

Bruxelles, le 10.10.2012
COM(2012) 602 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

**sur une étude de faisabilité concernant un accord de stabilisation et d'association entre
l'Union européenne et le Kosovo***

{SWD(2012) 339 final}

* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur une étude de faisabilité concernant un accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et le Kosovo*

1. INTRODUCTION

Les grands principes du processus de stabilisation et d'association (PSA) ont été énoncés dans une communication de la Commission de mai 1999¹ et confirmés par le Conseil en juin 1999. Ce processus traduit la détermination de l'Union européenne (UE) à relever le défi et à assumer la responsabilité de contribuer à la stabilité dans la région des Balkans occidentaux. En contrepartie du respect des conditions qu'elle pose, l'UE offre des relations contractuelles sur mesure: les accords de stabilisation et d'association. Les conditions requises pour l'établissement de relations contractuelles avec les Balkans occidentaux sont définies dans les conclusions du Conseil d'avril 1997. Ceux-ci doivent notamment faire preuve d'un engagement crédible à entreprendre des réformes démocratiques, à respecter et à défendre les droits de l'homme, les minorités et la liberté d'expression et à organiser des élections libres et régulières. Le Conseil attend également d'eux qu'ils mettent en œuvre les premières réformes économiques, réadmettent leurs ressortissants présents de manière illégale sur le territoire d'un État membre et s'attachent à promouvoir la coopération régionale.

Le Conseil européen de Feira (juin 2000) adresse un message clair aux Balkans occidentaux en affirmant leur qualité de candidats potentiels à l'adhésion. Ce message a encore été renforcé par le sommet de Zagreb (novembre 2000). Il est indiqué, dans les conclusions du Conseil européen de mars 2003, que l'avenir des Balkans occidentaux est dans l'UE et qu'une volonté politique forte et des efforts soutenus sont nécessaires pour l'assurer. L'Agenda de Thessalonique pour les Balkans occidentaux de juin 2003 précise que les Balkans occidentaux et le soutien apporté à la préparation de leur intégration future dans les structures européennes et de leur adhésion à terme à l'Union constituent une priorité élevée pour l'UE.

Jusqu'ici, des études de faisabilité ont été réalisées pour l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Serbie et le Monténégro. Des accords de stabilisation et d'association ont ensuite été signés avec chacun de ces pays. Le Conseil de décembre 2011 rappelle que l'Union européenne est disposée à assister le Kosovo dans son développement économique et politique en lui donnant une perspective européenne claire conforme à la perspective européenne de la région. Il souligne que des mesures concrètes doivent être prises à cet effet. En février 2012, le Conseil prend note de l'intention de la Commission de lancer une étude de faisabilité en ce qui concerne la conclusion d'un accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et le Kosovo, sans préjudice des positions des États membres sur la question du statut ni de toute décision que le Conseil serait appelé à prendre à l'avenir.

* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

¹ COM(1999) 235 final.

Dans le contexte des conclusions du Conseil de février 2012, la Commission a fait une déclaration précisant que «l'étude de faisabilité de la Commission déterminera si les conditions politiques, économiques et juridiques requises pour un accord de stabilisation et d'association sont remplies. Le lancement de l'étude de faisabilité concernant un accord de stabilisation et d'association avec le Kosovo est sans préjudice du statut juridique de ce dernier ni de la position des différents États membres sur sa reconnaissance».

Méthodologie

La présente étude repose sur les conclusions présentées dans le document de travail des services de la Commission² établi sur la base d'un questionnaire rempli par les autorités kosovares, des résultats d'une mission d'évaluation réalisée par 20 experts, ainsi que des contributions du bureau de l'UE à Pristina, d'organisations internationales et d'organisations non gouvernementales. L'étude cherche à déterminer si le Kosovo est prêt à négocier un accord de stabilisation et d'association et s'il sera en mesure de le mettre en œuvre par la suite. Le document recense les questions prioritaires qui devront être traitées avant le lancement des négociations et définit les priorités auxquelles le Kosovo devrait s'atteler pour pouvoir satisfaire aux obligations découlant d'un accord de stabilisation et d'association.

Aspects juridiques

La possibilité qu'a l'Union de conclure des accords internationaux ne se limite pas aux États indépendants généralement reconnus comme tels ou aux organisations internationales. Ce type d'accord peut être conclu avec toute entité dont l'autre partie contractante accepte qu'elle puisse devenir partie à un accord qui sera régi par le droit international public. Par le passé, l'UE a conclu plusieurs accords internationaux avec des entités autres que des États souverains.

Ces accords ont été conclus par le Conseil sur la base de l'article 218 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) (ou des articles qui l'ont précédé, à savoir l'article 300 et, plus anciennement encore, l'article 228 du traité CE). Dans ce contexte, il importe de préciser que le fait de fonder un accord avec le Kosovo sur l'article 218 du TFUE ne constitue pas une reconnaissance de ce dernier en tant qu'État indépendant, que ce soit par l'UE ou ses différents États membres, pour autant qu'une réserve expresse soit formulée en ce sens. De la même manière, il n'y a pas lieu d'y voir un revirement des États membres qui ont déjà reconnu le Kosovo.

Il n'existe pas d'obstacle juridique à ce que l'Union conclue un accord d'association avec le Kosovo sur cette base. Le droit de l'UE ne contient aucune définition précise de ce concept: l'article 217 du TFUE indique que ce type d'accord instaure «une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières». Il résulte de la pratique de l'Union que les accords d'association créent des liens spéciaux, privilégiés, avec les pays tiers. Pour être plus précis, les accords d'association insistent toujours beaucoup sur les valeurs et les principes communs, comportent un important volet commercial, prévoient un rapprochement entre la législation et les politiques du pays concerné et l'ensemble des grandes politiques de l'Union et organisent la coopération dans presque tous les domaines relevant de la compétence de l'UE. L'association se construit dans un cadre institutionnel qui prévoit non seulement un mécanisme de prise de décision, mais aussi un dialogue intensif entre les administrations publiques.

² SWD(2012) 339 final.

En conséquence, l'Union peut conclure ce type d'accord avec un pays tiers, si les autorités politiques et judiciaires de ce dernier sont à même d'en garantir le respect, l'application et la mise en œuvre. La présente étude de faisabilité a précisément pour objet d'examiner si l'évolution de la situation politique et économique du Kosovo lui permettrait d'assumer les vastes obligations résultant d'un accord d'association. Du point de vue juridique, toutefois, il suffit de constater que la non-reconnaissance de l'indépendance du Kosovo par certains États membres ne fait pas juridiquement obstacle à ce que les autorités kosovares s'acquittent des obligations résultant d'un accord d'association. L'association du Kosovo à l'Union européenne n'est pas incompatible avec le fait que les États membres de l'Union ont, en application du droit international, adopté des positions différentes sur son statut. De plus, la nature juridique précise de l'accord devrait être déterminée à la fin des négociations en fonction de son contenu et du contexte juridique.

La présence internationale³ au Kosovo ne fait pas obstacle à la mise en œuvre par les autorités kosovares des obligations découlant d'un accord de stabilisation et d'association. Ce type d'accord ne serait pas en contradiction avec la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies et est compatible avec la présence actuelle de la Mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo.

Le Bureau civil international (BCI) a été mis sur pied pour superviser la mise en œuvre de la proposition globale de règlement portant statut du Kosovo. Le 10 septembre dernier, après avoir établi que le Kosovo avait mis l'essentiel des dispositions de la proposition globale en œuvre et constaté que le cadre constitutionnel et juridique nécessaire était en place, le groupe de pilotage international a mis un terme à la supervision de l'indépendance du Kosovo et au mandat du représentant civil international, ce qui signifie que le Bureau civil international fermera ses portes d'ici la fin de 2012. Au terme de ce processus, l'UE jouera un rôle plus prépondérant au Kosovo.

La mission «État de droit» menée par l'UE au Kosovo (EULEX) vise principalement à aider et à soutenir les autorités kosovares dans les domaines essentiels pour l'État de droit que sont la police, le pouvoir judiciaire et les douanes. Son mandat lui confère certaines responsabilités d'exécution. Si un accord d'association venait à être conclu, cette mission de l'UE aiderait, dans les limites de ses compétences, les autorités kosovares à le mettre en œuvre.

Aspects relatifs au nord du Kosovo

Le nord du Kosovo correspond à une zone qui englobe les municipalités de Leposaviq/Leposavić, Zubin Potok et Zvečan/Zvečan, ainsi que la partie de la municipalité de Mitrovicë/Mitrovica située au nord de la rivière Ibër/Ibar. Cette zone est majoritairement habitée par des Serbes.

La Serbie continue à financer et à entretenir certaines structures dans cette partie du Kosovo, parmi lesquelles non seulement des hôpitaux et des écoles, mais aussi des administrations municipales, des services de sécurité et des structures judiciaires. En l'état actuel des choses, le tribunal de première instance de Mitrovica ne peut fonctionner qu'avec l'aide des juges d'EULEX. Le fournisseur serbe d'électricité conserve une succursale non autorisée dans le

³ On peut rappeler que la présence, en Bosnie-Herzégovine, d'un haut représentant, assisté par le bureau du haut représentant, chargé par le Conseil de mise en œuvre de la paix de superviser la mise en œuvre civile de l'accord de paix de Dayton n'a pas été considérée comme un obstacle juridique à la signature d'un accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et ce pays.

nord, des sociétés serbes de téléphonie mobile non autorisées continuent d'y exercer leurs activités et la population du nord emprunte fréquemment des routes de contournement pour passer la frontière/la ligne de séparation.

Le nord du Kosovo se trouve dans une situation économique difficile. La population locale est trop dépendante des emplois dans la fonction publique et de l'assistance sociale financée par Belgrade. Quant au potentiel offert par les ressources naturelles, notamment par la mine de Trepça/Trepča, il reste largement sous-exploité.

Un recensement a été organisé en 2011, mais ses résultats n'incluent aucune donnée sur cette partie du Kosovo. Lors des dernières élections, le taux de participation a été extrêmement faible dans les municipalités du nord. En mai 2012, les municipalités de Zubin Potok et de Zvečan/Zvečan ont organisé unilatéralement des élections municipales séparées qui se sont déroulées en même temps que les élections en Serbie. Ces élections n'ont pas été reconnues par Pristina et Belgrade ni par la communauté internationale.

Au cours de l'été 2011, un certain nombre de barrages ont été installés à la suite du déploiement de la police et des douanes kosovares aux points de passage sur la frontière/ligne de séparation. La plupart ont été levés depuis, mais il en existe toujours un sur le pont principal qui enjambe l'Ibër/Ibar. La situation actuelle, caractérisée par des explosions de violence sur fond de fortes tensions, n'est pas tenable. La KFOR et EULEX ont un rôle important à jouer en contribuant à maintenir le calme.

Dialogue entre Belgrade et Pristina

La situation dans le nord du Kosovo reste un défi pour le Kosovo, la Serbie, la région des Balkans occidentaux et la communauté internationale. À la suite de la résolution adoptée en septembre 2010 par l'Assemblée générale des Nations unies, l'UE a facilité l'instauration d'un dialogue entre Pristina et Belgrade. Ce dialogue a été engagé en mars 2011 dans le but de promouvoir la coopération, de progresser sur la voie de l'adhésion à l'Union européenne et d'améliorer les conditions de vie de la population. À ce jour, les parties sont parvenues à des accords sur la libre circulation des personnes, les cachets douaniers, la reconnaissance des titres universitaires, les cadastres, les registres d'état civil, la gestion intégrée des frontières et la coopération régionale. Le Kosovo et la Serbie doivent continuer à mettre en œuvre de bonne foi tous les accords conclus à ce jour et agir de manière constructive pour rechercher une solution à l'ensemble des problèmes avec l'aide de l'UE.

Pour continuer de progresser dans la résolution des problèmes dans le nord, toutes les parties intéressées devront coopérer dans un esprit constructif et les autorités kosovares devront participer à l'effort en défendant un Kosovo multiethnique et en respectant les besoins spécifiques de la population locale. Le Kosovo a continué d'élaborer un programme pour le nord, ainsi que l'y invitait le Conseil dans ses conclusions de décembre 2011. Les minorités non serbes du nord ont, elles aussi, à gagner d'une normalisation de cette partie du Kosovo.

La situation actuelle pose de multiples problèmes et demande à être améliorée au plus vite. La Commission estime à cet égard que les effets bénéfiques d'un accord de stabilisation et d'association constitueraient un encouragement pour la population de l'ensemble du Kosovo, y compris du nord.

2. RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPEENNE ET LE KOSOVO

Le Kosovo a progressivement renforcé les structures chargées des processus d'intégration européenne. Il a mis sur pied un conseil national pour l'intégration dans l'UE, présidé par le président, qui a pour mission d'encourager les institutions kosovares à mener à bien le programme de réformes européen. Le ministère de l'intégration européenne dirige une task force sur l'intégration dans l'UE et a démontré une bonne aptitude à mobiliser les autres ministères et institutions en coordonnant la contribution détaillée du Kosovo à l'élaboration de la présente étude de faisabilité.

Réexamen de la communication de 2009 «Kosovo - Vers la concrétisation de la perspective européenne»⁴

En 2009, la Commission a publié une communication sur le Kosovo dans laquelle elle recommandait l'adoption, par l'UE, d'un certain nombre de mesures pratiques en vue d'assurer la poursuite des progrès réalisés par le Kosovo dans sa marche vers l'Europe.

L'UE a engagé un dialogue portant sur la libéralisation du régime des visas et présenté la feuille de route sur l'assouplissement de ce régime aux autorités kosovares, lesquelles viennent de soumettre leur premier rapport. En 2011, elle a décidé de prolonger les mesures commerciales autonomes dont bénéficie le Kosovo. Ce dernier a également été associé au système pan-euro-méditerranéen de cumul de l'origine auquel il pourra participer activement lorsqu'un accord commercial sera en place. Le Kosovo poursuit ses préparatifs en vue de son intégration au cadre de surveillance économique et budgétaire. En décembre 2011, le Conseil a déclaré que le développement socioéconomique du Kosovo serait également favorisé par l'adhésion de ce dernier à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement.

En mars 2011, la Commission a recommandé au Conseil de l'autoriser à négocier un accord-cadre permettant au Kosovo de participer à des programmes de l'UE. La Commission et le Kosovo ont achevé trois cycles de dialogue dans le cadre du processus de stabilisation et d'association. Ce dialogue s'est avéré un mécanisme efficace pour superviser et conseiller le Kosovo quant aux mesures qu'il doit adopter pour mener à bien son programme de réformes européen. Il prévoit également des consultations avec des organisations de la société civile.

Le Kosovo bénéficie des programmes de coopération transfrontalière avec l'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et le Monténégro au titre de l'instrument d'aide de préadhésion. Les fonds alloués au Kosovo dans le cadre des programmes Erasmus-Mundus, Tempus et Young Cell ont augmenté. Dans l'ensemble, un montant de 635,4 millions d'EUR a été affecté au Kosovo au titre du cadre financier 2007-2013.

La Commission a lancé avec le Kosovo un dialogue structuré sur l'État de droit qui témoigne de la volonté politique des autorités kosovares et de la Commission de relever les défis en la matière à un stade précoce du processus d'élargissement.

La présence de l'UE au Kosovo

La double fonction de représentant spécial de l'UE et de représentant civil international a été scindée. Le bureau du représentant spécial de l'UE et le bureau de liaison de la Commission européenne ont fusionné en un seul bureau de l'UE, ce qui a renforcé la présence et la

⁴ COM(2009) 534 final.

visibilité de l'UE au Kosovo. La mission EULEX a vu son mandat reconfiguré et réduit pour tenir compte du renforcement des capacités des autorités kosovares. Pour aider ces dernières à régler les problèmes qui subsistent, le mandat d'EULEX a été prolongé jusqu'en juin 2014. Le Kosovo doit maintenir une bonne coopération avec la mission et la soutenir activement dans l'exécution de son mandat. La Commission coopère étroitement avec EULEX pendant toute la reconfiguration de celle-ci pour assurer une transition sans heurts et une aide constante aux autorités kosovares.

Le Kosovo dans le contexte régional

Le Kosovo participe au Conseil de coopération régional, au traité instituant la Communauté de l'énergie, à l'Observatoire des transports de l'Europe du Sud-est, ainsi qu'à l'ALECE et est disposé à prendre part à d'autres initiatives régionales. L'arrangement, adopté en février 2012, qui permet au Kosovo de participer aux mécanismes de coopération régionale, constitue une bonne base pour l'intensification et l'extension de sa participation directe à ces mécanismes, parmi lesquels le traité instituant une communauté des transports, la coopération judiciaire et les dispositifs en matière de politiques sociales et de politiques de l'emploi mis en place dans le cadre des réseaux «Emploi et politique sociale» et «Santé» de l'Europe du Sud-Est. Il devrait également permettre au Kosovo de participer pleinement à la Décennie pour l'intégration des Roms.

3. APPRECIATION

3.1. Aspects politiques

Le système politique du Kosovo repose sur les principes de la démocratie parlementaire, principes inscrits dans sa Constitution et son cadre juridique. Sur les trois dernières années, le Kosovo a consolidé le **fonctionnement des institutions démocratique et le respect de l'État de droit** et créé les institutions nécessaires.

La présidence, le gouvernement et le Parlement sont les principales institutions chargées de faire avancer le processus de réforme. La Cour constitutionnelle a joué un rôle important en tant que garante du respect des principes démocratiques et de la Constitution, grâce, notamment, aux arrêts qu'elle a rendus concernant le mandat du président actuel. La coopération dans le domaine législatif entre le gouvernement et le Parlement s'améliore elle aussi progressivement. Le Kosovo a fait montre d'un attachement suffisant aux principes démocratiques de gouvernance pour que la négociation d'un accord de stabilisation et d'association puisse être amorcée. Pour satisfaire aux obligations découlant de ce type d'accord, il devra poursuivre la mise en œuvre des réformes démocratiques. Pour être plus précis, l'Assemblée et ses différentes commissions doivent renforcer le contrôle qu'elles exercent sur l'exécutif et le secteur de la sécurité, ce qui passe par un examen plus efficace de la législation et un meilleur suivi de la mise en œuvre des lois et des politiques. L'indépendance financière et administrative de l'Assemblée à l'égard du gouvernement demande à être renforcée, ce qui peut s'obtenir avec l'adoption d'une législation sur le statut de ses fonctionnaires. Il importe également de veiller à ce que le gouvernement modifie le projet de budget de l'Assemblée en consultation avec celle-ci avant de lui soumettre la proposition budgétaire pour adoption.

Le Kosovo a organisé des élections régulières tant au niveau central que municipal. Le système électoral permet une concurrence entre différents partis et laisse le libre choix aux électeurs, si bien que différentes coalitions se sont succédé au pouvoir au fil du temps. Les

dernières élections législatives, en 2010/2011, ont démontré qu'il était possible pour de nouvelles formations politiques d'entrer à l'Assemblée. Le Kosovo est prêt à entamer la négociation d'un accord de stabilisation et d'association. Néanmoins, ces élections ayant souffert de graves manquements et de problèmes techniques, il doit veiller à améliorer son cadre juridique, de manière à mieux intégrer les bonnes pratiques et les normes de l'UE, pour répondre aux obligations résultant de ce type d'accord.

Pour ce qui est de l'État de droit, le cadre juridique est complexe du fait de la coexistence de législations héritées de l'ancienne Yougoslavie et de la République fédérale de Yougoslavie ou arrêtées par la MINUK et de nouvelles législations adoptées par le Kosovo. Certains éléments de la réforme législative qui s'impose pour lutter contre la criminalité organisée sont en place, mais plusieurs lois importantes restent à adopter ou à modifier, notamment dans le domaine du blanchiment de capitaux et de la confiscation des avoirs. À court terme, le Kosovo doit faire la preuve de sa réelle détermination à lutter efficacement contre la criminalité organisée, notamment en ouvrant des enquêtes, en étroite coordination avec EULEX. Il doit adopter de nouvelles dispositions législatives sur la confiscation des avoirs et mettre sa législation en matière de prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme en conformité avec l'acquis.

L'application effective du cadre juridique régissant la lutte contre différentes formes de criminalité organisée reste un défi de taille. Pour satisfaire aux obligations imposées par un accord de stabilisation et d'association, le Kosovo doit, en priorité, fournir la preuve tangible qu'il obtient des résultats dans sa lutte contre la criminalité organisée. Il doit aussi continuer à renforcer sa législation et la mise en œuvre de celle-ci, notamment dans les domaines de la prévention et de la lutte contre la traite d'êtres humains, le trafic de drogues et de précurseurs et les trafics d'armes. Il doit également produire des statistiques plus fiables.

Le Kosovo a mis en place d'importants éléments du cadre législatif nécessaire pour lutter contre la corruption, tels que la législation sur la déclaration de patrimoine, sur la prévention des conflits d'intérêt dans l'exercice de fonctions publiques, sur les informateurs, sur les marchés publics et sur le financement des partis politiques. Il importe désormais qu'il obtienne des résultats concrets dans ce domaine.

Au cours des trois dernières années, le parquet et la police ont été réorganisés de façon à renforcer leur capacité à combattre la corruption. Le Kosovo possède également une agence de lutte contre la corruption habilitée à mener des enquêtes et à établir des rapports administratifs et dotée de capacités correspondant à ses missions. À court terme, il doit faire la preuve de sa réelle détermination à lutter efficacement contre la corruption, notamment en ouvrant des enquêtes, en étroite coordination avec EULEX. Il doit adopter une nouvelle stratégie de lutte contre la corruption.

Pour satisfaire aux obligations résultant d'un accord de stabilisation et d'association, le Kosovo doit aussi s'employer à mettre sa législation effectivement en œuvre et instaurer un mécanisme efficace de prévention en matière de lutte contre la corruption. Il doit, en priorité, fournir la preuve tangible qu'il obtient des résultats dans sa lutte contre la corruption: il s'agit notamment de faire aboutir les enquêtes et d'engager des poursuites contre des fonctionnaires, nommés ou élus, coupables de corruption. Le Kosovo doit également produire des statistiques plus fiables dans ce domaine.

Les conclusions du Conseil d'avril 1997 insistent sur l'importance des procédures de réadmission, qui doivent être satisfaisantes. Le Kosovo a adopté une loi en la matière dans le

cadre du processus d'assouplissement du régime des visas et continue à coopérer dans ce domaine avec les États membres de l'UE. Il doit mettre pleinement en œuvre sa loi sur la réadmission et veiller à la réinsertion des personnes après leur retour.

Sur les trois dernières années, le Kosovo a adopté une législation introduisant de grandes réformes judiciaires qui, guidées par les principes d'impartialité, d'indépendance, de responsabilité et d'efficacité, modifient la structure du système juridictionnel et du ministère public. Un conseil des procureurs a été mis sur pied et le conseil judiciaire a été renforcé. Les principales institutions du système judiciaire sont en place, même si seuls des juges d'EULEX siègent au tribunal de Mitrovica-nord. Elles ont progressivement renforcé leurs capacités et ont une bonne compréhension de la façon de faire progresser les réformes. Les efforts consentis pour résorber l'arriéré judiciaire le plus ancien commencent lentement à porter leurs fruits. Dans la mise en œuvre de la nouvelle structure juridictionnelle, le Kosovo doit veiller à préserver les compétences du procureur spécial chargé de la criminalité organisée, des crimes de guerre et de la corruption.

Il est manifeste que le Kosovo doit faire face à de nombreux défis importants dans ce domaine. Pour satisfaire aux obligations qu'implique un accord de stabilisation et d'association, il doit continuer à améliorer l'efficacité et l'impartialité de l'appareil judiciaire et renforcer l'obligation qui lui est faite de rendre des comptes. Il doit mener à bien la mise en œuvre des quatre grandes lois de la réforme judiciaire, y compris en assurant leur cohérence. Il doit prendre des mesures pour résorber l'ensemble de l'arriéré judiciaire. Les autorités kosovares doivent assurer la sécurité et la protection des juges, des procureurs, des témoins et des plaignants, ainsi que du personnel de la justice. Le Kosovo doit faire en sorte que les procès se déroulent dans des locaux adaptés et dans le respect des procédures judiciaires. Le recrutement de juges et de procureurs issus de minorités doit se poursuivre, ainsi que le prévoit le cadre législatif.

Le cadre juridique définissant les conditions de base qui garantissent une fonction publique stable et professionnelle est, pour l'essentiel, en place. La législation en la matière s'inspire des conceptions les plus récentes de l'**administration publique** en Europe. Les capacités de l'administration publique sont plus développées au niveau central qu'au niveau municipal. Le Kosovo s'est par ailleurs doté d'un médiateur, qui est l'un des principaux organes indépendants chargés de promouvoir les droits de l'homme et les droits fondamentaux. Celui-ci doit néanmoins faire face à des problèmes de budget et de locaux.

À court terme, le Kosovo doit adopter les textes d'exécution nécessaires concernant la fonction publique et les salaires des fonctionnaires. Il doit en outre allouer des locaux au médiateur et garantir son indépendance budgétaire. Le gouvernement doit inclure, sans la modifier, la proposition de projet de budget du médiateur au projet de budget global présenté au Parlement.

Par ailleurs, le Kosovo doit poursuivre la mise en œuvre des réformes qui s'imposent dans l'administration publique. Pour satisfaire aux obligations découlant d'un accord de stabilisation et d'association, il doit progresser dans l'exécution de sa stratégie et de son plan d'action pour l'administration publique et dans la mise en œuvre de la législation y afférente. Il doit aussi garantir la pérennité de la réforme de l'administration publique, notamment en allouant les fonds et les effectifs nécessaires. Le pourcentage de personnes employées dans l'administration publique qui sont issues de minorités doit augmenter. Une administration publique efficace et professionnelle est essentielle à la bonne mise en œuvre d'un accord.

La Constitution du Kosovo et son cadre législatif général garantissent les **droits de l'homme** fondamentaux et la **protection des minorités**. Bien que le Kosovo ne soit pas membre des Nations unies ni du Conseil de l'Europe, sa Constitution dispose que leurs principales conventions et protocoles sont directement applicables sur son territoire et priment le droit kosovar. Sur les trois dernières années, le Kosovo a pris des mesures pour mettre ces dispositions en pratique.

Le Kosovo doit relever plusieurs défis de taille pour satisfaire aux obligations imposées par un accord de stabilisation et d'association. Ce domaine est particulièrement important compte tenu du nouveau cadre stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie et du plan d'action qui l'accompagne, adoptés par le Conseil en juin 2012. Le Kosovo doit enquêter et engager des poursuites chaque fois que des journalistes sont victimes d'agressions. Il doit aussi mener à terme la procédure parlementaire requise pour modifier les dispositions du code pénal relatives à la responsabilité pénale des médias et à la protection des sources des journalistes. Il doit également rationaliser et simplifier la pléthore d'organes compétents en matière de protection des droits de l'homme et des droits fondamentaux pour permettre un suivi efficace et une application effective du cadre juridique dans ce domaine. Il doit progresser dans l'application effective des droits de propriété, par exemple en réduisant le nombre de dossiers en souffrance et en améliorant l'exécution des décisions administratives et judiciaires. Il est nécessaire de poursuivre l'alignement de la législation sur la protection des données à caractère personnel sur les normes de l'UE et de renforcer les capacités administratives dans ce domaine.

Le Kosovo dispose d'un cadre législatif, notamment de garanties constitutionnelles, permettant d'assurer la protection des minorités. En vertu de la Constitution, la convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales est directement applicable au Kosovo. Les minorités sont bien représentées à l'Assemblée et dans les fonctions politiques au niveau du gouvernement.

Avec le soutien massif de la communauté internationale, le Kosovo a continué d'offrir une possibilité de retour aux personnes déplacées. Dans l'ensemble, plus de 23 000 personnes appartenant à des minorités sont rentrées au Kosovo depuis 2000.

Le Kosovo a également commencé à mettre en œuvre le processus de décentralisation, notamment en créant de nouvelles municipalités dont la population est majoritairement issue de minorités. À court terme, il doit veiller à l'existence d'un organe permettant une consultation directe des communautés religieuses, notamment de l'Église orthodoxe serbe, sur la promotion et la protection du patrimoine culturel et religieux.

Pour satisfaire aux obligations découlant d'un accord de stabilisation et d'association, les autorités doivent favoriser un Kosovo multiethnique en créant les conditions nécessaires pour que les Serbes du Kosovo éprouvent le sentiment de faire partie de l'avenir du Kosovo et pour faciliter le retour des personnes désireuses d'y revenir. La Commission espère également que le Kosovo poursuivra le processus de décentralisation, notamment dans les nouvelles municipalités, contribuant ainsi à l'intégration des Serbes du Kosovo. Il est nécessaire d'allouer un budget, du personnel et des locaux au bureau du commissaire aux langues.

Le Kosovo doit aussi mettre en œuvre la législation relative à la protection du patrimoine culturel et de l'Église orthodoxe serbe, notamment les lois relatives au centre historique de Prizren et au village de Velika Hoča/Hoçë e Madhe. Le radiodiffuseur de service public kosovar doit assurer la radiodiffusion en langue serbe. Les attaques motivées par

l'appartenance ethnique ou religieuse doivent faire l'objet d'enquêtes et leurs auteurs doivent être traduits en justice. La discrimination doit être combattue. En ce qui concerne les communautés rom, ashkali ou égyptienne, qui vivent toujours dans des conditions très précaires, le Kosovo doit démontrer des progrès dans la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action, notamment en y affectant les ressources nécessaires.

Pour ce qui est des crimes de guerre, le Kosovo a maintenu sa bonne coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Il doit aussi soutenir les travaux de l'équipe spéciale d'enquête d'EULEX.

3.2. Aspects économiques

Le Kosovo a mis en œuvre les premières réformes essentielles à la mise en place d'une économie de marché parfaitement viable, ce qui, ainsi que le prévoient les conclusions du Conseil d'avril 1997, est suffisant pour établir des relations contractuelles avec les Balkans occidentaux. Il n'en reste pas moins que l'économie kosovare doit faire face à de nombreux problèmes de taille. Le chômage est très élevé et le secteur privé reste faible. L'économie informelle est importante et l'État de droit doit être renforcé de manière à améliorer le climat des affaires et à soutenir le développement du secteur privé. Des efforts considérables restent à fournir pour mieux cibler les politiques économiques, assainir le budget, créer de l'emploi et améliorer la compétitivité, ainsi que pour promouvoir les investissements privés, en vue de parvenir à une croissance à la fois plus durable et plus inclusive.

3.3. Aptitude à assumer les obligations découlant d'un accord de stabilisation et d'association

L'analyse de la Commission confirme que, dans la majorité des domaines, le Kosovo a mis en place des éléments du cadre législatif et s'est doté des capacités administratives de base, ce qui est suffisant pour entamer la négociation d'un accord de stabilisation et d'association. Par ailleurs, le document de travail des services de la Commission précise que des lacunes importantes subsistent et que le Kosovo devra résoudre de nombreuses questions pour satisfaire aux obligations résultant de ce type d'accord.

Le commerce est un secteur essentiel dans le cadre d'un accord de stabilisation et d'association. Le Kosovo mène une politique libérale d'échanges et est une économie très ouverte avec peu de restrictions aux échanges. Il est membre de l'ALECE, qui prévoit un régime de franchise de droits pour tous les produits industriels et agricoles. Le Kosovo bénéficie également d'un accès en franchise de droits au marché de l'Union pour les produits manufacturés et la plupart des produits agricoles dans le cadre du régime autonome de l'UE. Il prend actuellement des mesures pour moderniser le cadre réglementaire régissant la libre circulation des marchandises et le rapprocher de l'acquis en adoptant des nouvelles dispositions législatives conformes aux normes de l'UE et en éliminant les réglementations qui ne sont pas compatibles avec celles-ci.

Le ministère du commerce et de l'industrie est en cours de réorganisation, le but étant d'améliorer sa capacité à gérer le volet commercial d'un accord de stabilisation et d'association. Sa restructuration n'est pas encore tout à fait achevée. En conséquence, à court terme, le Kosovo doit mettre en œuvre la décision du gouvernement portant restructuration du ministère et mettre en place une structure pour mener et coordonner les négociations. Pour mieux appréhender les effets que les dispositions commerciales d'un accord de stabilisation et

d'association exerceront sur son économie, le Kosovo doit procéder à une étude analytique qui lui permettra notamment de définir clairement ses priorités en matière de négociation.

Il est d'autres domaines dans lesquels le Kosovo doit progresser s'il veut satisfaire aux obligations imposées par un accord de stabilisation et d'association. Il doit notamment mettre en œuvre le cadre juridique régissant les questions relatives aux échanges, à la concurrence et au marché intérieur. Il doit mettre un frein aux pratiques persistantes d'abattage et de commerce illégaux d'animaux et renforcer les contrôles sur les marchés aux bestiaux. Le Kosovo gagnerait à améliorer ses statistiques commerciales.

Pour satisfaire aux obligations découlant d'un accord de stabilisation et d'association, le Kosovo doit renforcer les installations dédiées aux contrôles vétérinaires et phytosanitaires des importations, de même que les capacités de transfert des échantillons. Il convient de finaliser le transfert des inspecteurs chargés des inspections alimentaires et vétérinaires des municipalités à l'agence alimentaire et vétérinaire du Kosovo. Il est nécessaire d'alimenter de manière systématique la base de données relative à l'identification, à l'enregistrement et aux mouvements des animaux et d'agréer les laboratoires effectuant des contrôles alimentaires.

4. CONCLUSIONS GENERALES ET RECOMMANDATIONS

Le Kosovo a réalisé des progrès considérables dans sa marche vers l'UE depuis le conflit de la fin des années 90. Il s'est doté d'un cadre juridique et institutionnel stable, nécessaire pour garantir la gouvernance démocratique, ainsi que la protection des droits de l'homme, de toutes les minorités vivant sur son territoire et des droits des populations de retour.

Les pans essentiels du cadre juridique et institutionnel permettant de garantir l'État de droit sont en place. La législation offre des garanties solides en matière d'indépendance du pouvoir judiciaire. Les principales institutions judiciaires ont commencé à accomplir leurs tâches. Le cadre juridique nécessaire à une fonction publique stable et professionnelle est lui aussi, pour l'essentiel, en place.

Le Kosovo a mis en œuvre les premières réformes essentielles à la mise en place d'une économie de marché viable. Il mène une politique libérale d'échanges et est, de manière générale, une économie très ouverte avec peu de restrictions aux échanges. L'un des principaux problèmes économiques auxquels il doit faire face est le chômage, qui affiche des taux très élevés.

En participant au dialogue, facilité par l'UE, avec la Serbie, le Kosovo a démontré son attachement à la stabilité et à la coopération régionales. Il a également noué de bonnes relations avec la plupart de ses voisins. Il participe à certaines enceintes régionales et a assuré la présidence de l'ALECE.

Sur les trois dernières années, le Kosovo a amélioré sa capacité à satisfaire aux obligations découlant d'un accord de stabilisation et d'association. Dans les Balkans occidentaux, il est actuellement le seul à ne pas encore avoir établi de relations contractuelles avec l'UE et à ne pas encore bénéficier de l'assouplissement du régime des visas. En ce qui concerne le commerce, il bénéficie des mesures commerciales autonomes de l'UE.

D'un point de vue juridique, l'UE peut conclure un accord de stabilisation et d'association avec le Kosovo sur la base des articles 217 et 218 du TFUE, d'une manière qui respecte les positions de ses États membres sur le statut du Kosovo. Le Conseil a confirmé à plusieurs

reprises la perspective européenne des Balkans occidentaux. Plus récemment, en décembre 2011, il a confirmé cette perspective pour le Kosovo, dont les ambitions européennes bénéficient d'un soutien fort de la part de l'opinion publique.

La situation dans le nord du Kosovo reste un défi important pour le Kosovo et la région des Balkans occidentaux dans son ensemble, ainsi que pour l'UE. Toutes les parties concernées doivent contribuer de manière positive et proactive à la recherche d'une solution. Il appartient aux autorités kosovares de défendre un Kosovo multiethnique. Elles doivent créer les conditions requises pour que les Serbes du Kosovo éprouvent le sentiment que ce dernier est à même de leur offrir un avenir. La situation actuelle n'est pas un obstacle à la négociation d'un accord de stabilisation et d'association, mais elle devra s'améliorer pour que le Kosovo puisse satisfaire aux obligations découlant d'un tel accord. La conclusion d'un accord de stabilisation et d'association ne pourrait être que bénéfique pour les habitants du nord du Kosovo. L'UE est résolue à aider l'ensemble des parties intéressées à trouver des solutions pour améliorer les conditions de vie dans cette partie du Kosovo.

L'analyse présentée dans le document de travail des services de la Commission et résumée dans la présente communication donne à penser que, de manière générale, le Kosovo est prêt à engager des négociations en vue de la conclusion d'un accord de stabilisation et d'association. Il est par ailleurs essentiel qu'il continue à mettre en œuvre de bonne foi tous les accords conclus à ce jour entre Belgrade et Pristina et qu'il agisse de manière constructive pour rechercher une solution à l'ensemble des problèmes avec l'aide de l'UE. Sur cette base, la Commission proposera des directives de négociation en vue de la conclusion d'un accord, lorsque le Kosovo aura pris les mesures ci-après:

- *État de droit*: faire la preuve de sa réelle détermination à lutter efficacement contre la criminalité organisée et la corruption, notamment en ouvrant des enquêtes et en veillant à maintenir une bonne coopération avec EULEX. Soutenir les travaux de l'équipe spéciale d'enquête. Veiller, lors de la mise en œuvre de la nouvelle structure juridictionnelle, à préserver les compétences du procureur spécial chargé de la criminalité organisée, des crimes de guerre et de la corruption. Adopter la législation sur la confiscation des avoirs et revoir la loi sur la prévention du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme. Adopter une nouvelle stratégie de lutte contre la corruption.
- *Administration publique*: adopter les textes d'exécution nécessaires concernant la fonction publique et les salaires des fonctionnaires. Allouer des locaux au médiateur et garantir son indépendance budgétaire en obligeant le gouvernement à inclure, sans la modifier, la proposition de projet de budget du médiateur au projet de budget global présenté au Parlement.
- *Protection des minorités*: veiller à l'existence d'un organe permettant une consultation directe des communautés religieuses, notamment de l'Église orthodoxe serbe, sur la promotion et la protection du patrimoine culturel et religieux.
- *Commerce*: mettre en œuvre la décision du gouvernement portant restructuration du ministère du commerce et de l'industrie, mettre en place un mécanisme pour mener et coordonner les négociations internes au Kosovo et préparer une analyse d'impact portant sur le volet commercial d'un accord de stabilisation et d'association.

Le Kosovo doit continuer à faire montre de sa détermination à mener à bien l'ensemble de son programme de réformes européen, notamment en alignant davantage sa législation sur l'acquis. Pour satisfaire aux obligations découlant d'un accord de stabilisation et d'association, il doit, en particulier, progresser dans les domaines ci-après:

- *État de droit*: fournir, en priorité, la preuve tangible qu'il obtient des résultats dans sa lutte contre la criminalité organisée et la corruption et renforcer la législation et la mise en œuvre de celle-ci, notamment dans les domaines de la prévention et de la lutte contre la traite d'êtres humains, le trafic de drogues et de précurseurs et les trafics d'armes. Améliorer la fiabilité des statistiques en matière de lutte contre la grande criminalité et la criminalité organisée, ainsi qu'en matière de lutte contre la corruption. Soutenir activement EULEX dans l'exécution de son mandat, y compris l'équipe spéciale d'enquête. Garantir la réadmission de ses ressortissants présents de manière illégale sur le territoire d'un État membre.
- *Judiciaire*: prendre des mesures pour résorber l'ensemble de l'arriéré judiciaire. Mettre la réforme judiciaire en œuvre notamment en veillant à la cohérence des lois sur les juridictions, le conseil judiciaire, le conseil des procureurs et le ministère public. Prévoir des mesures adaptées pour assurer la sécurité et la protection des juges et du personnel de la justice, des procureurs, des témoins et des plaignants et mettre en place des mesures de protection efficaces contre les menaces ou les intimidations. Faire en sorte que les procès se déroulent dans des locaux adaptés et dans le respect des procédures judiciaires. Continuer à recruter des juges et des procureurs issus de minorités, ainsi que le prévoit le cadre législatif.
- *Administration publique*: progresser dans l'exécution de sa stratégie et de son plan d'action pour l'administration publique et dans la mise en œuvre de la législation y afférente. Garantir la pérennité de la réforme de l'administration publique, notamment en allouant les fonds et les effectifs nécessaires. Augmenter le pourcentage de personnes issues de minorités dans l'administration publique.
- *Réforme électorale et Assemblée*: faire en sorte que le cadre juridique régissant les élections reflète mieux les bonnes pratiques en vigueur dans l'UE et que sa mise en œuvre soit également conforme aux normes internationales. Renforcer le contrôle que l'Assemblée exerce sur l'exécutif et le secteur de la sécurité, ce qui passe par un examen plus efficace de la législation et un meilleur suivi de la mise en œuvre des lois et des politiques. Renforcer l'indépendance financière et administrative de l'Assemblée à l'égard du gouvernement, notamment en adoptant une législation sur le statut de ses fonctionnaires et veiller à ce que le projet de budget de l'Assemblée soit modifié en consultation avec celle-ci par le gouvernement avant de lui être soumis pour adoption.
- *Droits de l'homme et droits fondamentaux*: enquêter et engager des poursuites chaque fois que des journalistes sont victimes d'agressions et mener à terme la procédure parlementaire requise pour modifier les dispositions du code pénal relatives à la responsabilité pénale des médias et à la protection des sources des journalistes. Rationaliser et simplifier la pléthore d'organes compétents en matière de protection des droits de l'homme et des droits fondamentaux pour permettre un suivi efficace et une application effective du cadre juridique dans ce domaine. Progresser dans l'application effective des droits de propriété, par exemple en réduisant le nombre de dossiers en souffrance et en améliorant l'exécution des décisions

administratives et judiciaires. Aligner la législation relative à la protection des données à caractère personnel sur les normes européennes et mettre l'accent sur sa mise en œuvre, notamment en rédigeant des textes d'exécution et en renforçant les capacités administratives.

- *Protection des minorités:* défendre un Kosovo multiethnique et créer les conditions nécessaires pour que les Serbes du Kosovo éprouvent le sentiment de faire partie de l'avenir du Kosovo et pour que les personnes désireuses d'y revenir puissent le faire. Poursuivre le processus de décentralisation, notamment dans les nouvelles municipalités. Allouer un budget, du personnel et des locaux au bureau du commissaire aux langues. Mettre en œuvre la législation relative à la protection du patrimoine culturel et de l'Église orthodoxe serbe. Veiller à ce que le radiodiffuseur de service public assure la radiodiffusion en langue serbe. Enquêter sur les agressions motivées par l'appartenance ethnique ou religieuse, engager des poursuites et traduire leurs auteurs en justice. Progresser dans la mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action en faveur des communautés rom, ashkali et égyptienne, notamment en y affectant les ressources nécessaires.
- *Commerce et marché intérieur:* mettre en œuvre le cadre juridique régissant les questions relatives aux échanges, à la concurrence et au marché intérieur. Mettre un frein aux pratiques persistantes d'abattage et de commerce illégaux d'animaux et renforcer les contrôles sur les marchés aux bestiaux. Améliorer les statistiques commerciales.
- *Questions vétérinaires et phytosanitaires:* renforcer les installations dédiées aux contrôles vétérinaires et phytosanitaires des importations, de même que les capacités de transfert des échantillons. Renforcer les contrôles alimentaires et phytosanitaires, notamment en finalisant le transfert des inspecteurs chargés des inspections alimentaires et vétérinaires des municipalités à l'agence alimentaire et vétérinaire du Kosovo. Alimenter de manière systématique la base de données relative à l'identification, à l'enregistrement et aux mouvements des animaux et agréer les laboratoires effectuant des contrôles alimentaires.

La Commission invite le Kosovo à intensifier ses réformes dans ces domaines et à mettre l'accent sur la mise en œuvre. C'est de lui que dépend le rythme des progrès. Un consensus politique et public sur le programme de réformes européen est essentiel pour assurer la mise en œuvre rapide de celui-ci. La Commission continuera à suivre les progrès du Kosovo à travers le dialogue mené dans le cadre du processus de stabilisation et d'association, le dialogue structuré sur l'État de droit et le dialogue sur les visas, ainsi que dans ses rapports périodiques de suivi.