

Conclusions concernant le Kosovo¹

Le Kosovo a progressé dans la réalisation des priorités essentielles du partenariat européen, notamment en renforçant son cadre juridique relatif aux **critères politiques**. Il doit maintenant accorder la priorité à la mise en œuvre. Moins de deux ans après la déclaration d'indépendance, les institutions sont en place et remplissent leurs missions en coopération avec les organisations internationales compétentes, mais la capacité de l'administration publique et de l'assemblée a tout particulièrement besoin d'être renforcée. Des efforts soutenus s'imposent pour réformer le système judiciaire et intensifier la lutte contre la corruption, la criminalité organisée et le blanchiment de capitaux. Dans la pratique, la coopération avec la mission «État de droit» de l'UE (EULEX) ne répond pas aux engagements politiques et doit être améliorée dans plusieurs domaines relevant de son mandat.

La sécurité est stable, mais précaire. Plusieurs incidents, notamment la détérioration de biens appartenant à EULEX, sont à déplorer. Globalement, l'ordre public a été maintenu. Les autorités kosovares n'exercent pas un contrôle total sur l'ensemble du territoire, notamment dans le nord. Des structures parallèles continuent de coexister et des élections municipales partielles parallèles ont été organisées il y a peu. Le gouvernement doit veiller à mieux intégrer l'ensemble des communautés, notamment les Serbes du Kosovo, et à consolider l'État de droit, avec l'aide d'EULEX. La communauté serbe du Kosovo doit participer de manière plus constructive aux institutions kosovares pour tirer un meilleur parti de l'aide communautaire et de la perspective européenne. Les élections municipales à venir et la décentralisation étendue revêtiront une importance particulière à cet effet. Par ailleurs, l'appui de Belgrade est attendu à cet égard. De nouveaux efforts de réconciliation contribueraient à améliorer la stabilité dans la région et favoriseraient le développement socio-économique.

S'agissant de la *démocratie* et *l'État de droit*, les autorités kosovares ont largement respecté les dispositions constitutionnelles pertinentes dans l'exercice de leur mission. Néanmoins, les progrès ont été limités en ce qui concerne la consolidation de l'État de droit.

Le plan d'action annuel de l'assemblée pour 2009 a été adopté et est conforme à la stratégie législative du gouvernement. Il n'en demeure pas moins que la capacité de cette dernière d'étudier les projets de loi et de suivre la mise en œuvre de la législation après son adoption reste faible. Le parlement n'exerce qu'un contrôle limité sur l'exécutif. Il y a lieu de renforcer la capacité de la commission pour l'intégration européenne de contrôler la compatibilité de la législation adoptée avec les normes de l'UE.

Les principales structures du *gouvernement* sont en place, la stabilité politique a été maintenue et la réforme des administrations locales a progressé. Une nouvelle version, améliorée, du plan d'action pour la mise en œuvre du partenariat européen a été adoptée en août. Le Kosovo doit maintenant concentrer ses efforts sur sa mise en œuvre et la placer au centre de ses priorités. La coordination interministérielle, nécessaire pour faire avancer le programme de réformes européen, reste faible. Il est essentiel que le Kosovo dispose de structures administratives efficaces dans ce domaine s'il veut concrétiser la perspective européenne. L'agence pour la coordination du développement et l'intégration européenne a amélioré ses capacités de coordination, mais manque de l'appui politique à haut niveau nécessaire pour mener à bien un réel processus d'intégration européenne.

La *réforme de l'administration publique* a progressé. Les missions et compétences au sein de l'administration publique ont été revues et la majorité des recommandations formulées à cette occasion ont été mises en œuvre, mais certains actes juridiques essentiels doivent encore être adoptés. L'ingérence politique dans la fonction publique et dans le processus de recrutement des fonctionnaires reste préoccupante. Des efforts soutenus s'imposent pour renforcer les

¹ Selon le statut défini par la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies.

capacités de l'ensemble de l'administration publique kosovare et mettre en place le cadre d'une fonction publique professionnelle, responsable, indépendante et fondée sur le mérite, capable d'exécuter en toute efficacité les politiques gouvernementales. Il convient de renforcer davantage le bureau du médiateur. L'administration publique reste faible.

Des progrès limités ont été observés en ce qui concerne le *système judiciaire* dont le processus de réforme n'en est encore qu'à ses débuts. La Cour constitutionnelle est en place et ses membres ont été nommés. Le nouveau système informatique de gestion est opérationnel dans la plupart des cours et tribunaux. Le tribunal de Mitrovica a rouvert ses portes et a recommencé à juger des affaires criminelles, avec l'aide d'EULEX. Les membres du conseil de la magistrature ont été nommés. Des progrès ont été enregistrés en matière de jugement des crimes de guerre.

Il convient néanmoins de redoubler d'efforts pour améliorer l'indépendance et le professionnalisme de l'appareil judiciaire kosovar. L'arriéré judiciaire est considérable, tant au civil qu'au pénal, et il n'existe aucun mécanisme disciplinaire efficace applicable aux juges. Le gouvernement et la communauté serbe du Kosovo doivent consentir des efforts constructifs pour assurer l'intégration de cette dernière dans le système judiciaire. L'appareil judiciaire kosovar reste faible et inefficace. L'État de droit n'est pas établi partout dans le pays, notamment dans le nord.

L'agence de *lutte contre la corruption* est opérationnelle, a renforcé ses capacités, mais dispose de pouvoirs limités. Bien qu'un certain nombre de mesures aient été adoptées, la corruption reste endémique dans bon nombre de secteurs et continue de susciter de graves inquiétudes. Le cadre législatif dans ce domaine est toujours incomplet. Le financement des partis politiques n'est régi par aucune loi. Le Kosovo doit encore adopter une stratégie et un plan d'action pour lutter contre la corruption. La coopération entre les différents acteurs de la lutte contre la corruption demande à être sensiblement renforcée et l'indépendance de l'agence pour la lutte contre la corruption doit être garantie. Le Kosovo doit commencer à engranger des résultats en matière d'enquêtes, d'actes d'accusation, de poursuites et de condamnations dans les affaires de corruption.

La Constitution garantit le respect des *droits de l'homme* et la *protection des minorités* et énumère les principaux instruments et accords internationaux directement applicables au Kosovo. Néanmoins, des efforts supplémentaires s'imposent pour assurer la protection de ces droits dans la pratique, le Kosovo devant notamment faire preuve de détermination dans l'adoption de mesures visant à intégrer ses différentes communautés.

La réticence de la communauté serbe du Kosovo, notamment dans le nord, à participer aux institutions du pays constitue un obstacle majeur. Tant le gouvernement que la communauté serbe doivent s'employer résolument à résoudre ce problème. Pour ce faire, il importe également que la Serbie adopte une attitude plus constructive.

Des progrès limités ont été constatés sur le plan des *droits civils et politiques*. S'agissant de *l'accès à la justice*, le système d'aide judiciaire fonctionne, mais demande à être encore renforcé. Des avancées ont été observées dans les *prisons* et autres établissements correctionnels, mais certains problèmes subsistent concernant, notamment, les conditions de détention des malades mentaux et des jeunes délinquants et leur réinsertion après leur libération. De timides progrès ont été enregistrés en matière de prévention de la *torture* et des *mauvais traitements* ainsi qu'en matière de lutte contre *l'impunité*.

La liberté d'expression n'est pas pleinement garantie dans la pratique et *des cas d'ingérence politique dans le travail des médias ont été relevés*. Le cadre juridique applicable à *la liberté de réunion et d'association* a été étoffé.

Il convient d'impliquer davantage la *société civile* dans la formulation et l'exécution des politiques. Des progrès ont été constatés en matière de *liberté de culte*, notamment en ce qui concerne la reconstruction des sites religieux. Des efforts restent à faire pour encourager la

réconciliation entre les différentes communautés religieuses. Aucune loi sur les *personnes disparues* n'a encore été adoptée et la question de la compensation des familles dont l'un des membres a disparu reste à régler.

Les *droits économiques et sociaux* ne sont que partiellement garantis. La protection des *femmes* contre toutes les formes de violence doit être considérablement améliorée. Le travail et la traite des enfants restent préoccupants et il y a lieu de redoubler d'efforts pour garantir les droits des *enfants*. Le gouvernement a adopté un plan d'action en faveur des personnes handicapées, mais l'intégration et la protection de ces dernières et des groupes socialement vulnérables ne sont pas encore totalement assurées. La *discrimination* pose toujours problème et exige du gouvernement qu'il lance davantage de campagnes de sensibilisation. Il existe des lois et des stratégies, mais leur mise en œuvre laisse à désirer. Le cadre institutionnel et juridique en matière de *droits de propriété* a été renforcé. L'incapacité des autorités à appliquer leurs décisions dans l'ensemble du Kosovo constitue toujours un obstacle majeur à la protection des droits de propriété. Pour sa part, la sécurité des biens religieux est généralement assurée.

En ce qui concerne *les droits culturels et les droits et la protection des minorités*, la législation en vigueur prévoit une protection élevée des minorités et des droits culturels, mais ceux-ci ne sont pas suffisamment garantis dans la pratique. Seules de timides avancées sont à signaler en ce qui concerne la réconciliation des communautés, qui est un défi majeur pour les autorités. Les retours volontaires de *réfugiés* et de *personnes déplacées à l'intérieur des frontières* restent peu nombreux. Les différends entre certaines municipalités et l'église orthodoxe serbe à propos de terres contestées n'ont pas encore été réglés.

Les communautés rom, ashkali et égyptienne connaissent toujours des conditions de vie très difficiles et sont fréquemment en butte aux discriminations. Des mesures s'imposent d'urgence pour reloger les familles roms qui vivent dans des conditions dangereuses et inacceptables dans les zones contaminées au plomb du nord du Kosovo. Les autorités doivent redoubler d'efforts pour aller à la rencontre de toutes les minorités et assurer leur protection ainsi que leur intégration.

En ce qui concerne les *questions régionales et les obligations internationales*, le Kosovo a continué de coopérer avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) au cours de la période de référence. L'UE ne cesse d'insister sur le fait que la coopération régionale doit être ouverte à tous, sous peine d'échouer, et regrette que les désaccords sur les modalités de la participation du Kosovo aux enceintes régionales aient empêché ce dernier de prendre part à plusieurs événements régionaux majeurs. Le Kosovo a adopté de nouveaux cachets douaniers dont la conformité à la résolution 1244/99 du Conseil de sécurité des Nations unies a été notifiée à la Commission européenne et aux partenaires de l'ALECE par le Représentant spécial du Secrétaire général des Nations unies. La Serbie n'en reconnaît pas la validité, remettant en doute leur conformité à la résolution 1244/99. Le Kosovo et la Serbie doivent s'accorder sur des solutions pragmatiques pour que les principales enceintes régionales puissent continuer d'assumer leur rôle de promotion de la coopération régionale et du développement.

Jusqu'ici, **l'économie** du Kosovo n'a été que modérément touchée par la crise. Le PIB a continué de croître, mais était très faible au départ, et le chômage est resté très élevé. La forte inflation a laissé la place à une déflation à la suite de la chute des prix des importations. Les faiblesses de l'État de droit, la faible diversification des capacités de production par ailleurs très limitées, de même que l'insuffisance des infrastructures dans les domaines des transports et de l'énergie restent autant de freins majeurs au développement économique. Les politiques budgétaires sont établies sur la base de besoins ponctuels et ne sont pas systématiquement liées au cadre politique à moyen terme. L'approvisionnement en énergie a gagné en stabilité, au prix d'une augmentation des subventions accordées sur le budget.

En ce qui concerne les **critères économiques**, le Kosovo a très peu progressé dans la mise en place d'une économie de marché viable. Il devra entreprendre des réformes en profondeur et consentir des investissements considérables pour être à même de faire face, à long terme, aux pressions concurrentielles et aux forces du marché au sein de l'Union.

Un large consensus a été maintenu sur les politiques de libre marché. L'utilisation de l'euro, une dette extérieure peu élevée et un niveau d'exportations très bas ont protégé l'économie des effets négatifs de la récession mondiale. Le secteur bancaire est resté sain, rentable et bien capitalisé. La croissance économique a été alimentée par l'expansion constante du crédit et l'augmentation de l'aide étrangère. Après avoir affiché un excédent significatif l'année précédente, le budget 2008 a accusé un léger déficit. Les recettes budgétaires ont légèrement augmenté. En juin, le Kosovo a adhéré au Fonds monétaire international et à la Banque mondiale.

Cependant, le déficit commercial, déjà important, a continué de se creuser, notamment en raison des importations massives de machines et d'équipements de transport destinés à un vaste programme de construction routière. La viabilité tant des comptes extérieurs que des finances publiques s'est encore détériorée, du fait, principalement, d'une mauvaise programmation et d'un manque de mise en œuvre des politiques. Les exportations, déjà très faibles, ont fortement chuté en 2009 en raison de la crise économique. Les statistiques économiques restent inadaptées. Le coût du financement reste élevé, les banques continuant d'appliquer de fortes primes de risque aux prêts commerciaux. Les subventions et les transferts budgétaires ont augmenté. Les faiblesses de l'État de droit, la corruption, endémique dans bon nombre de secteurs, et l'incertitude entourant les droits de propriété sont toujours autant d'obstacles majeurs au développement économique. Le chômage reste très élevé. Peu de progrès ont été réalisés dans l'intégration des jeunes au marché du travail. Le secteur informel continue de poser un sérieux problème.

Les progrès réalisés par le Kosovo dans l'alignement de sa législation et de ses politiques sur les **normes européennes** sont mitigés. Le cadre juridique a continué de s'étoffer dans les domaines des douanes, de la fiscalité, de l'éducation et de la police. Par ailleurs, le rapprochement des législations ne fait que débiter pour ce qui est de l'environnement, de la concurrence, de la propriété intellectuelle, de l'énergie et de la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Enfin, la mise en œuvre des normes européennes reste limitée en ce qui concerne le contrôle financier et les statistiques, la protection des données, ainsi que la lutte contre le blanchiment de capitaux et la criminalité organisée.

S'agissant du **marché intérieur** de l'UE, des progrès ont été enregistrés en matière de *libre circulation des marchandises*. Néanmoins, la transposition et la mise en œuvre de la législation et des pratiques européennes n'en sont qu'à leur début et les capacités administratives restent faibles. L'alignement est insuffisant dans les domaines de la *libre circulation des personnes et des services et du droit d'établissement*. Des efforts soutenus sont nécessaires pour progresser dans le domaine de la *libre circulation des capitaux*, notamment pour renforcer la régulation du secteur financier.

Les recettes *douanières* ont augmenté grâce à une plus grande efficacité de l'administration des douanes. Le code des douanes et accises a été adopté et la réglementation douanière est compatible avec les normes européennes. Il n'en reste pas moins que les capacités administratives demandent à être considérablement renforcées et que la lutte contre la corruption doit s'intensifier dans le secteur douanier. Les droits de douane ne sont toujours pas perçus dans le nord du Kosovo. Les douaniers d'EULEX assurent la surveillance des deux postes frontière situés dans le nord du pays, ce qui a permis d'y réduire les activités de contrebande. Le cadre juridique en matière de *fiscalité* a continué de s'étoffer et des taux de taxation moins élevés sont entrés en vigueur. Des efforts supplémentaires s'imposent pour

améliorer la capacité administrative dans ce domaine et réduire la taille de l'économie informelle.

Le Kosovo a adopté pratiquement tous les textes d'application et créé un organe de contrôle dans le domaine des *marchés publics*. Néanmoins, la mise en œuvre pratique de la législation pose de sérieux problèmes. Les autorités doivent enquêter de manière efficace sur les affaires de corruption présumée et le contrôle de l'exécution des marchés demande à être considérablement renforcé. Quant aux responsables des marchés publics, ils restent vulnérables à l'ingérence et à l'intimidation.

Le Kosovo n'a pas encore adopté de stratégie en matière de droits de *propriété intellectuelle*. Les mécanismes d'application des droits industriels, ainsi que des droits d'auteur et des droits voisins sont faibles. Une commission de la *concurrence* a été mise sur pied et a instruit des infractions présumées aux règles de concurrence, mais le droit kosovar de la concurrence n'est pas parfaitement aligné sur les normes européennes.

Les autorités doivent rationaliser les diverses stratégies en matière d'*emploi* et veiller à leur mise en œuvre. La législation en matière de santé et de sécurité au travail, de services sociaux et de soins en établissement demande à être améliorée. Dans le *secteur de la santé publique*, il y a lieu de renforcer les capacités administratives et institutionnelles pour améliorer la qualité des services de soin de santé. Peu de progrès sont à noter dans le domaine du *dialogue social*. L'alignement sur les normes européennes en matière d'*éducation* se poursuit. Néanmoins, la réforme institutionnelle dans ce domaine n'est pas encore terminée et les recommandations d'action doivent être mieux mises en pratique. Dans le domaine de la *recherche*, les autorités ont pris des mesures pour faciliter la coopération avec l'UE, telles que la nomination d'un coordinateur pour le 7^e programme-cadre.

S'agissant des **politiques sectorielles**, le cadre institutionnel et juridique applicable aux *industries et aux PME* reste incomplet. Des efforts ont été consentis dans le domaine de *l'agriculture*, où des progrès ont été observés en matière de remembrement et de diversification des activités agricoles, mais la capacité de mise en œuvre des politiques est insuffisante. Plusieurs lois cadres ont été adoptées dans le domaine de *l'environnement*. Des efforts considérables s'imposent pour les mettre en œuvre et satisfaire aux normes environnementales de l'UE.

Dans le domaine des *transports*, le Kosovo a lancé un vaste programme de construction routière qui contraste avec le sous-investissement observé dans le secteur ferroviaire. Il continue à participer activement au réseau de transport régional de base et à l'observatoire des transports de l'Europe du Sud-Est. Par ailleurs, une législation incompatible avec les normes européennes a été adoptée dans le domaine du transport aérien. Le conseil d'administration du régulateur ferroviaire doit encore être nommé. Pour sa part, le conseil d'administration du régulateur aérien a été nommé, mais n'est pas encore opérationnel.

Plusieurs lois importantes doivent encore être adoptées dans le secteur de *l'énergie*, lequel connaît toujours de graves problèmes. Les coupures d'électricité restent fréquentes. En dépit des améliorations apportées, les pertes constantes et les faibles taux de recouvrement des factures nuisent à la viabilité financière du secteur. Le gouvernement a pris la décision de construire une nouvelle centrale électrique alimentée au lignite qui devra respecter les normes européennes. Le gestionnaire du réseau de transport du Kosovo éprouve toujours des difficultés à participer en tant que partenaire à part entière aux mécanismes commerciaux régionaux.

Dans le domaine de la *société de l'information et des médias*, le Kosovo doit redoubler d'efforts pour mettre en œuvre la législation et les stratégies existantes. La capacité administrative, de même que l'indépendance politique et financière des autorités de régulation, telles que l'agence de régulation des télécommunications et la commission indépendante des médias, demandent à être encore renforcées. Le conseil d'administration du

radiodiffuseur de service public doit être nommé.

Des avancées limitées sont à signaler dans les domaines du *contrôle financier et des statistiques*. Le Kosovo doit poursuivre ses efforts pour améliorer les capacités d'audit interne et externe. L'infrastructure statistique reste faible.

Des progrès limités ont été enregistrés dans le domaine **de la justice, de la liberté et de la sécurité**. Des mécanismes de coordination ont été mis en place entre les services compétents en matière de *gestion des frontières*. Néanmoins, ces dernières restent poreuses et il y a lieu de renforcer les ressources et les capacités de la police affectées à leur gestion. La capacité de traitement des demandes d'*asile* reste limitée et la réinsertion des rapatriés laisse à désirer. Le Kosovo doit se doter d'un cadre de réadmission adapté.

La capacité des autorités judiciaires et des services répressifs à lutter contre le *blanchiment de capitaux* reste faible. La législation applicable ne considère pas le blanchiment de capitaux comme une infraction. Le cadre législatif en place est inadapté et n'est pas totalement mis en œuvre. Aucune structure permanente ne coordonne la lutte contre le blanchiment de capitaux. Les rapports au centre de renseignement financier sont peu nombreux et la coopération entre ce dernier et les autorités fiscales reste insuffisante.

Une augmentation des quantités de stupéfiants saisies, ainsi que du nombre d'enquêtes, d'arrestations et de poursuites a été observée sur la période de référence. Le Kosovo a adopté une stratégie et un plan d'action pour lutter contre le *trafic de drogue*, mais la coopération entre les services répressifs reste faible dans ce domaine. La sécurité du stockage des stupéfiants saisis n'est pas parfaitement assurée. Globalement, le trafic de drogue reste un problème préoccupant.

Le cadre législatif de base applicable aux *activités de police* est en place. Les missions d'ordre public ont été largement assurées. La plupart des officiers de police issus de la communauté serbe du sud de la rivière Ibar qui avaient quitté leur poste à la suite de la déclaration d'indépendance ont repris leur service. Le pays a néanmoins été le théâtre d'un certain nombre d'incidents violents, certains visant et endommageant du matériel EULEX. L'absence d'unité de police multiethnique dans la région de Mitrovica nuit à la capacité des forces de police à faire face aux troubles de l'ordre public survenant dans le nord. La description des postes des officiers supérieurs de la police, dont l'un est un Serbe du Kosovo, a été retardée. De sérieuses lacunes subsistent en ce qui concerne les capacités d'enquête et les activités de police fondées sur le renseignement. Aucune stratégie de collecte des armes auprès de la population civile n'a été adoptée. Quant à la sécurité des preuves recueillies par la police, elle n'est que partiellement assurée. Il y a lieu d'encore améliorer l'accès d'EULEX aux principales bases de données afin de lui permettre de mener efficacement les enquêtes relevant de son mandat exécutif.

La *criminalité organisée* reste un problème grave qui nuit à l'État de droit et à l'environnement économique. Une stratégie et un plan d'action ont été adoptés pour lutter contre ce phénomène, mais le cadre législatif reste incomplet. L'absence de loi sur la protection des témoins et la capacité limitée à offrir une protection à ces derniers sapent les efforts de la police dans ce domaine. Le Kosovo reste un lieu d'origine et de transit de la criminalité organisée. Il reste aussi un pays d'origine, de destination et de transit pour les victimes de la traite des êtres humains. L'identification des victimes et les enquêtes sur les trafics menées par la police kosovare restent sources de préoccupation. La criminalité organisée est un problème particulièrement épineux dans l'ensemble du Kosovo, mais surtout dans le nord. Par ailleurs, le Kosovo a adopté une stratégie et un plan d'action pour lutter contre le *terrorisme*, mais le cadre législatif nécessaire n'est pas encore en place.

Le Kosovo ne dispose encore d'aucune législation en matière de *protection des données* et n'a pas encore instauré d'autorité indépendante compétente en la matière.