

N° 6136²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2010-2011

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la Bosnie-et-Herzégovine, d'autre part et de l'Acte final, signés à Luxembourg, le 16 juin 2008

* * *

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE, DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION

(14.10. 2010)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; M. Marc ANGEL, Rapporteur; Mme Nancy ARENDT, MM. Fernand BODEN, Félix BRAZ, Mme Lydie ERR, MM. Norbert HAUPERT, Paul HELMINGER, Fernand KARTHEISER, Mmes Martine MERGEN, Lydie POLFER et M. Michel WOLTER, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères en date du 7 mai 2010.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 12 octobre 2010.

Au cours de sa réunion du 12 octobre 2010, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé M. Marc Angel comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

En date du 14 octobre 2010, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a examiné le texte du projet de loi et l'avis du Conseil d'Etat. Lors de la même réunion, la commission a adopté le présent rapport.

*

II. INTRODUCTION**1. Le processus de stabilisation et d'association pour les Balkans occidentaux (PSA)**

La Yougoslavie bénéficiait d'un accord de coopération avec la Communauté économique européenne depuis 1980. En juin 1990, la Commission européenne a proposé des mesures visant à améliorer les relations, mais l'éclatement du pays en 1991 et les différents conflits ont totalement changé la situation. Les relations politiques, commerciales et financières des Communautés avec la région se sont dès lors concentrées sur la gestion des crises et la reconstruction.

Alors que la région sortait peu à peu de cette situation difficile, une approche à plus long terme du développement devenait nécessaire. Ainsi, en 1999, l'UE lança le processus de stabilisation et d'association pour les pays des Balkans occidentaux (PSA). Le PSA, qui fait suite à l'approche régionale

adoptée en 1997 pour les Balkans occidentaux, établit un partenariat progressif ayant pour but la stabilisation de la région et l'établissement à terme d'une zone de libre-échange. A la fois bilatéral et régional, il combine un nouveau type de relations contractuelles, les accords de stabilisation et d'association (ASA), et un programme d'assistance, CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*), remplacé par l'IAP (instrument d'aide de préadhésion) depuis le 1er janvier 2007. Le PSA encourage également la coopération entre les différents pays et leurs voisins dans la région. Depuis le Conseil européen de Feira de juin 2000, tous les pays des Balkans occidentaux bénéficient du statut de „candidats potentiels à l'adhésion“. La perspective européenne de ces pays a été confirmée à plusieurs reprises, notamment lors du sommet de Thessalonique en juin 2003.

Les accords de stabilisation et d'association contribuent à préparer les pays des Balkans occidentaux à une future adhésion en introduisant, bien avant celle-ci, les règles de l'Union européenne dans divers domaines. La mise en œuvre proprement dite de l'ASA permettra d'apprécier si le pays concerné est prêt à passer aux étapes suivantes du statut de candidat et, ensuite, aux négociations d'adhésion. Les résultats obtenus par un pays du point de vue du respect des obligations découlant de son accord de stabilisation et d'association (notamment les dispositions ayant trait au commerce) entreront ainsi pour une part essentielle dans les éléments sur lesquels l'UE se fondera pour examiner une éventuelle demande d'adhésion.¹ Les ASA instaurent une relation contractuelle entre l'Union européenne et les pays des Balkans occidentaux, comportant des droits et des obligations mutuels. Ils sont adaptés à la spécificité de chaque pays partenaire tout en poursuivant des objectifs politiques, économiques et commerciaux communs et en favorisant la coopération régionale.

Les deux premiers ASA ont été conclus en 2001 avec l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine (ARYM) et avec la Croatie, qui ont tous deux le statut de pays candidat à l'Union. La Serbie-et-Monténégro a ouvert, le 10 octobre 2005, avant sa partition en juin 2006, des négociations dans ce sens. Le Monténégro, devenu indépendant, a signé un ASA avec l'Union européenne en 2007, alors que la Serbie a signé un tel accord en 2008. L'Albanie et la Bosnie-et-Herzégovine ont signé un ASA respectivement le 12 juin 2006 et le 16 juin 2008. Les accords précités sont tous entrés en vigueur, avec l'exception cependant des ASA conclus avec la Bosnie-et-Herzégovine et la Serbie qui sont en procédure de ratification.

2. L'évolution des relations entre l'UE et la Bosnie-et-Herzégovine

La déclaration d'indépendance de la Bosnie-et-Herzégovine déclencha une guerre de trois ans et demi, causant, selon les estimations, entre 100.000 et 200.000 morts pour la seule Bosnie-et-Herzégovine et près de 2 millions de personnes déplacées. L'accord de paix conclu à Dayton le 21 novembre 1995 et signé à Paris le 14 décembre suivant a mis un terme à la guerre et a mis en place un Etat où coexistent deux entités, la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine et la Republika Srpska, et trois peuples constituants (bosno-croate, bosno-serbe et bosniaque).

Depuis la fin de la guerre, l'Union européenne a participé pleinement à la reconstruction du pays. Ainsi, l'Union a lancé le processus de stabilisation et d'association pour les pays de l'Europe du Sud-Est, y inclus la Bosnie-et-Herzégovine. Une task-force consultative Union européenne – Bosnie-et-Herzégovine, réunissant des experts de l'Union européenne appelés à travailler avec les autorités bosniaques au niveau de l'Etat et à celui des entités sur toute une série de questions techniques, a déjà été créée en 1998. Par la suite, l'Union européenne a établi une feuille de route avec dix-huit étapes clés que la Bosnie-et-Herzégovine devait franchir avant de pouvoir commencer une étude de faisabilité pour l'ouverture de négociations en vue d'un ASA.

En 2003, la Commission européenne a élaboré cette étude de faisabilité pour évaluer l'aptitude de la Bosnie-et-Herzégovine à mettre en œuvre un accord de stabilisation et d'association. Dans cette dernière, la Commission a décelé un certain nombre de faiblesses et a conclu qu'en dépit des progrès réalisés, la „*capacité technique dont dispose la BiH pour mettre en œuvre un ASA à l'avenir est toujours insuffisamment développée*“. La Commission a en outre défini seize priorités d'action et a fait

¹ COM(2005) 561 du 9.11.2005, Communication de la Commission. Document de stratégie pour l'élargissement – 2005, pages 10-12.

part de son intention de recommander l'ouverture de négociations pour un ASA dès qu'elle aura établi que des progrès substantiels ont été accomplis pour mettre en œuvre ces priorités.²

Complétons que les domaines-clés identifiés dans l'étude de faisabilité coïncident dans une très large mesure avec les priorités à court terme du partenariat européen pour la Bosnie-et-Herzégovine qui a été adopté en juin 2004 par le Conseil de l'Union européenne. Ce partenariat européen vise à soutenir la réalisation du processus de stabilisation et d'association par la Bosnie-et-Herzégovine ainsi que le respect des critères d'adhésion dans la perspective de son adhésion. Il fournit un cadre cohérent pour les réformes à entreprendre ainsi qu'un cadre à l'assistance financière. Le suivi de ces partenariats est assuré dans le cadre des mécanismes établis au titre du processus de stabilisation et d'association, notamment sur la base des rapports annuels de suivi élaborés par la Commission. Notons encore que le partenariat européen est un instrument souple qui peut être révisé en fonction des progrès réalisés et des nouvelles priorités identifiées. Ainsi, un nouveau partenariat européen avec la Bosnie-et-Herzégovine a été adopté par le Conseil en date du 18 février 2008.

Dans sa communication du 21 octobre 2005, la Commission considère que la Bosnie-et-Herzégovine a accompli des progrès significatifs dans la mise en œuvre des seize priorités recensées dans le cadre de l'étude de faisabilité de 2003 et recommande au Conseil l'ouverture de négociations d'un accord de stabilisation et d'association avec la Bosnie-et-Herzégovine.³ Ce dernier ayant marqué son accord le 21 novembre 2005, les négociations ont été officiellement entamées par la Commission le 25 novembre 2005. Au terme de celles-ci, une version définitive de l'ASA était disponible en mai 2007. Le manque de progrès accomplis dans certains domaines, concernant notamment la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et la réforme de la police, ont conduit la Commission à repousser sa décision de parapher l'accord. En effet, en mars 2007, lors d'une visite à Sarajevo, le Commissaire européen à l'élargissement, Monsieur Olli Rehn, avait constaté que la Bosnie-et-Herzégovine n'a que peu progressé dans la mise en œuvre des réformes nécessaires. Monsieur Rehn avait exprimé sa déception et son inquiétude au sujet de la réforme de la police, pourtant une condition pour la conclusion d'un ASA. Le Commissaire avait en outre appelé les responsables politiques en Bosnie-et-Herzégovine à améliorer la coopération avec le TPIY et à faire avancer les réformes des législations en matière de radio-télédiffusion et d'administration publique ainsi que la réforme constitutionnelle.

Les conclusions dans le rapport de suivi de la Commission, adopté en novembre 2007, sont similaires, même si le rapport fait état de l'avancement en matière de coopération avec le TPIY. La Commission signale que le „pays a vu son programme de réforme compromis par la complexité de ses mécanismes institutionnels, le non-respect des accords de paix de Dayton/Paris et le discours nationaliste. [...] Les responsables politiques n'ont pas réussi à réaliser la réforme de la police. L'absence de progrès dans ce domaine et d'autres tout aussi importants retarde la conclusion de l'accord de stabilisation et d'association (ASA).“ Le rapport informe de surcroît sur les faibles résultats, malgré quelques améliorations, dans les domaines de la démocratie et de l'Etat de droit, de l'administration publique, du système judiciaire, de la lutte contre la corruption, des droits de l'homme et de la protection des minorités.⁴

Selon un rapport du groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans Occidentaux, la décision de la Commission de parapher l'accord de stabilisation et d'association „le 4 décembre 2007 a pu, en conséquence, apparaître troublante, tant elle semble à rebours des réserves exprimées par cette même institution un mois plus tôt.“ Le paraphe de la Commission aurait, toujours selon le rapport précité, anticipé de plusieurs mois les avancées effectives de la Bosnie-et-Herzégovine en matière de réforme de la police. Le groupe interparlementaire a qualifié cette démarche de précipitée et a rappelé le contexte dans lequel la décision de la Commission a été prise: à côté de la volonté de la présidence slovène de l'Union européenne de confirmer significativement la vocation européenne des Balkans occidentaux,

2 COM(2003) 692 du 18.11.2003, Rapport de la Commission au Conseil sur l'état d'avancement de la Bosnie-Herzégovine à négocier un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne.

3 COM(2005) 529 du 21.10.2005, Communication de la Commission au Conseil sur les progrès accomplis par la Bosnie-et-Herzégovine dans la mise en œuvre des priorités recensées par „l'étude de faisabilité relative à l'état d'avancement de la Bosnie-et-Herzégovine au regard de la négociation d'un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne (COM (2003) 692 final)“.

4 COM(2007) 663 du 6.11.2007, Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil. Document de stratégie pour l'élargissement et principaux défis pour 2007-2008.

est citée la tentation irrédentiste en Republika Srpska, suscitée par l'accèsion à l'indépendance du Kosovo.⁵

Finalement, le 16 juin 2008 l'accord de stabilisation et d'association est signé à Luxembourg.

La Bosnie-et-Herzégovine reçoit de l'aide financière dans le cadre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP). Rappelons que ce dernier est devenu l'instrument financier unique en faveur des pays candidats potentiels et des pays candidats, en remplaçant les anciens instruments de préadhésion pour la période 2000-2006 (notamment Phare, ISPA, SAPARD, l'instrument de préadhésion turc ainsi que l'instrument financier CARDS pour les Balkans occidentaux).

L'aide financière accordée au titre de l'IAP vise à faciliter l'adhésion. Les actions soutenues découlent des priorités définies dans les partenariats européens et les partenariats pour l'adhésion de chaque pays, ainsi que dans le document de stratégie sur l'élargissement et dans les rapports de suivi. Pour atteindre les objectifs de chaque pays de manière efficace, l'IAP est constitué de cinq volets, dont trois ne concernent que les pays candidats, alors que les deux autres se rapportent à l'ensemble des pays bénéficiaires. Il s'agit d'un volet „aide à la transition et renforcement des institutions“ visant à financer le renforcement des capacités et des institutions et d'un volet „coopération transfrontalière“ dont l'objectif est de soutenir les pays bénéficiaires dans le domaine de la coopération transfrontalière, entre eux, avec les Etats membres, ou dans le cadre d'actions transnationales ou interrégionales. Au terme du cadre financier indicatif pluriannuel pour la période 2011-2013, le montant de l'assistance prévue pour la Bosnie-et-Herzégovine s'élève à 328,7 millions d'euros, dont 314,2 millions pour le volet „aide à la transition et renforcement des institutions“ et 14,5 millions pour le volet „coopération transfrontalière“.⁶

Des accords entre l'UE et la Bosnie-et-Herzégovine en matière de réadmission des personnes en séjour irrégulier et d'assouplissement des modalités d'obtention des visas sont entrés en vigueur le 1er janvier 2008. Ce dernier accord introduit des procédures de demande et de délivrance simplifiées et accélérées pour de nombreuses catégories de citoyens, prévoit une réduction des tarifs, dans certains cas même la gratuité des visas, et la facilitation de l'accès aux visas à entrées multiples de plus longue durée. Comme tous les accords de ce type, il est censé permettre la multiplication des contacts humains et de renforcer les liens entre le pays tiers concerné et les pays membres de l'Union européenne. Entretemps, la Commission européenne a franchi un prochain pas, en adoptant, le 27 mai 2010, une proposition de règlement ayant comme but d'exempter les citoyens de la Bosnie-et-Herzégovine de l'obligation de visa. L'accord de réadmission définit, quant à lui, des obligations et des procédures qui s'adressent tant aux autorités de la Bosnie-et-Herzégovine qu'aux autorités des Etats membres de l'Union européenne, et qui leur indiquent les délais et modalités de retour des personnes en séjour irrégulier sur les territoires concernés par l'accord.

Depuis la signature d'un protocole d'accord avec la Commission européenne en novembre 2008, la Bosnie-et-Herzégovine participe au 7e programme-cadre de recherche de l'UE, qui couvre la période de 2007 à 2013.

Il y a lieu d'aborder également la présence militaire de l'Union européenne qui a considérablement diminué depuis la fin de la guerre civile. L'opération EUFOR-ALTHEA a succédé en novembre 2004 à la SFOR mise en place par l'OTAN en 1996, qui avait elle-même pris le relais de l'IFOR. L'objectif de cette mission, dont les effectifs ont été réduits de 7 000 à quelque 2.000 soldats en 2007, est de maintenir un climat de sécurité en Bosnie-et-Herzégovine et de veiller au respect de l'accord de paix de Dayton. Le Luxembourg participe à cette mission depuis son lancement en 2004. Sa participation est constituée par le détachement d'un sous-officier de l'armée qui occupe une fonction administrative au sein du bureau logistique du quartier général. Outre EUFOR-ALTHEA, l'Union européenne a déployé une mission de police en Bosnie-et-Herzégovine dont l'objectif principal est de mettre en place des dispositifs de police durables sous gestion de la Bosnie-et-Herzégovine, conformément aux meilleures pratiques européennes et internationales. Selon des explications fournies par les responsables du Ministère des Affaires étrangères, la participation du Luxembourg s'est terminée en septembre 2008.

5 Groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans Occidentaux, La Bosnie-Herzégovine quinze ans après Dayton: combler les retards d'avenir, octobre 2009, page 20.

6 COM(2009) 543 du 14.10.2009, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Instrument d'Aide de Préadhésion (IAP). Cadre financier indicatif pluriannuel pour la période 2011-2013, page 9.

3. La Bosnie-et-Herzégovine

La Bosnie-et-Herzégovine est, à l'exception du Kosovo dont l'indépendance n'est pas reconnue par tous les Etats membres de l'Union européenne, le dernier Etat des Balkans occidentaux à signer un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne. La Bosnie-et-Herzégovine a une superficie de 51.209 km² et une population de 3,9 millions d'habitants (estimation de 2007). Selon des estimations, plus de la moitié de la population de la Bosnie-et-Herzégovine est d'origine bosniaque, plus du tiers d'origine serbe, les chiffres concernant les croates variant entre 10 et 14% de la population.⁷

Contexte politique

Alors que le processus de consolidation des institutions est largement avancé dans la plupart des pays de la région, les développements récents en Bosnie-et-Herzégovine démontrent la fragilité continue des institutions. La Constitution actuelle, contenue dans l'annexe 4 de l'accord de Dayton, met en place un Etat faible et divisé, composé de deux entités, la Fédération de Bosnie-et-Herzégovine et la Republika Srpska.

La Fédération de Bosnie-et-Herzégovine se compose de dix cantons, dont chacun est doté d'un gouvernement. La Fédération s'étend sur 51% de la surface totale du pays et rassemble les peuples bosniaques et croates. Le pouvoir législatif est exercé par deux chambres: la Chambre des représentants, dont les membres sont élus directement, et la Chambre des peuples. La Republika Srpska, qui réunit les bosno-serbes, est organisée selon le principe de l'Etat unitaire. A ces deux entités s'ajoute encore le district de Brčko dont le statut a été réglé par l'adoption d'un premier amendement constitutionnel.

Les accords de Dayton ont également mis en place une tutelle internationale qui est exercée par un Haut représentant. Celui-ci est nommé par le Conseil pour la réalisation de la paix (PIC: Peace Implementation Council), regroupant 55 pays et agences internationales engagées dans le processus de paix. Le Haut représentant dispose de pouvoirs importants (dits „pouvoirs de Bonn“) qui ont été précisés par la Conférence de Bonn de 1997 et qui lui permettent notamment d'imposer des lois, de modifier les textes existants, de suspendre ou de destituer des responsables politiques et de sanctionner les partis politiques.

L'actuel Haut représentant est depuis mars 2009 le diplomate autrichien Valentin Inzko, qui a remplacé le slovaque Miroslav Lajčák. Depuis 2003, le Haut représentant est également Représentant spécial de l'Union européenne. Bien qu'en général, il ne semble être guère satisfaisant de confier de tels pouvoirs à une institution non élue, l'action du Haut représentant a permis de faire avancer le pays dans un certain nombre de domaines et de surmonter ainsi la paralysie de son système politique.⁸ Le retard dans la mise en œuvre de réformes essentielles et la détérioration du climat politique dans le pays ont conduit la communauté internationale à reporter à plusieurs reprises la fermeture du Bureau du Haut représentant. Ajoutons que cinq objectifs et deux conditions ont été fixés pour la fermeture du Bureau du Haut représentant.⁹ Cette fermeture ne concerne cependant pas le Bureau du Représentant spécial de l'Union européenne qui serait maintenu. Il est à relever en outre que le Conseil Affaires générales, réuni le 7 décembre 2009 à Bruxelles, a retenu dans ses conclusions „*qu'il ne sera pas en mesure d'examiner la candidature de la Bosnie-Herzégovine avant que la transition du BHR vers une présence renforcée de l'UE n'ait été décidée.*“

7 Des chiffres officiels actuels ne sont pas disponibles, étant donné que le dernier recensement de la population date de 1991. L'organisation d'un recensement est un sujet de discordance entre les communautés depuis plusieurs années. L'Union européenne et le Conseil de l'Europe ont, à maintes reprises, fait appel aux autorités de la Bosnie-et-Herzégovine d'adopter une loi permettant l'organisation d'un recensement.

8 Groupe interparlementaire d'amitié France-Balkans Occidentaux, La Bosnie-Herzégovine quinze ans après Dayton: combler les retards d'avenir, octobre 2009, page 18.E

9 Objectifs: 1) le règlement acceptable et durable de la question de la répartition des biens publics entre l'Etat et les autres niveaux de pouvoir; 2) le règlement acceptable et durable de la question des biens appartenant à la défense; 3) l'application complète des sentences définitives du Tribunal d'arbitrage sur Brčko; 4) la viabilité budgétaire; et 5) l'ancrage de l'Etat de droit (démonstré par l'adoption d'une stratégie nationale concernant les crimes de guerre, d'une loi sur l'accueil des étrangers et le droit d'asile, et d'une stratégie nationale de réforme du secteur judiciaire). Conditions: 1) la signature de l'ASA et 2) la stabilité de la situation politique.

Au niveau de l'Etat central, le pouvoir exécutif est confié à une présidence collégiale tournante, composée de trois membres issus de chacun des peuples constitutifs, ainsi qu'à un Conseil de ministres. Le pouvoir législatif est exercé par deux chambres: la Chambre des peuples et la Chambre des représentants. La Chambre des peuples comprend 15 membres nommés par les assemblées de chaque entité, dont deux tiers proviennent de la Fédération (cinq Bosniaques et cinq Croates) et un tiers de la Republika Srpska (cinq Serbes). La Chambre des représentants est composée de 42 membres élus directement par les populations de chaque entité.

Les attributions de l'Etat central sont réduites et toute une série d'instruments, tels le droit de veto au nom d'intérêts vitaux, visent à éviter la domination d'une communauté sur les autres. Le modèle institutionnel mis en place par l'accord de Dayton est complexe et lourd: en effet, la Bosnie-et-Herzégovine d'aujourd'hui ne compte pas moins de 14 gouvernements pour une population d'environ 4 millions d'habitants. Le pays est profondément divisé, et il s'est montré que le système mis en place tend à exacerber les clivages et à favoriser les regroupements de populations sur des critères ethniques.

Ainsi, la plupart des partis politiques se voient avant tout comme les représentants d'une des communautés. Le SDA (9 sièges à la Chambre des représentants) représente ainsi la communauté bosniaque, le HDZ BiH (3 sièges) et le HDZ 1990 (2 sièges) les croates, le SNSD (7 sièges) et le SDS (3 sièges) les bosno-serbes. Le SBiH (8 sièges), et surtout le SDP (5 sièges) sont considérés comme répondant à une logique multiethnique. Les élections d'octobre 2006, qui étaient les premières élections pleinement administrées par les autorités de la Bosnie-et-Herzégovine, ont été marquées par un recul des partis nationalistes traditionnels, sans cependant que le blocage du processus décisionnel n'ait pu être surmonté.

Dans sa communication „Stratégie d'élargissement et principaux défis 2009-2010“, la Commission européenne estime que les progrès accomplis par la Bosnie-et-Herzégovine concernant ses réformes essentielles sont restés très limités. Selon la Commission, l'avancement du pays est lié au partage „d'une vision commune de la direction générale du pays“ par ses dirigeants et la présence de „volonté politique de satisfaire aux exigences en matière d'intégration européenne“. Par ailleurs, la Bosnie-et-Herzégovine est invitée à réformer son cadre constitutionnel pour permettre à ses institutions de fonctionner efficacement avant que la Commission puisse recommander de lui octroyer le statut de candidat.¹⁰

L'absence de progrès en matière de réforme constitutionnelle est d'ailleurs soulevée depuis plusieurs années par l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe.¹¹ Après le rejet à deux voix près, en avril 2006, du projet de révision de la Constitution, deux initiatives destinées à mettre en œuvre une réforme constitutionnelle ont été lancées: le „processus de Prud“ et le „processus de Butmir“. Les deux initiatives n'ont pas donné de résultats concrets jusqu'ici, de sorte que la réforme constitutionnelle reste bloquée et devra être reportée après les élections d'octobre 2010.

La réforme de la police, dont l'absence a fait l'objet de critiques régulières de la part de la Commission européenne, a été adoptée en avril 2008. Le compromis, que d'aucuns qualifient de modeste, n'a pas mis en place l'unification des forces de police initialement visée, mais prévoit la création de structures de coordination. Dans son dernier rapport de suivi, la Commission indique que les progrès en matière de fonctionnement de la police et de mise en œuvre de la réforme policière ont été limités, de sorte que la „fragmentation de la police de la Bosnie-et-Herzégovine continue de saper son efficacité et ses résultats“. Des efforts particuliers sont par ailleurs nécessaires pour améliorer le système judiciaire. Il en est de même pour la lutte contre la corruption, qualifiée d'„endémique dans de nombreux secteurs“ par la Commission. La coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) est jugée satisfaisante.

Il peut être conclu que la signature de l'ASA n'a pas permis de dynamiser le processus de réformes, les divergences sur l'avenir institutionnel du pays dominant toujours la vie politique. Quinze ans après les accords de Dayton, la Bosnie-et-Herzégovine semble à nouveau se trouver à un moment décisif.

10 COM(2009) 533 du 14.10.2009, Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen. Stratégie d'élargissement et principaux défis 2009-2010.

11 Résolution 1701 (2010) du 26 janvier 2010: Fonctionnement des institutions démocratiques en Bosnie-Herzégovine; Résolution 1626 (2008) du 30 septembre 2008: Respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine; Résolution 1513 (2006) du 29 juin 2006: Réforme constitutionnelle en Bosnie-Herzégovine; Résolution 1383 (2004) du 23 juin 2004: Respect des obligations et engagements de la Bosnie-Herzégovine.

Les élections d'octobre 2010 décideront non seulement des rapports de force politique dans le pays, mais également de la capacité d'agir des instances gouvernementales afin de pouvoir procéder aux réformes nécessaires. En effet, l'Union européenne a clairement fait savoir que la Bosnie-et-Herzégovine ne pourra pas passer aux prochaines étapes de l'intégration sans faire preuve de progrès notables dans les réformes fondamentales.

Economie

L'Union européenne est le principal partenaire commercial de la Bosnie-et-Herzégovine et son premier investisseur étranger. La crise financière et économique mondiale n'a pas épargné la Bosnie-et-Herzégovine et a commencé à se répercuter sur son économie à partir du quatrième trimestre de 2008. En 2009, le pays se retrouvait en récession, alors que la croissance de son PIB se situait à 6,8% en 2007 et à 5,4% en 2008. L'état des finances publiques a continué à se dégrader, ce qui est dû notamment à une très forte hausse des dépenses courantes.

Le taux de chômage est très élevé: il a augmenté, selon les différentes sources existantes, respectivement de 40,6% en fin 2008 à 41,6% en juin 2009 (données officielles) et de 23,4% en 2008 à 24,1% en 2009 (enquête sur les forces de travail).¹² Il est à noter que les différences énormes des taux de chômage précités sont dues à l'importance du secteur informel.

La Commission européenne conclut dans son dernier rapport de suivi que la Bosnie-et-Herzégovine a peu progressé sur la voie d'une économie de marché viable. Alors que la stabilité financière et monétaire a pu être maintenue, la qualité et la viabilité des finances publiques se sont encore dégradées.

*

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

1. L'objectif du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique vise à faire approuver par la Chambre des Députés l'accord de stabilisation et d'association conclu entre l'Union européenne et la Bosnie-et-Herzégovine. Il s'agit d'un accord mixte qui couvre à la fois des domaines de compétence communautaire et nationale, et qui requiert de ce fait l'approbation du Parlement européen ainsi que la ratification par les Etats membres de l'Union européenne et par la Bosnie-et-Herzégovine. L'accord est établi pour une durée indéterminée. Il est construit sur le modèle des autres ASA et comprend 135 articles, sept annexes et sept protocoles.

2. Les principales dispositions de l'accord

Le préambule

Le préambule souligne l'importance de cet accord pour le processus de stabilisation et d'association avec les pays de l'Europe du Sud-Est, ainsi que pour la consolidation des relations entre les pays du processus de stabilisation et d'association avec les pays de l'Union européenne, comme cela avait été convenu lors du sommet de Zagreb le 24 novembre 2000 entre les Etats membres de l'UE et les pays de l'Europe du Sud-Est.

Les parties s'engagent à contribuer à la stabilisation politique, économique et institutionnelle de la Bosnie-et-Herzégovine ainsi que de l'ensemble de la région, par le développement de la société civile et la démocratisation, le renforcement des institutions et la réforme de l'administration publique, le développement du commerce et de la coopération économique ainsi que de la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures. Les deux parties soulignent en plus l'importance qu'elles accordent au respect de l'Etat de droit et des droits de l'homme ainsi qu'aux principes démocratiques.

¹² SEC(2009) 1338 du 14.10.2009, Commission Staff Working Document. Bosnia and Herzegovina 2009 Progress Report, pages 25-26.

Article premier

Les objectifs de l'accord, tels qu'ils sont énoncés à l'article premier, sont les suivants:

- a) soutenir les efforts de la Bosnie-et-Herzégovine en vue de renforcer la démocratie et l'Etat de droit;
- b) contribuer à la stabilité politique, économique et institutionnelle en Bosnie-et-Herzégovine, ainsi qu'à la stabilisation de la région;
- c) fournir un cadre approprié au dialogue politique, afin de permettre le développement de relations politiques étroites entre les parties;
- d) soutenir les efforts de la Bosnie-et-Herzégovine en vue de développer sa coopération économique et internationale, également grâce au rapprochement de sa législation avec celle de la Communauté;
- e) soutenir les efforts de la Bosnie-et-Herzégovine pour achever la transition vers une économie de marché qui fonctionne;
- f) promouvoir des relations économiques harmonieuses et élaborer progressivement une zone de libre-échange entre la Communauté et la Bosnie-et-Herzégovine;
- g) encourager la coopération régionale dans tous les domaines couverts par l'ASA.

Titre I (articles 2 à 9)

Le titre I porte sur les principes généraux de l'accord:

- le respect des principes démocratiques et des droits de l'homme (article 2);
- la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs (article 3);
- le respect des obligations internationales, notamment la coopération sans limites avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (article 4);
- la paix, la stabilité et les relations de bon voisinage par le moyen de concessions réciproques dans le domaine des quatre libertés et par l'élaboration de projets d'intérêt commun, notamment pour la lutte contre la criminalité organisée, la corruption, le blanchiment de capitaux, l'immigration clandestine et les trafics (articles 5 et 6);
- la lutte contre le terrorisme (article 7);
- la mise en œuvre progressive de l'accord sur une durée maximale de six ans (article 8).

Titre II (articles 10 à 13)

Le titre II porte sur le dialogue politique, qui vise à promouvoir le rapprochement de la Bosnie-et-Herzégovine avec l'Union européenne et la convergence croissante des positions des parties sur les questions internationales, y comprises celles relatives à la PESC. Est également visée la coopération en matière de lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs (article 10). Le dialogue politique est appelé à se dérouler principalement au sein du conseil de stabilisation et d'association, mais aussi, à la demande des parties, par le moyen de réunions de hauts fonctionnaires ou par l'utilisation de toutes les voies diplomatiques existant entre les parties (article 11). Au niveau parlementaire, le dialogue politique se déroulera dans le cadre de la commission parlementaire de stabilisation et d'association composée de membres du Parlement européen et de membres de l'assemblée parlementaire de Bosnie-et-Herzégovine (articles 12 et 121). Le dialogue politique peut avoir lieu dans un contexte multilatéral ou dans celui du dialogue régional avec d'autres pays de la région (article 13).

La Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration est cependant d'avis que les parlements nationaux des Etats membres de l'Union européenne doivent continuer d'entretenir un dialogue politique de haut niveau avec les parlementaires de Bosnie-et-Herzégovine et avec ceux des autres pays aspirant à rejoindre l'Union européenne.

Titre III (articles 14 à 17)

Le titre III porte sur la coopération régionale: avec la signature de l'accord, la Bosnie-et-Herzégovine s'engage à soutenir activement la coopération régionale (article 14) et à entamer des négociations avec les pays ayant déjà signé un ASA en vue de conclure des conventions bilatérales sur la coopération régionale (article 15). Parmi les principaux éléments de ces conventions on peut citer le dialogue poli-

tique, l'établissement de zones de libre-échange, la coopération dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité ou des concessions mutuelles concernant la circulation des travailleurs, le droit d'établissement, les prestations de services, les paiements courants et la circulation des capitaux ainsi que d'autres politiques relatives à la circulation des personnes.

Une coopération intensifiée avec les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne est aussi prévue (article 17).

Titre IV (articles 18 à 46)

Le titre IV porte sur la libre circulation des marchandises. L'article 18 prévoit l'établissement progressif d'une zone de libre-échange pendant une période de cinq ans au maximum à partir de la date d'entrée en vigueur de l'accord.

Outre les chapitres I et II relatifs aux produits industriels et aux produits agricoles et produits de la pêche, le chapitre III définit les dispositions communes. Alors que l'article 34 impose le statu quo au niveau des droits de douane et des restrictions quantitatives à partir de la date d'entrée en vigueur du présent accord, l'article 35 interdit toute mesure ou pratique de nature fiscale interne établissant une discrimination entre produits similaires des parties. Des mesures appropriées sont prévues en cas de difficultés majeures (clauses de sauvegarde et de pénurie aux articles 39 et 40). De même, l'accord règle les mesures de défense commerciale en cas de dumping et/ou de subventions passibles de mesures compensatoires (article 38). Il est par ailleurs précisé que l'accord ne fait pas obstacle au maintien ou à l'établissement d'unions douanières, de zones de libre-échange ou de régimes de trafic frontalier, dans la mesure où ils n'ont pas pour effet de modifier le régime des échanges prévu par l'accord (article 37).

Titre V (articles 47 à 69)

Le titre V porte sur la circulation des travailleurs (chapitre I), le droit d'établissement (chapitre II), la prestation de services (chapitre III) et la circulation des capitaux (chapitre IV). Les dispositions générales relatives à ce titre sont contenues dans le chapitre V.

Il est notamment spécifié que le traitement des travailleurs ressortissants de la Bosnie-et-Herzégovine légalement employés sur le territoire d'un Etat membre ne doit pas être discriminatoire en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement. La situation des conjoints et des enfants des travailleurs est également abordée. La Bosnie-et-Herzégovine s'engage à accorder le même traitement aux travailleurs ressortissants d'un Etat membre légalement employés sur son territoire (article 47). Les possibilités d'accès à l'emploi accordées par les Etats membres aux travailleurs de Bosnie-et-Herzégovine sur base d'accords bilatéraux existants doivent être préservées et si possible améliorées, les autres membres examinant la possibilité de conclure des accords similaires (article 48). Des règles sont par ailleurs établies pour la coordination des régimes de sécurité sociale (article 49).

L'article 51 fixe le principe de non-discrimination entre l'Union européenne et la Bosnie-et-Herzégovine en ce qui concerne l'établissement des sociétés ainsi que l'activité des filiales et succursales de ces sociétés. Les dispositions de ce chapitre ne font pas obstacle à l'adoption de règles prudentielles pour les services financiers (article 52) et ne s'appliquent en principe pas aux services de transport aérien, de navigation intérieure et de cabotage maritime pour lesquels le conseil de stabilisation et d'association pourra cependant faire des recommandations (article 53). Le conseil de stabilisation et d'association examinera les dispositions à prendre pour une reconnaissance mutuelle des qualifications (article 55).

Les articles 57 et 58 retiennent que les parties s'engagent à faciliter la libre prestation de services en s'interdisant notamment de prendre des dispositions nettement plus restrictives qu'à la date de l'entrée en vigueur de l'accord.

Titre VI (articles 70 à 77)

Le titre VI porte sur le rapprochement de la législation existante de la Bosnie-et-Herzégovine avec celle de la Communauté. L'accord prévoit que ce rapprochement se concentrera dans une première phase sur les éléments fondamentaux de l'acquis dans le domaine du marché intérieur, ainsi que sur d'autres domaines liés au commerce. Lors d'une phase ultérieure, la Bosnie-et-Herzégovine est tenue à se concentrer sur les autres parties de l'acquis. Le rapprochement sera effectué en vertu d'un programme à convenir entre la Commission européenne et la Bosnie-et-Herzégovine (article 70).

Ce titre contient aussi des dispositions sur la concurrence (article 71), les entreprises publiques (article 72), la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale (article 73), les marchés publics (article 74), les procédures européennes de normalisation, de métrologie, d'accréditation et d'évaluation de la conformité (article 75), la protection des consommateurs (article 76) et les conditions de travail et l'égalité des chances (article 77).

Titre VII (articles 78 à 85)

Le titre VII porte sur le domaine justice, liberté et sécurité. L'accord affirme l'importance que les deux parties attachent à la consolidation de l'Etat de droit et au renforcement des institutions à tous les niveaux, dans les domaines de l'administration, en général, et de la mise en application de la loi, ainsi que de l'administration de la justice, en particulier (article 78). Par ailleurs, dès l'entrée en vigueur de l'accord, la Bosnie-et-Herzégovine s'engage à harmoniser sa législation relative à la protection des données personnelles avec celle de la Communauté européenne (article 79). Les parties coopèrent en matière de visas, de gestion des frontières, de droit d'asile et de migration (article 80) et en matière de prévention et de contrôle de l'immigration clandestine (article 81). Elles s'engagent par ailleurs à réadmettre leurs ressortissants illégalement présents sur le territoire de l'autre partie. Une coopération en matière de lutte contre le blanchiment des capitaux et les drogues illicites est mentionnée (articles 82 et 83), de même qu'une coopération dans les domaines de la lutte contre la criminalité organisée et d'autres activités illégales (article 84) et de la lutte contre le terrorisme (article 85).

Titre VIII (articles 86 à 111)

Le titre VIII énumère succinctement les politiques de coopération dans de nombreux domaines, ayant comme objectif de promouvoir le développement et la croissance de la Bosnie-et-Herzégovine. Les politiques et autres mesures sont conçues pour aboutir au développement économique et social durable de la Bosnie-et-Herzégovine et devront inclure, dès l'origine, des considérations relatives à l'environnement et être adaptées aux besoins d'un développement social harmonieux (article 86).

La coopération portera notamment sur les domaines suivants: politique économique et commerciale (article 87), statistiques (article 88), services bancaires, assurances et autres services financiers (article 89), coopération en matière d'audit et de contrôle financier (article 90), promotion et protection des investissements (article 91), coopération industrielle (article 92), petites et moyennes entreprises (article 93), tourisme (article 94), agriculture et secteur agro-industriel (article 95), pêche (article 96), douanes (article 97), fiscalité (article 98), coopération sociale (article 99), éducation et formation (article 100), coopération culturelle (article 101), audiovisuel (article 102), société de l'information (article 103), réseaux et services de communications électroniques (article 104), information et communication (article 105), transports (article 106), énergie (article 107), environnement (article 108), recherche et développement technologique (article 109), développement régional et local (article 110), réforme de l'administration publique (article 111).

Titre IX (articles 112 à 114)

Le titre IX porte sur la coopération financière. La Bosnie-et-Herzégovine peut recevoir des aides financières de la Communauté sous la forme d'aides non remboursables et de prêts, notamment de prêts de la Banque européenne d'investissement. Ces aides sont subordonnées à de nouvelles avancées dans le respect des critères politiques de Copenhague et en particulier à des progrès dans le respect des priorités spécifiques du partenariat européen (article 112). L'aide financière peut s'étendre à tout secteur de coopération (article 113).

Titre X (articles 115 à 135)

Le titre X porte sur les dispositions institutionnelles, générales et finales. En vertu de l'article 115 un conseil de stabilisation et d'association est institué, qui est chargé de superviser l'application et la mise en œuvre de l'accord. Le conseil de stabilisation et d'association sera composé, d'une part, de membres du Conseil de l'Union européenne et de la Commission européenne et, d'autre part, de membres du conseil des ministres de Bosnie-et-Herzégovine (article 116). Ses décisions sont obligatoires pour les parties, qui sont tenues de les exécuter. Le conseil de stabilisation et d'association peut également formuler des recommandations appropriées. Il arrête ses décisions et formule ses recommandations d'un commun accord entre les parties (article 117).

Le conseil de stabilisation et d'association sera assisté dans l'accomplissement de sa mission par un comité de stabilisation et d'association, qui peut se voir déléguer des pouvoirs (article 118) et créer lui-même des sous-comités (article 119). Le conseil de stabilisation et d'association peut décider en outre de constituer tout autre comité ou organe spécial propre à l'assister dans l'accomplissement de ses tâches (article 120). Enfin, est instituée une commission parlementaire de stabilisation et d'association, qui constitue une enceinte de rencontre et de dialogue entre les membres de l'assemblée parlementaire de Bosnie-et-Herzégovine et ceux du Parlement européen (article 121).

L'article 125 oblige les parties à prendre toute mesure générale ou particulière nécessaire pour s'acquitter de leurs obligations au titre de l'accord. Elles veillent à ce que les objectifs définis par l'accord soient atteints. Si l'une des parties considère que l'autre partie n'a pas rempli une de ses obligations, elle peut prendre les mesures appropriées. Auparavant, elle doit, sauf urgence spéciale, fournir au conseil de stabilisation et d'association toutes les informations pertinentes en vue de rechercher une solution acceptable. Lorsqu'un différend surgit entre les parties à propos de l'interprétation ou de la mise en œuvre de l'ASA, l'une des parties notifie à l'autre partie et au conseil de stabilisation et d'association une demande formelle de règlement du différend en question (article 126). L'ASA entre en vigueur le premier jour du deuxième mois suivant le dépôt du dernier instrument de ratification ou d'approbation (article 134).

*

IV. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis émis le 12 octobre 2010, le Conseil d'Etat explique la politique de l'Union européenne à l'égard des pays des Balkans, cite les accords d'association et de stabilisation qui ont déjà été conclus par l'Union européenne avec d'autres pays de la région et donne un aperçu sur le contenu de l'accord. L'article unique du projet de loi ne donne pas lieu à observation de la part du Conseil d'Etat.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la Bosnie-et-Herzégovine, d'autre part et de l'Acte final, signés à Luxembourg, le 16 juin 2008

Article unique.— Sont approuvés l'Accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la Bosnie-et-Herzégovine, d'autre part et l'Acte final, signés à Luxembourg, le 16 juin 2008.

Luxembourg, le 14 octobre 2010

Le Rapporteur,
Marc ANGEL

Le Président,
Ben FAYOT

