



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 12.10.2011  
COM(2011) 668 final

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

**Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne**

{SEC(2011) 1208 final}

# COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

## Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne

### A. INTRODUCTION

#### a) Demande d'adhésion

La Serbie a présenté sa demande d'adhésion à l'Union européenne le 22 décembre 2009. Le 25 octobre 2010, le Conseil de l'Union européenne a demandé à la Commission de lui remettre son avis sur cette demande, conformément à la procédure définie à l'article 49 du traité sur l'Union européenne, qui prévoit que *«[t]out État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande. L'État demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte»*.

L'article 2 dispose que *«[l]'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes»*.

C'est dans ce cadre juridique que la Commission soumet le présent avis.

Le Conseil européen, réuni à Feira en juin 2000, a déclaré que les pays des Balkans occidentaux participant au processus de stabilisation et d'association étaient des «candidats potentiels» à l'adhésion à l'UE. La perspective européenne de ces pays a par la suite été confirmée par le Conseil européen, réuni à Thessalonique en juin 2003, qui a adopté «l'Agenda de Thessalonique pour les Balkans occidentaux». Cet agenda reste la pièce maîtresse de la politique de l'UE à l'égard de la région.

Le Conseil européen de décembre 2006 a réaffirmé la conviction de l'UE que *«l'avenir des Balkans occidentaux est dans l'Union européenne»* et rappelé que *«la progression de chaque pays sur la voie de l'Union européenne dépend des efforts qu'il déploie pour satisfaire aux critères de Copenhague et aux conditions fixées dans le processus de stabilisation et d'association. Les résultats satisfaisants obtenus par un pays dans la mise en œuvre des obligations qui lui incombent en vertu d'un accord de stabilisation et d'association, y compris les dispositions ayant trait au commerce, constitueront un élément essentiel sur lequel l'UE se fondera pour examiner une éventuelle demande d'adhésion»*. Lors de la réunion ministérielle entre l'UE et les Balkans occidentaux, qui s'est tenue à Sarajevo le 2 juin 2010, l'UE a rappelé son attachement sans équivoque à la perspective européenne des Balkans occidentaux et répété que l'avenir de ces pays était dans l'Union européenne.

Conformément aux dispositions du traité, la présente appréciation se fonde sur les critères d'éligibilité fixés par le Conseil européen. Celui-ci, réuni à Copenhague en juin 1993, indiquait dans ses conclusions que:

*«L'adhésion aura lieu dès qu'un pays sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises.*

*L'adhésion requiert de la part du pays candidat:*

- qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection;*
- qu'il soit doté d'une économie de marché viable et qu'il ait la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union;*
- qu'il ait la capacité d'en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.»*

La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres, tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne, constitue également un élément important à considérer, dans l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats.

Le Conseil européen, réuni à Madrid en décembre 1995, a évoqué la nécessité *«de créer les conditions d'une intégration progressive et harmonieuse [des pays candidats] grâce notamment au développement de l'économie de marché, à l'adaptation de leurs structures administratives et à la création d'un environnement économique et monétaire stable»*.

Les conditions du processus de stabilisation et d'association (PSA) ont été définies par le Conseil le 31 mai 1999. Elles prévoient notamment la coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) et la coopération régionale. En tant qu'élément fondamental du PSA, elles font partie intégrante de l'accord de stabilisation et d'association (ASA) avec la Serbie, qui est en cours de ratification, ainsi que de l'accord intérimaire (AI) sur le commerce et les mesures d'accompagnement, qui est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2010.

En décembre 2006, le Conseil européen est convenu que *«la stratégie pour l'élargissement fondée sur la consolidation, la conditionnalité et la communication, conjuguées à la capacité de l'UE à intégrer de nouveaux membres, constitue la base d'un consensus renouvelé sur l'élargissement»*.

Dans le présent avis, la Commission analyse la demande de la Serbie sur la base de la capacité du pays à satisfaire aux critères fixés par le Conseil européen de Copenhague en 1993, ainsi qu'aux conditions du processus de stabilisation et d'association. Les résultats obtenus par la Serbie dans la mise en œuvre de ses obligations au regard de l'accord de stabilisation et d'association et de l'accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'accompagnement sont également pris en compte.

Pour élaborer cet avis, la Commission a appliqué la même méthode que celle utilisée dans les avis précédents. Elle a organisé plusieurs missions d'experts en Serbie, qui ont essentiellement porté sur les domaines relevant des critères politiques. Cette méthode a permis d'effectuer une appréciation des capacités administratives des institutions serbes et de la manière dont la législation est appliquée. Elle a également contribué à mieux recenser les problèmes qui

subsistent et les priorités d'action pour l'avenir. La Commission a examiné la situation actuelle et les perspectives à moyen terme. Aux fins du présent avis et sans préjuger d'une date d'adhésion future, les perspectives à moyen terme correspondent à une période de cinq ans.

L'analyse détaillée sur laquelle se fonde cet avis figure dans un document distinct intitulé «*Rapport analytique accompagnant l'avis sur la demande d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne*»<sup>1</sup>. Conformément au consensus renouvelé sur l'élargissement, le rapport d'analyse fournit une première évaluation de l'incidence d'une adhésion future de la Serbie sur certains domaines d'action essentiels. La Commission présentera des analyses d'impact plus détaillées pour ces domaines d'action à des stades ultérieurs du processus de préadhésion. Par ailleurs, un traité d'adhésion de la Serbie à l'UE impliquerait une adaptation technique des institutions de l'UE à la lumière du traité sur l'Union européenne.

## **b) Relations entre l'UE et la Serbie**

Depuis les changements démocratiques intervenus en 2000, les relations entre l'UE et la Serbie se sont développées, d'abord avec la République fédérale de Yougoslavie et, dès 2003, avec la Communauté étatique de Serbie-et-Monténégro. L'UE a poursuivi ses relations avec la République de Serbie, qui a succédé à la Communauté étatique de Serbie-et-Monténégro lorsque le Monténégro est devenu indépendant en 2006.

La Serbie participe au processus de stabilisation et d'association. L'**accord de stabilisation et d'association** qu'elle a signé en même temps que l'**accord intérimaire** sur le commerce et les mesures d'accompagnement en avril 2008, définit un cadre d'engagements communs sur un large éventail de questions politiques, commerciales et économiques. Les ministres de l'UE sont convenus de soumettre l'ASA à la ratification de leurs parlements et l'UE a décidé de mettre en œuvre l'accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'accompagnement dès que le Conseil estimera que la Serbie coopère pleinement avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. La Serbie a commencé la mise en œuvre de l'accord intérimaire le 1<sup>er</sup> janvier 2009, et celui-ci est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2010. Lors de la réunion du Conseil des affaires étrangères du 14 juin 2010, les ministres sont convenus de soumettre l'accord de stabilisation et d'association à leurs parlements en vue de sa ratification. Le processus est toujours en cours. Globalement, les résultats obtenus par la Serbie dans la mise en œuvre des obligations liées à l'accord de stabilisation et d'association et à l'accord intérimaire sont positifs. Chaque fois qu'un problème s'est posé, la Serbie a adopté une attitude constructive et transparente afin de le résoudre de manière rapide et efficace.

Un **partenariat européen** avec la Serbie a été adopté par le Conseil en 2004 et a été actualisé en 2006 et 2008<sup>2</sup>.

Des réunions sont organisées au niveau ministériel dans le cadre du dialogue politique depuis 2003. Ces réunions entre la Commission européenne et les autorités serbes se tiennent dans le contexte du dialogue permanent renforcé depuis 2003. Des réunions interparlementaires sont organisées chaque année depuis 2006 entre des représentants du Parlement européen et du Parlement serbe. Le comité intérimaire institué dans le cadre de l'accord intérimaire, ainsi que plusieurs sous-comités, se réunissent une fois par an pour examiner notamment les questions relatives au marché intérieur, à la concurrence, au trafic de

---

<sup>1</sup> SEC(2011) 1208.

<sup>2</sup> JO L 80 du 18.3.2008, p. 46.

transit, au commerce, aux douanes, à la fiscalité, à l'agriculture et à la pêche. Plusieurs réunions de sous-groupes dans le cadre du dialogue permanent renforcé couvrent l'ensemble des secteurs relevant de l'ASA qui ne sont pas inclus dans l'accord intérimaire, tels que l'énergie, l'environnement, la politique sociale, la justice, la liberté et la sécurité.

La Serbie participe à un dialogue économique avec la Commission et les États membres de l'UE. Dans ce contexte, elle a présenté, en janvier 2011, une mise à jour de son programme économique et budgétaire annuel.

Le Conseil a décidé, après avoir consulté le Parlement européen, **d'assouplir le régime des visas** pour les citoyens serbes se rendant dans l'espace Schengen à compter du 19 décembre 2009. Cette décision a été prise sur la base des progrès considérables constatés dans les domaines de la justice, de la liberté et de la sécurité, et du respect des conditions spécifiques définies dans la feuille de route sur l'assouplissement du régime des visas. Les règles applicables au régime d'exemption de visa ont été respectées par la grande majorité des voyageurs. Afin de veiller à ce que les engagements continuent d'être respectés, un mécanisme de suivi du processus de libéralisation du régime des visas a été établi, compte tenu du nombre croissant de demandeurs d'asile venant de la région. La Commission a présenté son premier rapport de suivi au Parlement européen et au Conseil en juin 2011. Un accord de réadmission entre l'Union européenne et la Serbie est entré en vigueur en janvier 2008.

La Serbie a signé le traité instituant la Communauté de l'énergie en octobre 2005 et l'accord sur l'Espace aérien européen commun (EAEC) en juin 2006.

En octobre 2008, le gouvernement serbe a adopté le programme national pour l'intégration de la Serbie dans l'Union européenne pour la période 2008-2012. Une version révisée et actualisée de ce document a été adoptée en décembre 2009. En décembre 2010, le gouvernement a adopté un plan d'action pour se conformer aux priorités établies dans le rapport de suivi de la Commission présenté en 2010, dans le but de concentrer davantage les efforts sur le programme de réforme et d'obtenir des résultats supplémentaires à cet égard en prévision du présent avis.

La Serbie bénéficie d'une **aide financière de l'UE** depuis 2001. Au total, entre 2001 et 2011, l'UE a accordé à la Serbie plus de 2 milliards d'euros sous la forme de subventions et 5,8 milliards d'euros sous la forme de prêts à taux réduit. Entre 2001 et 2006, la Serbie a reçu une aide de 1,045 milliard d'euros dans le cadre du programme CARDS. En 2007, ce programme a été remplacé par l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) au titre duquel la Serbie a bénéficié d'une aide de 974 millions d'euros entre 2007 et 2011. L'assistance au titre de l'IAP est conçue pour soutenir les réformes mises en œuvre dans le cadre du processus d'intégration européenne, en particulier dans les domaines de l'État de droit, du renforcement des institutions, de l'alignement sur l'acquis, du développement économique et social durable et du soutien à la société civile.

La Serbie participe pleinement à plusieurs programmes de l'UE qui relèvent des perspectives financières 2007-2013: le 7<sup>e</sup> programme-cadre de recherche et de développement technologique, Progress, le programme pour la compétitivité et l'innovation, le programme d'appui stratégique en matière de technologies de l'information et de la communication, le programme Culture, ainsi que les programmes Douane et Fiscalis. Les fonds IAP sont utilisés pour couvrir une partie des coûts de participation à ces programmes.

## B. CRITERES D'ADHESION

### 1. CRITERES POLITIQUES

La présente appréciation repose sur les critères de Copenhague relatifs à des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, ainsi que le respect et la protection des minorités, et sur les conditions du processus de stabilisation et d'association.

La Serbie est une **démocratie** parlementaire. Son cadre constitutionnel et législatif est en grande partie conforme aux normes et aux principes européens et ses institutions sont bien développées. La Serbie est déterminée à atteindre son objectif d'adhésion à l'Union européenne et concentre de plus en plus ses efforts, depuis 2008, sur le programme de réformes liées à l'UE. Le gouvernement a modernisé certaines de ses procédures et l'efficacité des activités législatives du Parlement a été largement accrue au cours de l'actuelle législature. Le processus législatif gagnerait à faire l'objet d'une préparation plus approfondie et d'une consultation renforcée des parties prenantes. Les capacités en matière de contrôle parlementaire et de planification, de coordination et de mise en œuvre des politiques gouvernementales doivent encore être renforcées. La Serbie a mis en place tous les organes de régulation indépendants nécessaires. Les règles régissant l'examen de leurs rapports annuels par le Parlement ont été clarifiées, même s'il faut encore intensifier le suivi des recommandations formulées par les organes de régulation indépendants. L'administration publique est généralement bien développée, notamment au niveau central. Le principe d'un système de carrière fondé sur le mérite doit être appliqué intégralement. La Serbie a fixé le statut de la province de Voïvodine et entrepris de transférer certaines compétences au niveau municipal.

Depuis 2001, les élections organisées en Serbie ont systématiquement été conformes aux normes internationales. La législation électorale a récemment été alignée sur les normes européennes. Elle prévoit à présent que la nomination des députés s'effectue selon l'ordre des listes présentées aux électeurs et met un terme aux «démissions en blanc», une pratique qui voyait les députés remettre à leur parti des lettres de démission au début de leur mandat. Cette mesure renforce le libre exercice du mandat parlementaire, un principe qui devra être pleinement inscrit dans la Constitution en temps utile.

Le cadre juridique et institutionnel pour le respect de l'**État de droit**, qui inclut la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, a été renforcé en Serbie, notamment grâce à la mise en œuvre d'importantes réformes du système judiciaire, à l'établissement de l'agence de lutte contre la corruption et à l'intensification de la coopération internationale en matière pénale. Ces mesures ont permis d'obtenir des premiers résultats. Les problèmes qui subsistent se posent principalement dans les domaines judiciaire et de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. La Serbie doit notamment adopter une démarche proactive en matière de lutte contre la corruption afin d'obtenir des résultats crédibles en ce qui concerne ses enquêtes et les condamnations définitives qu'elle prononce. Un cadre très complet applicable au contrôle civil des forces de sécurité a été mis en place.

Depuis l'adoption de la stratégie nationale en 2006, des réformes substantielles de l'appareil judiciaire ont été mises en œuvre en Serbie et intensifiées en 2009 et 2010. L'indépendance et l'autonomie administrative du pouvoir judiciaire ont été accrues par l'établissement des nouveaux Conseil supérieur des juges et Conseil supérieur des procureurs, qui ont commencé

leurs travaux sous leur forme définitive en avril 2011. Une procédure de renouvellement des mandats de la totalité des juges et des procureurs a été engagée en décembre 2009, visant notamment à améliorer leur niveau professionnel et leurs normes d'intégrité. Les lacunes initiales importantes que présentait cette procédure sont en train d'être comblées dans le cadre d'une révision reposant sur des lignes directrices claires. Cette révision doit encore être menée à bien de manière satisfaisante, transparente et conforme à ces lignes directrices. Une révision du rôle que confère la Constitution au Parlement en matière de nominations et de révocations au sein du pouvoir judiciaire devra être effectuée ultérieurement afin de réduire davantage le risque d'influence politique intempestive. Plusieurs mesures ont été prises pour accroître l'efficacité du système judiciaire. Le réseau des tribunaux a été restructuré et le nombre de juridictions réduit, ce qui permet une meilleure répartition de la charge de travail. Un tribunal administratif a été établi et une loi sur l'exécution des décisions de justice a été adoptée en mai 2011. Des efforts supplémentaires doivent encore être réalisés pour améliorer le fonctionnement de l'appareil judiciaire, tirer pleinement parti du réseau restructuré des tribunaux et, à terme, renforcer la confiance des citoyens. Il convient de poursuivre les efforts visant à améliorer l'exécution des arrêts et à réduire davantage l'important arriéré judiciaire.

Globalement, le cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la corruption est en place en Serbie. Une agence de lutte contre la corruption a été établie. Elle est compétente en matière d'intégrité des fonctionnaires publics et de contrôle du financement des partis et les ressources dont elle dispose ont encore été augmentées récemment. Un cadre renforcé pour le contrôle du financement des activités des partis politiques et des campagnes électorales a été mis en place, conformément aux normes européennes. Le ministre de la justice a été nommé coordonnateur de la lutte contre la corruption. Les autorités ont entrepris de réviser la stratégie et le plan d'action pour la lutte contre la corruption, qui étaient devenus obsolètes. La cour des comptes nationale a commencé à jouer un rôle utile dans le contrôle des dépenses publiques et la mise à jour d'irrégularités. L'administration des douanes et la police ont intensifié leurs contrôles internes, ce qui a permis de mener des enquêtes et de prendre des sanctions concernant un plus grand nombre d'affaires. Des mesures ont par ailleurs été prises en vue de spécialiser les organes chargés de faire respecter la loi et des poursuites ont été engagées dans un plus grand nombre de cas. La corruption continue de régner dans de nombreux secteurs et reste un grave problème. Un engagement politique accru est essentiel pour améliorer de manière significative les résultats de la lutte contre la corruption. Il est indispensable de renforcer les capacités d'enquête et la coordination des instances chargées de faire respecter la loi. Le bilan relatif aux enquêtes, aux mises en accusation et aux condamnations définitives dans les affaires de corruption doit être progressivement et considérablement amélioré à tous les niveaux. Des problèmes se posent également dans les domaines de la surveillance des marchés publics, de la privatisation, de l'aménagement du territoire et des permis de bâtir.

En ce qui concerne la lutte contre la criminalité organisée, le cadre juridique établi par la Serbie est généralement adéquat et ses capacités ont été améliorées, y compris en matière de coopération internationale, ce qui a débouché sur des résultats significatifs, dont le démantèlement d'un important réseau international de trafic de stupéfiants. Le blanchiment de capitaux et le trafic de stupéfiants sont des sources de préoccupation majeures; il convient d'améliorer encore les résultats en ce qui concerne les enquêtes et les condamnations dans ces domaines. Il faut également poursuivre le renforcement des capacités afin de pouvoir réaliser des enquêtes proactives et mieux coordonnées et d'intensifier la coopération aux niveaux régional et international. Les capacités techniques nécessaires à la mise en œuvre des mesures spéciales d'investigation doivent être renforcées au sein des instances chargées de faire appliquer la loi, sous le contrôle direct du pouvoir judiciaire.

Globalement, la structure juridique et le cadre d'action mis en place en Serbie en matière de **droits de l'homme et de protection des minorités** sont conformes aux normes européennes. La Constitution garantit un large éventail de droits de l'homme et de libertés fondamentales et reconnaît la possibilité, en dernier ressort, d'introduire un recours constitutionnel pour assurer la protection des droits de l'homme. Il convient toutefois d'accélérer la mise en œuvre de la législation. La formation spécialisée des membres de l'administration, de la police et du pouvoir judiciaire doit encore être améliorée afin d'assurer une application plus concrète et plus cohérente des normes dans ce domaine.

Les droits de l'homme sont en général respectés en Serbie. Le médiateur et le commissaire responsable de l'accès à l'information et de la protection des données interviennent de plus en plus efficacement dans le contrôle de l'administration. Le cadre juridique en matière de lutte contre la discrimination a été considérablement amélioré et des mécanismes ont été mis en place pour en contrôler l'application, qui n'en est qu'à ses débuts. Les autorités ont également accordé une plus grande attention au respect de la liberté de réunion et d'association, ainsi qu'au rôle de la société civile. La stratégie adoptée récemment dans le domaine des médias vise à clarifier de manière substantielle l'environnement juridique et le cadre du marché dans lequel évoluent les médias. Les organismes compétents doivent prendre des mesures plus globales et proactives en cas de menaces et de violences à l'encontre des journalistes et des médias, qui émanent en particulier de groupes radicaux. L'état actuel des conditions de détention est très préoccupant. La loi sur les restitutions, attendue de longue date, ainsi que la nouvelle loi sur la propriété publique, ont été adoptées. Il convient de garantir la mise en œuvre transparente et non discriminatoire de ces deux lois et d'adopter de nouvelles mesures pour assurer pleinement la clarté juridique dans le domaine des droits de propriété. La Commission suivra la mise en œuvre et l'application de ces lois.

Le cadre juridique et institutionnel relatif au respect et à la protection des minorités en Serbie est en place. La Constitution garantit des droits spécifiques aux membres des minorités nationales en plus des droits garantis à tous les citoyens, et fournit une base juridique aux conseils pour les minorités nationales. La représentation politique des minorités est garantie. Au niveau national, le médiateur et le commissaire pour l'égalité exercent leurs prérogatives dans ce domaine. La Serbie a établi une stratégie globale d'intégration des Roms dont la mise en œuvre est en cours et progresse. Des mesures d'inclusion sociale active ont été prises dans les domaines de la santé, de l'éducation et du logement, notamment. Des mesures ont récemment été adoptées pour éliminer les obstacles à l'inscription des «personnes juridiquement invisibles», ce qui leur permettra de mieux faire valoir leurs droits fondamentaux. Des efforts plus soutenus et des ressources financières supplémentaires sont nécessaires pour améliorer le statut et les conditions socioéconomiques des Roms, qui continuent de représenter la minorité la plus vulnérable et la plus marginalisée du pays, comme en attestent les nombreuses installations illégales. La situation des réfugiés et des personnes déplacées à l'intérieur du pays reste préoccupante, en dépit des progrès importants réalisés ces dernières années en ce qui concerne la réduction du nombre de centres collectifs.

La Serbie satisfait globalement aux conditions du **processus de stabilisation et d'association**. La coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie s'est fortement améliorée depuis 2008 et atteint à présent un niveau tout à fait satisfaisant, comme en témoignent tout particulièrement les arrestations et les transfèrements vers le tribunal de La Haye de Radovan Karadzic en 2008, et de Ratko Mladic et Goran Hadzic en 2011. La Serbie s'est engagée à poursuivre cette coopération avec la même intensité. Elle participe activement aux initiatives régionales et a pris d'importantes mesures pour encourager la réconciliation. L'accord conclu avec la Bosnie-Herzégovine, la Croatie et le Monténégro, dans le cadre du

processus de la Déclaration de Sarajevo, concernant des solutions durables pour les réfugiés et les personnes déplacées à l'intérieur des frontières (PDI) constitue un résultat majeur. La Serbie a bien progressé dans ses relations bilatérales avec les autres pays visés par l'élargissement, en particulier avec la Croatie, la Bosnie-Herzégovine et le Monténégro, tout en continuant d'entretenir globalement de bonnes relations avec les États voisins membres de l'UE. Un certain nombre de problèmes bilatéraux restent en suspens, notamment en ce qui concerne la délimitation des frontières.

La Serbie ne reconnaît pas la déclaration unilatérale d'indépendance du Kosovo<sup>3</sup>. Elle maintient ses structures au Kosovo et a organisé des élections municipales partielles parallèles en mai 2008, ce qui est contraire à la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies. Un processus de dialogue entre Belgrade et Pristina a été engagé en mars sur la base de la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies adoptée le 9 septembre 2010, qui avait été présentée conjointement par la Serbie et les 27 États membres de l'UE. Ce dialogue s'est généralement déroulé dans un esprit constructif jusqu'en septembre et a abouti à des accords sur plusieurs sujets: la libre circulation des marchandises et des personnes, le registre civil et le cadastre. La mise en œuvre des accords conclus à ce jour doit être assurée de bonne foi. Des résultats supplémentaires doivent encore être obtenus pour garantir l'application, en priorité, des principes d'une coopération régionale inclusive et qui fonctionne, et pour apporter des solutions durables aux problèmes liés à l'acquis dans des secteurs tels que l'énergie et les télécommunications. Toutes les parties doivent apporter leur contribution en apaisant les tensions dans le nord du Kosovo et en autorisant la libre circulation des personnes et des marchandises, dans l'intérêt des populations de la région.

## 2. CRITERES ECONOMIQUES

La présente appréciation repose sur les critères de Copenhague relatifs à l'existence d'une **économie de marché viable** ainsi qu'à la capacité de faire face à la **pression concurrentielle** et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union.

Il existe en Serbie un large consensus politique sur les axes fondamentaux d'une économie de marché ainsi qu'un bon bilan dans la mise en œuvre des réformes économiques. La Serbie a atteint un degré de stabilité macroéconomique permettant aux opérateurs économiques de prendre des décisions dans un climat de prévisibilité. Les politiques économiques appliquées ces dix dernières années ont favorisé une croissance moyenne constante proche des 5 %, une diminution progressive de l'inflation et une amélioration générale des conditions de vie. Cependant, la crise financière et économique mondiale a révélé les vulnérabilités d'un modèle de croissance reposant sur une demande intérieure largement financée par des emprunts à l'étranger, ainsi que les capacités limitées qui en découlent et ne permettent pas au dosage des politiques de faire face efficacement aux chocs extérieurs négatifs. Récemment, des progrès considérables ont été réalisés pour renforcer le cadre financier et la qualité des finances publiques, ce qui favoriserait l'évolution vers une croissance plus durable et plus équilibrée, tirée par les exportations et l'investissement. Le libre jeu des forces du marché s'est amélioré, quoique lentement et à un rythme inégal, du fait de la privatisation et de la libéralisation des échanges et des prix. Des progrès ont été accomplis en ce qui concerne la facilitation de l'entrée sur le marché et de la sortie de celui-ci. L'intégration économique avec l'UE est élevée.

---

<sup>3</sup> Selon le statut défini par la résolution 1244/1999 du Conseil de sécurité des Nations unies.

Un certain nombre de faiblesses structurelles persistent et entravent les performances économiques. L'influence de l'État sur l'économie est restée élevée en raison de la lenteur des progrès en matière de privatisation et de libéralisation des prix. En dépit des actions visant à assurer la prévisibilité juridique et à éliminer les lourdeurs administratives, le climat des affaires continue de souffrir de l'insécurité juridique. La lenteur des procédures d'exécution des décisions de justice sape la confiance dans le système juridique. L'absence de concurrence dans certains secteurs et l'engorgement important des infrastructures constituent une entrave supplémentaire au potentiel économique. Les investissements directs étrangers, relativement importants jusqu'en 2008, mais qui avaient fortement diminué pendant la crise économique, affichent une lente reprise. La Serbie doit cependant continuer d'améliorer son climat d'investissement. Malgré une modeste reprise de l'activité économique, le chômage reste élevé et la situation sociale marquée par des conflits. La Serbie doit s'employer d'urgence à éliminer les rigidités structurelles du marché du travail, notamment l'inadéquation qui existe entre l'offre et la demande de main-d'œuvre qualifiée. L'économie informelle reste un problème de taille.

### **3. APTITUDE A ASSUMER LES OBLIGATIONS DECOULANT DE L'ADHESION**

L'aptitude de la Serbie à assumer les obligations découlant de l'adhésion de l'UE a été appréciée à la lumière des indicateurs suivants:

- les obligations définies dans l'accord de stabilisation et d'association et
- les progrès réalisés en matière d'adoption, de mise en œuvre et de contrôle de l'application de l'acquis.

En règle générale, la Serbie n'a pas éprouvé de difficultés à mettre en œuvre les obligations qui lui incombent au titre de l'accord intérimaire et elle honore globalement les engagements souscrits dans le cadre de l'accord de stabilisation et d'association.

En 2008, la Serbie a adopté un programme national d'intégration dans l'Union européenne, qui constitue un plan complet et ambitieux pour la période 2008-2012, prévoyant l'alignement de sa législation nationale sur l'acquis. Depuis lors, d'importants progrès ont été réalisés dans l'adoption de législations conformes à l'acquis, notamment en ce qui concerne le marché intérieur, les statistiques, les dispositions liées au commerce, les douanes et la fiscalité. Les capacités administratives sont généralement bien développées et le système judiciaire fait actuellement l'objet d'une profonde réforme. Le pays se trouve toutefois confronté à des défis en ce qui concerne la mise en œuvre et le contrôle de l'application de la législation. Une attention particulière et permanente devra être accordée à la lutte contre la corruption sur le long terme. La Serbie devra fournir des efforts supplémentaires pour assumer les obligations liées à l'adhésion à moyen terme.

Si elle poursuit ses efforts, la Serbie devrait disposer, à moyen terme, des capacités requises pour se conformer aux exigences de l'acquis dans les domaines suivants:

- Droit des sociétés
- Pêche
- Fiscalité

- Politique économique et monétaire
- Statistiques
- Politique d'entreprise et politique industrielle
- Science et recherche
- Éducation et culture
- Union douanière
- Relations extérieures
- Politique étrangère, de sécurité et de défense
- Dispositions financières et budgétaires

La Serbie devra fournir des efforts supplémentaires pour aligner sa législation sur l'acquis et pour l'appliquer de manière effective à moyen terme dans les domaines suivants:

- Libre circulation des marchandises
- Libre circulation des travailleurs
- Droit d'établissement et libre prestation de services
- Libre circulation des capitaux
- Marchés publics
- Droit de propriété intellectuelle
- Politique de concurrence
- Services financiers
- Société de l'information et médias
- Sécurité alimentaire, politique vétérinaire et phytosanitaire
- Politique des transports
- Énergie
- Politique sociale et emploi
- Réseaux transeuropéens
- Politique régionale et coordination des instruments structurels
- Protection des consommateurs et de la santé

Dans ces domaines, la Serbie devra apporter de nouveaux ajustements au cadre juridique et institutionnel et renforcer sensiblement les capacités administratives et de mise en œuvre.

La Serbie devra fournir des efforts considérables et soutenus pour aligner sa législation sur l'acquis et pour l'appliquer de manière effective à moyen terme dans les domaines suivants:

- Agriculture et développement rural
- Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux
- Justice, liberté et sécurité
- Contrôle financier

Dans ces domaines, la Serbie devra apporter des ajustements considérables au cadre juridique et institutionnel et renforcer sensiblement les capacités administratives et de mise en œuvre.

En ce qui concerne l'environnement et le changement climatique, la Serbie devra fournir des efforts supplémentaires coordonnés et soutenus pour aligner sa législation sur l'acquis et pour l'appliquer de manière effective. Elle devra notamment réaliser des investissements massifs et renforcer ses capacités administratives en vue de l'application de la législation afin qu'à moyen terme, les aspects les plus importants, notamment le changement climatique, soient conformes à l'acquis. Elle ne pourra se conformer pleinement à l'acquis dans ce domaine qu'à long terme et devra, pour y parvenir, accroître le niveau des investissements.

## **C. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS**

Comme en témoignent les réformes substantielles mises en œuvre au cours des dernières années, la Serbie a considérablement progressé dans le respect des critères politiques fixés par le Conseil européen réuni à Copenhague en 1993, relatifs à des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, ainsi que des conditions du processus de stabilisation et d'association. La Serbie a mis en place un cadre constitutionnel, législatif et institutionnel complet qui correspond globalement aux normes européennes et internationales. L'efficacité des activités législatives du Parlement a été largement renforcée au cours de l'actuelle législature. Le cadre juridique et institutionnel pour le respect de l'État de droit est complet, y compris en ce qui concerne la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, domaines dans lesquels des premiers résultats ont été atteints. Le cadre juridique relatif à la protection des droits de l'homme et des minorités est bien développé et sa mise en œuvre a commencé. La coopération de la Serbie avec le TPIY est tout à fait satisfaisante et le pays contribue de plus en plus activement à encourager la réconciliation dans la région. La Serbie a accepté d'établir un processus de dialogue avec le Kosovo, auquel elle a participé afin d'améliorer les conditions de vie des populations. Ce dialogue a débouché sur plusieurs accords (libre circulation des personnes et des marchandises, registre de l'état civil et cadastre) et la Serbie a pris des mesures initiales pour les mettre en œuvre.

En ce qui concerne les critères économiques, la Serbie a pris des initiatives importantes en vue de la mise en place d'une économie de marché viable et a atteint un certain degré de stabilité macroéconomique en dépit de la crise économique et financière mondiale. Des efforts supplémentaires seront toutefois nécessaires pour restructurer l'économie et améliorer l'environnement des entreprises, notamment en renforçant l'État de droit et en éliminant les

lourdeurs administratives, en stimulant la concurrence et le rôle du secteur privé, ainsi qu'en s'attaquant aux rigidités du marché du travail. Afin d'être en mesure de faire face aux pressions concurrentielles et aux forces du marché au sein de l'Union à moyen terme, la Serbie doit poursuivre ses réformes structurelles pour augmenter les capacités de production de l'économie et créer un environnement favorable à une hausse des investissements étrangers.

La Serbie a obtenu des résultats positifs dans la mise en œuvre de ses obligations au regard de l'accord de stabilisation et d'association et de l'accord intérimaire.

La Serbie devrait être en mesure d'assumer, à moyen terme, les obligations découlant de l'adhésion dans la plupart des domaines relevant de l'acquis si elle poursuit le processus d'alignement et continue de déployer des efforts pour veiller à la mise en œuvre et à l'application de la législation. Une attention particulière doit être accordée aux domaines suivants: agriculture et développement rural, système judiciaire et droits fondamentaux, justice, liberté et sécurité, et contrôle financier. La Serbie ne pourra se conformer pleinement à l'acquis dans le domaine de l'environnement et du changement climatique qu'à long terme et devra, pour y parvenir, accroître le niveau des investissements.

Sur la base d'estimations préliminaires, l'adhésion de la Serbie n'aurait dans l'ensemble qu'une incidence limitée sur les politiques de l'Union européenne et n'influerait pas sur la capacité de cette dernière de maintenir et d'approfondir son propre développement.

La Commission recommande que le Conseil accorde à la Serbie le statut de pays candidat, compte tenu des progrès accomplis jusqu'à présent et étant entendu que le pays reprenne le dialogue avec le Kosovo et procède rapidement à la mise en œuvre, de bonne foi, des accords déjà conclus.

La Serbie est sur la bonne voie pour respecter de manière satisfaisante les critères politiques fixés par le Conseil européen réuni à Copenhague en 1993 et les conditions du processus de stabilisation et d'association, pour autant que les progrès se poursuivent et que des solutions pratiques soient trouvées aux problèmes avec le Kosovo.

La Commission recommande donc l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Serbie dès que le pays aura accompli de nouveaux progrès substantiels en ce qui concerne la priorité essentielle suivante:

- réaliser de nouvelles avancées sur la voie de la normalisation des relations avec le Kosovo, dans le respect des conditions du processus de stabilisation et d'association, en respectant pleinement les principes de la coopération régionale inclusive; en respectant pleinement les dispositions du traité instituant la Communauté de l'énergie; en trouvant des solutions pour les télécommunications et la reconnaissance mutuelle des diplômes; en continuant de mettre en œuvre de bonne foi tous les accords conclus et en coopérant activement avec la mission EULEX pour que celle-ci exerce ses fonctions sur l'ensemble du territoire du Kosovo.

La Commission présentera un rapport sur la mise en œuvre, par la Serbie, de la priorité essentielle susmentionnée dès que des progrès suffisants auront été accomplis.

La Serbie est encouragée à maintenir la dynamique des réformes en s'efforçant d'atteindre le degré nécessaire de conformité aux critères d'adhésion, l'État de droit requérant une attention

particulière, et à poursuivre son engagement constructif en faveur de la coopération régionale et du renforcement de ses relations bilatérales avec les pays voisins. La mise en œuvre de l'accord intérimaire et, dès son entrée en vigueur, de l'accord de stabilisation et d'association, devrait se poursuivre. La Commission continuera de soutenir les efforts de la Serbie au moyen de l'instrument financier de préadhésion (IAP).