

Rapport spécial

## Soutien de l'UE à l'état de droit dans les Balkans occidentaux:

malgré des efforts, des problèmes  
fondamentaux persistent



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE

# Table des matières

	Points
<b>Synthèse</b>	I - VIII
<b>Introduction</b>	01 - 17
<b>Les Balkans occidentaux</b>	04 - 08
<b>Soutien de l'UE à l'état de droit dans les Balkans occidentaux</b>	09 - 17
<b>Étendue et approche de l'audit</b>	18 - 23
<b>Observations</b>	24 - 70
<b>Les priorités de l'UE en matière d'état de droit dans les Balkans occidentaux sont claires, mais les principaux risques ne sont pas suffisamment traités</b>	24 - 45
Le soutien au titre de l'IAP II reflète les priorités politiques de l'UE, mais le rôle clé de la société civile dans le domaine de l'état de droit a été partiellement négligé	25 - 31
La Commission n'atténue pas systématiquement les risques clés pour la durabilité de l'impact de l'action de l'UE	32 - 45
<b>Les actions de l'UE ont contribué aux réformes, mais n'ont globalement eu que peu d'impact sur l'accomplissement de progrès dans le domaine de l'état de droit</b>	46 - 70
Les réalisations prévues des projets ont pour la plupart été obtenues, mais les effets sont de nature technique et opérationnelle	47 - 51
Le suivi des projets n'a pas toujours permis de mesurer les effets et peu de projets sont susceptibles d'être durables	52 - 56
Malgré de nombreuses années de soutien de l'UE en faveur des réformes dans les Balkans occidentaux, des problèmes fondamentaux persistent	57 - 70
<b>Conclusions et recommandations</b>	71 - 80
<b>Annexes</b>	
<b>Annexe I – Projets examinés – Réalisations et effets</b>	
<b>Annexe II – Liste des parties prenantes avec lesquelles nous nous sommes entretenus (par vidéoconférence)</b>	

**Glossaire, sigles et acronymes**

**Réponses de la Commission et du SEAE**

**Calendrier**

**Équipe d'audit**

# Synthèse

I Le Conseil de l'Europe définit l'état de droit comme étant un concept pluridimensionnel qui implique, entre autres, que toutes les autorités publiques agissent dans les limites fixées par la loi, conformément aux valeurs que sont la démocratie et le respect des droits fondamentaux, et sous le contrôle de juridictions indépendantes et impartiales. L'UE a adopté cette définition et consacré l'état de droit à l'article 2 du traité sur l'Union européenne comme l'une des valeurs communes aux États membres. Il s'agit de l'un des principes directeurs de sa politique étrangère, ainsi que d'une condition essentielle et nécessaire pour adhérer à l'UE.

II Les six pays des Balkans occidentaux non-membres de l'UE (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo\*, Monténégro, Macédoine du Nord et Serbie) reçoivent des financements de plusieurs sources, mais l'Union est le plus grand donateur dans la région. L'aide financière de l'UE en faveur de ces pays est principalement octroyée au titre de l'instrument d'aide de préadhésion (actuellement l'IAP II). L'état de droit est l'un des neuf secteurs prioritaires de l'IAP II. À ce titre, il est soutenu par des moyens budgétaires spécifiques qui se sont élevés à 700 millions d'euros pour la période 2014-2020.

III Nous avons cherché à déterminer si le soutien apporté par l'UE à l'état de droit dans les Balkans occidentaux au cours de la période 2014-2020 avait été efficace. Nous avons examiné les composantes de l'état de droit relatives à la justice et à l'appareil judiciaire, à la lutte contre la corruption et aux droits de l'homme (accès à la justice et liberté d'expression). Nous avons en particulier cherché à déterminer si cette aide avait été bien conçue et si elle produisait les résultats escomptés. Notre objectif était d'établir une évaluation indépendante sur cette question, à la lumière de la stratégie de l'UE pour les Balkans occidentaux de février 2018 et des changements découlant de la nouvelle méthodologie instaurée en 2020 pour les négociations d'adhésion.

IV Dans l'ensemble, nous avons constaté que l'action de l'UE avait contribué à la mise en place de réformes concernant des questions techniques et opérationnelles, telles que l'amélioration de l'efficacité du système judiciaire et l'élaboration de la législation y afférente, mais qu'elle avait eu globalement peu d'impact sur les réformes fondamentales en matière d'état de droit dans la région. L'une des principales raisons

---

\* Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la CIJ sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

en est la volonté politique insuffisante des autorités nationales de mener à bien les réformes nécessaires.

**V** Les priorités de la Commission en matière d'état de droit sont partagées par d'autres organisations internationales, par des groupes de réflexion et par des organisations de la société civile. Malgré cela, le soutien apporté par l'UE au niveau national aux actions de la société civile consacrées à l'état de droit ne suffit pas à répondre aux besoins du secteur et son incidence ne fait pas l'objet d'un suivi rigoureux. Les médias et la société civile doivent évoluer dans un environnement sain pour pouvoir promouvoir les principes démocratiques et le besoin de changement en vue de l'adhésion à l'UE. La liberté d'expression est toutefois le domaine dans lequel il y a eu le moins de progrès dans l'ensemble des six pays. Dans certains d'entre eux, le soutien de l'opinion publique en faveur des réformes nécessaires à l'adhésion s'érode.

**VI** Les projets relevant de l'IAP II peuvent stagner non seulement par manque de volonté politique et d'appropriation des réformes, mais également en raison de capacités administratives limitées. Cependant, la Commission n'a pas systématiquement recours à des outils efficaces pour atténuer ce risque. Les modalités d'application de la conditionnalité politique ne sont pas claires et l'IAP II ne prévoit pas de clauses de conditionnalité strictes qui permettraient de lier directement la stagnation des réformes concernant l'état de droit à une limitation des financements dans d'autres secteurs.

**VII** La méthodologie relative aux négociations d'adhésion en vigueur depuis 2020 représente un pas dans la bonne direction, puisque le regroupement des chapitres de négociation permet à la Commission d'aborder simultanément tous les domaines liés à l'état de droit dans le cadre de ces négociations. Cette nouvelle méthodologie est toutefois trop récente pour que ses résultats soient visibles.

**VIII** Sur la base de ces conclusions, nous recommandons à la Commission et au SEAE:

- de renforcer le mécanisme de promotion des réformes concernant l'état de droit dans le cadre du processus d'élargissement;
- d'intensifier le soutien à la société civile qui œuvre aux réformes en matière d'état de droit et le soutien à l'indépendance des médias;
- de renforcer l'usage de la conditionnalité dans le cadre de l'IAP III;
- d'améliorer l'établissement de rapports sur les projets et le suivi de ces derniers.

# Introduction

**01** La Commission a érigé l'état de droit en «clé de voûte de toute démocratie constitutionnelle moderne»<sup>1</sup>. L'article 2 du traité sur l'Union européenne dispose que l'état de droit est l'une des valeurs fondamentales sur lesquelles est fondée l'UE et qu'il s'agit également d'un principe directeur des relations extérieures<sup>2</sup>. Il est solidement ancré dans le processus d'adhésion et représente une condition essentielle et nécessaire à l'adhésion à l'UE<sup>3</sup>. Les négociations d'adhésion portent essentiellement sur l'adoption et la mise en œuvre du corpus législatif de l'Union. Mieux connu sous le nom d'«acquis», celui-ci se compose de 35 «chapitres» législatifs énonçant les règles auxquelles tous les États membres de l'UE doivent adhérer.

**02** L'état de droit fait partie des valeurs de l'UE consacrées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne. Il recouvre le principe de légalité, qui suppose l'existence d'un processus législatif transparent, démocratique, pluraliste et axé sur l'obligation de rendre compte, ainsi que les principes de sécurité juridique, d'interdiction de l'arbitraire du pouvoir exécutif, de protection juridictionnelle effective, y compris l'accès à la justice, assurée par des juridictions indépendantes et impartiales, également en ce qui concerne les droits fondamentaux, de séparation des pouvoirs, de non-discrimination et d'égalité devant la loi<sup>4</sup>. L'état de droit repose sur six principes fondamentaux<sup>5</sup> (voir *figure 1*), qui ont été consacrés par la Cour de justice de l'Union européenne et la Cour européenne des droits de l'homme.

---

<sup>1</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'état de droit dans un État membre, COM(2018) 324 final du 2.5.2018, p.1.

<sup>2</sup> Article 21 du traité sur l'Union européenne.

<sup>3</sup> Voir les critères politiques d'adhésion, tels que définis lors du Conseil européen de Copenhague en 1993, et l'article 49 du traité sur l'Union européenne.

<sup>4</sup> Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

<sup>5</sup> Commission européenne, Communication de la Commission: «Poursuivre le renforcement de l'état de droit au sein de l'Union – État des lieux et prochaines étapes envisageables», 3.4.2019, p. 1.

Figure 1 – Les principes de l'état de droit



Source: Cour des comptes européenne.

**03** L'une des caractéristiques essentielles d'un régime effectif d'état de droit est la capacité à contrôler les pouvoirs des élites politiques et économiques<sup>6</sup>. À cet égard, le renforcement de l'état de droit est également intrinsèquement lié à la lutte contre la corruption<sup>7</sup>, qui représente l'une des principales menaces pesant sur ce dernier. La corruption conduit à l'arbitraire et aux abus de pouvoir, et elle nuit aux principes de légalité et de certitude juridique, sapant ainsi la confiance des citoyens envers leurs institutions. L'état de droit est également un facteur clé pour la croissance économique. Alors que le potentiel économique des Balkans occidentaux est considérable, les faiblesses en matière d'état de droit, le mauvais fonctionnement des institutions et les interventions excessives de l'État nuisent au développement économique<sup>8</sup>.

## Les Balkans occidentaux

**04** La crise économique et politique des années 1980, conjuguée à la résurgence des nationalismes, a causé l'éclatement de la Yougoslavie dans les années 1990 le long des frontières de ses républiques constituantes, à la suite de plusieurs conflits armés. Cinq pays indépendants ont ainsi été constitués. Ils ont ensuite été rejoints par le Monténégro (en 2006) et le Kosovo (en 2008). L'Albanie, quant à elle, était une dictature communiste complètement isolée jusqu'en 1991. Elle a ensuite dû repartir de zéro pour rebâtir son administration publique. La Slovénie et la Croatie sont désormais des États membres de l'UE (depuis leur adhésion respective en 2004 et en 2013). L'histoire des six autres pays des Balkans occidentaux est marquée par d'importants conflits ethniques, politiques et économiques, mais ils aspirent tous à rejoindre l'UE et disposent tous du statut de pays candidat ou candidat potentiel à l'adhésion (voir [figure 2](#)).

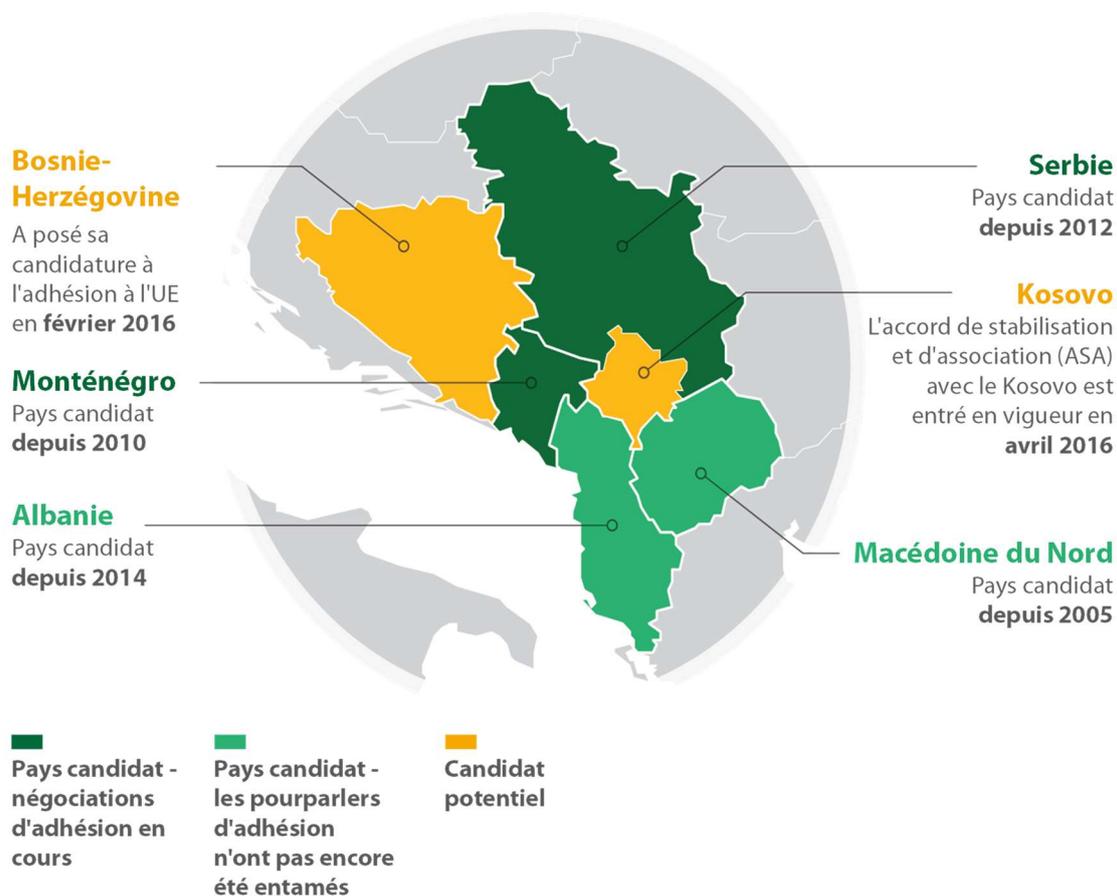
---

<sup>6</sup> Marko Kmezić, *Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice*, *Southeast European and Black Sea Studies*, 2020, p. 3.

<sup>7</sup> [Action de l'UE contre la corruption – Échange de vues](#), Conseil de l'Union européenne, document 12 276/19 du 27.9.2019, p. 3.

<sup>8</sup> COM(2018) 65 final du 6.2.2018, p. 6.

**Figure 2 – Pays candidats et pays candidats potentiels à l'adhésion à l'UE dans la région des Balkans occidentaux**



Source: Cour des comptes européenne.

**05** Toutefois, le cycle actuel d'élargissement prend beaucoup plus de temps que toutes les négociations précédentes. À titre d'exemple, le Monténégro et la Serbie, qui négocient respectivement depuis 2012 et 2014, n'ont provisoirement clôturé les négociations que sur deux et trois chapitres. Dans sa communication de 2018<sup>9</sup> sur l'élargissement et les Balkans occidentaux, la Commission a clairement reconnu la gravité de la situation en matière d'état de droit dans la région, en déclarant que les pays concernés présentaient «des symptômes évidents de captation de l'État, dont des liens avec la criminalité organisée et une corruption à tous les niveaux du gouvernement et de l'administration, ainsi que l'important enchevêtrement d'intérêts publics et privés».

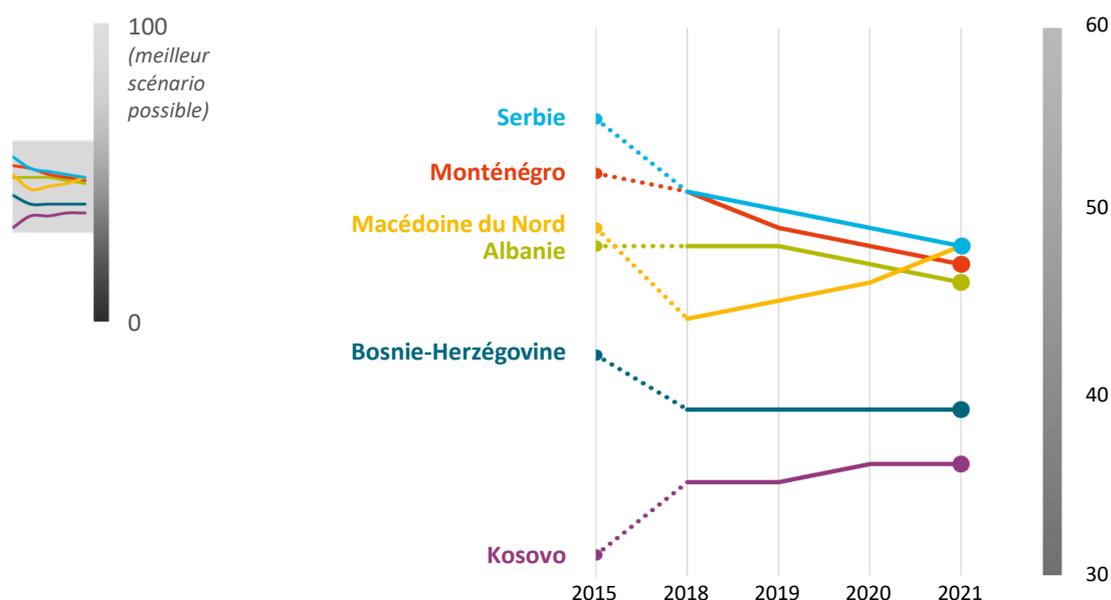
<sup>9</sup> COM(2018) 65 final du 6.2.2018.

**06** Diverses études ont montré que la plupart des gouvernements de la région étaient devenus plus autoritaires au cours des dix dernières années, malgré des progrès formels réalisés sur la voie de l'adhésion à l'UE<sup>10</sup>. Selon ces études, les gouvernements des Balkans occidentaux sont parvenus à combiner un engagement formel en faveur de la démocratie et de l'intégration européenne avec des pratiques autoritaires informelles. Dans son rapport annuel sur la situation de la démocratie, Freedom House considère même que celle-ci ne s'améliore pas, voire qu'elle se détériore, dans les régimes transitoires ou hybrides<sup>11</sup> des six pays des Balkans occidentaux, à l'exception de la Macédoine du Nord (voir *figure 3*)<sup>12</sup>.

### Figure 3 – Indice de démocratie dans les Balkans occidentaux

Freedom House

Indice de démocratie



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données de Freedom House.

<sup>10</sup> Florian Bieber (2020), *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*, p. 139; Jelena Džankić, Soeren Keil et Marko Kmezić (2018), *The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?*, p. 89; Marko Kmezić (2020): *Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice*, Southeast European and Black Sea Studies, p. 1-2.

<sup>11</sup> Freedom House, *Democracy status*.

<sup>12</sup> Freedom House, *Change in democracy status*.

**07** La corruption reste une source de préoccupation dans tous les pays de la région. Selon Transparency International, dans les faits, les affaires de corruption de haut niveau ne font pas souvent l'objet d'enquêtes, de poursuites et de sanctions de la part des systèmes de justice pénale. Lorsque c'est le cas, les peines prononcées sont souvent excessivement légères. Les gouvernements de la région ont passé de nombreuses lois favorisant le népotisme, avec des conséquences telles que l'attribution de contrats privilégiés, la création de monopoles industriels et l'emploi de fonctionnaires peu qualifiés qui rendent possible la corruption<sup>13</sup>.

**08** Cependant, les élections tenues récemment dans la région ont souvent donné lieu à une remise en question des élites au pouvoir. Au Monténégro, après plus de 30 ans à la tête du pays, le parti au pouvoir a perdu les élections législatives d'août 2020 au profit d'une vaste coalition d'opposition. Lors des élections municipales de novembre 2020 en Bosnie-Herzégovine, les citoyens se sont détournés des trois principaux partis ethniques pour soutenir des candidats en marge de la sphère politique. Au Kosovo, les électeurs ont retiré leur vote aux partis établis, de sorte qu'un ancien mouvement d'opposition est apparu comme le principal vainqueur relatif des élections de février 2021<sup>14</sup>. En Albanie, les élections de mai 2021 ont vu le retour au scrutin de tous les partis, ce qui n'était pas arrivé depuis 2017. Alors que des observateurs ont fait part de leurs préoccupations concernant l'utilisation abusive de ressources ou de fonctions d'État par le parti au pouvoir et par des personnalités publiques<sup>15</sup>, les autorités de lutte contre la corruption ont ouvert des enquêtes sur plusieurs cas notifiés.

---

<sup>13</sup> Transparency International, *Captured states in the Western Balkans and Turkey*.

<sup>14</sup> Tena Prelec et Jovana Marović, «*No longer voting for the devil you know? Why the Balkans' collective action problem might be easier to break than we think*», BiEPAG, janvier 2021.

<sup>15</sup> Déclaration commune de M. Josep Borrell, haut représentant pour les affaires étrangères et vice-président de la Commission européenne, et de M. Olivér Várhelyi, commissaire en charge de la politique européenne de voisinage et des négociations d'élargissement, sur les élections législatives; Mission des États-Unis auprès de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe.

## Soutien de l'UE à l'état de droit dans les Balkans occidentaux

**09** En février 2018, la Commission a adopté une stratégie intitulée «Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux». Cette stratégie définit un plan d'action constitué de six initiatives phares ciblant des domaines particuliers d'intérêt commun, dont l'état de droit, et qui devaient être mises en œuvre entre 2018 et 2020.

**10** En 2020, un changement de méthodologie en matière de négociations d'adhésion a entraîné la constitution de «groupes» de chapitres de négociation<sup>16</sup>. Le groupe thématique sur les «fondamentaux» (état de droit, critères économiques et réforme de l'administration publique) joue un rôle central. Les chapitres de ce groupe sont les premiers ouverts et les derniers fermés, et des progrès suffisants doivent être enregistrés dans les domaines en question avant que d'autres groupes ne puissent être ouverts. La nouvelle méthodologie relative au processus d'adhésion reprend, entre autres, les principes du recours systématique à des missions spécifiques d'évaluation par les pairs, de l'extension des missions de conseil sur l'état de droit à tous les pays et de la mise en place de plans d'action détaillés en matière d'état de droit.

**11** L'UE cible un large éventail de domaines liés à l'état de droit (voir [figure 4](#)).

---

<sup>16</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions «[Renforcer le processus d'adhésion – Une perspective européenne crédible pour les Balkans occidentaux](#)» (COM(2020) 57 final).

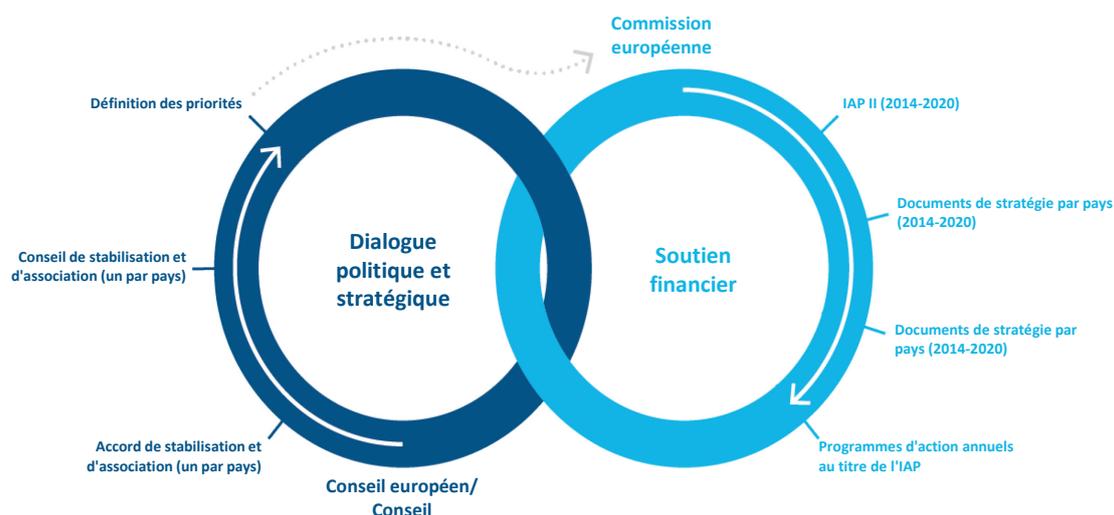
Figure 4 – État de droit – domaines couverts par l'aide de l'UE



Source: Cour des comptes européenne.

**12** L'aide s'articule autour de deux axes interdépendants: i) le dialogue politique et stratégique et ii) le soutien financier, principalement octroyé au titre de l'IAP II (voir *figure 5*).

Figure 5 – L'UE et les Balkans occidentaux: du dialogue politique et stratégique au soutien financier



Source: Cour des comptes européenne.

**13** Le Conseil, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la Commission européenne (ci-après «la Commission») entretiennent un dialogue politique et stratégique dans le cadre du processus plus large de l'UE en matière de stabilisation et d'association et de sa politique à l'égard des Balkans occidentaux. Ce dialogue a notamment pour objet l'éventuelle adhésion à l'UE et les négociations en ce sens. La Commission fixe également des objectifs et des priorités en matière de réforme dans des documents de stratégie pluriannuels et fournit des orientations dans le cadre de communications (voir points **14** à **16**).

**14** Les Balkans occidentaux bénéficient de financements provenant de plusieurs sources (États-Unis, Organisation de coopération et de développement économiques, États membres de l'UE), mais l'UE est le plus grand pourvoyeur d'aide dans la région<sup>17</sup>. L'assistance financière de l'Union est principalement octroyée au titre de l'instrument d'aide de préadhésion (à l'heure actuelle, l'IAP II)<sup>18</sup>, qui soutient l'adoption et la mise en œuvre des réformes nécessaires à une adhésion à l'UE. Le soutien peut prendre diverses formes, notamment des subventions, un appui budgétaire, une aide au renforcement des capacités, des jumelages, une assistance technique ou encore un échange d'informations.

**15** L'état de droit est l'un des neuf secteurs prioritaires de l'IAP II et il est soutenu par une dotation budgétaire pour chaque pays. Pour la période 2014-2020, environ 0,7 milliard d'euros ont été alloués aux Balkans occidentaux pour soutenir l'état de droit et les droits fondamentaux, ce qui représente environ 16 % du total de l'aide bilatérale de l'UE octroyée à ces pays (voir [tableau 1](#))<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Combien l'UE a-t-elle déjà investi dans les Balkans occidentaux? «[Questions-réponses: Un plan économique et d'investissement pour les Balkans occidentaux](#)».

<sup>18</sup> Règlement (UE) n° 231/2014 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2014.

<sup>19</sup> En plus d'une aide bilatérale, l'UE déploie une assistance transfrontalière et multinationale, y compris des programmes horizontaux et régionaux sur l'état de droit. Il n'existe toutefois pas de dotation financière spécifique dédiée uniquement à l'état de droit.

**Tableau 1 – Dotation financière bilatérale au titre de l'IAP II en faveur de l'état de droit et des droits fondamentaux**

Ligne budgétaire	Pays	En millions d'euros							
		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
22 02 01 01	Albanie	4	13	23	0	59	13	23	134
	Bosnie-Herzégovine	2	23	3	30		60		117
	Kosovo	21	23	8	3	16	6	18	94
	Macédoine du Nord	20	0	15	0	1	1	20	57
	Monténégro	7	21	0	0	15	0	0	42
	Serbie	28	28	46	72	29	0	44	246
	<b>Total Balkans occidentaux</b>	<b>82</b>	<b>108</b>	<b>95</b>	<b>105</b>	<b>180</b>	<b>20</b>	<b>105</b>	<b>690</b>

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des documents de stratégie indicatifs révisés de chaque pays pour la période 2014-2020, disponibles sur la [page de la DG NEAR dédiée à l'élargissement](#).

**16** Les décisions importantes prises dans le cadre du processus d'adhésion, de l'octroi du statut de pays candidat à l'ouverture et la clôture des chapitres de négociation, sont prises par le Conseil, statuant à l'unanimité. Dans la pratique, le Conseil des affaires générales supervise le processus d'élargissement de l'UE et les négociations d'adhésion. Il fait le point sur la situation une fois par an. Les discussions et toutes les décisions prises en conséquence sont fondées sur la communication annuelle de la Commission relative à l'élargissement et sur les rapports d'avancement par pays.

**17** En mai 2018, lors du sommet UE-Balkans occidentaux tenu à Sofia, l'UE et les États membres sont convenus d'une liste d'actions visant à soutenir le renforcement de l'état de droit et la bonne gouvernance dans les Balkans occidentaux. On parle depuis du «programme d'actions prioritaires de Sofia»:

- renforcement du soutien aux réformes de la justice et aux efforts visant à lutter contre la corruption et la criminalité organisée, y compris le développement des capacités en matière de prévention de la corruption;
- extension des missions de conseil sur l'état de droit, avec un soutien accru de la part des États membres et de l'UE;
- amélioration du suivi des réformes par des missions d'évaluation par les pairs plus systématiques et fondées sur une approche par cas;
- introduction du suivi des procès dans les affaires de corruption aggravée et de criminalité organisée;

- action en faveur d'une meilleure mesure des résultats dans le cadre de la réforme de la justice;
- déploiement d'un soutien aux Balkans occidentaux au titre du Fonds européen pour la démocratie en ce qui concerne l'indépendance et la pluralité des médias et la société civile.

## Étendue et approche de l'audit

**18** Notre audit visait à déterminer si le soutien de l'UE<sup>20</sup> à l'état de droit dans les Balkans occidentaux était efficace. Notre objectif était d'établir une évaluation indépendante sur cette question, à la lumière de la stratégie d'élargissement de l'UE de février 2018 et des changements découlant de la nouvelle méthodologie de regroupement instaurée en 2020.

**19** Pour répondre à la question d'audit principale, nous nous sommes posé les deux sous-questions ci-après.

- Le soutien de l'UE à l'état de droit dans les Balkans occidentaux a-t-il été bien conçu?
- Le soutien de l'UE à l'état de droit dans les Balkans occidentaux a-t-il produit les résultats attendus?

**20** Nous avons examiné les activités de la Commission et du SEAE dans les Balkans occidentaux. Lors de notre analyse individuelle de chacun des six pays des Balkans occidentaux (voir *figure 2*), nous nous sommes concentrés sur a) l'IAP II, qui est le principal instrument soutenant l'état de droit dans la région, et b) le dialogue politique et stratégique de l'UE avec les autorités nationales.

**21** Nous avons limité notre examen à l'assistance fournie aux grandes institutions publiques et à d'autres parties prenantes clés, telles que les organisations de la société civile (OSC), dans les domaines suivants:

- la justice et l'appareil judiciaire, notamment en ce qui concerne l'indépendance et l'impartialité, l'obligation de rendre compte, le professionnalisme et la compétence, la qualité de la justice et l'efficacité;
- les mesures de lutte contre la corruption, les aspects préventifs et d'investigation de la justice pénale et la lutte contre la criminalité organisée;

---

<sup>20</sup> Le terme «UE» fait référence aux différentes directions générales (DG) de la Commission, aux délégations de l'UE et au SEAE, mais pas aux États membres.

- o les droits de l'homme — aussi bien ceux directement concernés par l'état de droit, tels que le droit à un procès équitable et à l'accès à la justice, que ceux qui ont des répercussions indirectes sur lui, tels que la liberté d'expression (et notamment l'indépendance des médias)<sup>21</sup>.

**22** Nos travaux ont comporté un examen de l'ensemble des documents de l'UE relatifs à l'élargissement, des rapports de gestion, des conclusions du Conseil et des comités de stabilisation et d'association, ainsi que des documents de stratégie et des plans d'action nationaux. Nous avons effectué une analyse détaillée de 20 projets relatifs à l'état de droit financés au titre de l'IAP II dans les six pays des Balkans occidentaux au cours de la période de programmation 2014-2020. Ces projets visaient principalement à renforcer les capacités de l'appareil judiciaire ou la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, généralement au moyen d'une assistance technique. Nous avons également examiné deux projets de construction et un projet soutenant les OSC. La liste complète des projets examinés figure à l'[annexe I](#).

**23** Pour compléter notre analyse, nous nous sommes entretenus avec des représentants de la Commission, du SEAE et des principaux partenaires chargés de la mise en œuvre en Albanie, en Serbie et en Bosnie-Herzégovine. Nous avons également rencontré les principales institutions publiques concernées par l'état de droit en Albanie et en Serbie, ainsi que d'autres parties prenantes de premier plan – telles que le Conseil de l'Europe, d'autres donateurs internationaux et des OSC (voir également l'[annexe I](#)). Enfin, nous avons été assistés par un groupe de trois universitaires externes, spécialistes de l'état de droit dans les Balkans occidentaux.

---

<sup>21</sup> Selon la Commission, «les manœuvres visant à saborder le pluralisme et à affaiblir des observateurs critiques essentiels tels que la société civile et les médias indépendants sont autant de signaux d'alerte des menaces qui pèsent sur l'état de droit», (COM(2019) 343 final «[Renforcement de l'état de droit au sein de l'Union – Plan d'action](#)», p. 2).

## Observations

### **Les priorités de l'UE en matière d'état de droit dans les Balkans occidentaux sont claires, mais les principaux risques ne sont pas suffisamment traités**

**24** Dans la présente section, nous examinons la conception du soutien de l'UE à l'état de droit dans les Balkans occidentaux. Nous évaluons notamment si la Commission et le SEAE ont recensé les principales priorités en matière d'état de droit dans la région et en ont tenu compte, et si ces priorités sont conformes aux déclarations politiques de l'UE ainsi qu'aux priorités définies par d'autres organisations internationales, par les experts et par les groupes de réflexion. Nous examinons dans quelle mesure le dialogue politique et stratégique sur l'état de droit a été abordé dans les documents de stratégie indicatifs élaborés par la Commission avec chacun des six pays, et comment il s'est ensuite traduit en actions concrètes. Nous avons également évalué si, lors de la planification des actions de l'UE, la Commission avait prévu des mesures concrètes pour atténuer les risques pesant sur leur efficacité et leur impact.

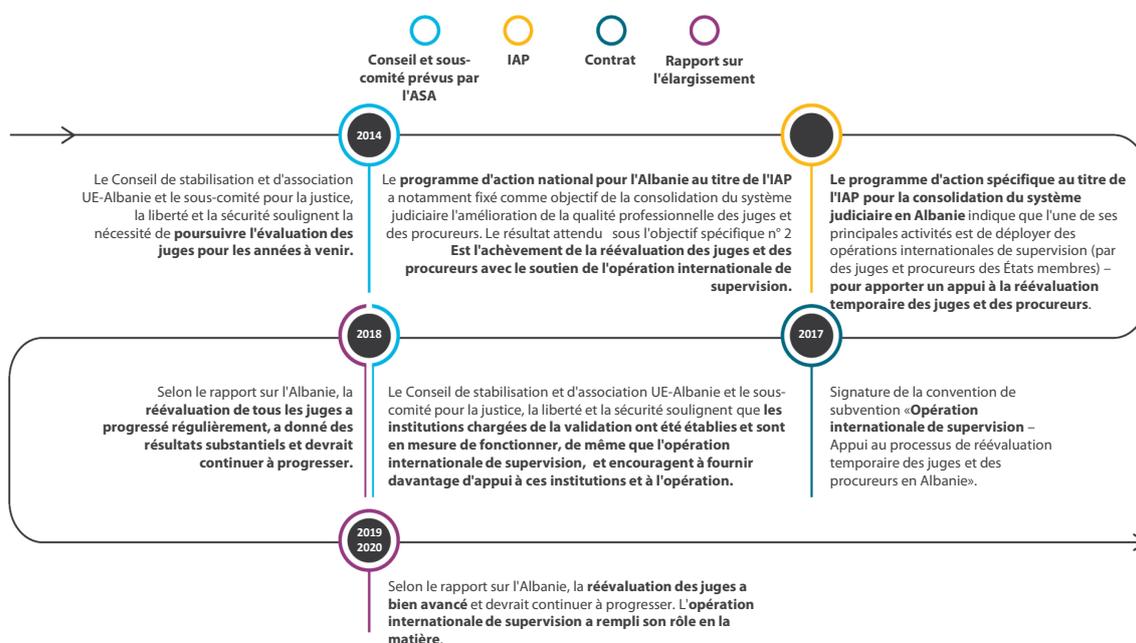
### **Le soutien au titre de l'IAP II reflète les priorités politiques de l'UE, mais le rôle clé de la société civile dans le domaine de l'état de droit a été partiellement négligé**

**25** Le soutien de l'UE doit être aligné avec les priorités politiques convenues entre l'UE et les pays candidats et répondre aux besoins spécifiques de ces derniers. Pour qu'il en soit ainsi, la Commission doit définir ses priorités politiques en se fondant sur des appréciations spécifiques par pays relatives aux principaux obstacles à l'amélioration de l'état de droit.

**26** Notre évaluation des documents de planification et de mise en œuvre de l'IAP II pour la période 2014-2020 montre qu'ils sont alignés avec les documents relatifs au dialogue politique et stratégique, notamment en ce qui concerne les positions communes de l'UE sur les accords de stabilisation et d'association (ASA) et les résultats des réunions des sous-comités concernant la justice, la liberté et la sécurité. Dans plusieurs cas, les secteurs de l'état de droit recensés à la fois par le Conseil et la Commission dans les ASA et les rapports sur l'élargissement se retrouvaient dans les objectifs spécifiques des différents programmes d'action au titre de l'IAP, puis dans les projets financés. La *figure 6* montre un exemple de l'interconnexion entre les deux flux d'action. Notre examen d'un échantillon de rapports émanant d'organisations

internationales et de groupes de réflexion a montré qu'ils mettaient en lumière des problèmes similaires à ceux ciblés par la Commission.

## Figure 6 – Albanie: cohérence entre le dialogue politique et le soutien financier



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents de la Commission et du Conseil.

**27** La Commission publie des rapports annuels sur l'élargissement contenant des informations sur la situation de l'état de droit dans chaque pays. Ces évaluations annuelles présentent ce qui a été réalisé au cours de l'année écoulée dans les domaines définis aussi bien dans les documents de planification et les déclarations politiques concernant l'IAP II que dans les recommandations et orientations relatives aux priorités en matière de réforme. Il s'agit par exemple de modifications de la législation existante ou de l'adoption d'une nouvelle législation conforme aux normes de l'UE ou aux recommandations du Conseil de l'Europe. Comme elles mettent en évidence certains besoins importants dans le domaine de l'état de droit, ces évaluations s'avèrent utiles pour la conception du futur soutien au titre de l'IAP. Bien qu'ils remplissent leur fonction consistant à fournir des informations sur le processus d'élargissement, les rapports ne relient pas systématiquement les progrès (ou l'absence de ceux-ci) à des actions spécifiques de l'UE, et ne suggèrent pas non plus comment l'UE pourrait contribuer à la mise en œuvre des recommandations.

**28** Les OSC jouent un rôle clé pour garantir l'obligation du gouvernement de rendre des comptes et la liberté d'expression. Il ressort toutefois de notre examen des positions communes de l'UE sur les ASA et des procès-verbaux des réunions des sous-comités sur la justice, la liberté et la sécurité que, sauf dans le cas de l'Albanie, l'UE n'a pas systématiquement abordé la question du rôle des OSC lors de ces réunions.

**29** La Commission a renforcé son soutien financier aux OSC au titre du Fonds européen pour la démocratie et d'autres instruments (voir exemple de projet soutenant les OSC au point **51**). Pourtant, les éléments probants montrent que le soutien apporté par l'UE aux actions de la société civile consacrées à l'état de droit est insuffisant pour répondre aux besoins du secteur (voir points **30**, **31** et **70**) et concerne principalement des projets à court terme. Selon une évaluation indépendante concernant l'état de droit, l'absence de progrès tient, entre autres, à la participation insuffisante, voire à la marginalisation, de la société civile<sup>22</sup>.

**30** Le manque de considération pour le rôle des OSC, tant dans le cadre du dialogue politique que dans celui du soutien financier, a également été critiquée par Transparency International dans son évaluation de la communication de 2018 sur l'élargissement<sup>23</sup>. Compte tenu des défis à relever concernant la liberté d'expression, ce domaine reste particulièrement préoccupant dans les six pays des Balkans occidentaux (voir points **66** et **67**).

**31** En outre, l'indicateur de suivi n° 3 de l'IAP concernant le pourcentage de processus d'élaboration de politiques et de réformes liées à l'adhésion pour lesquels la société civile est effectivement consultée (qui relève de l'objectif spécifique n° 1 relatif aux réformes politiques) n'a jamais été utilisé par la Commission dans ses rapports, ce qui a affaibli le suivi des progrès réalisés dans ce domaine. Or, dans l'évaluation du suivi de l'IAP II, cet indicateur était considéré comme pouvant fournir des informations très utiles sur l'implication des OSC dans le cadre de cet instrument<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017), Executive summary, Final report*, 2019, p. 5.

<sup>23</sup> Transparency International EU, *The Western Balkans: Captured states or a community of law?*

<sup>24</sup> *IPA II Monitoring, Reporting and Performance Framework, Specific contract 2014/351 964, Final report*, 2016, p. 45.

## **La Commission n'atténue pas systématiquement les risques clés pour la durabilité de l'impact de l'action de l'UE**

**32** Les principaux risques pesant sur l'impact et la durabilité de l'aide de l'UE sont le manque de volonté politique et la non-appropriation des réformes, notamment lorsque les capacités administratives sont faibles. Le manque de volonté politique compromet l'appropriation des projets et affaiblit les engagements à utiliser les résultats des projets ou à s'appuyer dessus pour faire progresser le programme des réformes. Des capacités administratives insuffisantes (par exemple en raison d'un manque d'effectifs et de formation ou encore de l'absence de politique de fidélisation du personnel se traduisant par des taux de rotation élevés), associées à des rémunérations peu élevées pour les fonctionnaires et les autres agents impliqués dans les réformes, empêchent tout progrès. La Commission est censée détecter ces risques et concevoir les garanties nécessaires dans le cadre de son soutien.

**33** Notre examen des documents de conception des projets de notre échantillon a montré que bien que la Commission et ses partenaires chargés de la mise en œuvre aient détecté ces risques dans les six pays des Balkans occidentaux, ils n'ont pas pris de mesures suffisantes pour les atténuer (voir points [35](#) et [37](#)).

### **Les mesures visant à remédier à la faiblesse des capacités administratives lors de la mise en œuvre des projets sont souvent inefficaces**

**34** L'objectif de 18 projets de notre échantillon était d'accroître le professionnalisme et l'efficacité des institutions ciblées, ainsi que leur obligation de rendre compte. Le renforcement des capacités était l'une des principales composantes des activités financées. Pour que ces activités soient efficaces, les pays partenaires doivent faire preuve d'un engagement adéquat, par exemple en fournissant des effectifs, des installations, des budgets et des outils informatiques adaptés. La Commission, consciente de ces conditions préalables, les a intégrées dans les cahiers des charges des appels de projet, mais les partenaires chargés de la mise en œuvre n'ont pas proposé de mesures spécifiques qui leur permettraient de faire respecter les engagements pris.

**35** Ces partenaires ont fait figurer dans les propositions de projets et les contrats des formules telles que «nouer à un stade précoce un dialogue avec l'administration», «garantir la transparence dans la mise en œuvre du projet» ou encore «garantir une élaboration ouverte et participative». Cependant, étant donné que ces formules n'obligent pas les partenaires chargés de la mise en œuvre à prendre des mesures spécifiques, nous ne les considérons pas comme des mesures efficaces d'atténuation des risques. Nous avons constaté que certaines délégations de l'UE avaient tenté

d'intervenir par la voie du dialogue politique et stratégique afin d'obtenir des garanties sur les financements et/ou les effectifs nécessaires à la mise en œuvre des réformes financées par l'UE. Cependant, le fait qu'aucune condition préalable détaillée à cet égard ne figure dans les conventions de subvention a limité les résultats qu'elles ont pu obtenir.

### **La volonté politique nationale de favoriser le changement et l'appropriation des réformes sont déterminantes dans le cadre de l'IAP II**

**36** La volonté politique et l'appropriation jouent un rôle majeur dans la réussite de toute réforme. En principe, les pays des Balkans occidentaux se sont engagés à procéder à des réformes en acquérant le statut de candidat ou candidat potentiel à l'adhésion à l'UE. Toutefois, l'UE a reconnu<sup>25</sup> que cet engagement n'était souvent pas respecté. Par exemple, la communication de 2020 sur l'amélioration du processus d'adhésion invitait les dirigeants des Balkans occidentaux à honorer d'une manière plus crédible l'engagement qu'ils ont pris de mettre en place les réformes fondamentales requises, qu'il s'agisse de l'état de droit ou de la lutte contre la corruption<sup>26</sup>. Les rapports par pays qui font partie du paquet «Élargissement» annuel de la Commission ne contiennent pas de section relative à l'évaluation de l'appropriation des réformes ou de la volonté politique. Cependant, dans les six rapports, la Commission a toujours établi un lien entre l'absence d'appropriation et l'absence de progrès significatifs.

**37** L'IAP II peut permettre de poser les jalons des changements institutionnels, mais les réformes ne peuvent avoir lieu qu'avec un soutien politique national. L'examen des projets de notre échantillon montre que lorsque les volets des projets sont axés sur l'assistance technique et sur le renforcement des capacités et de l'efficacité institutionnelle, le soutien politique est solide et les activités se déroulent globalement comme prévu. Pour les volets visant, par exemple, à modifier le cadre législatif afin de renforcer l'indépendance et l'obligation de rendre compte (comme c'est le cas dans les projets n<sup>os</sup> 14 et 15), l'engagement politique est souvent moindre. L'*encadré 1* présente des exemples illustrant l'incidence de la volonté politique sur les réformes en Serbie.

---

<sup>25</sup> Commission européenne, communication intitulée «[Une perspective d'élargissement crédible ainsi qu'un engagement de l'Union européenne renforcé pour les Balkans occidentaux](#)», COM(2018) 65 final, p.8, et page internet «[Questions-réponses: le plan économique et d'investissement pour les Balkans occidentaux](#)».

<sup>26</sup> «[Questions-réponses: le plan économique et d'investissement pour les Balkans occidentaux](#)».

## Encadré 1

### **Serbie: d'importantes réformes constitutionnelles sont à l'arrêt malgré la contribution du soutien de l'UE à l'amélioration de l'efficacité du système judiciaire**

Dès 2014, l'accord de stabilisation et d'association UE-Serbie soulignait l'importance des changements constitutionnels dans le secteur de la justice. Le programme d'action de 2016 de l'IAP II intitulé «Soutien aux réformes du secteur de la justice» a été déployé en appui à la mise en œuvre du plan d'action relevant du chapitre 23 et visant à faire en sorte que le système judiciaire soit indépendant, tenu de rendre compte et efficace, y compris au moyen de réformes constitutionnelles.

Toutefois, lors des deux réunions de 2018 et 2019 du sous-comité UE-Serbie pour la justice, la liberté et la sécurité, la Commission a constaté un retard dans l'adoption des modifications constitutionnelles fixées comme critère provisoire dans le plan d'action relevant du chapitre 23. La réforme constitutionnelle proposée a ensuite été suspendue dans l'attente des résultats des élections parlementaires de juin 2020.

En octobre 2020, le ministre de la justice a annoncé qu'une quatrième version des projets de modifications de la constitution avait été élaborée. L'association des procureurs et des substituts de procureurs de Serbie, l'association des juges de Serbie, le comité des avocats pour les droits de l'homme, le centre de recherche judiciaire et le centre pour les droits de l'homme de Belgrade ont annoncé dans une déclaration commune que les modifications proposées renforçaient l'influence du pouvoir politique sur le pouvoir judiciaire. En parallèle, le Conseil de l'Europe, par la voix de son Groupe d'États contre la corruption (GRECO), a fait part de sa préoccupation concernant le climat plutôt houleux dans lequel s'est déroulé le processus de consultation.

En décembre 2020, le gouvernement nouvellement nommé a repris la discussion au sujet des réformes constitutionnelles. Le texte a été adopté lors d'une réunion de la commission parlementaire tenue le 21 septembre 2021 et a obtenu un avis favorable de la commission de Venise en octobre 2021, accompagné de recommandations essentielles. Les recommandations devront être prises en considération avant que les amendements ne soient adoptés par le Parlement et soumis à référendum.

Pendant cette même période, le **projet n° 12** (sur l'efficacité judiciaire), financé en 2015 et mis en œuvre entre 2016 et 2018, a donné des résultats impressionnants. Au cours des deux ans et demi de durée du projet, un arriéré de près d'un million de dossiers a pu être résorbé et les mesures d'efficacité ont été étendues à un nombre de tribunaux couvrant plus de 82 % de la population serbe. Dans son rapport par pays de 2018, la Commission a reconnu les efforts accomplis par la Serbie dans ce domaine.

### **Les conditions strictes ont permis d'obtenir des résultats mais leur application n'a pas été systématique**

**38** Les clauses de conditionnalité constituent un atout majeur pour pousser aux réformes et peuvent atténuer les risques liés au manque de volonté politique ou de capacités administratives. La conditionnalité consiste à subordonner les contrats ou l'aide à un engagement préalable à remplir certaines conditions. Pour l'IAP II, la Commission a régulièrement fait état de «conditions strictes» au niveau des projets dans ses stratégies d'élargissement successives, sans pour autant les définir de façon précise.

**39** Le règlement IAP II prévoit l'utilisation de deux types de conditions pour encourager les réformes. Le premier concerne le recours à la récompense de performance, un mécanisme d'incitation financière pour les bénéficiaires ayant réalisé des progrès particuliers en vue de satisfaire aux critères d'adhésion et/ou fait preuve d'un déploiement efficace de l'aide de préadhésion. Le deuxième consiste en l'introduction d'exigences supplémentaires pour le versement progressif de l'aide. La Commission a imposé de telles exigences dans deux des six pays des Balkans occidentaux. Au Kosovo, le comité de suivi IAP a subordonné toute future aide financière de l'UE à la réalisation des réformes, notamment dans les domaines de l'administration publique et de la gestion des finances publiques<sup>27</sup>, tandis qu'en Bosnie-Herzégovine, la Commission a fixé des conditions spécifiques visant à relancer les réformes qui étaient bloquées dans les domaines de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de son obligation de rendre compte. L'exemple présenté dans l'[encadré 2](#) démontre qu'il est possible d'utiliser la conditionnalité pour pousser aux réformes, mais nos travaux d'audit font apparaître que la Commission ne le fait pas systématiquement.

<sup>27</sup> Conclusions des réunions du comité de suivi de l'IAP pour le Kosovo de mars 2018 et avril 2019.

## Encadré 2

### Subordonner toute future aide financière de l'UE aux résultats des réformes – le Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public de Bosnie-Herzégovine

Au cours des 15 dernières années, l'UE a octroyé plus de 60 millions d'euros en faveur de l'appareil judiciaire en Bosnie-Herzégovine dans le but de renforcer l'état de droit. Environ 18,8 millions d'euros de cette aide financière ont été versés sous la forme de subventions directes au Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public. Cependant, selon la Commission, ce dernier n'a pas fait preuve de suffisamment d'ambition pour mener des réformes et veiller à ce que les actions financées par l'UE qu'il entreprend soient suffisamment durables. En outre, la Commission a indiqué dans son rapport sur l'élargissement de 2020 que les autorités et le pouvoir judiciaire bosniens n'avaient pris aucune mesure pour répondre aux principales priorités liées à l'état de droit, tandis que les responsables politiques et le pouvoir judiciaire continuaient de faire obstruction aux réformes du système judiciaire.

Le 19 janvier 2021, la Commission a informé le Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public de Bosnie-Herzégovine:

- a) que la poursuite du soutien au titre de la subvention IAP II accordée en 2017 serait réévaluée;
- b) que le soutien au titre de la subvention de 2019 serait scindé en deux parties, et que la deuxième convention de subvention dépendrait de la bonne mise en œuvre de la première;
- c) qu'il devrait supporter les coûts de financement de son système informatique judiciaire, et que le service informatique devrait obtenir une certification ISO.

**40** La récompense de performance pour 2020 a certes permis de renforcer le lien entre les progrès réalisés en ce qui concerne les «fondamentaux» et l'octroi de financements supplémentaires au titre de l'IAP II, mais aucune disposition ou condition ne liait l'absence de progrès, voire le recul, à une baisse du soutien octroyé dans des domaines spécifiques, tels que les infrastructures ou le développement rural, où l'intensité de l'aide est forte. Les exigences supplémentaires (voir [encadré 2](#) et point [38](#)) constituent un type de conditionnalité plus efficace, dans la mesure où elles peuvent amener les autorités nationales à corriger le tir pour éviter une réduction immédiate de l'aide. Le mécanisme pour ce faire n'est toutefois pas appliqué de manière systématique. Contrairement au premier instrument IAP, l'IAP II ne prévoit pas explicitement la possibilité de suspendre l'aide si un pays bénéficiaire ne respecte

pas des principes fondamentaux tels que la démocratie, l'état de droit et les droits de l'homme.

**41** Dans son document de prise de position du 27 mars 2019, le Parlement européen préconisait un durcissement des règles de conditionnalité, avec la mise en place d'une clause de suspension réaliste, visant à pénaliser tout recul dans les domaines de la démocratie, de l'état de droit et du respect des droits de l'homme<sup>28</sup>. Le règlement relatif à l'IAP III<sup>29</sup> vise à renforcer la conditionnalité, mais il ne décrit pas clairement l'incidence que cela aura sur l'octroi des financements.

**42** Dans son plan d'action joint à la communication de 2018, la Commission a proposé d'appliquer la conditionnalité dans les négociations d'adhésion «[...] en garantissant l'obtention de résultats concrets dans la réforme judiciaire et dans la lutte contre la corruption et la criminalité organisée avant que les discussions techniques sur d'autres chapitres puissent être provisoirement clôturées.» Cependant, les États membres n'ont pas repris cette possibilité dans la déclaration de Sofia (voir point **17**).

**43** La conditionnalité peut également être utilisée au plus haut niveau politique en introduisant une clause relative à l'«équilibre global», qui permet au Conseil de décider de ne pas ouvrir ou clôturer quelque chapitre de négociations que ce soit si les progrès dans les chapitres 23 et 24 ne sont pas satisfaisants. Cette clause a été invoquée en 2012 lors de la réunion d'ouverture de la conférence intergouvernementale sur l'adhésion du Monténégro, puis à la conférence intergouvernementale sur l'adhésion de la Serbie, en 2014. La Commission a fait référence à cette clause dans son rapport de suivi relatif au Monténégro pour 2014 et dans le document de stratégie pour l'élargissement 2014-2015, qui invitait les autorités monténégrines à remédier aux insuffisances constatées.

**44** La clause relative à l'équilibre global est explicitement abordée dans la communication de la Commission de 2020 sur l'élargissement, dans laquelle malgré une critique très vive à l'égard de la Serbie, la Commission estime qu'«un équilibre global est actuellement assuré». Le Conseil a toutefois conclu que la Serbie n'avait pas rempli les conditions requises pour ouvrir un nouveau chapitre dans les négociations d'adhésion et que le pays devait encore faire des progrès dans les domaines de la

---

<sup>28</sup> Résolution législative du Parlement européen du 27 mars 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III).

<sup>29</sup> Règlement (UE) 2021/1529 instituant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III).

démocratie, de l'indépendance du système judiciaire, de la liberté d'expression et des médias<sup>30</sup>. Bien que le Conseil n'ait pas pris la décision formelle d'activer la clause d'équilibre global, nous considérons que cette déclaration revient à conclure de la même manière que s'il l'avait fait. La décision a déclenché une réaction à Belgrade, où le Président et le nouveau gouvernement ont pris langue avec la délégation de l'UE et le Quintet<sup>31</sup> afin de faire avancer le processus. Au cours de notre audit, nous n'avons trouvé aucune orientation indiquant quand et comment appliquer la clause d'équilibre global.

**45** Une autre entité du Conseil a fixé des conditions supplémentaires accompagnées d'un calendrier spécifique en lien avec la tentative albanaise d'ouverture des négociations d'adhésion. En avril 2018, la Commission a recommandé d'ouvrir les négociations sans fixer de conditions supplémentaires. Or, dans ses conclusions de juin 2018, le Conseil a subordonné les négociations à des actions dans cinq domaines clés et a chargé la Commission d'effectuer un suivi des progrès accomplis et d'en rendre compte. Bien que la Commission ait indiqué en mai 2019 que des progrès significatifs avaient été accomplis et qu'elle ait une nouvelle fois recommandé l'ouverture des négociations, le Conseil a par deux fois reporté sa décision sur cette question. En mars 2020, il a finalement décidé d'ouvrir des négociations, mais plus d'un an plus tard, aucun cadre commun de négociation de l'UE n'a encore été adopté. La lenteur des négociations d'adhésion risque d'affaiblir le pouvoir de transformation attendu de la conditionnalité.

### **Les actions de l'UE ont contribué aux réformes, mais n'ont globalement eu que peu d'impact sur l'accomplissement de progrès dans le domaine de l'état de droit**

**46** Dans cette partie, nous évaluons la contribution des actions de l'UE aux réformes relatives à l'état de droit dans les Balkans occidentaux et l'incidence de ces réformes sur les progrès globaux réalisés par chaque pays dans ce domaine. Nous avons examiné si les actions de l'UE avaient contribué à ces évolutions et si cette contribution est susceptible de s'inscrire dans la durée. Afin d'obtenir un meilleur

---

<sup>30</sup> Déclaration de M. Michael Roth, ministre allemand des affaires européennes (présidence tournante du Conseil), reprise dans un [article du site Serbianmonitor](#) daté du 9 décembre 2020.

<sup>31</sup> Le Quintet est un groupe de décision informel composé des États-Unis, de la France, de l'Allemagne, de l'Italie et du Royaume-Uni.

aperçu de la performance et de la durabilité des projets de l'UE ainsi que de leur suivi par la Commission, nous avons également évalué les réalisations et les effets d'un échantillon de 19 projets<sup>32</sup>. Pour plus de détails sur l'échantillon, voir l'[annexe I](#).

### Les réalisations prévues des projets ont pour la plupart été obtenues, mais les effets sont de nature technique et opérationnelle

**47** Sur les 19 projets évalués, 13<sup>33</sup> étaient achevés au moment de l'audit<sup>34</sup>, et six étaient encore en cours. Pour dix<sup>35</sup> des 13 projets achevés, les réalisations prévues ont été pleinement ou en grande partie obtenues. Néanmoins, dans sept cas, cela a été possible grâce à une prolongation du contrat allant d'un<sup>36</sup> à dix<sup>37</sup> mois. Parmi ces dix projets, les **projets n<sup>os</sup> 11 et 12** se sont distingués par la qualité de leurs rapports, qui contenaient des informations claires sur les activités et les résultats. Dans le projet n° 11, un système de feux de signalisation a été utilisé pour assurer le suivi des indicateurs de réalisation pour chaque activité. Pour trois des autres projets achevés<sup>38</sup>, les rapports finaux n'étaient pas encore disponibles, mais les rapports intermédiaires faisaient état de progrès dans la réalisation des objectifs.

**48** Les indicateurs de réalisation les plus courants pour les projets que nous avons évalués étaient quantitatifs et concernaient l'organisation de cours et d'ateliers de formation, la mise à disposition d'experts (pour contribuer à l'élaboration de la législation, des plans d'actions, des stratégies et des orientations méthodologiques), la réalisation d'études et de projets pilotes (informatiques ou non) ainsi que la fourniture de conseils juridiques.

---

<sup>32</sup> Nous avons exclu un projet (le projet n° 16) de l'analyse en raison de son manque de pertinence, étant donné qu'il s'agissait d'un projet de construction annulé avant même le démarrage des travaux.

<sup>33</sup> Il s'agit des projets n<sup>os</sup> 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 et 20. Nous considérons que le projet n° 1 est achevé, puisque la dernière tranche variable du montant initial de l'appui budgétaire a été versée. Une prolongation de quatre ans de l'appui budgétaire a été accordée en 2020.

<sup>34</sup> Date de clôture fixée au 31.1.2021.

<sup>35</sup> Projets n<sup>os</sup> 1, 2, 3, 4, 6, 8, 11, 12, 17 et 18.

<sup>36</sup> Projet n° 11

<sup>37</sup> Projet n° 6

<sup>38</sup> Projets n<sup>os</sup> 10, 11 et 20.

**49** Nous avons également évalué les résultats des 13 projets achevés de notre échantillon<sup>39</sup>. Nous avons conclu que cinq d'entre eux avaient permis d'obtenir ce qui était prévu<sup>40</sup> (voir **encadré 3**) et que trois autres étaient en voie de produire les effets escomptés<sup>41</sup>. Les projets restants n'ont pas pu être évalués de la même manière en raison de l'absence de rapports finaux au moment de l'audit et de l'insuffisance des informations communiquées sur les réalisations (voir **encadré 4**).

### Encadré 3

#### Exemples d'effets de nature technique et opérationnelle positifs de projets de l'UE en Bosnie, en Serbie et au Monténégro

En **Bosnie-Herzégovine**, le **projet n° 6**, qui concernait la construction et la rénovation de plusieurs bâtiments judiciaires, a produit les effets escomptés. Les améliorations des infrastructures ont eu un impact favorable sur l'efficacité des tribunaux et du système judiciaire dans son ensemble, puisque la création de nouveaux espaces de bureaux a permis de nommer les juges et agents supplémentaires attendus depuis longtemps, ce qui n'avait pas été possible auparavant en raison du manque de locaux. L'arriéré judiciaire a ainsi pu être progressivement résorbé (par exemple de 20 % dans le cas d'un tribunal cantonal).

Le **projet n° 12** en **Serbie** a largement atteint son objectif d'amélioration de l'efficacité des tribunaux par la normalisation des processus et des procédures de travail et l'introduction de méthodes nouvelles et améliorées. En particulier, le nombre de dossiers en souffrance dans les juridictions inférieures serbes a diminué de 940 649. Le projet a permis de réduire de près de 60 % l'arriéré de 30 tribunaux partenaires, qui est passé de 1 399 481 à 571 233 dossiers. Il a été étendu à d'autres tribunaux compte tenu des bons résultats obtenus.

Le **projet n° 18**, un projet multinational mis en œuvre par le Conseil de l'Europe, a produit plusieurs des effets escomptés à court terme. Il a par exemple contribué à améliorer le cadre du Bureau du Procureur général de l'État **monténégrin** pour la mise en œuvre des règles éthiques et des plans d'intégrité en matière de poursuite des crimes économiques, ce qui a permis à l'institution de satisfaire aux dispositions de la recommandation ix du GRECO.

Malgré ces évolutions positives dans le domaine de l'efficacité, tous ces pays continuent à être confrontés à de graves problèmes concernant l'indépendance du système judiciaire (voir points **60** et **61**).

<sup>39</sup> Projets n°s 1, 2, 3, 4, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 17, 18 et 20.

<sup>40</sup> Projets n°s 1, 4, 6, 12 et 17.

<sup>41</sup> Projets n°s 2, 18 et 20.

#### Encadré 4

##### La piètre qualité des informations communiquées sur la performance limite l'évaluation des effets

Le **projet n° 3** prévoyait l'octroi d'un soutien institutionnel dans le cadre d'un accord de jumelage entre le gouvernement albanais et les États membres de l'UE au cours de la période 2016-2019. L'objectif global était d'améliorer la gouvernance en réduisant les risques de corruption et de soutenir la mise en œuvre de la stratégie intersectorielle du pays en matière de lutte contre la corruption.

Dans son rapport de suivi axé sur les résultats (ROM) de 2017, la Commission a conclu que les indicateurs d'effet pertinents n'étaient pas tous en place pour permettre de suivre et d'évaluer l'évolution du niveau de capacité dans le fonctionnement des institutions concernées, et qu'il manquait des objectifs quantitatifs et qualitatifs pour les effets et pour certains des indicateurs de réalisation. Elle a recommandé à l'équipe de jumelage albanaise d'améliorer le cadre logique du projet et d'introduire des indicateurs d'effet pertinents assortis de valeurs cibles mesurables.

L'équipe de jumelage n'ayant pas donné suite à ces deux propositions pour améliorer le cadre logique, les informations communiquées sont restées principalement descriptives, comme le confirme le rapport ROM 2019. Selon ce dernier, la recommandation formulée précédemment dans le rapport ROM de 2017 en ce qui concerne la nécessité d'introduire des indicateurs d'effet pertinents n'a pas été prise en considération.

En conséquence, alors que la plupart des activités ont eu lieu comme prévu, nous n'avons pas pu évaluer leur contribution à la réalisation des objectifs du projet.

**50** Lorsqu'il existe une volonté politique, le soutien de l'UE peut avoir un impact significatif. L'**encadré 5** fournit l'exemple de deux projets financés au titre de l'IAP II, pour lesquels la volonté politique a permis de maximiser l'impact du soutien de l'UE.

## Encadré 5

### Le dynamisme des réformes en Albanie a renforcé l'impact du soutien de l'UE

Les modifications apportées à la constitution albanaise en 2016 ont entraîné une restructuration du cadre juridique et politique relatif au fonctionnement du système judiciaire. Cette réforme était soutenue par divers projets relevant de l'IAP II:

- le **projet n° 2** a consisté à soutenir le processus de réévaluation (ou validation) obligatoire de plus de 800 juges et à en assurer le suivi, de la mise en place des institutions chargées de la validation à la réalisation de tout l'exercice de réévaluation;
- le **projet n° 4** a contribué à faire avancer la réforme du système judiciaire en fournissant une aide spécialisée à l'élaboration d'une nouvelle législation (des règlements et des codes d'éthique procédurale par exemple) en coopération étroite avec le ministère de la justice et le parlement et conformément aux recommandations émises par les commissions GRECO et de Venise du Conseil de l'Europe.

**51** Nous avons constaté que la liberté d'expression était le thème le moins bien couvert par l'IAP II dans le domaine de l'état de droit. Nous avons toutefois observé que lorsqu'une aide était apportée, elle se révélait bénéfique. Le **projet n° 19** est un exemple de réussite. Il progresse conformément aux prévisions et produira probablement les effets escomptés, compte tenu du nombre croissant d'OSC, de militants, de journalistes, d'organes médiatiques et d'autres acteurs des médias bénéficiant d'un soutien et qui continuent de fonctionner grâce à l'aide du Fonds européen pour la démocratie<sup>42</sup>. Tous les bénéficiaires de subventions indiquent qu'ils ont été en mesure d'approfondir leurs travaux dans les domaines de la société civile et des médias (ou à continuer de travailler dans des environnements répressifs).

---

<sup>42</sup> Le [Fonds européen pour la démocratie](#) est une institution indépendante qui accorde des subventions. Il a été créé en 2013 par l'UE et ses États membres sous la forme d'un fonds fiduciaire international et autonome afin de promouvoir la démocratie dans le voisinage européen, dans les Balkans occidentaux, en Turquie et au-delà.

## Le suivi des projets n'a pas toujours permis de mesurer les effets et peu de projets sont susceptibles d'être durables

**52** La Commission a assuré un suivi régulier de tous les projets de notre échantillon, mais l'évaluation de la performance n'était pas toujours complète parce que les informations communiquées portaient généralement sur les activités plutôt que sur les résultats. Les rapports examinés décrivaient toujours ce qui avait été réalisé, en reliant les activités aux objectifs du projet, mais pas toujours ce qui avait été obtenu au terme du projet, notamment pour ce qui est des effets.

**53** La communication incomplète d'informations est souvent due à des insuffisances dans la conception du projet, et notamment de son cadre logique. Habituellement, lorsque le cadre logique a été bien défini dès la phase d'élaboration, avec des indicateurs de réalisation et d'effet assortis de valeurs de référence et des valeurs cibles, les rapports sont plus clairs et il est possible de suivre les progrès au moins au niveau des réalisations. Neuf projets de notre échantillon<sup>43</sup> disposaient d'un cadre logique bien défini. Pour neuf autres<sup>44</sup>, le cadre logique présentait des lacunes en raison de l'absence d'indicateurs, ou de valeurs de référence et de valeurs cibles. Quatre d'entre eux<sup>45</sup> ont donc dû être révisés à un stade ultérieur afin d'améliorer leur cadre logique. Pour les deux projets de construction<sup>46</sup>, la nature du contrat rendait inutile la conception d'un cadre logique.

**54** Sur les neuf projets dont la totalité ou la plupart des résultats escomptés ont été obtenus (voir point 47), cinq avaient fait l'objet d'un suivi axé sur les résultats (ROM) indépendant<sup>47</sup>, qui a permis de mettre en lumière les résultats des projets et contribué à améliorer la mise en œuvre et la communication d'informations. Les rapports ROM établis à un stade précoce ont fourni des éléments utiles aux projets qui n'étaient pas en voie d'atteindre leurs objectifs ou dont l'état d'avancement était difficile à évaluer. Dans un cas<sup>48</sup>, la qualité des informations communiquées a pâti de la non-prise en compte d'une des recommandations émises dans le rapport ROM.

---

<sup>43</sup> Projets n<sup>os</sup> 2, 7, 10, 11, 12, 15, 18, 19 et 20.

<sup>44</sup> Projets n<sup>os</sup> 1, 3, 4, 5, 8, 9, 13, 14 et 17.

<sup>45</sup> Projets n<sup>os</sup> 1, 5, 9 et 14.

<sup>46</sup> Projets n<sup>os</sup> 6 et 16.

<sup>47</sup> Projets n<sup>os</sup> 3, 4, 12, 18 et 19.

<sup>48</sup> Projet n<sup>o</sup> 3.

**55** Les rapports ROM de neuf projets de notre échantillon<sup>49</sup> ont mis en évidence des problèmes de durabilité des projets. L'évaluation externe de l'état de droit réalisée en 2019 a également confirmé que, dans de nombreux contextes, la durabilité est difficile à assurer<sup>50</sup>. Seuls trois projets ont été repris par les autorités nationales, ce qui leur a conféré une certaine garantie de viabilité financière<sup>51</sup>. Dans les autres cas, la viabilité financière dépendait principalement de la poursuite du soutien de l'UE<sup>52</sup>. Outre la faible appropriation des projets (voir également l'*encadré 6*), le principal obstacle à la durabilité réside dans la faiblesse des capacités financières et institutionnelles. Le comité de suivi de l'IAP II est parvenu à la même conclusion lors de sa réunion de 2019, indiquant que la durabilité des résultats des actions financées par l'UE est souvent menacée, notamment en raison d'un maintien insuffisant des activités et d'un manque de ressources financières<sup>53</sup>.

## Encadré 6

### Le manque d'appropriation des projets menace la durabilité

- Dans le cas du **projet n° 7 (Bosnie)**, les conclusions de l'évaluation 2020 du soutien apporté par l'IAP II et par d'autres donateurs au Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public remettaient en cause la capacité du bénéficiaire à reprendre le projet. Ce document indiquait que le Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public continuait d'être fortement dépendant du soutien des donateurs après plus de 15 années d'assistance, et que les plans visant à intégrer le personnel affecté au projet au sein de la structure organisationnelle permanente du Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public n'avaient pas produit de changements concrets ni substantiels. Il ajoutait que par ailleurs, les demandes injustifiées adressées régulièrement par ce dernier aux donateurs en vue d'obtenir des fonds supplémentaires pour investir dans le développement du système informatique jetaient le doute sur les capacités de planification stratégique

<sup>49</sup> Projets n<sup>os</sup> 3, 4, 5, 9, 10, 12, 14, 18 et 19.

<sup>50</sup> *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017), Executive summary, Final report, 2019, p. 5.*

<sup>51</sup> Projets n<sup>os</sup> 6, 12 et 17.

<sup>52</sup> Projets n<sup>os</sup> 1, 2, 4, 10 et 18.

<sup>53</sup> Comité de suivi IAP II, procès-verbal 2019, p. 2.

globale de cette institution et sur son engagement à atteindre les objectifs de réforme substantielle et d'intégration européenne plus poussée<sup>54</sup>.

Le manque d'appropriation compromettait gravement les perspectives de durabilité du projet au sein du Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public. Consciente de ce fait, la Commission a demandé à celui-ci de mettre en place un plan réaliste de transfert du personnel afin de fournir aux agents du projet IAP un certain degré de certitude quant à leur avenir dans l'institution.

- L'évaluation externe du **projet n° 9 (Kosovo)** fait état de problèmes de capacité et d'une réticence à garantir la continuité de ce qui a été réalisé au cours de la mise en œuvre du projet. Un exemple concerne les retards dans la mise en place d'un «fonds de confiscation», qui doit servir à recueillir les montants provenant de la confiscation d'avoirs d'origine criminelle pour les redistribuer ensuite aux institutions de justice pénale. Le projet a permis de fournir au gouvernement du Kosovo un modèle et un cadre légal pour le fonds.
- Au **Monténégro**, le **projet n° 10** a permis de renforcer les capacités des organes judiciaires et répressifs, et de fournir une expertise et une assistance pour la révision de la législation régissant les nouvelles instances judiciaires indépendantes. Toutefois, au terme du projet, des préoccupations subsistaient quant à la durabilité et au bon fonctionnement des nouvelles institutions. Le rapport final indique que le Conseil supérieur de la magistrature et le Conseil des procureurs peinaient tous deux à s'adapter à leur nouveau rôle et à exercer leurs prérogatives indépendamment de la Cour suprême et du bureau du procureur de cette dernière. Le pouvoir judiciaire était réticent à renouveler des postes d'encadrement supérieur au Conseil de la magistrature tant que les garanties de l'indépendance financière de l'institution faisaient défaut.

**56** La communication d'informations sur les enseignements tirés au moment de la clôture du projet permettrait de recenser les obstacles à la durabilité des résultats. Les programmes d'action annuels contiennent un paragraphe sur les enseignements tirés, qui sont souvent liés à une assistance antérieure, et les projets de notre échantillon comprenaient également une section décrivant la manière dont ils s'appuyaient sur des projets antérieurs relevant de l'IAP. Il manque toutefois à ce paragraphe préliminaire une analyse de ce qui a fonctionné ou non, assortie de recommandations appropriées. Nous n'avons trouvé des informations détaillées sur les enseignements

---

<sup>54</sup> 2020 Evaluation of IPA and other donors' assistance (grants) to HJPC – Executive summary, p. 13.

tirés que pour cinq<sup>55</sup> des 13 projets achevés que nous avons examinés. Par exemple, le partenaire chargé de la mise en œuvre du **projet n° 12** a souligné les limites des autorités face à l'ampleur et au rythme élevé des changements législatifs et réglementaires, et a insisté sur le fait que les futures actions devraient s'accompagner des ressources et des formations nécessaires à la mise en place des réformes. Des plans existent également pour inclure les enseignements tirés dans le rapport final d'un projet en cours<sup>56</sup>.

### **Malgré de nombreuses années de soutien de l'UE en faveur des réformes dans les Balkans occidentaux, des problèmes fondamentaux persistent**

**57** Après plus de 20 ans d'efforts politiques et financiers dans les Balkans occidentaux, la Commission et d'autres organisations internationales font état de progrès limités dans la situation en matière d'état de droit dans la région (voir *figures 7 à 10*). Les réformes décrites ci-dessus n'ont clairement pas été suffisantes pour modifier en profondeur la situation de l'état de droit, principalement en raison du manque d'appropriation et de volonté politique nationales (voir point **37**).

**58** Dans l'évaluation de 2019 relative au soutien de l'UE à l'état de droit<sup>57</sup>, il a été reconnu que l'aide apportée par l'Union avait encouragé des avancées positives (telles que l'élaboration de stratégies et de plans d'action sectoriels, le renforcement des capacités institutionnelles, le renforcement de l'indépendance et de l'obligation de rendre compte et l'amélioration de l'accès à la justice). Il a également été souligné que les progrès étaient toutefois limités et que la durabilité était difficile à assurer. Selon l'évaluation, cette situation est liée à de faibles niveaux de volonté politique, à une résistance institutionnelle au changement et à une participation insuffisante, voire à une marginalisation, de la société civile.

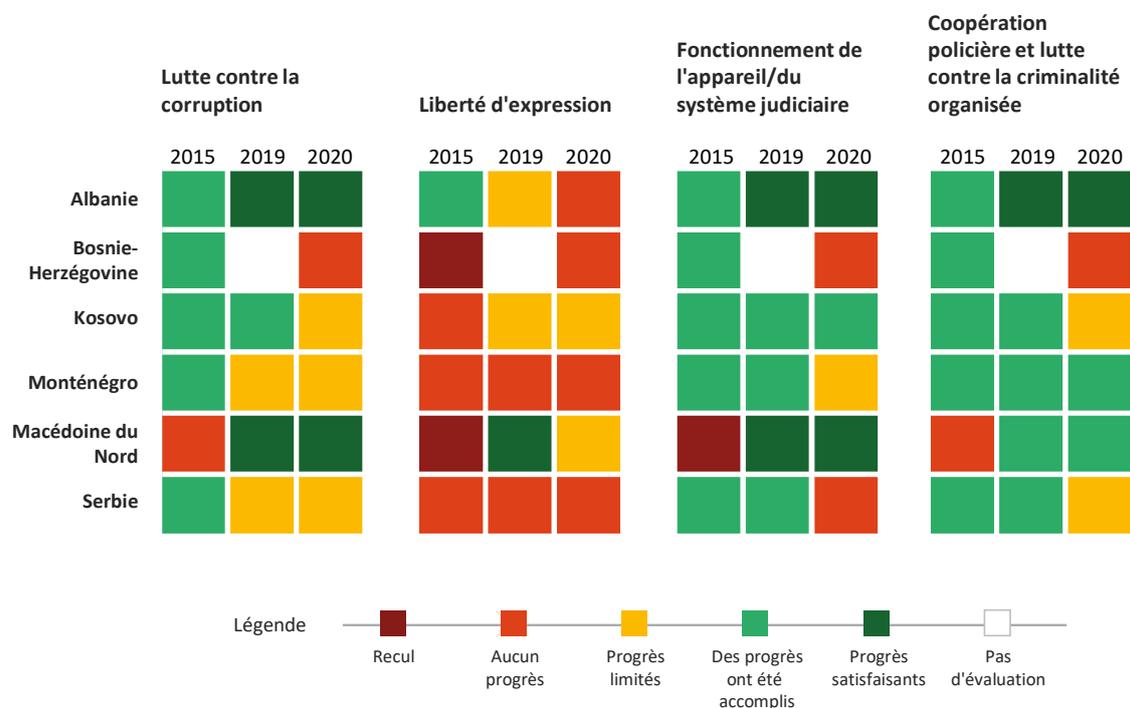
---

<sup>55</sup> Projets n<sup>os</sup> 1, 3, 9, 12 et 18.

<sup>56</sup> Projet n° 5.

<sup>57</sup> *Thematic evaluation of EU support for rule of law in neighbourhood countries and candidates and potential candidates of enlargement (2010-2017), Final report, 2019.*

**Figure 7 – Évaluation des composantes de l'état de droit par la Commission**



**Remarque:** En 2019, la Commission n'a pas produit de rapport sur la Bosnie-Herzégovine, mais a adopté un avis sur sa demande d'adhésion à l'UE.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des rapports par pays de 2015, 2019 et 2020.

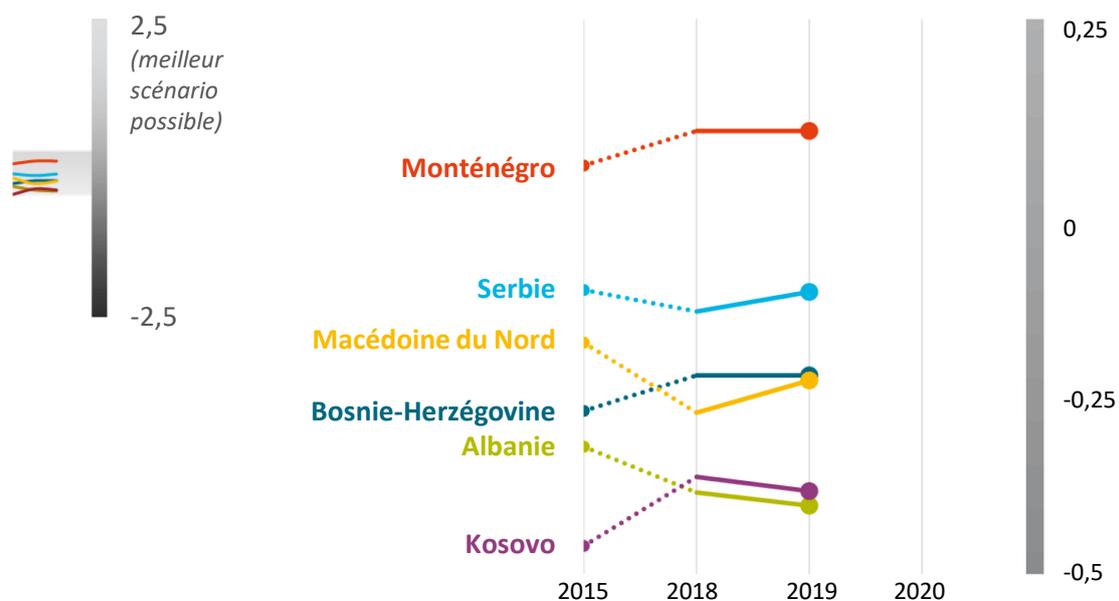
**59** Les points ci-après présentent les principaux problèmes persistants liés à l'état de droit dans les Balkans occidentaux et illustrent le peu de progrès que les réformes clés ont permis de réaliser.

## Fonctionnement de l'appareil judiciaire

### Figure 8 – Sélection d'indicateurs relatifs à l'état de droit

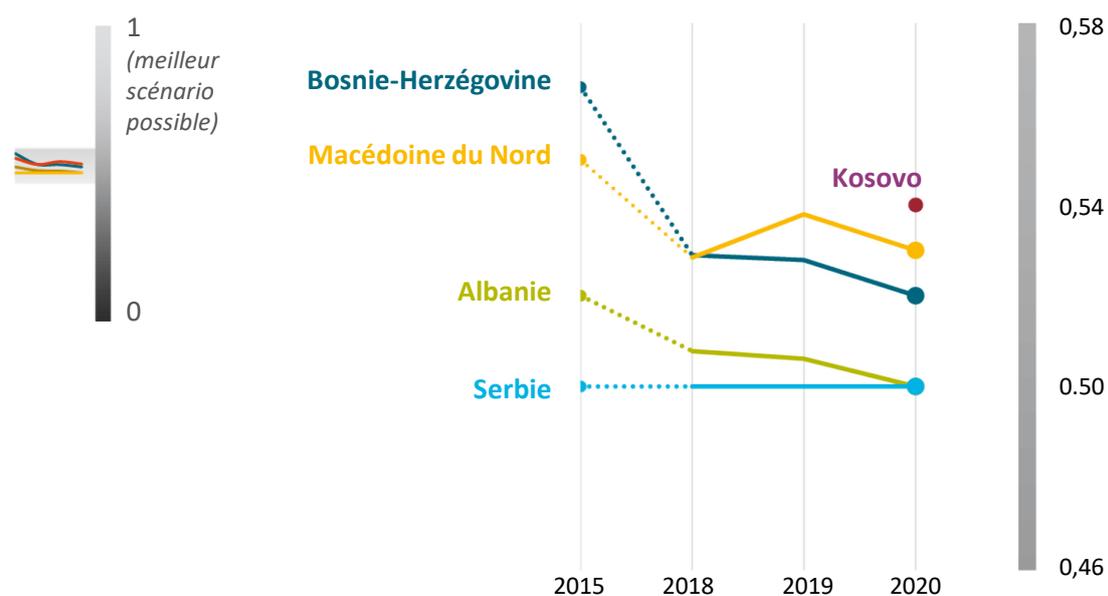
#### Indicateurs mondiaux de la gouvernance

##### État de droit



#### World Justice Project

##### Indice de l'état de droit



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des indicateurs mondiaux de la gouvernance (Groupe de la Banque mondiale) et du World Justice Project.

**60** La mise en œuvre d'une nouvelle législation visant à renforcer l'indépendance et le professionnalisme des instances et structures judiciaires et de celles chargées des poursuites, ainsi que leur obligation de rendre compte, dans l'objectif de lutter contre la corruption et la criminalité organisée enregistre des retards, principalement en raison d'un manque d'engagement politique. Dans la région (notamment en Albanie, au Monténégro et en Serbie), des responsables gouvernementaux (dont certains de haut rang) et des parlementaires continuent à commenter publiquement et régulièrement les enquêtes et les procédures judiciaires en cours, allant parfois même jusqu'à critiquer personnellement certains juges ou certains procureurs. En Serbie, des articles de la presse populaire visent des membres du pouvoir judiciaire<sup>58</sup> et cherchent à les discréditer. En Albanie, le Conseil de l'Europe a fustigé l'habitude prise par les médias en ligne de propager des rumeurs et d'attaquer des personnalités publiques<sup>59</sup>.

**61** En Serbie, des juges ont demandé à être exemptés de statuer sur des affaires impliquant des responsables politiques locaux, invoquant des pressions exercées sur eux-mêmes ainsi que sur leurs familles<sup>60</sup>. Au Monténégro, la récente réforme du Conseil des procureurs, les récentes décisions du Conseil de la magistrature sur la reconduction de sept présidents de tribunaux pour un troisième mandat consécutif, malgré la limite de deux mandats imposée par la loi<sup>61</sup>, et l'incapacité du Parlement à dégager une majorité qualifiée concernant la nomination de magistrats de haut niveau indiquent que les services judiciaires et ceux chargés des poursuites restent vulnérables aux ingérences politiques. En Albanie, les tentatives d'ingérence dans le fonctionnement de la justice, y compris de la part d'autorités judiciaires, et les pressions internes et externes exercées sur les procureurs demeurent un sujet de préoccupation<sup>62</sup>.

---

<sup>58</sup> Commission européenne, [Rapport 2020 sur la Serbie](#), p.20.

<sup>59</sup> Commission de Venise, [Annonce de l'avis sur la loi sur les services de médias audiovisuels, juin 2020](#).

<sup>60</sup> Commission européenne, [Rapport 2020 sur la Serbie](#), p. 20.

<sup>61</sup> Freedom House, [Nations in Transit](#), Monténégro, 2020.

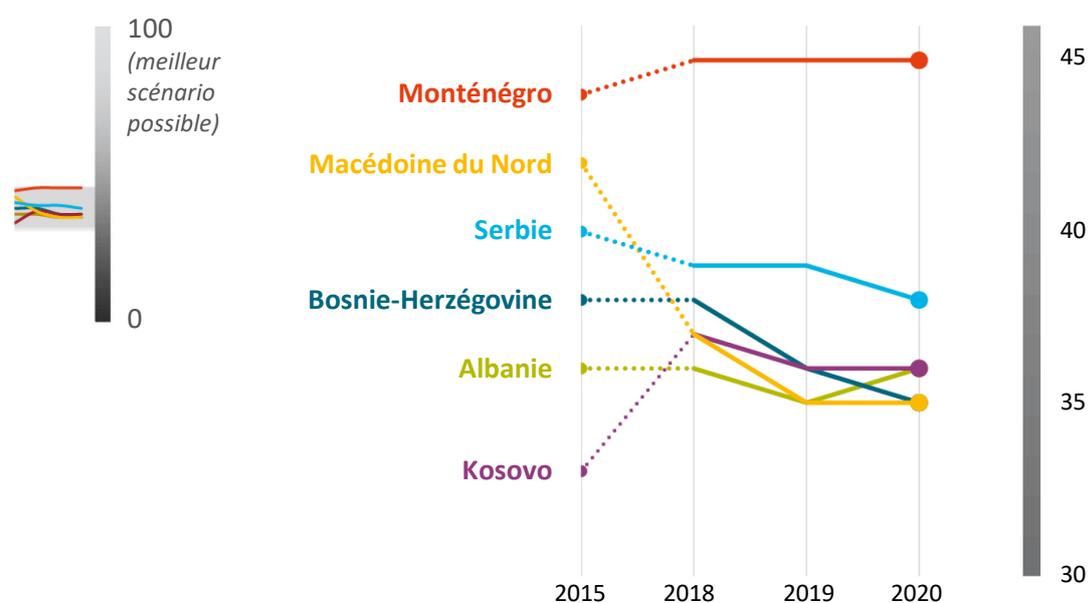
<sup>62</sup> Commission européenne, [Rapport 2020 sur l'Albanie](#), p. 20.

## Lutte contre la corruption

### Figure 9 – Sélection d'indicateurs relatifs à la corruption

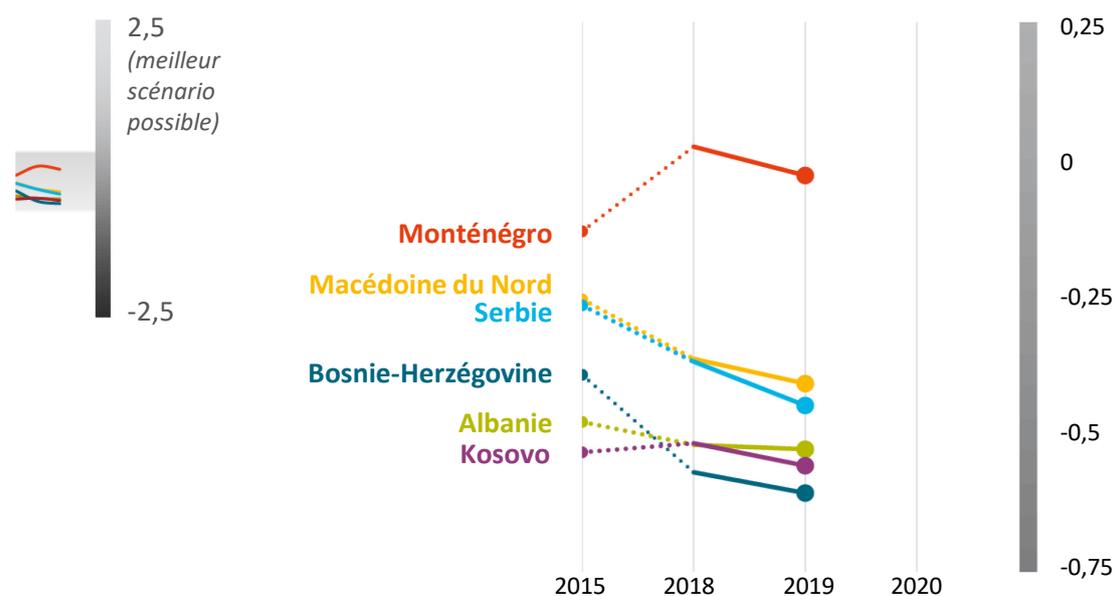
#### Transparency International

*Indice de perception de la corruption*



#### Indicateurs mondiaux de la gouvernance

*Lutte contre la corruption*



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de [Transparency International](#) et des [indicateurs mondiaux de la gouvernance](#) (Groupe de la Banque mondiale).

**62** La Commission rapporte que la situation dans les secteurs particulièrement vulnérables à la corruption (ceux impliquant d'importantes dépenses publiques ou des contacts directs avec le public) reste très problématique dans l'ensemble de la région. Une récente loi serbe sur les procédures spéciales relatives aux projets d'infrastructures, qui autorise notamment à exempter des règles sur les marchés publics les projets considérés comme revêtant une «importance stratégique», a suscité de vives inquiétudes quant au risque de corruption<sup>63</sup>. Transparency Serbia a condamné la pratique consistant à nommer pour des périodes de six mois des directeurs «faisant fonction» chargés de gérer des biens publics, laquelle permet au parti au pouvoir de conserver un contrôle étroit sur ces personnes<sup>64</sup>.

**63** Dans ses derniers rapports sur les progrès réalisés par le Monténégro en vue de son adhésion<sup>65</sup>, la Commission a noté que les progrès n'étaient que «limités» dans la lutte contre la corruption, qui selon elle est endémique dans de nombreux domaines et demeure un sujet de préoccupation. Le rapport mentionne entre autres la divulgation en 2019 par un homme d'affaires d'enregistrements vidéo secrets (puis, plus tard, d'enregistrements audio et documents secrets) faisant état de l'implication de nombreuses personnalités publiques liées à des institutions étatiques clés dans des scandales présumés de financement illégal et de corruption.

**64** En Albanie, l'Agence des marchés publics rapporte que le nombre de procédures négociées sans publication préalable a nettement diminué ces dernières années. Cependant, les représentants d'entreprises et les journalistes avec lesquels nous nous sommes entretenus (voir la liste des entretiens à l'*annexe II*) ont indiqué que la corruption dans le domaine des marchés publics était endémique, avec des signes évidents de captation de l'État (absence fréquente de concurrence effective dans les procédures, gonflement des prix offerts pour les travaux publics et opacité des procédures de passation de contrats de concession).

**65** Les indicateurs de corruption de Transparency International et de la Banque mondiale (voir *figure 9*) confirment que, bien que l'action de l'UE en faveur des réformes dure depuis des années, la captation de l'État et la corruption généralisée n'ont pas été maîtrisées. Nous estimons que si l'UE veut que son action ait une incidence significative, elle doit mettre en œuvre des mesures coordonnées et

---

<sup>63</sup> Commission européenne, [Rapport 2020 sur la Serbie](#), p. 29.

<sup>64</sup> [Commentaire du président de Transparency Serbia après la publication du rapport 2020](#).

<sup>65</sup> [Rapports 2019 et 2020 sur le Monténégro](#).

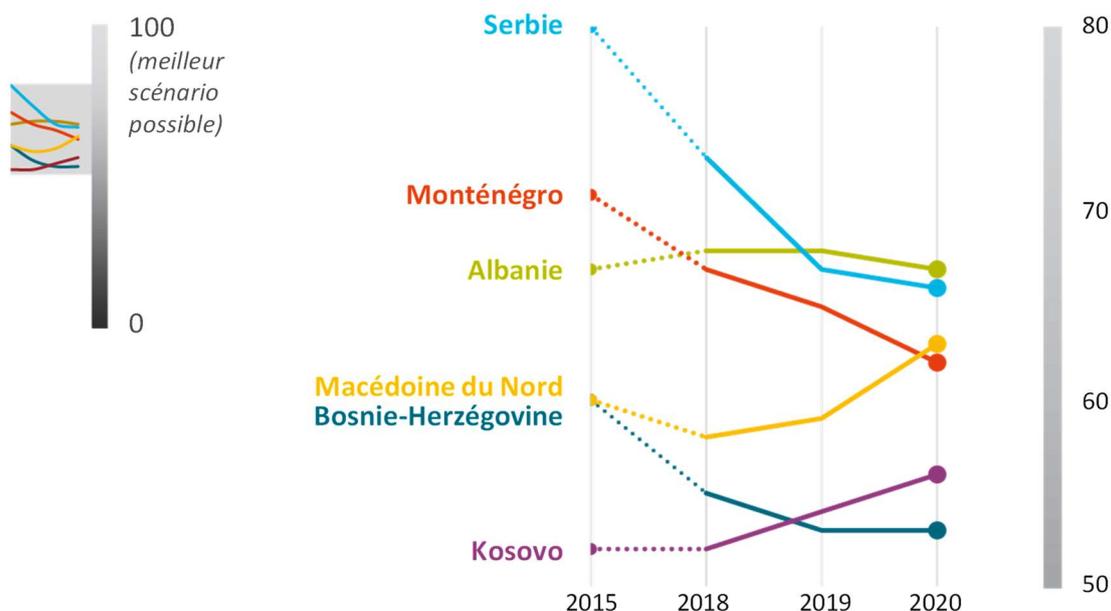
simultanées dans un large éventail de domaines d'action liés à l'état de droit<sup>66</sup>. Le regroupement des chapitres de négociation décidé en 2020 (évaluation parallèle des chapitres 23 sur l'appareil judiciaire et les droits fondamentaux, 24 sur la justice, la liberté et la sécurité, 5 sur les marchés publics, 18 sur les statistiques et 32 sur le contrôle financier ainsi que les critères économiques, le fonctionnement des institutions démocratiques et la réforme de l'administration publique) devrait permettre une telle approche<sup>67</sup> et représente donc un pas dans la bonne direction. Ce changement ne s'applique toutefois qu'au Monténégro et à la Serbie, les deux pays actuellement en phase de négociation, et doit encore être mis en pratique.

### Liberté d'expression

**Figure 10 – Sélection d'indicateurs relatifs à la liberté d'expression**

#### Freedom House

*Indice de la liberté dans le monde\**



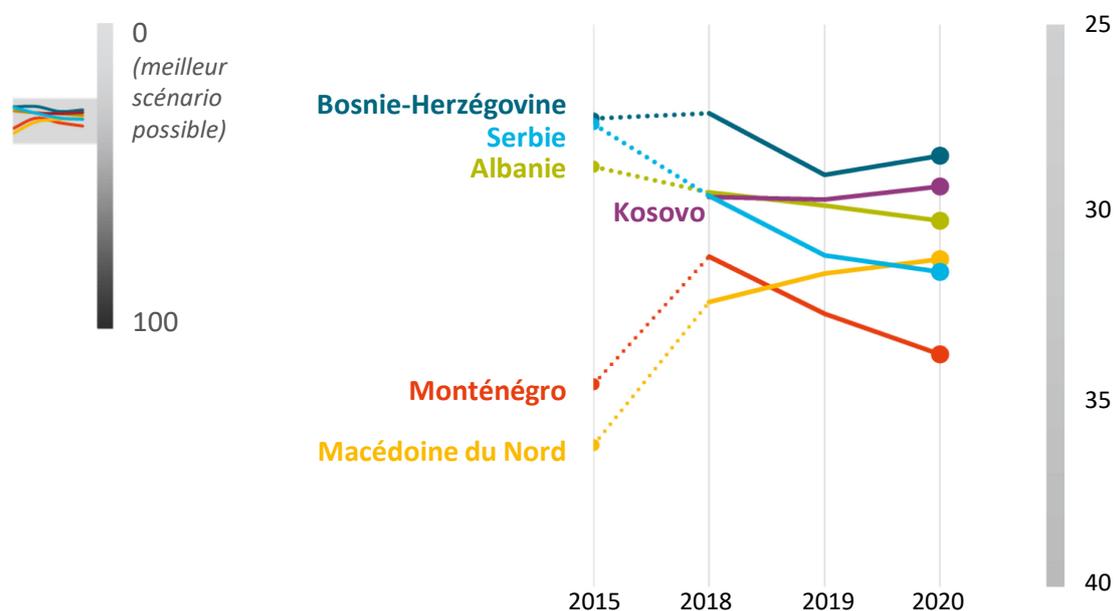
\* Cet indicateur comporte plusieurs composantes, mais nous considérons qu'elles ont toutes un lien avec la liberté d'expression.

<sup>66</sup> Voir par exemple l'ouvrage de Marko Kmezić et Florian Bieber, «*Protecting the rule of law in EU Member States and Candidate Countries*», et notamment son chapitre 4 intitulé «*Ways forward*».

<sup>67</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, intitulée «*Renforcer le processus d'adhésion – Une perspective européenne crédible pour les Balkans occidentaux*» (COM(2020) 57 final, Annexe technique).

## Reporters sans frontières

### Classement mondial de la liberté de la presse



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de Freedom House et du Classement mondial de la liberté de la presse établi par Reporters sans frontières.

**66** Selon Freedom House et Reporters sans frontières, aucune amélioration n'a pu être constatée dans le domaine de la liberté d'expression, sauf en Macédoine du Nord et au Kosovo. Les derniers rapports annuels de la Commission sur l'élargissement montrent que la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et la Serbie n'ont accompli aucun progrès dans ce domaine depuis 2015 (voir [figure 7](#)).

**67** Les agressions à l'encontre de journalistes suscitent de vives inquiétudes dans la région<sup>68</sup>. Les journalistes et les médias continuent de faire l'objet d'intimidations, de menaces sur les réseaux sociaux et d'agressions physiques, tandis que les enquêtes et les poursuites progressent lentement. Le paysage médiatique reste très clivé et les mécanismes d'autorégulation restent faibles. Le volume croissant de la désinformation à l'échelle de la région, souvent diffusée par des médias soutenus par l'État<sup>69</sup>, continue de polariser la société, notamment pendant les campagnes électorales.

<sup>68</sup> Human Rights Watch, «*Attacks on journalists still a problem in the Western Balkans*».

<sup>69</sup> Euractiv, «*In Serbia, fake news is spread by state-backed media*», 4 mai 2021.

**68** Même en Albanie, le pays qui a réalisé le plus de progrès dans le domaine de l'indépendance du pouvoir judiciaire, les perturbations du système dues à l'ampleur et à la lenteur du processus de validation des juges ont eu une incidence sur le soutien de l'opinion publique aux réformes judiciaires en raison d'un arriéré toujours grandissant d'affaires et des risques pesant sur la perception de leur légitimité. La part de la population albanaise qui croit à l'impact positif des réformes est passée de 71 % en 2016 à 53 % en 2019, tandis que celle qui estime que les réformes sont mises en œuvre correctement est passée de 46 % à 32 % sur la même période<sup>70</sup>. Le public albanaise puise ses informations principalement auprès des médias traditionnels<sup>71</sup>, qui sont considérés comme ayant des intérêts particuliers et comme pouvant, à ce titre, minimiser ou accentuer les scandales de corruption en fonction de leurs allégeances politiques ou commerciales. Cela peut également altérer la légitimité perçue des réformes.

**69** Les OSC que nous avons interrogées ont attiré notre attention sur la nécessité d'une communication stratégique visant à mettre en avant les effets positifs des réformes et à expliquer que les perturbations ne seront que temporaires, alors que la restructuration des institutions aura des effets bénéfiques durables. La communication efficace des objectifs de l'UE au public nécessite une coopération et une coordination continues entre les gouvernements et la société civile.

**70** L'UE a soutenu l'élaboration d'un cadre de coopération formelle entre le gouvernement et la société civile, actuellement en place dans tous les pays des Balkans occidentaux. Cependant, la société civile ne joue pas à l'heure actuelle un rôle suffisamment important dans l'élaboration des politiques et la prise des décisions. Sauf en Macédoine du Nord et, dans une certaine mesure, au Monténégro, où les délégations de l'UE font état de récentes améliorations relatives à l'environnement dans lequel opère la société civile, les OSC de la région restent muselées. Les personnes avec lesquelles nous nous sommes entretenues en Albanie et en Serbie ont confirmé que la consultation se faisait au cas par cas et que les recommandations de la société civile étaient souvent ignorées dans les versions finales des documents. Elles aimeraient renforcer leur collaboration avec les délégations de l'UE et avec les médias et journalistes d'investigation indépendants afin, entre autres, de suivre la mise en œuvre des réformes et leur effet sur l'évolution de la corruption et d'alerter l'opinion publique et les gouvernements de la région.

---

<sup>70</sup> IDM, «*Opinion poll 2019: Trust in Governance*».

<sup>71</sup> Idem.

## Conclusions et recommandations

**71** La principale conclusion de notre audit de l'efficacité du soutien de l'UE à l'état de droit dans les Balkans occidentaux est que l'action de l'UE a contribué à la mise en place de réformes concernant des questions techniques, telles que l'efficacité du système judiciaire et l'élaboration de législation pertinente, mais que, dans un contexte de volonté politique insuffisante, elle n'a eu qu'un impact global limité sur la progression des réformes fondamentales en matière d'état de droit dans la région.

**72** Malgré quelques évolutions positives récentes, principalement en Albanie et en Macédoine du Nord, la Commission et d'autres organisations internationales font état de progrès limités en matière d'état de droit. Il subsiste des problèmes fondamentaux en ce qui concerne, par exemple, l'indépendance du pouvoir judiciaire, la concentration des pouvoirs, les ingérences politiques et la corruption, qui appellent des efforts supplémentaires de promotion des réformes dans ces domaines (voir points [57](#), [58](#) et [68](#)).

### Recommandation n° 1 – Renforcer le mécanisme de promotion des réformes en matière d'état de droit dans le cadre du processus d'élargissement

---

La Commission devrait renforcer son approche visant à encourager et à soutenir des réformes fondamentales dans le cadre du processus d'élargissement. Elle devrait notamment se concentrer sur la fixation d'objectifs stratégiques pour chaque pays concerné par l'élargissement, en établissant des indicateurs d'impact final liés aux principes fondamentaux de l'état de droit, tels que l'indépendance du pouvoir judiciaire, la liberté d'expression et la lutte contre la corruption et contre la captation de l'État, assortis de jalons permettant de suivre les progrès accomplis dans la réalisation de ces objectifs.

**Quand? D'ici à décembre 2022**

**73** Nous avons constaté que grâce à l'approche dite de la « priorité aux fondamentaux » et, depuis 2020, au regroupement des chapitres de négociation, la Commission avait davantage mis l'accent sur l'état de droit dans les Balkans occidentaux et avait de manière générale traduit les priorités politiques de l'UE concernant ce dernier en actions spécifiques au titre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) (voir points [25](#) à [27](#)).

**74** D'autres organisations internationales, des groupes de réflexion et des organisations de la société civile (OSC) ont défini les mêmes domaines prioritaires que la Commission pour l'état de droit. Nous avons toutefois constaté que le soutien apporté par l'UE au niveau national aux actions de la société civile consacrées à l'état de droit ne suffit pas à répondre aux besoins du secteur et que son impact ne fait pas l'objet d'un suivi rigoureux. Par exemple, la Commission a abandonné l'indicateur IAP II mesurant la participation de la société civile au processus de réforme et ne rend donc pas compte des progrès accomplis dans ce domaine (voir points **28** à **31**).

**75** Un environnement favorable aux médias et à la société civile peut contribuer à faire connaître et à clarifier les finalités et les résultats des actions de l'UE, à expliquer le parcours d'adhésion à l'Union et à promouvoir ses principes démocratiques. Nous avons constaté que la liberté d'expression est le domaine dans lequel il y a eu le moins de progrès dans l'ensemble des six pays. Dans certains d'entre eux, le soutien de l'opinion publique en faveur des réformes nécessaires à l'adhésion s'érode (voir points **68** à **70**).

## **Recommandation n° 2 – Intensifier le soutien à la société civile qui œuvre aux réformes en matière d'état de droit et le soutien à l'indépendance des médias**

---

La Commission et le Service européen pour l'action extérieure devraient intensifier le soutien apporté aux organisations indépendantes de la société civile et aux journalistes indépendants. Ils devraient notamment:

- a) soutenir en priorité les médias indépendants et les OSC actives dans le domaine de l'état de droit en affectant des fonds de l'IAP III à des OSC au titre des actions menées dans le domaine de l'état de droit;
- b) prévoir un soutien financier à long terme aux OSC et aux médias indépendants, qui ne soit pas exclusivement fondé sur le financement de projets;
- c) aider les organisations de la société civile et les médias indépendants à élaborer des outils sur mesure pour suivre l'évolution de la corruption;
- d) mesurer la contribution des OSC aux réformes dans le domaine de l'état de droit au moyen d'indicateurs spécifiques.

**Quand? D'ici à décembre 2022**

**76** Bien que la Commission ait reconnu que les capacités administratives et la volonté politique étaient les principaux facteurs de risques pour la mise en œuvre des projets relevant de l'IAP, nous n'avons trouvé aucune action visant à atténuer ces risques. En particulier, les principaux risques ne sont pas utilisés pour fixer des conditions préalables au financement ou à la mise en œuvre des projets et ne servent donc pas à concevoir des mesures d'atténuation concrètes. Par ailleurs, les délégations de l'UE n'ont que rarement eu recours à la possibilité de suspendre le financement au titre de l'IAP lorsque les réformes n'avançaient pas de manière satisfaisante. L'IAP II ne prévoit pas de clauses de conditionnalité suffisamment strictes qui permettraient de lier directement les réformes en matière d'état de droit à des conséquences sur le financement dans d'autres secteurs. La proposition législative de la Commission relative au règlement IAP III renforce la conditionnalité. Le projet de proposition ne décrit toutefois pas clairement l'incidence que la conditionnalité aura sur l'octroi des financements (voir points [34](#), [35](#) et [38](#) à [41](#)).

**77** Nous avons également constaté que lorsque le Conseil avait imposé une conditionnalité politique sous la forme d'une clause d'équilibre global, cela avait incité les pays partenaires à faire avancer leurs programmes de réformes. Des différences sont apparues entre la Commission et le Conseil sur la mesure dans laquelle un pays partenaire avait respecté cette clause. Nous estimons que cette situation nuit aux effets incitatifs de la conditionnalité (voir points [41](#) à [45](#)).

### **Recommandation n° 3 – Renforcer l'usage de la conditionnalité dans le cadre de l'IAP III**

---

La Commission devrait lier l'octroi de financements au titre de l'IAP III dans les domaines ne relevant pas de l'état de droit (par exemple le développement rural et les infrastructures) aux progrès réalisés en ce qui concerne l'état de droit.

**Quand? D'ici à décembre 2022**

**78** L'état de droit couvre plusieurs domaines transversaux et reliés entre eux. La méthodologie en matière d'élargissements instaurée en 2020 représente un pas dans la bonne direction, puisqu'elle prévoit le regroupement des chapitres de négociation, ce qui permet à la Commission d'aborder simultanément, au cours des négociations d'adhésion, tous les domaines liés à l'état de droit. Cette nouvelle méthodologie est cependant trop récente pour avoir produit des résultats visibles, et elle ne s'applique qu'aux pays dont les négociations sont déjà en cours. Étant donné le caractère transversal de l'état de droit, des défaillances généralisées de ce dernier peuvent avoir une incidence négative sur les actions financées par l'UE dans d'autres secteurs couverts par l'IAP (voir point [65](#)).

**79** La plupart des projets achevés ont donné lieu aux réalisations prévues et plus de la moitié ont produit les effets escomptés. Pour les projets en cours, il est soit trop tôt pour procéder à une évaluation du fait de la prolongation des projets, soit impossible de mesurer les progrès en raison de l'absence ou de la qualité insuffisante des informations sur la performance. Lorsqu'il a été assuré, le suivi axé sur les résultats a permis de mettre en lumière les résultats des projets et d'améliorer leur mise en œuvre. Globalement, nous considérons que l'aide fournie au titre de l'IAP a permis d'améliorer l'efficacité du système judiciaire et qu'elle a joué un rôle essentiel dans la mise en œuvre du cadre législatif et la promotion d'une approche proactive en matière de lutte contre la corruption (voir points [47](#) à [51](#)).

**80** Les principaux obstacles à la durabilité des projets résident dans la faiblesse des capacités financières et institutionnelles et le manque de volonté politique. Les projets IAP étant rarement repris par les autorités nationales, ils ne seront probablement pas viables financièrement après la fin du soutien de l'UE. Par ailleurs, la timidité des progrès réalisés dans le domaine de l'état de droit au cours des 20 dernières années menace la durabilité globale du soutien de l'UE dans la mesure où elle remet en question la crédibilité du processus d'adhésion. La communication d'informations sur les enseignements tirés peut permettre de recenser les problèmes de performance et les obstacles à la durabilité des résultats, mais elle n'est généralement pas prévue lors de la conception des projets (voir points [52](#) à [56](#)).

## Recommandation n° 4 – Améliorer l'établissement de rapports sur les projets et le suivi de ces derniers

---

La Commission devrait:

- a) élaborer des cadres logiques robustes pour tous les projets financés au titre de l'IAP comprenant, entre autres, des indicateurs de réalisation et d'effet clairement définis et assortis de valeurs de référence et de valeurs cibles;
- b) accroître le recours aux missions de suivi axées sur les résultats pour les projets financés au titre de l'IAP III dans le domaine de l'état de droit;
- c) inclure une section consacrée aux enseignements tirés dans tous les rapports finaux de projets, comprenant des conclusions et des recommandations visant à améliorer la durabilité des résultats des futurs projets.

**Quand? D'ici à décembre 2022**

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M<sup>me</sup> Bettina Jakobsen, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg le 9 novembre 2021.

*Par la Cour des comptes*

Klaus-Heiner LEHNE  
*Président*

# Annexes

## Annexe I – Projets examinés – Réalisations et effets

Projet en cours/absence de rapport final  Sans objet 

Absence d'indicateurs mesurables 

En voie de l'être en janvier 2021  
Non    Oui

N°	Pays	Intitulé du projet	Réalisations obtenues?	Effets produits?
1	Albanie	Contrat de réforme du secteur de la lutte contre la corruption en Albanie		
2	Albanie	Opération internationale de supervision Appui au processus de réévaluation temporaire des juges et des procureurs en Albanie		
3	Albanie	Soutien à l'élaboration, à la coordination et à la mise en œuvre de politiques de lutte contre la corruption		
4	Albanie	EURALIUS IV - Consolidation du système judiciaire en Albanie		
5	Bosnie-Herzégovine	EU4Justice - Soutien à la lutte contre la criminalité organisée et la corruption en Bosnie-Herzégovine		
6	Bosnie-Herzégovine	Construction ou reconstruction du tribunal d'arrondissement; du tribunal cantonal et du bureau du procureur de Tuzla		
7	Bosnie-Herzégovine	Bâtir un appareil judiciaire efficace et adapté aux besoins des citoyens		
8	Kosovo	Renforcement de l'efficacité et de la transparence du système judiciaire et des instances chargées des poursuites au Kosovo, ainsi que de leur obligation de rendre compte		
9	Kosovo	Poursuite du soutien apporté aux institutions kosovares dans la lutte contre la criminalité organisée, contre la corruption et contre l'extrémisme violent		
10	Monténégro	Soutien de l'UE à l'état de droit II (EUROL II)		
11	Macédoine du Nord	Soutien aux réformes du secteur de la justice		
12	Serbie	Efficacité judiciaire		
13	Serbie	Prévention et lutte contre la corruption		
14	Serbie	Renforcer les capacités du ministère de la justice conformément aux exigences du processus de négociations d'adhésion à l'UE		
15	Serbie	EU for Serbia - Soutien au Conseil supérieur de la magistrature		
16	Serbie	Reconstruction du bâtiment de l'école de la magistrature à Belgrade		
17	Serbie	Renforcer les capacités de contrôle interne en matière de lutte contre la corruption au sein du ministre de l'intérieur		

N°	Pays	Intitulé du projet	Réalisations obtenues?	Effets produits?
18	Plusieurs pays	Facilité horizontale Union européenne/Conseil de l'Europe pour les Balkans occidentaux et la Turquie		
19	Plusieurs pays	Soutien aux médias indépendants et à la société civile dans les Balkans occidentaux et en Turquie		
20	Plusieurs pays	Lutte contre les formes graves de criminalité dans les Balkans occidentaux		

Source: Cour des comptes européenne.

## Annexe II – Liste des parties prenantes avec lesquelles nous nous sommes entretenus (par vidéoconférence)

Vidéoconférence
<b>DG NEAR</b>
<b>SEAE</b>
<b>ALBANIE</b>
Délégation de l'UE: (au sujet du dialogue et des perspectives politiques)
Délégation de l'UE (au sujet des projets de l'échantillon)
Agence américaine pour le développement international (USAID)
Programme <i>Overseas Prosecutorial Development, Assistance and Training</i> (OPDAT) des États-Unis
Conseil de l'Europe
Union des chambres de commerce
Réseau des journalistes d'investigation des Balkans (BIRN)
Institut pour la démocratie et la médiation (IDM)
Centre national albanais de ressources pour la formation et l'assistance technique (ANTTARC)
Organisation Partners Albania
Agence de soutien à la société civile
École de la magistrature
Ministère de la justice
Conseil supérieur de la magistrature
Association allemande des chambres de commerce
Association italienne des chambres de commerce
<i>Task force</i> chargée de la lutte contre la corruption
Bureau du procureur spécial
Haute inspection de la déclaration et du contrôle du patrimoine et du conflit d'intérêts (HIDAACI)

Vidéoconférence
<b>BOSNIE-HERZÉGOVINE</b>
Délégation de l'UE (au sujet des projets de l'échantillon)
<b>SERBIE</b>
Délégation de l'UE (au sujet du dialogue et des perspectives politiques)
Délégation de l'UE (au sujet des projets de l'échantillon)
Ministère de l'intégration européenne/coordonateur IAP national
Conseiller médias du Premier ministre
Conseil de l'Europe
Association serbe des Chambres de Commerce
Association allemande des chambres de commerce
Réseau des journalistes d'investigation des Balkans (BIRN)
Centre pour la recherche, la transparence et l'obligation de rendre compte (CRTA)
Convention nationale sur l'Union européenne
Ministère de la justice – Département de l'intégration européenne et des projets internationaux
Agence de prévention de la corruption
Ministère de la justice – Ministre adjoint chargé de la justice:
Agence américaine pour le développement international (USAID)
Chambre du parquet de la république
Secrétariat du Conseil supérieur de la magistrature
École de la magistrature
Ancien bureau pour la coopération avec la société civile
Procureur chargé de la lutte contre la corruption
Ministère de l'intérieur — Service d'audit interne et département de lutte contre la corruption

## Glossaire, sigles et acronymes

**ASA:** Accord de stabilisation et d'association. Accord que l'UE conclut séparément avec chacun des pays des Balkans occidentaux dans le cadre du processus de stabilisation et d'association.

**Cadre logique:** outil de planification détaillé couvrant la mise en œuvre, la gestion, le suivi et l'évaluation d'un projet.

**Effet:** changement intentionnel ou non, immédiat ou à plus long terme, qui résulte de la mise en œuvre d'un projet, tel que les bénéfices procurés par une main-d'œuvre mieux formée.

**GRECO:** Groupe d'États contre la corruption. Organe du Conseil de l'Europe chargé de contrôler le respect, par les États membres, des normes de l'organisation en matière de lutte contre la corruption.

**IAP:** Instrument d'aide de préadhésion. Outil de l'UE visant à renforcer les capacités techniques et administratives dans les pays candidats et candidats potentiels.

**OSC:** organisation de la société civile

**Processus de stabilisation et d'association:** Politique menée par l'UE à l'égard des pays des Balkans occidentaux afin qu'ils engagent des réformes en vue de leur adhésion future à l'UE.

**Réalisations:** Ce qui est produit ou accompli dans le cadre d'un projet, comme l'organisation d'une formation ou la construction d'une route.

**ROM:** Suivi axé sur les résultats (*results-oriented monitoring*). Examen, par des experts indépendants, des réalisations et des effets des projets en cours sur la base de critères tels que la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité.

**SEAE:** Service européen pour l'action extérieure

## Réponses de la Commission et du SEAE

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=60343>

## Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/Pages/DocItem.aspx?did=60343>

## Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre III (Action extérieure, sécurité et justice), présidée par M<sup>me</sup> Bettina Jakobsen, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de M. Juhan Parts, Membre de la Cour, assisté de: M. Ken-Marti Vaher, chef de cabinet; M. Margus Kurm, attaché de cabinet; M. Alejandro Ballester Gallardo, manager principal; M. Theodoros Orfanos, chef de mission; M<sup>mes</sup> Naiara Zabala Eguiraun et Flavia Di Marco, auditrices. L'assistance linguistique a été fournie par M. Thomas Everett.

## DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2022.

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est régie par la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d'ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d'auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l'UE, fait l'objet d'une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Cela signifie que vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous avez apportées. Le réutilisateur a l'obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d'acquiescer des droits supplémentaires si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables, comme par exemple sur des photos des agents de la Cour, ou contient des travaux de tiers. Lorsque l'autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l'autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d'utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n'appartiennent pas à l'UE, vous pouvez être amené(e) à demander l'autorisation directement aux titulaires des droits d'auteur.

— Figures 1 et 4: icônes réalisées par [Pixel perfect](#) à partir du site <https://flaticon.com>.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne, et aucune licence ne vous est accordée à leur égard.

La famille de sites internet institutionnels de l'Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n'a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d'auteur et de protection des données.

### Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l'accord préalable de celle-ci.

PDF	ISBN 978-92-847-7185-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/934826	QJ-AB-21-028-FR-N
HTML	ISBN 978-92-847-7213-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/289637	QJ-AB-21-028-FR-Q

L'état de droit est l'une des valeurs communes des États membres de l'UE. Il est consacré en tant que tel à l'article 2 du traité sur l'Union européenne. Il représente également une condition essentielle et nécessaire pour adhérer à l'UE. Nous avons cherché à déterminer si le soutien apporté par l'UE à l'état de droit dans les six pays des Balkans occidentaux candidats à l'adhésion à l'UE était efficace. Nous avons constaté que l'action de l'UE avait contribué à la mise en place de réformes concernant des questions techniques et opérationnelles, telles que l'amélioration de l'efficacité du système judiciaire et l'élaboration de la législation y afférente, mais qu'elle avait eu globalement peu d'impact sur les réformes fondamentales en matière d'état de droit dans la région. Nous recommandons à la Commission de renforcer le mécanisme de promotion des réformes en matière d'état de droit, d'intensifier le soutien aux organisations de la société civile et aux journalistes indépendants, de renforcer l'usage de la conditionnalité et d'améliorer l'établissement de rapports sur les projets et le suivi de ces derniers.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES  
COMPTES  
EUROPÉENNE



Office des publications  
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE  
12, rue Alcide De Gasperi  
1615 Luxembourg  
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: [eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx](https://eca.europa.eu/fr/Pages/ContactForm.aspx)  
Site web: [eca.europa.eu](https://eca.europa.eu)  
Twitter: @EUAuditors