



COUR DES COMPTES
EUROPÉENNE

Rapport spécial n° 18

2012

L'AIDE DE L'UNION EUROPÉENNE
AU KOSOVO DANS LE DOMAINE
DE L'ÉTAT DE DROIT



Rapport spécial n° 18 // 2012

L'AIDE DE L'UNION EUROPÉENNE AU KOSOVO DANS LE DOMAINE DE L'ÉTAT DE DROIT

(présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE)

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

Tél. +352 4398-1
Fax +352 4398-46410
Courriel: eca-info@eca.europa.eu
Internet: <http://eca.europa.eu>

Rapport spécial n° 18 // 2012

De nombreuses autres informations sur l'Union européenne sont disponibles sur l'internet via le serveur Europa (<http://europa.eu>).

Une fiche catalographique figure à la fin de l'ouvrage.
Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne, 2012

ISBN 978-92-9237-947-6
doi:10.2865/33122

© Union européenne, 2012
Reproduction autorisée, moyennant mention de la source

Printed in Luxembourg

TABLE DES MATIÈRES

Points

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

I-VI **SYNTHÈSE**

1-16 **INTRODUCTION**

1-11 **PRÉSENTATION GÉNÉRALE**

12-16 **AIDE FINANCIÈRE DE L'UE**

17-20 **ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT**

21-101 **OBSERVATIONS**

21-66 **EN DÉPIT DE L'AIDE IMPORTANTE DE L'UE, LES PROGRÈS RÉALISÉS DANS L'AMÉLIORATION DE L'ÉTAT DE DROIT SONT LIMITÉS, ET LE NIVEAU DE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE ET DE LA CORRUPTION RESTE ÉLEVÉ**

22-33 POLICE KOSOVARE: LES INTERVENTIONS DE L'UE AUDITÉES PAR LA COUR ONT CONNU UN SUCCÈS MODESTE, MAIS DES DÉFIS MAJEURS SUBSISTENT, EN PARTICULIER DANS LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE

34-41 JUSTICE KOSOVARE: LES INTERVENTIONS DE L'UE AUDITÉES ONT CONTRIBUÉ À RENFORCER LES CAPACITÉS, MAIS LE SYSTÈME JUDICIAIRE RESTE EN PROIE À DES FAIBLESSES FONDAMENTALES

42-45 DOUANE KOSOVARE: LES INTERVENTIONS DE L'UE ONT LARGEMENT CONTRIBUÉ AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE LA DOUANE KOSOVARE

46-55 LUTTE CONTRE LA CORRUPTION: LES INTERVENTIONS DE L'UE ONT EU UNE INCIDENCE LIMITÉE DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION, QUI RESTE UN PROBLÈME MAJEUR

56-61 NORD DU KOSOVO: LES INTERVENTIONS DE L'UE ONT ÉTÉ TRÈS LIMITÉES, ET IL N'Y A EU POUR AINSI DIRE AUCUN PROGRÈS DANS L'INSTAURATION DE L'ÉTAT DE DROIT

62-66 UNE VOLONTÉ POLITIQUE DOUTEUSE, UNE FAIBLE CAPACITÉ FINANCIÈRE ET UNE INFLUENCE LIMITÉE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE SAPENT LES PERSPECTIVES DE PÉRENNITÉ DES INTERVENTIONS DE L'UE

- 67-101 EN DÉPIT DES AMÉLIORATIONS EN COURS, L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ DE L'AIDE DE L'UE RESTENT TRÈS PERFECTIBLES**
- 68-74 LES OBJECTIFS N'ONT PAS ÉTÉ DÉFINIS AVEC LA CLARTÉ VOULUE NI SUFFISAMMENT COORDONNÉS
- 75-86 LA COORDINATION ENTRE LES INSTITUTIONS DE L'UE ET ENTRE CES DERNIÈRES, LES AUTORITÉS KOSOVARES ET LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE RESTE INSUFFISANTE DANS CERTAINS DOMAINES
- 87-94 L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ D'EULEX ONT SOUFFERT DE CONTRAINTES AU NIVEAU DES RESSOURCES
- 95-96 EN RÈGLE GÉNÉRALE ET MALGRÉ UN EFFECTIF LIMITÉ AU BUREAU DE L'UNION EUROPÉENNE AU KOSOVO, LES PROJETS IAP ONT ÉTÉ GÉRÉS DE MANIÈRE APPROPRIÉE
- 97-101 LA COMMISSION ET LE SEAE N'ONT PAS SUFFISAMMENT EXPLOITÉ LE DIALOGUE POLITIQUE ET LA CONDITIONNALITÉ POUR RENFORCER L'ÉTAT DE DROIT

102-109 CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

- ANNEXE I — AIDE FINANCIÈRE DE L'UE PAR HABITANT (BALKANS OCCIDENTAUX)**
- ANNEXE II — ÉCHANTILLON D'AUDIT**
- ANNEXE III — QUESTIONS D'AUDIT PRÉCISES ET CRITÈRES D'AUDIT UTILISÉS**
- ANNEXE IV — ANALYSE DES LACUNES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS IMPORTANTES DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION**
- ANNEXE V — BIBLIOGRAPHIE**

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

LISTE DES SIGLES ET ACRONYMES

BCI: bureau civil international

CONOPS: concept d'opération

COPS: Comité politique et de sécurité du Conseil

DIPP: document indicatif de planification pluriannuel

CPCC: capacité

EULEX: mission «État de droit» menée par l'Union européenne au Kosovo

IAP: instrument d'aide de préadhésion

KFOR: force pour le Kosovo

MINUK: mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo

OCDE: Organisation de coopération et de développement économiques

OPDAT: bureau de développement, d'assistance et de formation des procureurs d'outre-mer

OPLAN: plan d'opération

OTAN: Organisation du traité de l'Atlantique Nord

PSDC: politique de sécurité et de défense commune

RSUE: représentant spécial de l'Union européenne

SEAE: Service européen pour l'action extérieure

SYNTHÈSE

I.

L'Union européenne (UE) fournit une aide majeure au Kosovo dans le domaine de l'État de droit¹. En particulier, elle y mène depuis 2008 sa plus importante mission de politique de sécurité et de défense commune (PSDC), à savoir la «mission "État de droit" menée par l'Union européenne au Kosovo» (EULEX). Dans le cadre d'EULEX, quelque 2 500 agents travaillent au renforcement des capacités et exercent certaines fonctions exécutives. En outre, la Commission européenne gère des projets relevant de l'État de droit, qui sont essentiellement axés sur le renforcement des capacités et financés par l'instrument d'aide de préadhésion (IAP). De 2007 à 2011, soit la période couverte par l'audit, le soutien apporté à l'État de droit a bénéficié d'un financement de 680 millions d'euros sur le budget de l'UE.

II.

L'audit portait sur la question de savoir si l'aide fournie par l'UE au Kosovo dans le domaine de l'État de droit était efficace. À cet effet, la Cour a examiné si l'aide apportée donnait les résultats escomptés et a évalué l'incidence de cet appui sur les progrès globaux enregistrés dans les différents secteurs de l'État de droit (police, justice, douane et lutte contre la corruption). Elle a également analysé sur la gestion de l'aide, notamment sur le plan de la coordination et de la gestion d'EULEX. L'échantillon d'audit se composait de dix-sept interventions de l'UE au Kosovo.

III.

L'audit a permis de constater que l'aide apportée par l'UE au Kosovo dans le domaine de l'État de droit n'a pas eu l'efficacité voulue. Certains des objectifs des interventions ont été réalisés, bien que ce fût souvent avec retard et que des doutes persistent quant à la pérennité des résultats obtenus. Toutefois, l'amélioration globale de l'État de droit est lente, notamment au niveau de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, surtout dans le nord du Kosovo.

¹ Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la Cour internationale de justice (CIJ) sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

IV.

L'efficacité limitée de l'aide de l'UE peut s'expliquer en premier lieu par la situation particulière du Kosovo. Cela étant, l'audit a permis de constater qu'il existait d'importants secteurs où une meilleure gestion par le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la Commission aurait permis de rendre cette aide plus efficace.

V.

L'efficacité de l'aide de l'UE a été entravée par des objectifs qui n'ont pas été définis avec suffisamment de clarté, ainsi que par des défis de coordination majeurs pour les opérations de la Commission et d'EULEX. De plus, EULEX a été confrontée à des contraintes en matière d'effectif. Alors que les projets de la Commission étaient généralement bien gérés, le SEAE et la Commission auraient pu recourir davantage au dialogue politique et à la conditionnalité pour renforcer l'État de droit.

VI.

La Cour formule les recommandations ci-après:

- le SEAE devrait collaborer avec les États membres afin que les futures missions PSDC disposent de l'effectif total autorisé, soient mises en place pour la durée nécessaire et soient dotées des compétences adéquates pour être efficaces;
 - le Conseil et la Commission devraient veiller à ce que les futures missions PSDC aient la personnalité juridique;
 - le SEAE et la Commission devraient faire en sorte que l'affectation du personnel du bureau de l'Union européenne à Priština pour gérer l'appui à l'État de droit reflète la priorité élevée accordée par l'UE à ce domaine;
 - le Conseil, le SEAE et la Commission devraient faire en sorte que leurs dialogues politiques avec le Kosovo visent en particulier le renforcement de l'État de droit et soient assortis d'incitants, ainsi que des conditions prioritaires.
- le Conseil et la Commission devraient veiller à ce que les objectifs relatifs à l'État de droit au Kosovo soient liés à des éléments de référence concrets permettant d'évaluer les progrès réalisés et tiennent compte des objectifs de l'UE en matière de sécurité intérieure;
 - pour améliorer leur coordination, le SEAE et la Commission devraient revoir les procédures de programmation et de passation de marchés de la Commission afin qu'elles répondent aux besoins opérationnels d'EULEX et élaborer pour celle-ci une stratégie de sortie, qui aurait pour effet de voir la Commission reprendre les fonctions de renforcement des capacités d'EULEX;

INTRODUCTION

PRÉSENTATION GÉNÉRALE

1. Dans l'ancienne Yougoslavie, le Kosovo était une province autonome de la République de Serbie, l'une des six républiques composant le pays². Sa population se composait en majorité d'Albanais de souche, mais comptait aussi une importante minorité serbe. À la suite d'une réforme constitutionnelle en 1974, le Kosovo avait bénéficié d'une autonomie accrue, ce qui lui avait permis de disposer de ses propres administration, assemblée et système judiciaire. Au cours des années 1980, les tensions ethniques se sont renforcées, et, en 1989, le gouvernement serbe dirigé par le nationaliste Slobodan Milošević a abrogé l'autonomie du Kosovo.
2. Les années 1990 ont été marquées par l'éclatement de la Yougoslavie. Au Kosovo, la répression croissante menée par le gouvernement serbe a déclenché une guérilla dirigée par l'Armée de libération du Kosovo et a entraîné la disparition de l'État de droit. On estime à 10 000 le nombre d'Albanais kosovars tués entre 1997 et juin 1999. Réagissant à la rapide détérioration de la situation, l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a bombardé la Serbie et les forces armées serbes pour chasser ces dernières du Kosovo.
3. En juin 1999, le Conseil de sécurité des Nations unies (ONU) a adopté la résolution 1244 (1999), qui instaurait une mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo (MINUK) pour remplacer le gouvernement serbe. Il a donné mandat à la MINUK pour prendre en charge tous les aspects de l'administration civile, établir des institutions démocratiques et jeter les bases de la résolution définitive de la question du statut du Kosovo³. La première tâche de la MINUK, en collaboration avec la force de maintien de la paix au Kosovo (KFOR) dirigée par l'OTAN, était de rétablir la loi et l'ordre public en mettant un terme à la violence et à la répression et en permettant un retour de tous les réfugiés en toute sécurité.
4. À partir de 2003, guidées par un cadre constitutionnel élaboré par la MINUK, les structures de ce que l'on appelait alors les «institutions provisoires d'administration autonome» ont commencé à évoluer lentement. Tout en conservant l'autorité finale, la MINUK a transféré progressivement le pouvoir aux institutions kosovares.

² Les cinq autres républiques de l'ex-Yougoslavie étaient la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la Macédoine, le Monténégro et la Slovénie. Il existait une autre province autonome, la Vojvodine, également située en République de Serbie.

³ Cette désignation est sans préjudice des positions sur le statut et est conforme à la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies ainsi qu'à l'avis de la Cour internationale de justice (CIJ) sur la déclaration d'indépendance du Kosovo.

- 5.** Après les négociations de 2005-2007, l'envoyé spécial de l'ONU, Martti Ahtisaari, a proposé une «indépendance sous surveillance» pour le Kosovo. Bien que cette proposition n'ait pas été adoptée par le Conseil de sécurité des Nations unies, deux de ses éléments clés ont été néanmoins appliqués:
- Le Conseil des ministres de l'Union a établi une mission dans le cadre de la politique de sécurité et de défense commune (PSDC). Cette mission, baptisée «mission "État de droit" menée par l'Union européenne au Kosovo» (EULEX), vise à assurer une fonction de suivi, d'encadrement et de conseil dans tous les secteurs de l'État de droit et à remplir certaines fonctions exécutives;
 - le groupe de pilotage international, composé de pays soutenant l'indépendance du Kosovo, a institué un bureau civil international (BCI) pour suivre la mise en œuvre de la proposition. Le responsable du BCI est habilité à abroger les décisions ou les textes de loi adoptés par les autorités kosovares et à sanctionner ou à limoger des fonctionnaires.
- 6.** En février 2008, le Kosovo a déclaré unilatéralement son indépendance à l'égard de la Serbie, mais cette décision n'a pas déclenché de reconnaissance universelle⁴. Cinq États membres de l'UE n'ont pas reconnu l'indépendance du Kosovo⁵, si bien que l'Union européenne a opté pour un «statut de neutralité»⁶. Toutefois, tous les États membres se sont accordés sur le fait que l'Union européenne devrait lui fournir une aide financière substantielle afin de garantir la stabilité non seulement au Kosovo, mais aussi dans la région élargie des Balkans occidentaux et, partant, dans toute l'Europe⁷.
- 7.** Le Kosovo bénéficie d'une assistance financière de l'instrument d'aide de préadhésion et est considéré par la Commission comme un candidat potentiel à cette aide⁸. Depuis 2010, il a pris part au même mécanisme de dialogue du «processus de stabilisation et d'association» (PSA) avec la Commission que les pays candidats et les autres candidats potentiels de la région des Balkans occidentaux.
- 8.** La Serbie a rejeté l'indépendance du Kosovo, et de nombreux Serbes de souche vivant dans le nord du Kosovo souhaitent rester rattachés à la Serbie⁹. L'UE encourage le dialogue direct entre le Kosovo et la Serbie afin d'améliorer leurs relations réciproques (le «dialogue Priština-Belgrade»). En mars 2012, le Conseil européen a accordé à la Serbie le statut de pays candidat à l'adhésion, et, dans la foulée, la Commission a proposé une modification du règlement IAP afin de faire passer la Serbie de la liste des candidats potentiels à celle des pays candidats.

⁴ En date du 8 juin 2012, 91 pays avaient reconnu le Kosovo.

⁵ Il s'agit de Chypre, de l'Espagne, de la Grèce, de la Roumanie et de la Slovaquie.

⁶ Le «statut de neutralité» signifie que l'Union européenne ne soutient pas, pas plus qu'elle ne s'y oppose, l'indépendance du Kosovo.

⁷ Le Conseil a affirmé que l'Union européenne était «disposée à assister le Kosovo dans son développement économique et politique en lui donnant une perspective européenne claire conforme à la perspective européenne de la région» (conclusions 2011 du Conseil sur l'élargissement et le processus de stabilisation et d'association, 18195/11, 5 décembre 2011).

⁸ Annexes I et II du règlement (CE) n° 1085/2006 du Conseil du 17 juillet 2006 établissant un instrument d'aide de préadhésion (IAP) (JO L 210 du 31.7.2006, p. 82).

⁹ D'après un recensement effectué en 2011, la population kosovare, qui est de 1,7 million d'habitants, compte 5 % de Serbes, qui vivent principalement dans le nord du Kosovo.

- 9.** Le projet d'indépendance et, ensuite, la reconnaissance de la communauté internationale ont dominé le calendrier des autorités kosovares. Mais le Kosovo fait face à d'autres grands défis, comme la pauvreté et la criminalité. À 2 383 euros à peine, son produit intérieur brut (PIB) par habitant est le plus bas d'Europe¹⁰. L'effondrement de l'État de droit dans les années 1990 a créé un vide, qui a été exploité par la criminalité organisée, à la fois à l'intérieur du territoire kosovar et depuis l'extérieur. Dans le même temps, le clientélisme qui prévaut à tous les niveaux de la société au Kosovo et le recours traditionnel à un droit coutumier de type clanique freinent la construction de l'État de droit.
- 10.** Le renforcement de l'État de droit au Kosovo est généralement considéré comme une condition préliminaire au développement économique. En raison du caractère international de la criminalité organisée, il est également important pour la sécurité intérieure de l'UE.
- 11.** En janvier 2012, les autorités du Kosovo ont fait part de leur souhait de mettre un terme à l'indépendance sous surveillance d'ici à la fin de l'année. Le 10 septembre, l'Assemblée du Kosovo a adopté à cet effet des amendements constitutionnels qui mettent un terme au rôle de surveillance exercé par le BCI. Parallèlement, les autorités du Kosovo ont renouvelé leur invitation à EULEX pour qu'elle assure ses fonctions exécutives jusqu'à la fin de son mandat actuel, soit juin 2014.

AIDE FINANCIÈRE DE L'UE

- 12.** Au cours de la décennie écoulée, la communauté internationale a investi des moyens considérables dans le maintien de la paix, la reconstruction, le renforcement des institutions, le développement économique et l'aide relative à l'État de droit au Kosovo. Entre 1999 et 2007, le Kosovo a reçu 3,5 milliards d'euros d'aide des donateurs, la Commission européenne et les États membres de l'UE versant les deux tiers de ce montant. En 2008, une conférence des donateurs a promis une aide supplémentaire de 1,2 milliard d'euros pour la période 2009-2011, dont 508 millions d'euros à la charge de la Commission. Globalement, le Kosovo est le principal bénéficiaire au monde de l'aide financière de l'UE par habitant¹¹.
- 13.** Au cours de la période 2007-2011, plus de la moitié de l'aide accordée par l'UE a été consacrée à l'État de droit au Kosovo, principalement via la mission PSDC¹², mais aussi par le biais de l'IAP (voir **tableau 1**).

¹⁰ Agence de statistique du Kosovo, PIB 2010.

¹¹ Déclaration du président Barroso à la suite de sa rencontre avec Hashim Thaçi, Premier ministre du Kosovo, le 20 mai 2011, à Priština. Selon les données de la Commission, le Kosovo a obtenu plus d'aide (par habitant) de la part de l'UE que n'importe quel autre bénéficiaire depuis 1999. Voir **annexe I** pour les montants de l'aide par habitant allouée en 2011 par l'UE aux pays concernés de la région des Balkans occidentaux.

¹² La politique de sécurité et de défense commune (PSDC), qui a succédé à la politique européenne de sécurité et de défense (PESD), a été lancée lors du Conseil européen de juin 1999 à Cologne et fait partie intégrante de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) de l'Union.

- 14.** EULEX est la plus importante opération de gestion de crise jamais lancée par l'UE. Son principal but est d'aider les autorités kosovares à renforcer l'État de droit, plus précisément dans les secteurs de la police, de la justice et de la douane (voir aussi point 68). Cette mission est financée sur le budget de la politique étrangère et de sécurité commune de l'UE, dans le cadre d'un contrat conclu entre la Commission européenne et le chef de la mission EULEX, qui est personnellement responsable du budget EULEX. Jusqu'en juin 2012, l'Union européenne avait engagé 614 millions d'euros sur son budget général pour soutenir EULEX¹³. À la fin de 2011, EULEX comptait 2 539 agents, dont 1 087 agents détachés (principalement par les États membres). Lors d'un examen stratégique d'EULEX, le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) a proposé de maintenir certaines fonctions exécutives et de prolonger son mandat jusqu'en juin 2014, ce qui a été approuvé par le Conseil¹⁴.
- 15.** L'IAP a financé des projets dans les domaines de la police, de la justice et de la douane, ainsi que des projets spécifiquement axés sur la lutte contre la corruption, pour un total de 92,47 millions d'euros pour la période 2007-2011.

¹³ Voir décision 2012/291/PESC du Conseil du 5 juin 2012 modifiant et prorogeant l'action commune 2008/124/PESC relative à la mission «État de droit» menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX Kosovo (JO L 146 du 6.6.2012, p. 46).

¹⁴ Décision 2012/291/PESC du Conseil.

TABLEAU 1

AIDE DE L'UE À L'ÉTAT DE DROIT POUR LA PÉRIODE 2007-2011 (ENGAGEMENTS EN MILLIONS D'EUROS¹)

Instrument	2007	2008	2009	2010	2011	Total
EULEX (avec l'équipe de planification) (ligne budgétaire actuelle: 19.03.01.02)	76,50	120,00	121,22	120,75	144,00	582,47
IAP État de droit au sens large ² (22.02.02 et 22.02.04.01)	9,30	44,52	12,05	14,20	12,40	92,47
Instrument de stabilité (19.06.01.01)	0,00	5,00	0,00	0,00	0,00	5,00
Total de l'aide de l'UE à l'État de droit au sens large	85,80	169,52	133,27	134,95	156,40	679,94
Total de l'aide de l'UE au Kosovo	231,70	331,10	238,22	198,95	212,70	1 212,67
Part de l'État de droit (en %) dans le total de l'aide de l'UE	37 %	51 %	56 %	68 %	74 %	56 %

¹ Le budget général de l'UE ne détaille les chiffres d'EULEX que depuis 2011. Dans le présent tableau, la Cour a utilisé les chiffres figurant dans le budget 2011 de l'UE pour les exercices 2009, 2010 et 2011, ainsi que les chiffres tirés du système de comptabilité interne de la Commission (ABAC) pour les années antérieures.

² Les projets IAP axés sur l'État de droit au sens large concernent non seulement les domaines de la police et de la justice, mais aussi la lutte contre la corruption, la douane et la réforme de la gestion des finances publiques.

Source: Commission européenne (analysée par la Cour des comptes européenne).

16. Le service de la Commission principalement chargé du dossier Kosovo est la direction générale de l'élargissement. Celle-ci est responsable de la gestion de l'IAP, première source de financement en importance des projets d'aide au Kosovo. EULEX est gérée par le commandant d'opération civil, qui dirige la capacité civile de planification et de conduite (CPCC), laquelle est sise à Bruxelles et fait partie du SEAE. Il est placé sous le contrôle politique et la direction stratégique du Comité politique et de sécurité du Conseil (COPS). Le bureau de l'Union européenne gère la mise en œuvre de l'aide IAP, et, depuis février 2012, son chef fait également office de représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) au Kosovo (voir point 78).

ÉTENDUE ET APPROCHE DE L'AUDIT

17. Le présent rapport vise à répondre à la question générale suivante:

«L'aide apportée par l'UE au Kosovo dans le domaine de l'État de droit est-elle efficace?»

La première partie du rapport cherche à établir si l'aide apportée par l'UE a atteint les résultats escomptés et à mesurer son incidence sur les progrès globaux enregistrés dans différents secteurs de l'État de droit (police, justice, douane, lutte contre la corruption). La seconde partie détermine les aspects où une meilleure gestion de l'aide de l'UE pourrait se traduire par une plus grande efficacité, en particulier:

- a) la clarté des objectifs;
- b) la coordination entre les institutions de l'UE et avec les donateurs et les autorités kosovares;
- c) la gestion d'EULEX;
- d) la gestion des projets d'aide;
- e) le dialogue politique et la conditionnalité.

18. Dans le cadre de son audit, la Cour a procédé à un examen documentaire, à des entretiens et à trois visites sur place, au Kosovo, en 2011 et 2012. Elle a examiné un échantillon de huit projets sélectionnés parmi les 20 projets IAP portant sur l'État de droit, que l'UE s'était engagée à financer entre 2007 et 2010 et qui ont été mis en œuvre entre 2008 et 2011. Elle a également analysé un projet dont le financement relevait de l'instrument de stabilité. Les projets audités représentaient un montant cumulé de 21 millions d'euros sur un total de 85 millions d'euros consacrés aux projets concernant l'État de droit. La Cour a en outre analysé un échantillon de huit actions de suivi, d'encadrement et de conseil menées par EULEX parmi les 45 actions de ce type lancées au départ¹⁵. Les détails de l'échantillon d'audit figurent à l'**annexe II**, tandis que les critères d'audit utilisés sont présentés à l'**annexe III**.

¹⁵ Dans un premier temps, EULEX a mis en œuvre 36 actions de suivi, d'encadrement et de conseil dans le secteur de la police, 5 dans celui de la justice et 4 dans celui de la douane.

19. Afin d'évaluer l'incidence de l'aide de l'UE au niveau sectoriel, la Cour s'est appuyée sur d'autres éléments d'audit probants et notamment des documents provenant d'autres projets financés par la Commission dans le domaine de l'État de droit au Kosovo et d'actions de suivi, d'encadrement et de conseil dirigées par EULEX. Elle a également examiné les rapports fournis par les autorités kosovares et d'autres donateurs et parties prenantes présents au Kosovo, tout en se documentant par ailleurs (voir bibliographie à l'**annexe V**). En outre, la Cour a interrogé les autorités kosovares compétentes, ainsi que des représentants de la communauté internationale et de la société civile au Kosovo.
20. La Cour a fait appel à un groupe consultatif d'experts internationaux pour obtenir des informations générales sur la situation au Kosovo et sonder la pertinence de ses questions d'audit.

OBSERVATIONS

EN DÉPIT DE L'AIDE IMPORTANTE DE L'UE, LES PROGRÈS RÉALISÉS DANS L'AMÉLIORATION DE L'ÉTAT DE DROIT SONT LIMITÉS, ET LE NIVEAU DE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE ET DE LA CORRUPTION RESTE ÉLEVÉ

- 21.** Cette section présente les résultats de l'audit par la Cour de l'échantillon de projets IAP et d'actions EULEX de suivi, d'encadrement et de conseil. Elle vise également à évaluer l'incidence de l'aide apportée par l'UE sur les progrès globaux enregistrés dans les différents secteurs de l'État de droit (police, justice, douane et lutte contre la corruption), y compris dans le nord du Kosovo. De plus, elle examine la durabilité de ces progrès.

POLICE KOSOVARE: LES INTERVENTIONS DE L'UE AUDITÉES PAR LA COUR ONT CONNU UN SUCCÈS MODESTE, MAIS DES DÉFIS MAJEURS SUBSISTENT, EN PARTICULIER DANS LA LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE

AIDE DE L'UE

- 22.** La Commission et EULEX assistent la police kosovare de nombreuses manières depuis 2007 (16 projets IAP représentant un montant cumulé de 33 millions d'euros et 36 actions de suivi, d'encadrement et de conseil). La Cour a audité deux projets IAP¹⁶ et quatre actions de suivi, d'encadrement et de conseil¹⁷.
- 23.** Les deux projets IAP audités visaient à développer la capacité de la police kosovare à assurer une nouvelle tâche, à savoir la surveillance des frontières et de la ligne de démarcation¹⁸ du Kosovo. L'aide apportée par la Commission à la mise au point d'un système de renseignement distinct pour la police des frontières était en contradiction avec l'objectif d'EULEX de créer un système de renseignement unique au sein de la police kosovare, en raison d'une coordination insuffisante au cours de la phase conceptuelle de ce projet. La mise en œuvre des deux projets a subi un retard important (plus d'une année dans le cas de la fourniture de l'équipement).
- 24.** Une partie substantielle du projet visait à remplacer le système existant de gestion des frontières financé par les États-Unis¹⁹ par un nouveau système totalement conforme aux normes de l'UE. L'installation au départ d'un système non compatible avec l'UE souligne le manque de coordination entre la Commission et les États-Unis (voir aussi point 86). La mise en œuvre du nouveau système a été difficile, parce que les autorités du Kosovo auraient préféré poursuivre avec le système existant.

¹⁶ *Border and Boundary Police Equipment* (Équipement de la police des frontières) (plusieurs contrats de fournitures d'une valeur de 3 millions d'euros) et *Border and Boundary Police* (Police des frontières) (un projet de jumelage avec des experts des États membres, d'une valeur de 2,6 millions d'euros).

¹⁷ *Border Police — Enhanced Planning* (Police des frontières — Amélioration de la planification), *Intelligence-led Policing* (Activités de police fondées sur le renseignement), *Rationalise Kosovo Police Structure* (Rationalisation de la structure de la police kosovare) et *Team Approach — Criminal Investigations* (Approche en équipe — Enquêtes criminelles).

¹⁸ L'expression «ligne de démarcation» fait référence à la limite territoriale entre le Kosovo et la Serbie, tandis que le terme «frontières» s'applique aux limites territoriales entre le Kosovo et ses autres voisins, à savoir l'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine et le Monténégro. Les références faites aux «frontières» dans le présent rapport s'entendent sans préjudice des positions des États membres sur la question du statut.

¹⁹ Il s'agit du système PISCES (*Personal Identification, Secure Comparison, and Evaluation System*), financé par le département d'État américain.

- 25.** Le projet de jumelage, qui a été mis en œuvre entre mai 2009 et novembre 2010, a également contribué au développement de la police des frontières par des conseils techniques et des formations. Toutefois, sa courte durée (18 mois) n'a pas permis aux nouvelles pratiques instaurées par le projet d'être pleinement adoptées par la police kosovare.
- 26.** L'action de suivi, d'encadrement et de conseil relative à l'amélioration de la planification au sein de la police des frontières a réussi à renforcer la capacité de planification de celle-ci et a complété les projets IAP pour cette branche de la police kosovare.
- 27.** L'action de suivi, d'encadrement et de conseil relative aux activités de police fondées sur le renseignement a été considérablement entravée par le manque de ressources nécessaires, tant financières qu'en personnel, au niveau des autorités kosovares. L'action EULEX de suivi, d'encadrement et de conseil portant sur la rationalisation de la structure de la police kosovare a contribué à la mise en place d'une nouvelle structure centralisant les fonctions de collecte de renseignements, jusque-là dispersées. Malgré les contributions de ces deux actions de suivi, d'encadrement et de conseil, les capacités globales de la police kosovare en matière de planification stratégique et d'activités fondées sur le renseignement restent faibles.
- 28.** L'action de suivi, d'encadrement et de conseil axée sur l'approche en équipe dans les enquêtes criminelles s'est surtout attachée à la collaboration entre la police et le Parquet (les procureurs), mais a dû être suspendue, parce que ce dernier a décidé de privilégier les enquêtes des affaires en cours, ce qui a limité les ressources disponibles pour les actions de renforcement des capacités (voir point 95).
- 29.** Malgré certains succès modestes, notamment au niveau du transfert des compétences en matière de surveillance des frontières et de la ligne de démarcation de la KFOR aux autorités kosovares, l'aide fournie par l'UE à la police et contrôlée par la Cour n'a pas entraîné d'améliorations significatives.

LUTTE CONTRE LA CRIMINALITÉ ORGANISÉE

- 30.** En dépit de l'aide apportée par l'UE et d'autres donateurs, le Kosovo a peu progressé dans la lutte contre la criminalité organisée. En effet, en 2010, dans son évaluation de la menace stratégique représentée par la criminalité organisée au Kosovo, l'*EU Office for Criminal Intelligence* (EUOCI) a conclu que, dans ce domaine, la situation n'avait guère évolué depuis l'arrivée de la communauté internationale à l'été 1999²⁰. Les enquêtes relatives aux crimes graves restent inefficaces en raison de l'expérience limitée de la police et de l'ingérence politique. Les autorités kosovares sont également dans l'incapacité d'enrayer la criminalité financière et économique ainsi que le blanchiment d'argent.
- 31.** L'une des principales lacunes qui affectent la coopération entre la police et le Parquet est l'absence de base de données commune permettant de suivre et de coordonner leurs enquêtes criminelles. Il en résulte des situations où le Parquet ignore certaines enquêtes de la police et vice versa, ce qui freine considérablement la lutte contre la criminalité organisée. Le fait que la police et le Parquet n'aient pas pris de mesures simples, comme l'adoption d'un numéro de référence commun pour une même affaire, souligne une volonté politique insuffisante de favoriser la coopération.
- 32.** Europol, l'Office européen de police, vise à améliorer l'efficacité et la coopération entre les pays en matière de prévention de la criminalité organisée et de lutte dans ce domaine. La non-reconnaissance du Kosovo par certains États membres de l'Union européenne empêche Europol de conclure des accords opérationnels et stratégiques²¹ avec les autorités kosovares. De même, le Kosovo ne figure pas dans la liste approuvée par le Conseil des pays tiers avec lesquels Europol peut conclure de tels accords²². En outre, Europol ne peut pas non plus conclure d'accord de coopération directe avec EULEX, étant donné que celle-ci, à l'instar de toute mission PSDC, n'a pas de personnalité juridique (voir point 93). Pour contourner cette difficulté, Europol a mis en place un mécanisme spécifique ad hoc, qui permet l'échange d'informations pertinentes avec EULEX. Ce mécanisme est toutefois tributaire de la volonté des États membres de coopérer. Pour l'instant, trois États membres participent à ce mécanisme²³.

²⁰ *Strategic Threat Assessment — Organised Crime in Kosovo* (Évaluation de la menace stratégique — La criminalité organisée au Kosovo), EU Office for Criminal Intelligence (EUOCI), novembre 2010.

²¹ Accords permettant l'échange d'informations (stratégiques), dont des données à caractère personnel (opérationnelles).

²² Décision 2009/934/JAI du Conseil du 30 novembre 2009 portant adoption des règles d'application régissant les relations d'Europol avec ses partenaires, notamment l'échange de données à caractère personnel et d'informations classifiées (JO L 325 du 11.12.2009, p. 6).

²³ Le pacte européen pour la lutte contre le trafic international de drogue observe également que les échanges d'informations entre Europol et EULEX devraient être améliorés, étant donné que le Kosovo est l'un des principaux lieux de passage du trafic de stupéfiants à destination de l'Europe occidentale.

- 33.** La capacité limitée des autorités kosovares à protéger les principaux témoins dans les affaires retentissantes et les difficultés à réinstaller ces derniers à l'étranger constituent d'importantes lacunes, étant donné les menaces et les actes d'intimidation dont sont victimes les témoins et «dont les nombreux cas entravent le bon fonctionnement du système judiciaire»²⁴. Bien que l'aide de l'UE passe par un projet IAP régional couvrant les Balkans occidentaux²⁵, son incidence sur le Kosovo sera sans doute limitée en raison de la faiblesse du cadre juridico-financier de l'unité de protection des témoins au Kosovo.

JUSTICE KOSOVARE: LES INTERVENTIONS DE L'UE AUDITÉES ONT CONTRIBUÉ À RENFORCER LES CAPACITÉS, MAIS LE SYSTÈME JUDICIAIRE RESTE EN PROIE À DES FAIBLESSES FONDAMENTALES

AIDE DE L'UE

- 34.** La Commission et EULEX ont financé quinze projets IAP et un projet au titre de l'instrument de stabilité pour un montant total de 58 millions d'euros, ainsi que six actions de suivi, d'encadrement et de conseil. La Cour a audité deux projets: le premier concernait l'appui au processus d'habilitation et de nomination (5,9 millions d'euros financés par l'instrument de stabilité et l'IAP); le second portait sur la réforme du système de formation juridique (3,6 millions d'euros). Elle a également audité deux actions de suivi, d'encadrement et de conseil (l'une concernait les juges au pénal et au civil; l'autre, les procureurs).
- 35.** Le processus d'habilitation et de nomination visait à identifier et à recommander des candidats ad hoc pour des fonctions judiciaires²⁶. C'était là une étape importante pour le développement de la confiance dans le système judiciaire du Kosovo. Toutefois, à la fin du projet, 28 % des postes à pourvoir (127 sur 461) étaient toujours vacants. Ce phénomène s'explique en partie par le fait que 31 candidats recommandés par les commissaires internationaux²⁷ n'ont pas été nommés par les autorités kosovares²⁸. À peine 33 % des postes réservés aux minorités ont été pourvus. Dans l'ensemble, le nombre de juges et de procureurs reste très peu élevé au Kosovo²⁹.
- 36.** Le projet IAP relatif à la réforme du système de formation juridique a accusé des retards importants dans sa mise en œuvre, en partie à cause de problèmes liés à l'obtention d'un cofinancement de la part des autorités kosovares. Alors que la plupart des objectifs du projet ont fini par être atteints, la pérennité des résultats est sujette à caution. Le projet n'a pas pu être mis en œuvre dans le nord du Kosovo (voir point 56).

²⁴ Rapport du secrétaire général sur la mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo, 31 janvier 2012, p. 8.

²⁵ Projet IAP 2009 «Cooperation in Criminal Justice: Witness Protection in the Fight against Serious Crime and Terrorism» (Coopération en matière pénale: protection des témoins dans la lutte contre la grande criminalité et le terrorisme) (Winpro), 4 millions d'euros.

²⁶ Le processus de nomination consistait en une analyse unique, complète et à l'échelle du Kosovo de l'adéquation du profil de tous les candidats à une nomination permanente comme juge ou procureur au Kosovo. Il a été financé par des donateurs internationaux et figurait dans la proposition de M. Ahtisaari (article 3, annexe IV).

²⁷ Le conseil indépendant des juges et des procureurs.

²⁸ Cette situation tranche avec un exercice similaire qui a eu lieu en Bosnie-Herzégovine, où le conseil supérieur des juges et des procureurs, qui avait agréé des juges et des procureurs pour leur intégrité et leurs compétences professionnelles, était également chargé de leur nomination afin de garantir la totale indépendance de la procédure de reconduction des mandats.

²⁹ Le Kosovo compte 14 juges par 100 000 habitants, pour 51 au Monténégro, 41 en Croatie et 27 en Hongrie. S'agissant des procureurs, le rapport est encore plus faible: 3,7 pour le Kosovo, 13,4 dans le cas du Monténégro, 7,3 en Bosnie-Herzégovine et 17,3 en Hongrie. Source: EULEX Programme report 2011 (Rapport 2011 du programme EULEX), p. 34.

- 37.** Les juges et les procureurs EULEX exercent des fonctions exécutives en tant que partie intégrante du système judiciaire kosovar. Ce rôle a limité le temps qu'ils pouvaient consacrer au renforcement des capacités. Alors que certaines actions de suivi, d'encadrement et de conseil sont sur le point d'être achevées, d'autres (notamment celles qui concernent les procureurs) requièrent encore des efforts considérables. Les deux actions de suivi, d'encadrement et de conseil examinées en détail ont contribué à accroître les capacités des juges et des procureurs locaux. Cela étant, le système judiciaire local n'est toujours pas en mesure de traiter certains types de cas graves (criminalité organisée, criminalité économique et corruption, ainsi que crimes de guerre) en raison d'une expertise insuffisante, mais aussi de menaces et d'actes d'intimidation.

FONCTIONNEMENT DU SYSTÈME JUDICIAIRE

- 38.** Bien que, dans l'ensemble, les projets de l'UE audités aient contribué à renforcer les capacités du système judiciaire, des faiblesses fondamentales persistent. L'ingérence politique dans le pouvoir judiciaire reste un problème majeur au Kosovo, malgré la présence de juges et de procureurs EULEX. Citant un juriste, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a signalé dans un rapport que les juges ne sont pas prêts à rendre leurs jugements uniquement sur la base de la loi, mais ont tendance à anticiper des influences extérieures³⁰. En août 2011, les autorités kosovares ont œuvré sur le plan législatif afin de réduire les pouvoirs exécutifs d'EULEX en réformant la chambre spéciale et mettant ainsi un terme à la majorité dont bénéficiaient les juges EULEX au sein de la première instance de la chambre spéciale de la Cour suprême³¹.
- 39.** L'efficacité des juges et des procureurs reste un enjeu majeur. L'énorme arriéré judiciaire (211 588 affaires pendantes au 31 juillet 2011) limite la confiance en la justice et le recours à celle-ci. Une nouvelle stratégie lancée en novembre 2010 a permis de réduire de 46 % l'arriéré judiciaire antérieur à 2008³², mais ni la Commission ni EULEX ne sont en mesure d'affirmer que le traitement des dossiers concernés s'est toujours déroulé dans les règles de l'art. La Commission et d'autres donateurs ont également financé des projets complémentaires visant à réduire le recours en justice, comme le projet de règlement extrajudiciaire des litiges ou l'introduction du notariat au Kosovo, mais il est encore trop tôt pour évaluer leur incidence sur la charge de travail des tribunaux.
- 40.** L'attribution des affaires aux juges et aux procureurs manque de transparence et ne se fonde pas toujours sur des garanties procédurales et des critères objectifs prédéterminés. C'est là une lacune grave, car elle permet une immixtion politique dans le choix du juge ou du procureur auquel confier une affaire. Un projet de système d'information de gestion des tribunaux financé par l'UE et lancé en 2004 pour résoudre ce problème n'est toujours pas opérationnel.

³⁰ Rapport de l'OSCE, *Independence of the Judiciary in Kosovo, Institutional and Functional Dimensions* (Indépendance du système judiciaire au Kosovo: dimensions institutionnelles et fonctionnelles), janvier 2012, p. 7.

³¹ Le secrétaire général des Nations unies a fait part de sa forte crainte de voir cette nouvelle législation limiter non seulement le rôle d'EULEX dans la supervision judiciaire de la privatisation, mais également affaiblir gravement la protection des fonds de privatisation et exposer ces derniers au risque d'être utilisés à mauvais escient (voir paragraphe 31 du rapport du secrétaire général sur la MINUK du 31 octobre 2011).

³² La stratégie en question vise à réduire l'arriéré des 161 273 dossiers ouverts avant le 31 décembre 2008 et toujours en suspens à la fin de 2010. En avril 2012, 87 914 d'entre eux étaient toujours en attente d'un jugement. Rapport du Conseil judiciaire du Kosovo, *Progress on the work achieved by Kosovo Judiciary in implementation of the National Backlog Reduction Strategy* (Progrès réalisés par le système judiciaire kosovar dans la mise en œuvre de la stratégie nationale de réduction de l'arriéré judiciaire), 25 avril 2012.

41. Alors que certains progrès ont été enregistrés au niveau des réformes juridiques (voir point 62), la mise en œuvre et l'application effectives du droit restent un problème majeur. La Commission a estimé en 2011 que 40 % seulement des décisions de justice avaient été exécutées au Kosovo³³.

DOUANE KOSOVARE: LES INTERVENTIONS DE L'UE ONT LARGEMENT CONTRIBUÉ AU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS DE LA DOUANE KOSOVARE

42. La Commission et EULEX ont fourni une aide à la douane kosovare sous la forme de deux projets IAP représentant un montant de 2,7 millions d'euros et de quatre actions de suivi, d'encadrement et de conseil. Dans son audit, la Cour a examiné les deux projets IAP (l'un consacré à l'élaboration d'un modèle fiscal et douanier, l'autre au soutien aux administrations douanière et fiscale), ainsi que deux actions de suivi, d'encadrement et de conseil (l'une axée sur le renforcement de la communication interne et du partage de données, l'autre sur la mise en œuvre du plan d'action pour la gestion intégrée des frontières).
43. En dépit de problèmes occasionnels³⁴, l'aide fournie par la Commission et EULEX a largement atteint ses objectifs en matière de renforcement des capacités de la douane kosovare.
44. Plus généralement, des progrès ont été réalisés dans le domaine des services douaniers. La douane kosovare a ainsi amélioré la perception des recettes, dont le montant est passé de 527 millions d'euros en 2007 à 700 millions d'euros en 2010. Elle a également pris une part active à la lutte contre le blanchiment d'argent, même si les contrôles doivent être effectués de manière plus systématique. Un nouveau règlement douanier, largement compatible avec la législation de l'UE, a été instauré, bien qu'il subsiste toujours certaines lacunes dans la mise en œuvre du règlement douanier existant.
45. En dépit des améliorations globales, la coordination entre la douane et le ministère public au Kosovo reste faible, ce qui entrave l'efficacité des enquêtes relatives aux délits graves et des poursuites en la matière. En outre, la douane kosovare elle-même reste perçue par les autochtones comme l'un des services publics les plus corrompus³⁵, bien que les cas de corruption portés devant les tribunaux soient rares.

³³ Deuxième plénière du dialogue du processus de stabilisation et d'association, 1^{er} juillet 2011.

³⁴ L'action de suivi, d'encadrement et de conseil portant sur le plan d'action pour la gestion intégrée des frontières a fait exception à la règle, étant donné que l'objectif qui était d'atteindre les niveaux de l'UE n'était pas réaliste dans le délai imparti limité. Si cette action a bien contribué à améliorer la coopération entre la douane et la police kosovares, elle n'a pas encore atteint le niveau requis pour permettre une gestion intégrée des frontières.

³⁵ Programme des Nations unies pour le développement (PNUD) — rapport de sondage de la population, *Public Pulse Poll: Fast Facts III*, 11 décembre 2011, p. 6.

LUTTE CONTRE LA CORRUPTION: LES INTERVENTIONS DE L'UE ONT EU UNE INCIDENCE LIMITÉE DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION, QUI RESTE UN PROBLÈME MAJEUR

AIDE DE L'UE

- 46.** La Commission a financé sept projets IAP liés à la lutte contre la corruption. Ils représentent un montant de 8,5 millions d'euros. EULEX n'a entrepris aucune action spécifique de suivi, d'encadrement et de conseil, étant donné qu'elle proposait de traiter la corruption comme un problème générique concernant toutes ses activités. La Cour a audité deux projets IAP: l'un avait pour thème le soutien à la réforme des marchés publics (2 millions d'euros); l'autre portait sur l'appui à l'agence de lutte contre la corruption (1 million d'euros).
- 47.** La mise en œuvre du projet de soutien à la réforme des marchés publics a été affectée par un désaccord entre la Commission et les autorités kosovares sur la question de savoir si une législation récemment adoptée en matière de marchés publics était conforme à la législation et aux procédures de l'UE. La Commission a dès lors centré le projet sur une assistance à l'élaboration d'une nouvelle législation totalement conforme en matière de marchés publics. Il s'agissait de la troisième législation de ce type en moins de trois ans. La priorité accordée à cette tâche a entraîné qu'une bonne partie du travail nécessaire au niveau du droit dérivé et de la formation pour mettre en œuvre la nouvelle législation n'a pas pu être poursuivi.
- 48.** L'aide technique accordée au projet d'appui à l'agence de lutte contre la corruption a porté sur l'examen des propositions législatives pertinentes en matière de lutte contre la corruption. Elle a donné lieu à 35 recommandations. Les autorités kosovares n'en ont toutefois accepté que 14 (soit 40 %)³⁶. La conception de ce projet prévoyait un examen de l'organisation de l'agence, mais cette opération a été remplacée par un nouveau mécanisme d'échange d'informations entre les différentes instances chargées de faire respecter les lois au Kosovo, mécanisme qui n'est toujours pas opérationnel. Le projet visait à améliorer les capacités de l'agence, mais l'élaboration de la nouvelle stratégie de lutte contre la corruption pour la période 2012-2016 a été intégralement assurée par un expert externe. Il visait également à accroître le nombre d'affaires renvoyées devant les tribunaux, mais ce dernier a diminué, passant de 68 affaires en 2009 à 29 en 2010 (voir point 55).
- 49.** Si les juges et les procureurs EULEX ont fait une priorité des cas de corruption, les résultats concrets se situent en deçà des attentes élevées de la population kosovare³⁷. Ce décalage s'explique notamment par les difficultés rencontrées pour clôturer des enquêtes complexes.

³⁶ La Commission et EULEX ont considéré toutes les recommandations comme pertinentes. Les autorités kosovares n'ont fourni aucune explication sur la raison pour laquelle elles en ont rejeté une majorité.

³⁷ La population kosovare s'attendait à ce que l'arrivée d'EULEX se traduise par un renforcement de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Cette attente avait d'ailleurs été alimentée par certaines déclarations publiques d'agents d'EULEX.

50. Dans l'ensemble, l'aide fournie par la Commission et les activités exécutives d'EULEX n'ont pas atteint les résultats escomptés, bien qu'elles aient contribué à faire progresser quelque peu la lutte contre la corruption.

LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

51. Il n'empêche que la corruption règne toujours en maître dans de nombreux secteurs et qu'elle constitue un souci majeur pour la population kosovare³⁸. L'indice de perception de la corruption établi par l'organisation Transparency International est de 2,9 pour le Kosovo en 2011, soit un niveau qui peut être qualifié de «corruption rampante». L'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE) a également indiqué que le Kosovo restait très permissif à l'égard de la corruption, et ce à tous les niveaux, si bien que le risque de devenir, voire d'être déjà, un État «captif» était élevé³⁹.

52. En dépit de ressources financières et humaines limitées, les autorités kosovares ont opté pour un cadre institutionnel complexe pour lutter contre la corruption. Trois organes dotés de pouvoirs limités et présentant des chevauchements de responsabilités ont été mis en place⁴⁰. De plus, l'agence de lutte contre la corruption du Kosovo ne peut ni enquêter sur les activités criminelles, ni poursuivre les cas de corruption présumée.

53. La supervision des marchés publics présente un degré de complexité similaire, avec trois organes centraux directement concernés⁴¹. En outre, on dénombre plus de 150 pouvoirs adjudicateurs au Kosovo. En raison de la taille de ce dernier (1,7 million d'habitants), cette complexité et cette fragmentation accroissent le risque de corruption⁴². Ni l'aide de l'UE ni le dialogue politique de l'Union n'ont été centrés sur ce problème à un niveau politique (voir aussi point 97).

54. L'Assemblée du Kosovo a récemment adopté de nouvelles lois pour favoriser la transparence et la responsabilisation dans l'administration publique⁴³. La législation est toutefois minée par des lacunes (voir **annexe IV**) et une mise en œuvre qui laisse à désirer⁴⁴, alors que son non-respect n'est pas sanctionné⁴⁵.

³⁸ Une étude menée en 2010 par l'Office des Nations unies contre la drogue et le crime (ONUDC) révèle que la corruption reste un problème majeur pour le citoyen ordinaire du Kosovo. Elle a également permis d'établir que 11 % des Kosovars sondés ont avoué avoir soudoyé un fonctionnaire au cours de l'année écoulée. Rapport *Corruption in the Western Balkans, bribery as experienced by the population* (Corruption dans les Balkans occidentaux: l'expérience de la population), 2010.

³⁹ Rapport d'évaluation 2011 de SIGMA sur le Kosovo, OCDE, 2011, p. 15.

⁴⁰ L'agence de lutte contre la corruption, le Conseil de lutte contre la corruption et l'office de la bonne gouvernance.

⁴¹ L'agence des marchés publics, la commission de réglementation des marchés publics et l'organe de contrôle des marchés publics.

⁴² En 2011, au Kosovo, 158 pouvoirs adjudicateurs se sont partagé la gestion d'un secteur des marchés publics représentant moins de 800 millions d'euros. À l'exception d'un contrat inhabituel de 236 millions d'euros, le montant moyen par contrat était inférieur à 45 000 euros. Voir rapport annuel 2011 de la commission de réglementation des marchés publics, p. 31.

⁴³ Notamment la loi sur la déclaration de patrimoine, la loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice d'une fonction publique et la loi sur l'accès aux documents publics.

⁴⁴ L'OCDE constate également que le Kosovo adopte une série remarquable de lois visant à prévenir et à combattre la corruption et la criminalité organisée et que la mise en place institutionnelle est en cours, mais elle relève que l'absence de résultats clairs suscite des inquiétudes quant à la capacité d'absorption de la législation, à l'engagement réel de la mettre en œuvre et à la capacité des institutions et des agents (rapport d'évaluation 2011 de SIGMA sur le Kosovo, p. 14).

⁴⁵ Rapport *EU anti-corruption requirements: measuring progress in Albania, Kosovo, FYR Macedonia and Turkey* (Exigences de l'UE en matière de lutte contre la corruption: mesure des progrès réalisés en Albanie, au Kosovo, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et en Turquie), Transparency International, p. 6.

55. En règle générale, les autorités kosovares ont accordé un faible degré de priorité aux activités de lutte contre la corruption. Elles n'ont encore évalué ni les résultats ni l'incidence des deux stratégies antérieures de lutte contre la corruption (2004-2007 et 2009-2011), bien qu'elles aient déjà approuvé une nouvelle stratégie pour la période 2012-2016 (voir point 48). Le plan d'action 2012 pour le partenariat européen prévoit cinq mesures de lutte contre la corruption, assorties d'un financement de 17 000 euros en tout. À titre de comparaison, la promotion de l'éco-conduite au Kosovo bénéficie d'un financement de 25 000 euros sur le budget du Kosovo.

⁴⁶ *Regional report on Western Balkans* (Rapport régional sur les Balkans occidentaux), Conseil de l'Union européenne, document n° 11791/11, 20 juin 2011, p. 29.

NORD DU KOSOVO: LES INTERVENTIONS DE L'UE ONT ÉTÉ TRÈS LIMITÉES, ET IL N'Y A EU POUR AINSI DIRE AUCUN PROGRÈS DANS L'INSTAURATION DE L'ÉTAT DE DROIT

56. L'aide de l'UE mise en œuvre dans le cadre de projets IAP relatifs à l'État de droit et d'actions de suivi, d'encadrement et de conseil n'a pas spécifiquement ciblé le nord du Kosovo. Ces projets et actions censés couvrir l'ensemble du Kosovo ont eu généralement une incidence négligeable sur le Nord. Par exemple, le projet de soutien à la réforme des marchés publics a contribué à former et à certifier des fonctionnaires responsables des marchés publics, mais aucun fonctionnaire des municipalités du Nord à majorité serbe n'a pu bénéficier du projet. De même, le projet de réforme du système de formation juridique a permis d'améliorer le programme d'études de droit à l'université de Priština, mais il n'a pas englobé l'université de Priština-Kosovska Mitrovica contrôlée par les Serbes (voir point 36).
57. Cette situation s'explique avant tout par le manque de contrôle de la région du Nord par les autorités kosovares installées à Priština. Cette région a la réputation d'être un «refuge» pour la criminalité organisée⁴⁶, faute de forces de police et de système judiciaire efficaces.
58. La police EULEX a redoublé d'efforts pour poursuivre ses activités dans le Nord. EULEX a préconisé la mise en place d'une unité multiethnique spécialisée dans le contrôle des foules et dans la répression des émeutes, mais sans grand succès jusqu'ici. En principe, les commissariats du Nord, dont les agents sont majoritairement des Kosovars d'origine serbe, sont intégrés dans la chaîne de commandement de la police kosovare, mais en réalité, leur communication avec le quartier général de Priština est limitée. Les unités de police spécialisées dans le contrôle des foules et dans la répression des émeutes sont pour la plupart composées d'Albanais kosovars, ce qui provoque des tensions lorsqu'elles sont déployées dans le Nord.

- 59.** La douane kosovare, service où les minorités sont sous-représentées, rencontre également des difficultés dans le Nord. Ainsi, ses agents ne peuvent atteindre deux points de passage situés sur la ligne de démarcation entre la Serbie et le Kosovo⁴⁷ et doivent être aéroportés sur place. Les agents des douanes d'EULEX et du Kosovo qui travaillent au niveau de ces points de passage collectent des informations sur le transit commercial, mais ne perçoivent pas de droits de douane.
- 60.** Depuis 2008, aucun juge ni procureur local n'ont pu travailler dans le Nord. Par ailleurs, les barrages routiers ont limité la mobilité des juges et des procureurs EULEX, qui n'ont pas été en mesure de faire appliquer le droit au tribunal de Mitrovicë/Mitrovica entre juillet 2011 et février 2012. Des tribunaux parallèles appliquent le droit serbe, mais la légalité de leurs décisions est contestée par les autorités kosovares.
- 61.** Depuis 2011, EULEX tente d'étendre son empreinte dans le Nord et a porté à 40 le nombre de ses agents basés dans cette région. Elle a également mis sur pied une «task-force Mitrovica» spéciale afin de multiplier les enquêtes judiciaires en collaboration avec l'*EU Office for Criminal Intelligence*, en exploitant les ressources des services de police et des douanes kosovars ainsi que d'EULEX. Cependant, les difficultés rencontrées dans le Nord ont obligé les agents de la task-force qui y résidaient à être relogés au sud de l'Ibar.

UNE VOLONTÉ POLITIQUE DOUTEUSE, UNE FAIBLE CAPACITÉ FINANCIÈRE ET UNE INFLUENCE LIMITÉE DE LA SOCIÉTÉ CIVILE SAPENT LES PERSPECTIVES DE PÉRENNITÉ DES INTERVENTIONS DE L'UE

- 62.** Le soutien politique apporté par les autorités kosovares dans le renforcement de l'État de droit est une condition essentielle à la pérennité des résultats de l'aide de l'UE. Toutefois, l'engagement des autorités nationales est sujet à caution. Ainsi, quatre lois fondamentales⁴⁸ ont été élaborées avec une participation locale minimale.
- 63.** La capacité financière des autorités kosovares à poursuivre les activités des projets après la fin du financement de l'UE et, plus généralement, à financer l'État de droit peut être mise en doute. Depuis 2008, la hausse des dépenses du gouvernement a creusé les déficits. Un accord de confirmation conclu en juillet 2010 avec le Fonds monétaire international (FMI) a dérapé quelques mois après sa signature en raison de fortes augmentations des salaires dans le secteur public.

⁴⁷ Ces deux points de passage ont été baptisés *Gate 1* (Jaringe) et *Gate 31* (Brnjak).

⁴⁸ Il s'agit des lois sur les tribunaux, les poursuites, le Conseil judiciaire du Kosovo et le Conseil du ministère public du Kosovo. Elles ont été promulguées en 2010.

- 64.** L'incidence de cette faiblesse financière est particulièrement importante dans le secteur judiciaire, puisque la mise en œuvre des nouvelles lois requerra des fonds supplémentaires. À titre d'exemple, le Conseil commun de coordination de l'État de droit (voir point 76) a exprimé sa préoccupation à propos du coût budgétaire élevé de la nouvelle loi sur la protection des témoins. L'examen des projets IAP par la Cour a également montré que le budget du gouvernement kosovar pour le fonctionnement de la prison de haute sécurité et pour la réforme de la justice pour mineurs serait insuffisant.
- 65.** Les fréquents changements opérés au niveau de l'encadrement supérieur de la police kosovare et dus en partie à l'ingérence politique risquent de miner les efforts déployés pour renforcer les capacités de l'encadrement de manière durable⁴⁹. Ils sapent également la confiance dans l'État de droit, tout comme l'immixtion du pouvoir politique dans le système judiciaire nuit à l'État de droit et à la confiance dans les institutions démocratiques (voir points 35, 37, 38 et 40). La Commission européenne a fait part de son inquiétude à propos du recours fréquent à la grâce présidentielle sans raison valable⁵⁰.
- 66.** La société civile, médias compris, joue également un rôle important dans la pérennisation des améliorations de l'État de droit en surveillant le comportement des autorités kosovares et en faisant pression sur elles. Cela étant, elle reste fragile et est également confrontée aux pressions politiques.

EN DÉPIT DES AMÉLIORATIONS EN COURS, L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ DE L'AIDE DE L'UE RESTENT TRÈS PERFECTIBLES

- 67.** Comme cela a été souligné dans la section «Introduction», le Kosovo a dû composer dans son histoire récente avec les importantes difficultés liées à son expérience limitée de l'autonomie administrative. Dans ces conditions, il est évident que le renforcement de l'État de droit en fonction des normes de l'UE est un processus à moyen, voire à long terme. Il n'empêche que l'audit a permis de cerner des domaines où l'efficacité et l'efficacé de la gestion de l'aide de l'UE pourraient être améliorées. La présente section détaille ces domaines.

⁴⁹ Quatre directeurs généraux différents se sont succédé en 2010 et 2011.

⁵⁰ Le président en exercice a (partiellement) gracié 103 prisonniers en 2011. Bon nombre d'entre eux purgeaient une peine liée à des crimes graves. *Kosovo 2011 Progress Report* (Rapport d'avancement 2011 sur le Kosovo), SEC(2011) 1207 final, p. 13.

LES OBJECTIFS N'ONT PAS ÉTÉ DÉFINIS AVEC LA CLARTÉ VOULUE NI SUFFISAMMENT COORDONNÉS

LES OBJECTIFS ET LES RÔLES DANS LE DOMAINE DU RENFORCEMENT DES CAPACITÉS NE SONT PAS CLAIREMENT DÉFINIS

68. La mission générale d'EULEX est formulée en ces termes:

«[Elle] aide les institutions du Kosovo, les autorités judiciaires et les organismes chargés de l'application des lois à progresser sur la voie de la viabilité et de la responsabilisation et à poursuivre la mise sur pied et le renforcement d'un système judiciaire multiethnique indépendant, ainsi que de services de police et des douanes multiethniques, de manière à ce que ces institutions soient libres de toute interférence politique et s'alignent sur les normes reconnues au niveau international et sur les bonnes pratiques européennes»⁵¹.

Toutefois, le concept d'opération (CONOPS) et le plan d'opération (OPLAN) d'EULEX⁵², qui sont les documents de planification de base pour la mise en œuvre de la mission, ne comportent ni des éléments de référence clairs ni des indicateurs aisément vérifiables pour évaluer les progrès réalisés par rapport à ces objectifs.

69. EULEX poursuit sa mission à la fois par l'exercice de certains pouvoirs exécutifs, qui étaient auparavant attribués à la MINUK, et par des activités de renforcement des capacités fondées sur des actions de suivi, d'encadrement et de conseil. La priorité relative à donner à ces deux domaines n'est pas clairement établie.

70. La Commission européenne fournit au Kosovo un appui au renforcement des capacités dans le domaine de l'État de droit depuis 2000. Lorsque le Conseil a confié à EULEX des tâches dans le même domaine, ni ses avantages comparatifs ni les synergies possibles avec des projets de la Commission n'ont été recensés (voir point 91).

LES OBJECTIFS DE L'UE EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ INTÉRIEURE NE SONT PAS INTÉGRÉS DE MANIÈRE APPROPRIÉE DANS LES OBJECTIFS EXTÉRIEURS DE L'UNION À L'ÉGARD DU KOSOVO ET DES BALKANS OCCIDENTAUX

71. La criminalité organisée et la corruption dans les Balkans occidentaux constituent un important sujet de préoccupation pour l'UE. C'est pourquoi le Conseil a appelé de ses vœux, à plusieurs reprises, une approche cohérente et coordonnée qui fasse de la sécurité intérieure une priorité majeure des objectifs et actions extérieurs de l'Union. Malgré cet appel, l'UE n'a pas pris suffisamment en considération ses propres priorités en matière de sécurité intérieure lors de sa programmation de l'aide au Kosovo.

⁵¹ Article 2 de l'action commune 2008/124/PESC du Conseil du 4 février 2008 relative à la mission «État de droit» menée par l'Union européenne au Kosovo, EULEX Kosovo (JO L 42 du 16.2.2008, p. 92).

⁵² Ces documents sont classifiés et ne sont dès lors pas facilement accessibles.

- 72.** À titre d'exemple, l'augmentation du nombre de victimes de la traite des êtres humains dans les Balkans occidentaux⁵³ n'a pas entraîné de changements politiques au niveau de la Commission ou d'EULEX. Ni l'action commune relative à EULEX ni les différents documents indicatifs de planification pluriannuelle (DIPP) de l'IAP de la Commission pour le Kosovo ne font explicitement référence aux priorités figurant dans les stratégies de l'UE relatives à la dimension extérieure de la justice et des affaires intérieures.
- 73.** Les objectifs de l'UE en matière de sécurité intérieure ont tendance à être larges, et les plans d'action ont été davantage centrés sur les activités et les réalisations que sur les résultats quantifiés et l'incidence. En raison de ce manque d'objectifs clairs et spécifiques, il est plus difficile pour EULEX et le bureau de l'Union européenne de concevoir des interventions tenant compte des priorités définies par le Conseil (voir point 96). Ainsi, les évaluations d'Europol de la menace posée par la criminalité organisée ont fait état à plusieurs reprises de la menace que représentent pour l'UE les foyers de criminalité dans la région des Balkans occidentaux (notamment les groupuscules de criminels albanophones), le trafic d'héroïne et la traite des êtres humains.
- 74.** Le Conseil et la Commission ont reconnu le besoin de mieux intégrer les objectifs extérieurs et intérieurs. À cet égard, deux initiatives importantes ont été prises récemment, à savoir la mise en place d'un «cycle politique de l'UE»⁵⁴ et l'élaboration d'une feuille de route pour renforcer les liens entre la PSDC et l'espace de liberté, de sécurité et de justice⁵⁵. Il est toutefois trop tôt pour évaluer leur incidence.

LA COORDINATION ENTRE LES INSTITUTIONS DE L'UE ET ENTRE CES DERNIÈRES, LES AUTORITÉS KOSOVARES ET LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE RESTE INSUFFISANTE DANS CERTAINS DOMAINES

LA COORDINATION ENTRE LES INSTITUTIONS DE L'UE N'A CESSÉ DE S'AMÉLIORER, MAIS CERTAINS PROBLÈMES PERSISTENT, NOTAMMENT POUR RENDRE LES PROCÉDURES DE LA COMMISSION PLUS ADAPTÉES AUX BESOINS DE LA MISSION PSDC

MÉCANISMES DE COORDINATION

- 75.** La coexistence d'un vaste programme d'aide financière géré par la Commission au Kosovo et de la plus importante mission PSDC à ce jour requiert la mise en place de mécanismes de coordination efficaces. La décision du Conseil relative à EULEX précise que «les modalités nécessaires en matière de coordination sont arrêtées, le cas échéant, sur le lieu d'EULEX Kosovo ainsi qu'à Bruxelles»⁵⁶.

⁵³ Document n° 11678/11 du Conseil du 4 juillet 2011, *Fourth Implementation Report of the «Strategy for the External Dimension of JHA: Global Freedom, Security and Justice» by the Council Secretariat (JAEX working party) — Period of Reference: January 2010 — June 2011* [Quatrième rapport de mise en œuvre de la «Stratégie pour la dimension extérieure de "Justice et affaires intérieures": la liberté, la sécurité et la justice au niveau mondial» par le secrétariat du Conseil (groupe de travail JAEX) — Période de référence: janvier 2010-juin 2011].

⁵⁴ Récemment mis en place, le «cycle politique de l'UE» peut conduire à une plus grande cohérence entre les politiques de sécurité intérieure et extérieure grâce à un système en cascade des évaluations de la menace (par Europol), à des priorités, à des objectifs stratégiques, à des plans d'action opérationnels et à des indicateurs de performance (3 043^e réunion du Conseil «Justice et affaires intérieures», Bruxelles, 8 et 9 novembre 2010).

⁵⁵ Document n° 18173/11 du Conseil du 5 décembre 2011, *Strengthening Ties between CSDP and FSJ — Draft Road Map* (Renforcer les liens entre la PSDC et l'espace de liberté, de sécurité et de justice — Projet de feuille de route).

⁵⁶ Voir article 17 de l'action commune 2008/124/PESC du Conseil.

- 76.** En 2008, EULEX a mis en place, avec les autorités kosovares, un Conseil commun de coordination de l'État de droit, dont la présidence est assurée conjointement par le chef de la mission EULEX et le vice-Premier ministre du Kosovo⁵⁷. Le bureau de l'Union européenne y était également représenté, mais uniquement par des agents techniques, de sorte que son influence y était relativement limitée. Toutefois, depuis le début de 2011, il peut jouer un rôle plus important au sein de ce conseil, puisque son chef en est devenu le troisième coprésident. Cette évolution a permis d'axer davantage le Conseil commun de coordination de l'État de droit sur les progrès à réaliser dans le cadre plus large du processus de stabilisation et d'association.
- 77.** Le Conseil a créé le poste de RSUE au Kosovo pour tenter d'assurer une coordination et une orientation politiques au sein de l'UE⁵⁸. Toutefois, jusque récemment, le RSUE ne contribuait pas de manière significative au renforcement de la coordination entre le bureau de l'Union européenne et EULEX et ne participait pas aux réunions du Conseil commun de coordination de l'État de droit, alors que celles-ci étaient organisées à un niveau politique élevé et bien qu'il fût mandaté pour fournir des conseils politiques à EULEX. Le RSUE n'était pas non plus représenté lors des réunions mensuelles élargies organisées par le bureau de l'Union européenne avec les États membres et les autres donateurs, malgré la nécessité d'établir des liens entre les priorités politiques et l'aide financière.
- 78.** La fusion en 2012 des rôles de RSUE et de chef du bureau de l'Union européenne devrait considérablement améliorer la coordination. Cela étant, l'intégration du rôle du RSUE avec EULEX reste perfectible⁵⁹.

COORDINATION DE LA PROGRAMMATION ET DE LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS

- 79.** Les projets IAP peuvent servir au financement d'équipements et d'infrastructures destinés à soutenir les actions EULEX de suivi, d'encadrement et de conseil. Toutefois, le délai requis pour l'approbation d'un projet IAP, puis pour son adjudication, est souvent trop long pour répondre aux besoins opérationnels d'EULEX. Ce décalage s'explique par le fait qu'en général, une proposition de projet IAP doit être finalisée bien avant l'exercice au cours duquel le projet sera financé.
- 80.** Bien qu'EULEX puisse acquérir elle-même des équipements pour ses opérations, elle est tenue de suivre les procédures en matière de passation de marchés prévues au règlement financier. Or, ces procédures ne sont pas conçues pour des missions PSDC, comme EULEX, qui exigent parfois des réactions rapides et flexibles.

⁵⁷ Les ministres de la justice, de l'intérieur et des finances et de l'économie assistent également aux réunions.

⁵⁸ Action commune 2008/123/PESC du Conseil du 4 février 2008 portant nomination d'un représentant spécial de l'Union européenne au Kosovo (JO L 42 du 16.2.2008, p. 88).

⁵⁹ Dans son rapport d'évaluation de septembre 2006, l'équipe de planification de l'Union européenne (EPUE) mise en place pour préparer la mission EULEX a proposé une structure expérimentale dans laquelle le chef de la mission PSDC (EULEX) aurait rendu compte au RSUE. Le concept d'opération et le plan d'opération adoptés par le Conseil n'ont pas suivi cette proposition.

- 81.** Le CONOPS et l'OPLAN d'EULEX ne comportent aucune stratégie de sortie, alors que, bien qu'extensible, la durée des mandats d'EULEX est limitée à deux ans seulement à la fois. Par contre, l'engagement de la Commission est à durée indéterminée. Le Conseil a admis le principe qu'à la fin d'une mission PSDC, la réalisation des objectifs de celle-ci puisse se poursuivre dans le cadre de projets dirigés par la Commission⁶⁰, mais cette dernière et le SEAE ne se sont pas encore accordés sur le moment ni sur la manière de le faire dans le cas spécifique du Kosovo.

LA CAPACITÉ DES AUTORITÉS KOSOVARES À ASSURER LA COORDINATION EST LIMITÉE, ET DES DÉFIS SUBSISTENT AU NIVEAU DE LA COORDINATION AVEC LES AUTRES DONATEURS INTERNATIONAUX

- 82.** À la fin de 2011, les autorités kosovares n'avaient toujours pas mis en place de mécanismes de coordination efficaces dans le domaine de l'État de droit, malgré l'insistance de la Commission et d'autres donateurs sur l'importance de tels outils⁶¹. Au moment de rédiger le présent rapport, une seule réunion du groupe de travail sectoriel «État de droit» avait eu lieu, et les trois groupes de travail censés s'occuper des sous-secteurs (justice; lutte contre la corruption et la criminalité organisée; visas, asile, gestion des frontières, douane et police) n'étaient toujours pas opérationnels.

- 83.** EULEX et les autorités kosovares ont limité la participation aux réunions du Conseil commun de coordination de l'État de droit à quelques acteurs clés (voir point 76), de sorte qu'il est impossible d'utiliser éventuellement ce forum pour coordonner l'aide à l'État de droit⁶². De plus, ce conseil commun s'occupe des questions politiques de premier plan plutôt que des matières techniques. S'il a effectivement discuté de la création de groupes de travail destinés à améliorer la coordination au niveau technique, ces derniers ne sont toujours pas en place.

⁶⁰ Document *Concept paper on procedures for the termination, extension and refocusing of an EU civilian crisis management operation* (Document de réflexion sur les procédures de clôture, d'extension et de recentrage d'une opération civile de gestion de crise menée par l'UE) du Conseil du 9 janvier 2006.

⁶¹ À la suite de la déclaration d'indépendance du Kosovo en février 2008, la Commission a organisé une conférence des donateurs pour le Kosovo en juillet 2008. Le suivi de cette conférence a confirmé que, conformément aux principes de la déclaration de Paris de 2005 sur l'efficacité de l'aide au développement, le Kosovo jouerait un rôle moteur dans l'élaboration de ses politiques et dans la coordination de l'aide des donateurs.

⁶² Les États-Unis ont pu assister aux réunions du Conseil commun de coordination de l'État de droit, contrairement à d'autres parties prenantes, comme les États membres de l'UE ou les organisations internationales engagés dans le soutien de l'État de droit.

- 84.** Le bureau de l'Union européenne a organisé des réunions mensuelles élargies régulières (voir point 77) afin de partager l'information relative à la programmation de l'aide IAP. Par contre, les États membres ont partagé des informations relativement limitées sur leurs programmes, alors qu'un échange d'informations détaillées pourrait constituer une première étape vers une programmation conjointe de l'aide.
- 85.** La KFOR⁶³, dirigée par l'OTAN, est un partenaire essentiel d'EULEX. Généralement, les deux parties collaborent étroitement sur les plans opérationnel et tactique, malgré l'absence d'accord formel entre l'UE et l'OTAN. Cela étant, EULEX rencontre des difficultés à remplir ses obligations à l'égard de la KFOR à la suite de la réduction unilatérale de 50 %, par les États membres, des forces de police spécialisées dans le contrôle des foules et affectées à EULEX (voir point 90). Par conséquent, EULEX a été dans l'incapacité de jouer efficacement son rôle lors des troubles majeurs de l'été 2011 dans le nord du Kosovo et a dû s'appuyer sur la KFOR. Cette situation et les événements sur le terrain ont eu pour effet que la KFOR n'a pas pu concrétiser la phase suivante de la réduction de ses troupes et l'ont obligée à déployer sa force de réserve opérationnelle au cours de l'année écoulée.
- 86.** Les institutions de l'UE ont consenti des efforts considérables pour coordonner leur action avec celle des États-Unis, principal donateur bilatéral du Kosovo. Il reste néanmoins difficile d'arriver à une coordination totale en raison des nombreux acteurs américains engagés dans le domaine de l'État de droit au Kosovo⁶⁴. La coordination s'avère particulièrement délicate dans l'établissement des lois, domaine où les États-Unis se montrent particulièrement actifs malgré l'intérêt du Kosovo pour une adoption de l'acquis communautaire de l'UE et le fait que le cadre juridique du Kosovo se fonde sur le droit continental européen. Ainsi, depuis 2004, la nouvelle loi relative aux tribunaux a requis près de 50 propositions avant d'être finalement adoptée en août 2010, le gouvernement kosovar imputant cet important retard au désaccord entre le bureau de l'Union européenne et l'USAID.

⁶³ La KFOR est mandatée par une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies pour assurer la liberté de mouvement et un environnement sécurisé au Kosovo.

⁶⁴ Notamment l'ambassade américaine, l'Agence américaine pour le développement international (USAID), le programme international d'assistance à la formation aux enquêtes pénales (Icitap) et le bureau de développement, d'assistance et de formation des procureurs d'outre-mer (OPDAT). Les forums de coordination existants ne fonctionnent pas pour une coordination avec les États-Unis, parce que ces derniers n'acceptent en général qu'un seul représentant par donateur.

L'EFFICIENCE ET L'EFFICACITÉ D'EULEX ONT SOUFFERT DE CONTRAINTES AU NIVEAU DES RESSOURCES

- 87.** Au moment de l'audit, EULEX ne pouvait fonctionner qu'à environ 75 % de son effectif autorisé en raison des difficultés à recruter du personnel, en particulier des agents détachés des États membres⁶⁵, le détachement de personnel étant le mode de recrutement préféré du Conseil. Dans la pratique, les États membres se sont engagés à fournir moins d'agents que le nombre autorisé, si bien que les agents détachés ont été moins nombreux que promis au départ⁶⁶ (voir **tableau 2**). Lors des six appels de contributions organisés en 2010 et en 2011, le nombre de candidats présentés par les États membres aux fonctions détachées a été inférieur à celui des postes à pourvoir. Résultat: 47 % à peine des emplois vacants ont été couverts par de nouveaux agents détachés⁶⁷. Il a été particulièrement difficile de recruter des agents pour occuper des fonctions spécialisées, notamment dans la magistrature.
- 88.** La courte durée des détachements constitue un handicap supplémentaire pour les opérations d'EULEX. Le terme habituel d'un an est insuffisant pour des postes clés tels que conseiller principal, magistrat ou enquêteur spécialisé dans la lutte contre la criminalité organisée. Dans certains cas, les agents ne peuvent devenir pleinement opérationnels qu'au bout de douze mois. Cette rotation rapide des conseillers principaux n'est pas propice au transfert efficace des connaissances aux autorités kosovares et mine l'efficacité des actions de suivi, d'encadrement et de conseil.

⁶⁵ À la fin de 2011, 78 % environ du personnel international d'EULEX se composaient d'agents détachés, principalement issus des États membres (94 %). Le Canada, la Croatie, la Norvège, la Suisse, la Turquie et les États-Unis ont également détaché du personnel auprès d'EULEX.

⁶⁶ Par des engagements, les États membres notifient à la CPCC le nombre d'agents qu'ils détacheront pour la mission. Si le nombre de candidats n'est pas suffisant, les emplois vacants peuvent être pourvus par des agents contractuels, mais cette solution est plus coûteuse, car c'est EULEX qui paie leurs salaires.

⁶⁷ Les appels portaient sur 2 396 emplois vacants pour agents détachés: 47 % de ces postes ont été pourvus par de nouveaux agents détachés et 5 %, par de nouveaux agents contractuels, tandis que 13 % ont été confiés à des agents EULEX existants, ce qui signifie que les postes occupés jusque-là par ces derniers sont devenus vacants à leur tour.

TABLEAU 2

COMPARATIF ENTRE L'EFFECTIF INTERNATIONAL RÉEL D'EULEX ET LES ENGAGEMENTS INDICATIFS

Origine des agents	Postes internationaux selon l'OPLAN ¹	Engagements initiaux	Effectif moyen (2010)	Engagements modifiés (2011)	Effectif moyen (2011)	31.12.2011
Détachés par les États membres		1 405	1 203	1 145	1 137	939
Détachés par les autres donateurs		142	166	183	184	148
Sous-total agents détachés		1 547	1 369	1 328	1 321	1 087
Agents contractuels internationaux		310	330	360	327	302
Total effectif international	Total 2 042	1 857	1 699	1 688	1 648	1 389

¹ L'effectif autorisé d'EULEX était de 2 042 agents internationaux jusqu'en octobre 2010, date à laquelle cet effectif a été ramené à 1 950.

Source: CPCC et plan d'opération d'EULEX (OPLAN).

- 89.** La qualité des agents affectés à EULEX pose également un problème. La Cour a constaté que, dans au moins une des dix procédures de sélection qu'elle a examinées, onze États membres ont proposé des candidats non qualifiés. En outre, alors que le personnel d'EULEX doit posséder une expertise dans la gestion de projet ainsi que des compétences non techniques⁶⁸ pour exercer ses responsabilités en matière de suivi, d'encadrement et de conseil, les États membres n'évaluent pas, en général, les candidats sur ces points lors de la procédure de sélection et n'assurent pas de formation suffisante dans ces domaines avant le déploiement.
- 90.** Le chef de la mission EULEX ne peut réaffecter du personnel en fonction de l'évolution des besoins sans l'accord préalable du COPS, voire des États membres⁶⁹. Par conséquent, des déséquilibres importants sont apparus en matière d'effectif, tant entre les différentes composantes qu'à l'intérieur de celles-ci. Ainsi, alors qu'EULEX manquait d'agents pour la composante «justice», elle disposait d'un effectif excédentaire pour les activités de douane et, globalement, pour celles de police. Par ailleurs, certaines branches de la composante «police» ont été confrontées à un important sous-effectif. Ce fut notamment le cas des unités de police spécialisées dans le contrôle des foules et dans la répression des émeutes, après les retraits unilatéraux effectués par certains États membres (voir point 85).
- 91.** EULEX ne dispose pas d'un système adéquat pour vérifier et analyser le temps que ses agents consacrent aux actions de suivi, d'encadrement et de conseil et aux fonctions exécutives. En outre, le SEAE ne collecte pas d'informations sur les versements effectués par les administrations des États membres aux agents détachés d'EULEX et ne peut donc établir le coût total d'EULEX pour l'UE, y compris les États membres. C'est pourquoi il n'est pas possible d'évaluer dans quelle mesure EULEX est une formule économique par rapport aux autres formes d'aide de l'UE au renforcement des capacités.
- 92.** À l'instar de toute mission PSDC, EULEX n'a pas de personnalité juridique. Cette situation représente un important handicap, puisqu'elle implique que le fonctionnement de l'ensemble de l'organisation, qui emploie 2 500 agents, est tributaire du mandat reçu par un seul individu. Elle signifie que le chef de la mission est personnellement exposé à des actions judiciaires, étant donné qu'EULEX ne peut être attaquée en justice.
- 93.** Par ailleurs, EULEX ne peut signer aucun accord engageant la mission, vu que tout accord signé par le chef de la mission n'engage que ce dernier et non EULEX en tant qu'entité. Cette contrainte a, par exemple, empêché la mise en œuvre d'un accord permanent d'échange de données avec Europol⁷⁰ (voir point 32).

⁶⁸ Les compétences non techniques que doivent posséder les spécialistes du suivi, de l'encadrement et du conseil se situent notamment dans les domaines de la communication, des relations interpersonnelles, de la négociation, de la facilitation, de l'influence, du travail en équipe, de l'encadrement et de la résilience.

⁶⁹ Les modifications des descriptions des fonctions sont approuvées par le COPS. Les États membres doivent marquer leur accord sur la réaffectation des agents détachés.

⁷⁰ Le Conseil a été informé que l'absence de personnalité juridique des missions PSDC empêchait l'échange d'informations [document 5620/11 du Conseil du 25 janvier 2011, *Tightening links between the external and internal aspects of EU security* (Resserrer les liens entre les aspects externes et internes de la sécurité de l'UE)].

94. En juin 2012, la Commission a publié une communication sur la gestion financière des missions PSDC. Ce document demandait notamment au Conseil de leur attribuer la personnalité juridique, de définir clairement leur statut d'entités créées par un acte du Conseil et de les obliger à rendre compte à la Commission de l'utilisation des fonds qui leur sont confiés⁷¹.

EN RÈGLE GÉNÉRALE ET MALGRÉ UN EFFECTIF LIMITÉ AU BUREAU DE L'UNION EUROPÉENNE AU KOSOVO, LES PROJETS IAP ONT ÉTÉ GÉRÉS DE MANIÈRE APPROPRIÉE

95. L'importance stratégique pour l'UE de l'État de droit au Kosovo ne se reflète pas dans l'effectif affecté à la gestion de l'aide financière dans ce domaine au niveau du bureau de l'Union européenne. L'équipe chargée des opérations ne compte que cinq agents. Cet effectif limité empêche toute spécialisation des gestionnaires dans un secteur précis, comme la police ou la justice. Cette situation signifie également que les capacités sont limitées dans des domaines clés comme les applications informatiques en lien avec l'État de droit. Les contraintes en matière d'effectif ont en outre amené le bureau de l'Union européenne à recourir souvent à des consultants externes pour suivre les projets.

96. En règle générale et malgré les contraintes en matière d'effectif, la Commission a géré les projets IAP relatifs à l'État de droit de manière appropriée en appliquant des procédures bien établies. Les principaux manquements constatés lors de l'audit sont les suivants:

- a) les projets audités étaient centrés sur de nouvelles réformes et un nouveau droit primaire au lieu de favoriser la mise en place et l'application du droit dérivé et le fonctionnement des nouveaux systèmes (voir point 47);
- b) les projets n'étaient pas suffisamment ciblés pour rencontrer les objectifs de l'UE en matière de sécurité intérieure (voir point 73);
- c) la plupart des projets ne comportaient ni objectifs SMART⁷², ni données de base, ni indicateurs vérifiables de manière objective pour évaluer les progrès réalisés;
- d) les documents préparatoires des projets IAP ne comportaient pas d'évaluation adéquate des risques, notamment ils ne formulaient pas de stratégies d'atténuation des risques⁷³. En particulier, les risques de corruption et d'ingérence politique dans les domaines de la police, de la justice et de la douane n'ont pas été suffisamment abordés.

⁷¹ Document C(2012) 4052 final du 26 juin 2012.

⁷² SMART est l'acronyme de *Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Timebound* (spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et daté).

⁷³ Les «fiches de projet» de la Commission.

LA COMMISSION ET LE SEAE N'ONT PAS SUFFISAMMENT EXPLOITÉ LE DIALOGUE POLITIQUE ET LA CONDITIONNALITÉ POUR RENFORCER L'ÉTAT DE DROIT

- 97.** Le cadre formel du dialogue politique entre l'UE et le Kosovo est le processus de stabilisation et d'association. Il n'y a toutefois qu'une seule réunion par an au niveau technique⁷⁴. La Commission a récemment admis le problème en lançant en mai 2012 un «dialogue structuré sur l'État de droit», qui se déroule au niveau politique. Ce dialogue prévoit deux réunions annuelles supplémentaires entre l'UE et le Kosovo sur le thème de l'État de droit, et plus précisément de la justice et de la lutte contre la corruption et la criminalité organisée.
- 98.** Jusqu'à présent, les incitants utilisés par la Commission et le SEAE et la conditionnalité n'ont guère fait progresser l'État de droit au Kosovo.
- 99.** Au Kosovo et contrairement au reste des Balkans occidentaux, l'incitant que constitue une possibilité d'adhésion à l'UE est compromis par l'absence de position commune entre les États membres à propos de son indépendance (voir point 6). À court terme, la possibilité d'une libéralisation du régime des visas peut faire office d'incitant, puisque la feuille de route relative à cette opération comporte des conditions liées à l'État de droit. Toutefois, 95 critères doivent être satisfaits pour permettre une libéralisation du régime des visas, ce qui risque de miner l'effet incitatif⁷⁵.
- 100.** L'aide accordée par l'UE au Kosovo est en principe subordonnée aux progrès qu'il accomplit dans la concrétisation des priorités fixées dans le partenariat européen⁷⁶. Ce dernier compte toutefois pas moins de 79 priorités pour le seul domaine de l'État de droit. En outre, il n'a plus été actualisé depuis 2008. Si des conditions spécifiques sont bien prévues dans les programmes annuels de l'IAP, elles ont tendance à être de nature technique et à ne pas être liées à des questions politiques plus larges.
- 101.** La seule condition formellement établie par EULEX dans son OPLAN est que sa présence au Kosovo se fondera sur une coopération et un soutien permanents des autorités kosovares. Cependant, ces dernières souhaitent de plus en plus mettre un terme à l'«indépendance sous surveillance» (voir points 5 et 11). EULEX n'impose pas de conditions pour les actions de suivi, d'encadrement et de conseil.

⁷⁴ La réunion est coprésidée par le bureau de l'Union européenne et accueille des représentants de la DG Élargissement, de la DG Justice, de la DG Affaires intérieures, d'EULEX et du bureau de l'Union européenne, ainsi que le RSUE. En 2010 et en 2011, les réunions ont été coprésidées par un responsable géographique de la Commission.

⁷⁵ En juin 2012, la Commission a fourni aux autorités kosovares la «feuille de route» des réformes que le Kosovo devait mettre en œuvre pour obtenir une libéralisation du régime des visas. Certaines de ces réformes se situaient dans le domaine de l'État de droit (référence: document de réunion 012-12 Rev 3 Origin CION).

⁷⁶ L'article 5 de l'annexe 1 du partenariat européen précise: «L'aide dont bénéficient les pays des Balkans occidentaux est subordonnée aux progrès qu'ils accomplissent pour respecter les critères de Copenhague et concrétiser les priorités spécifiques du présent partenariat européen. Le non-respect de ces conditions pourrait amener le Conseil à prendre des mesures appropriées [...]»

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

CONCLUSIONS

- 102.** L'audit a permis de constater que l'aide apportée par l'UE au Kosovo dans le domaine de l'État de droit n'a pas eu l'efficacité voulue. Cette aide n'a contribué que modestement au renforcement des capacités de la police kosovare, et les progrès réalisés dans la lutte contre la criminalité organisée ont été limités. Dans le secteur de la justice, l'aide a été utile, mais le système judiciaire continue à pâtir de l'ingérence politique, d'un manque d'efficacité et de transparence, ainsi que de la non-application de la législation. Les interventions de l'UE n'ont donné que des résultats limités dans la lutte contre la corruption, qui persiste dans de nombreux domaines. Les progrès les plus significatifs ont été réalisés dans le secteur de la douane. Les avancées ont été quasiment inexistantes en ce qui concerne l'instauration de l'État de droit dans le nord du Kosovo. D'un point de vue général, la pérennité des résultats atteints par l'aide de l'UE est menacée par le manque de volonté politique, la faible capacité financière disponible et l'influence limitée de la société civile.
- 103.** L'efficacité limitée de l'aide de l'UE peut s'expliquer en premier lieu par la situation particulière du Kosovo: les piètres conditions au moment de la déclaration d'indépendance pour établir l'État de droit et le fait que le calendrier fixé dans ce domaine n'est pas une priorité majeure pour les nouvelles autorités kosovares. Par ailleurs, l'absence de position commune au sein de l'UE sur le statut du Kosovo a sapé l'incitant que constitue la possibilité d'une adhésion à l'Union.
- 104.** Cela étant, nonobstant les améliorations apportées au cours de la période examinée, l'audit a permis de constater qu'il existait d'importants domaines où une meilleure gestion par le SEAE et la Commission aurait permis de rendre cette aide plus efficace.
- 105.** Les objectifs et les rôles respectifs de la Commission et d'EULEX dans le cadre des activités de renforcement des capacités n'ont pas été évalués de manière adéquate, notamment par rapport aux éléments de référence existants, lors de la phase de planification de la mission EULEX. Les objectifs de l'UE en matière de sécurité intérieure concernant le Kosovo n'ont pas été coordonnés de manière suffisante avec ceux de sa politique extérieure pour le Kosovo.

- 106.** La coordination entre la Commission et les opérations PSDC a constitué un défi majeur. Les procédures de programmation et de passation de marchés restent un obstacle à une coopération efficace. L'UE n'a pas élaboré de stratégie de sortie, qui aurait pour effet de voir la Commission reprendre les fonctions de renforcement des capacités d'EULEX. Depuis 2012, le RSUE joue un rôle plus important sur le plan de la coordination, mais il pourrait être encore mieux intégré dans la gestion des opérations PSDC. La coordination globale des donateurs au Kosovo a été entravée par la capacité limitée des autorités kosovares à prendre les rênes. Les organismes de l'UE et des États-Unis présents au Kosovo devraient renforcer leur coordination lorsque c'est possible.
- 107.** Bien que la mission EULEX soit de loin la plus importante mission PSDC à ce jour, son efficacité dans le renforcement de l'État de droit a souffert de contraintes dans le domaine des ressources humaines. Les États membres n'ont pas détaché un nombre d'agents suffisant pour EULEX. De plus, bien souvent, ce personnel est détaché pour des périodes trop courtes et ne possède pas les aptitudes nécessaires pour renforcer les capacités. Le fait qu'EULEX n'ait pas de personnalité juridique a également constitué un handicap.
- 108.** Le nombre d'agents du bureau de l'Union européenne affectés à la supervision du soutien apporté par la Commission à l'État de droit ne reflète pas l'importance de ce domaine. Malgré ce paradoxe, les projets IAP ont été, en règle générale, gérés de manière appropriée.
- 109.** Parallèlement à l'aide fournie, le SEAE et la Commission ont trop peu exploité le dialogue politique et la conditionnalité pour réaliser les objectifs de l'UE dans le domaine de l'État de droit au Kosovo. Le «dialogue structuré sur l'État de droit», récemment instauré au niveau politique, ainsi que la feuille de route relative à la libéralisation du régime des visas pourraient constituer des avancées significatives à cet égard.

RECOMMANDATIONS

RECOMMANDATION 1

Le Conseil et la Commission devraient veiller à ce que les objectifs relatifs à l'État de droit pour le Kosovo soient liés à des éléments de référence concrets permettant d'évaluer les progrès réalisés et tiennent compte des objectifs de l'UE en matière de sécurité intérieure.

RECOMMANDATION 2

Pour améliorer leur coordination, le SEAE et la Commission devraient revoir les procédures de programmation et de passation de marchés de la Commission afin qu'elles répondent aux besoins opérationnels d'EULEX et élaborer pour celle-ci une stratégie de sortie, qui aurait pour effet de voir la Commission reprendre les fonctions de renforcement des capacités d'EULEX.

RECOMMANDATION 3

Le SEAE devrait collaborer avec les États membres afin que les futures missions PSDC disposent de l'effectif total autorisé, soient mises en place pour la durée nécessaire et soient dotées des compétences adéquates pour être efficaces.

RECOMMANDATION 4

Le Conseil et la Commission devraient veiller à ce que les futures missions PSDC aient la personnalité juridique.

RECOMMANDATION 5

Le SEAE et la Commission devraient faire en sorte que l'affectation du personnel du bureau de l'Union européenne à Priština pour gérer l'appui à l'État de droit reflète la priorité élevée accordée par l'UE à ce domaine.

RECOMMANDATION 6

Le Conseil, le SEAE et la Commission devraient faire en sorte que leurs dialogues politiques avec le Kosovo visent en particulier le renforcement de l'État de droit et soient assortis d'incitants, ainsi que de conditions prioritaires.

Le présent rapport a été adopté par la Chambre III, présidée par M. Karel PINXTEN, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 16 octobre 2012.

Par la Cour des comptes



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Président

AIDE FINANCIÈRE DE L'UE PAR HABITANT (BALKANS OCCIDENTAUX)

Bénéficiaire	Aide accordée en 2011 (IAP) (en euros)	Aide accordée en 2011 (PSDC) ¹ (en euros)	Population ²	Aide de l'UE par habitant (en euros)
Albanie	94 428 286		3 069 275	31
Bosnie-Herzégovine	107 428 286	17 600 000	3 843 998	33
Croatie	156 528 286		4 290 612	36
Ancienne République yougoslave de Macédoine	98 028 286		2 048 619	48
Kosovo	68 700 000	132 566 667	1 733 872	116
Monténégro	34 153 943		625 266	55
Serbie	201 879 600		7 120 666	28

¹ Les dépenses de la PSDC relatives au Kosovo (EULEX) et à la Bosnie-Herzégovine (MPUE) ont été calculées sur la base des dépenses approuvées par les actions communes du Conseil et ventilées au prorata (dans le cas d'EULEX: 165 millions d'euros pour couvrir les dépenses entre le 15 octobre 2010 et le 14 décembre 2011 et 72,8 millions d'euros pour la période allant du 15 décembre 2011 au 14 juin 2012).

² Les données démographiques sont tirées du recensement de 2011, sauf pour la Bosnie-Herzégovine et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, dont les chiffres se fondent sur des estimations de 2009 fournies par la DG Élargissement.

Source: Analyse par la Cour des données de la Commission.

ÉCHANTILLON D'AUDIT

Projets relevant de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP)		
Contrat (réf. CRIS)	Intitulé du projet	Budget (en euros)
2009/209-712	<i>Border and Boundary Police, Twinning</i> (Police des frontières — jumelage)	2 000 000
2008/172-158	<i>Border and Boundary Police Equipment</i> (Équipement de la police des frontières)	412 506
2008/172-282		635 210
2010/250-987		480 238
2010/248-943		1 967 353
2010/253-575		372 948
2009/215-030	<i>Legal Education System Reform</i> (Réforme du système de formation juridique)	3 600 000
2010/241-467	<i>Completion of reappointment of Judges and Prosecutors (IPA/IFS)</i> [Achèvement de la nomination des juges et des procureurs (IAP/instrument de stabilité)]	876 460
2008/169-890	<i>Support to Public Procurement Reform</i> (Soutien à la réforme du système des marchés publics)	1 912 373
2008/169-230	<i>Support to Anti-Corruption Institutions in Kosovo</i> (Soutien aux institutions de lutte contre la corruption au Kosovo)	997 260
2009/202-640	<i>Preparation of Fiscal and Customs Blueprint exercise in Tax and Customs Administrations of Kosovo (UNSCR 1244)</i> [(Préparation d'un modèle fiscal et douanier pour les administrations fiscale et douanière du Kosovo (résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies)]	102 876
2009/211-402	<i>Support to Customs and Taxation Administrations</i> (Soutien aux administrations douanière et fiscale)	2 639 500

Projets relevant de l'instrument de stabilité		
Contrat (réf. CRIS)	Intitulé du projet	Valeur (en euros)
2008/154-134	<i>Reappointment of Judges and Prosecutors in Kosovo</i> (Nomination des juges et des procureurs au Kosovo)	5 000 000

Actions de suivi, d'encadrement et de conseil		
Composante	Réf. EULEX	Intitulé de l'action
Police	PSD05/2009	<i>Team Approach — Criminal Investigations</i> (Approche en équipe — Enquêtes criminelles)
Police	PSD10/2009	<i>Intelligence-led Policing</i> (Activités de police fondées sur le renseignement)
Police	PSD19/2009	<i>Border Police — Enhanced Planning</i> (Police des frontières — Amélioration de la planification)
Police	PSD24/2009	<i>Rationalise Kosovo Police Structure</i> (Rationalisation de la structure de la police kosovare)
Justice	—	<i>Judges in the criminal and civil field</i> (Juges au pénal et au civil)
Justice	—	<i>Prosecutors</i> (Procureurs)
Douane	CC/06/2009	<i>Enhanced internal communications and data sharing, specifically intelligence communication and dissemination</i> (Renforcement de la communication interne et du partage de données, en particulier la communication et la diffusion de renseignements)
Douane	CC/09/2009	<i>Implementation of the IBM Action Plan, specifically including upgrading of infrastructure and equipment at Customs stations</i> (Mise en œuvre du plan d'action pour la gestion intégrée des frontières, y compris la modernisation de l'infrastructure et de l'équipement aux postes de douane)

QUESTIONS D'AUDIT PRÉCISES ET CRITÈRES D'AUDIT UTILISÉS

La Cour a répondu à la question d'audit générale en la scindant en sous-questions axées sur l'efficacité et sur l'incidence des interventions, ainsi que sur des aspects de la gestion. Chaque thème a été examiné et a reçu une réponse à la question précise, laquelle est formulée dans la présente annexe et accompagnée des critères d'audit appliqués par la Cour.

L'aide de l'UE a-t-elle été efficace? L'aide globale accordée par l'UE dans le domaine de l'État de droit a-t-elle atteint les résultats escomptés?

Pour répondre à cette double question, la Cour a tenu compte des critères suivants:

- a) les rapports de suivi de l'UE ont fait état d'avancées satisfaisantes;
- b) les priorités établies dans le partenariat européen ont été satisfaites;
- c) les objectifs fixés dans les documents indicatifs de planification pluriannuelle et dans l'action commune du Conseil pour EULEX ont été atteints;
- d) les activités de projet sont mises en œuvre en temps utile, conformément aux plans, et les bénéficiaires se les approprient tout en étant impliqués dans la mise en œuvre des projets/actions;
- e) les objectifs fixés dans les fiches de projet/d'action de suivi, d'encadrement et de conseil ont été atteints.

Les autorités kosovares sont-elles en mesure de gérer le domaine de l'État de droit de manière durable sans l'intervention des donateurs?

Pour répondre à cette question, la Cour a tenu compte des critères suivants:

- a) la Commission et le SEAE/EULEX évaluent les perspectives pour les autorités kosovares de gérer l'État de droit sans l'intervention des donateurs;
- b) les autorités kosovares prennent en charge le processus de réforme dans le domaine de l'État de droit et disposent d'une capacité technique et financière pour gérer ce dernier de manière durable.

Existe-t-il une stratégie globale bien définie au niveau de l'UE concernant l'État de droit au Kosovo, et les objectifs particuliers des différentes instances sont-ils clairement définis?

Pour répondre à cette double question, la Cour a tenu compte des critères suivants:

- a) la stratégie de l'UE relative à l'État de droit au Kosovo est définie dans le cadre d'une stratégie globale claire pour le Kosovo;
- b) la stratégie de l'UE relative à l'État de droit au Kosovo cadre avec les politiques de l'Union dans ce domaine;
- c) les instances de l'UE chargées de la mise en œuvre de la stratégie disposent de mandats clairs, et leurs objectifs ne se chevauchent pas;
- d) les objectifs sont raisonnablement limités en nombre, sont classés par ordre de priorité et sont de type SMART, c'est-à-dire spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés.

L'aide de l'UE au Kosovo dans le domaine de l'État de droit est-elle bien coordonnée entre les instances de l'Union?

Pour répondre à cette question, la Cour a tenu compte des critères suivants:

- a) la coordination générale par la communication et l'échange de rapports entre les instances de l'UE est cohérente et se déroule en temps utile;
- b) la programmation et la mise en œuvre par différentes instances de l'UE sont coordonnées;
- c) la cohérence et la rapidité sont assurées en ce qui concerne la communication spécifique et les rapports échangés entre les instances de l'UE.

L'aide de l'UE a-t-elle été bien coordonnée avec les autres parties prenantes?

Pour répondre à cette question, la Cour a tenu compte des critères suivants:

- a) il existe une évaluation complète des besoins du Kosovo dans le domaine de l'État de droit et une analyse des ressources requises;
- b) les tâches ont été réparties à l'intérieur du Kosovo, avec des accords de donateur principal, dans le domaine de l'État de droit;
- c) l'aide de l'UE a été programmée en coordination avec les autres donateurs, et des mécanismes ont été mis en place et ont permis de coordonner sa mise en œuvre.

L'UE a-t-elle évalué de manière appropriée les risques auxquels le financement est exposé et les a-t-elle atténués?

Pour répondre à cette double question, la Cour a tenu compte des critères suivants:

- a) les risques liés à l'utilisation des fonds de l'UE ont été recensés et évalués;
- b) des stratégies adéquates de gestion et d'atténuation des risques sont élaborées et mises en œuvre.

Les ressources tant financières qu'humaines dégagées par l'Union européenne pour l'État de droit au Kosovo ont-elles été affectées selon les priorités en matière d'aide de l'UE dans ce domaine et dans le respect d'un calendrier précis de mise en œuvre?

Pour répondre à cette question, la Cour a tenu compte des critères suivants:

- a) des étapes claires pour la mise en œuvre de la stratégie de l'UE (du début à la fin) ont été définies, et il y a une évaluation des ressources nécessaires à chaque étape;
- b) les ressources financières dégagées pour les interventions sont affectées dans le respect des priorités de l'UE;
- c) les agents assurant les interventions possèdent l'expertise nécessaire et sont disponibles rapidement.

Les autres ressources (dialogue, conditionnalité et suivi) ont-elles été exploitées efficacement afin de contribuer à réaliser les objectifs de l'aide de l'UE?

Pour répondre à cette question, la Cour a tenu compte des critères suivants:

- a) le dialogue politique de l'UE permet d'aborder les principaux points faibles et besoins de réforme dans le domaine de l'État de droit et de formuler des propositions appropriées;
- b) l'UE a soutenu la réalisation de ses objectifs dans le domaine de l'État de droit en utilisant à bon escient le principe de conditionnalité;
- c) l'UE dispose d'un système adéquat pour assurer le suivi de son aide dans le domaine de l'État de droit.

ANALYSE DES LACUNES DANS LA MISE EN ŒUVRE DES LOIS IMPORTANTES DANS LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION

Texte juridique	Évaluation et lacunes	Incidence
Loi sur la lutte contre la corruption et sur les dispositions actuelles du code pénal en matière de corruption	Le mandat de l'agence kosovare chargée de lutter contre la corruption se limite aux enquêtes relatives aux activités non criminelles. Elle n'est pas habilitée à lancer des poursuites. La loi sur la lutte contre la corruption et le code pénal provisoire ont une définition différente de la corruption.	L'agence n'est pas habilitée à enquêter sur les grosses affaires de corruption, ni à poursuivre tout type de corruption.
Dispositions actuelles du code pénal et du code d'instruction criminelle en matière de confiscation des avantages matériels tirés d'activités criminelles	Très peu de biens ont été confisqués, et il semble qu'il y ait un manque de volonté pour appliquer les dispositions légales en vigueur dans les cas de corruption très complexes impliquant de hauts fonctionnaires.	Les criminels condamnés conservent la propriété des avantages tirés de leurs activités illicites.
Loi sur la déclaration de l'origine de propriété et des dons et cadeaux pour les hauts fonctionnaires publics (loi sur la déclaration de patrimoine)	Faible cadre de sanction, notamment le fait que les fausses déclarations ne sont pas considérées comme des infractions pénales.	Les déclarations de patrimoine continuent à présenter des différences entre les biens déclarés et les revenus réels.
Loi sur la prévention des conflits d'intérêts dans l'exercice d'une fonction publique	Cette loi n'impose pas de faire état d'éventuels conflits d'intérêts et se contente de recommander à l'agence kosovare chargée de la lutte contre la corruption d'exhorter les fonctionnaires à les éviter.	Des conflits d'intérêts subsistent.
Loi sur l'accès aux documents publics	Cette loi prévoit des amendes en cas d'infraction, mais elle n'établit pas clairement qui de l'institution ou du fonctionnaire responsable doit les payer.	Le manque de transparence réduit la visibilité des activités publiques et multiplie les risques de corruption.
Loi sur le financement des partis politiques	Cette loi n'interdit pas et ne régit pas de manière stricte les dons effectués par les entités juridiques qui fournissent des biens ou des services à l'administration publique.	Les pratiques de financement des partis politiques ne sont pas transparentes.

Source: Cour des comptes européenne.

BIBLIOGRAPHIE

- «Adapting the EU's approach to today's security challenges — the Review of the 2003 European Security Strategy», European Union Committee/House of Lords, Londres, 2008.
- «Assessment Kosovo (under UNSCR 1244/99)», SIGMA Support for Improvement in Governance and Management, OCDE, 2010, 2011.
- «Assurer la paix et le développement: le rôle des Nations unies dans l'appui à la réforme du secteur de la sécurité», *Rapport du secrétaire général*, Nations unies — Assemblée générale du Conseil de sécurité, 2008.
- Ball, N., *Promoting security sector reform in fragile states*, USAID, 2005.
- Blockmans, S., Wouters, J., et Ruys, T., *The European Union and Peacebuilding, Policy and Legal Aspects*, ISBN: 9789067043298, 2010.
- Briscoe, I., et Price, M., *Kosovo's new map of power: governance and crime in the wake of independence*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2011.
- Chivvis, C. S., *EU Civilian Crisis Management: the record so far*, RAND Corporation, 2010.
- «Communicate, Coordinate and Cooperate. A series of papers on the A-Z of cohering EU Crisis Management in the post-Lisbon Era», ISIS Europe, 2011.
- «Corruption Cases Report Kosovo», Advocacy and Legal Advice Centre, Transparency International, 2009.
- «Corruption in Kosovo, implications for USAID», USAID, 2006.
- «Corruption in the Western Balkans: bribery as experienced by the population», Section des statistiques et des enquêtes de l'ONUDD, Office des Nations unies contre la drogue et le crime, 2011.
- Dari, E., Price, M., Van der Wal, J., Gottwald, M., et Koenig, N., *CSDP Missions and Operations: Lessons learned Processes*, Parlement européen, direction générale des politiques externes, 2012.
- Derks, M., et More, S., *The European Union and Internal Challenges for Effectively Supporting Security Sector Reform — An Overview of the EU's set-up for SSR support anno spring 2009*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2009.

- Derks, M., et Price M., *The EU and Rule of Law Reform in Kosovo*, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, 2010.
- «EU Anti-Corruption requirements: Measuring progress in Albania, Kosovo, FYR Macedonia and Turkey», CIMAP, Transparency International, ISBN: 9783935711777, 2011.
- «EULEX — The first ten years (1999-2009) — The rule-of-law mission in Kosovo», Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE), Paris, 2009.
- «EULEX: Still in search of Identity», IPOL — Balkan Policy Institute, Priština, 2010.
- «European Security and Defence Policy: the first ten years (1999-2009)», Institut d'études de sécurité de l'Union européenne (IESUE), 2009.
- «Fighting corruption in security sector reform», *Peacebrief* n° 32, United States Institute of Peace, 2010.
- Hobbing, P., *CEPS — Customs cooperation in the Area of Freedom, Security and Justice: the Role of Customs in the Management of the EU's external border*, 2011.
- «Indicators of the spread of corruption in Kosovo's Judicial System», Institut démocratique du Kosovo, Transparency International, Priština, 2009.
- Jones, S. G., Wilson, J. M., Rathmell, A., et Riley, K. J., *Establishing Law and Order after conflict*, RAND Corporation, 2005.
- King, I., et Mason, W., *Peace at any Price. How the world failed Kosovo*, ISBN: 9780801445392, 2006.
- Korski, D., et Gowan, R., *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe's Civilian Capacities*, European Council on Foreign Relations, 2009.
- «Kosovo and Serbia: A little goodwill could go a long way», International Crisis Group, Priština, Belgrade, Bruxelles, 2012.
- «Kosovo Justice Support Program QR, October-December 2009», USAID.
- «Kosovo: Time for EULEX to prioritise War Crimes», Amnesty International, 2012.
- Lehne, S., *Kosovo and Serbia: Toward a normal relationship*, Carnegie Endowment for International Peace, 2012.
- «Les instruments de l'État de droit dans les sociétés sortant d'un conflit — Supervision des systèmes judiciaires», United Nations Rule of Law, 2006.
- Malešič, M., *Crisis Management in the EU: International Coordination and Civil-Military Cooperation*, faculté des sciences sociales, université de Ljubljana.
- «Mission in Kosovo — 6 years onwards: putting the Helsinki Final Act into action», OSCE, 2005.
- «Mission in Kosovo: Independence of the Judiciary in Kosovo, Institutional and Functional Dimensions», OSCE, 2012.

- Montanaro, L., *The Kosovo Statebuilding Conundrum: Addressing Fragility in a Contested State*, FRIDE, 2009.
- «NATO presence in Kosovo, Implications of KFOR troop reduction and essential political processes», OTAN, Open Society Foundations, Friedrich Ebert Stiftung, Foreign Policy Club, Priština, 2011.
- «North Kosovo: Dual Sovereignty in Practice», *Europe Report* n° 211, International Crisis Group, Priština, Mitrovica, Bruxelles, 2011.
- Philips, D. L., *Realizing Kosovo's Independence*, National Committee on American Foreign Policy, 2010.
- Poston, M., *UK assessment and proposed support in the RoL sector in Kosovo*, Department for International Development (DFID), 2008.
- «Public perceptions of safety and security in Kosovo: Time to act», Saferworld, Londres, 2011.
- Qosaj-Mustafa, A., *Strengthening Rule of Law in Kosovo: the Fight against corruption and organised crime*, Institut kosovar pour la recherche et le développement de politiques publiques (Kipred), *Policy Paper* 2010/8, Priština, 2010.
- Rathmell, A., Olikier, O., Kelly, T. K., Brannan, D., et Crane, K., *Developing Iraq's Security Sector*, RAND Corporation, 2005.
- Rehr, J., et Weisserth, H.-B., *Handbook on CSDP — The Common Security and Defence Policy of the European Union*, Collège européen de sécurité et de défense.
- Sadiku, L., *Civil Society against Corruption: Report Kosovo*, Hertie School of Governance, 2010.
- «Security System Reform and Governance», *document de référence du CAD*, OCDE, 2005.
- Simonen, K., *The State versus the Individual, the Unresolved Dilemma of Humanitarian Intervention*, ISBN13: 9789004202917, 2011.

ANNEXE V

- «Situation au Kosovo», note d'information de M. Von Sydow, Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe, 2010.
- «Special Report: The EU's experience with Security Sector Governance», United States Institute of Peace, 2011.
- Summers, J., *Kosovo: A precedent? The declaration of Independence, the Advisory Opinion and Implications for Statehood, Self-Determination and Minority Rights*, ISBN13: 9789004175990, 2011.
- «The Corruption Monitor: Monitoring Report on Institutional Activities in the Fight Against Corruption September-October 2011», FOL, 2011.
- «The Fragile Triangle — Police, judges and prosecutors coordination during criminal proceedings response in Kosovo», Institut kosovar pour la recherche et le développement de politiques publiques (Kipred), Priština, 2010.
- «The Rule of Law in Independent Kosovo», *Europe Report* n° 204, International Crisis Group, Priština, Bruxelles, 2010.
- «The UK approach to stabilisation», Department for International Development (DFID), 2008.
- «Trust Me, I'm an International: on the Relationship between Civil Society and the International Community in Kosovo», document de discussion, FOL.
- «US Army — Security Sector Reform: a case study approach to transition and capacity building», Strategic Studies Institute, 2010.
- Weiler, Q., *The EU and Security Sector Reform in Africa: a leader in theory, a laggard in reality?*, Université des Nations unies/Collège d'Europe, 2009.
- Youngs, R., *The European Union and the Promotion of Democracy*, ISBN13: 9780199249794, 2002.
- Zogiani, A., Pula, B., Bërxulli, D., et Mulaj, I., *USAID — Early Warning Report Kosovo, January-June 2006*, rapport d'évaluation, activités d'ABA ROLI au Kosovo, USAID, Kosovo, 2010.

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

SYNTHÈSE

I.

Il convient de noter que les présentes constituent les réponses communes de la Commission et du SEAE au rapport spécial de la Cour des comptes européenne sur le Kosovo.

III.

Le SEAE et la Commission souscrivent à l'analyse de la Cour et estiment positif que ses conclusions confirment les progrès réalisés dans certains domaines. Il importe néanmoins de souligner les réalisations importantes d'EULEX eu égard à la situation intrinsèquement difficile au Kosovo. Il est vrai que les faiblesses structurelles et institutionnelles ont parfois entravé la réalisation des activités exécutives, mais plus de 300 verdicts rendus dans des affaires pénales et civiles, ainsi que la résolution de 23 000 litiges relatifs à des biens immobiliers et dus au conflit, attestent l'incidence de la mission. Dans l'intervalle, plus de 300 dépouilles mortelles de personnes portées disparues ont été rendues à leur famille. Dans les affaires closes comme dans les affaires en cours, l'action d'EULEX a ébranlé une culture de l'impunité grâce aux enquêtes et aux poursuites engagées contre des ministres, des hommes politiques et des hauts fonctionnaires, d'anciens commandants de guerre, des hommes d'affaires influents et les services de renseignements.

Au-delà des résultats statistiquement mesurables, il convient de noter que, dans bien des cas, EULEX a agi en tant qu'acteur dissuasif et préventif, désamorçant des situations qui, dans le cas contraire, auraient tourné au conflit. Compte tenu de la fragilité des institutions de l'État de droit au Kosovo lors de l'établissement de la mission, la relative stabilité actuelle mérite d'être prise en considération dans l'évaluation de l'efficacité de l'investissement de l'UE.

IV.

Il est positif que la Cour reconnaisse les obstacles auxquels la Commission et l'UE sont confrontées au Kosovo. De même, la Cour reconnaît explicitement que l'obtention de résultats en matière d'État de droit au Kosovo constitue un processus à long terme. La Cour reconnaît également que les divergences sur le statut du pays compliquent la tâche de la Commission, y compris son action dans le domaine de l'État de droit.

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

V.

Le Kosovo n'en est qu'au début du processus d'intégration. Sans que cela revienne à faire usage de la «conditionnalité» évoquée par la Cour, la Commission encourage le Kosovo à procéder aux réformes nécessaires dans le cadre du dialogue en matière de visas et de l'étude de faisabilité en vue d'un accord de stabilisation et d'association entre l'UE et le Kosovo. En outre, comme mentionné par la Cour, le dialogue structuré de haut niveau sur l'État de droit a été établi en 2012.

VI. Premier tiret

La Commission et le SEAE acceptent la recommandation de la Cour et y ont déjà donné suite.

L'utilisation d'indicateurs objectifs et d'éléments de référence dans le cadre de la programmation de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) fera partie de l'approche sectorielle à adopter dans le cadre de l'IAP II. En outre, au sein du Conseil commun de coordination de l'État de droit, EULEX, la Commission/le bureau de l'UE et les autorités kosovares s'attachent à évaluer, notamment par rapport aux éléments de référence existants, l'abandon progressif de certains volets du mandat d'EULEX, afin de déterminer le niveau de participation de la Commission requis pour pouvoir assurer le suivi et reprendre les fonctions correspondantes par l'intermédiaire de l'IAP.

La Commission intégrera la recommandation de la Cour concernant une meilleure prise en compte des objectifs de l'UE en matière de sécurité intérieure dans sa programmation de l'aide lors de l'élaboration du cadre stratégique commun applicable à tous les pays concernés par l'élargissement et du document de stratégie nationale pour le Kosovo au titre de l'IAP II.

VI. Deuxième tiret

Sur la coordination

Le SEAE et la Commission conviennent qu'il est possible d'améliorer la coordination. En ce qui concerne celle entre la Commission/le bureau de l'UE, EULEX, le représentant spécial de l'UE et les États-Unis, la Cour reconnaît, dans son rapport, les difficultés liées à la coordination de différentes entités au début de leur mandat respectif. L'action commune EULEX a été adoptée en février 2008, le déploiement d'EULEX a commencé en avril, et EULEX n'est devenue pleinement opérationnelle qu'en décembre 2008. Parallèlement, l'Agence européenne pour la reconstruction s'est retirée progressivement, et le bureau de liaison de la Commission européenne (rebaptisé le «bureau de l'Union européenne») est devenu seul responsable de l'aide IAP au Kosovo. Au cours de la période qui a immédiatement suivi la déclaration d'indépendance du Kosovo, les tiers, y compris les États membres de l'UE, ont transformé et renforcé leur présence au Kosovo.

La coordination, notamment entre EULEX et le bureau de l'UE au Kosovo, est actuellement renforcée. Un exemple en est le Conseil commun de coordination de l'État de droit, au sein duquel une plus grande priorité sera accordée à l'aide et aux activités de suivi, d'encadrement et de conseil. La double casquette de représentant spécial de l'UE et de chef du bureau de l'UE (le représentant spécial de l'UE donnant également des orientations politiques à EULEX) favorise cette évolution. La Commission continuera d'œuvrer en faveur d'une consultation et d'une coopération adéquates avec les États-Unis en ce qui concerne les projets d'actes législatifs et la mise en œuvre d'initiatives liées à l'acquis.

En ce qui concerne la programmation, l'utilisation d'indicateurs objectifs et d'éléments de référence dans la programmation de l'IAP II et l'approche sectorielle faciliteront également la coordination avec EULEX.

Sur les procédures de passation de marchés

La Commission et le SEAE acceptent de réévaluer l'application concrète des procédures de passation de marchés, et notamment d'examiner la façon de garantir une mise en œuvre efficace de ces procédures pour assurer la pleine satisfaction des besoins opérationnels de la mission PSDC.

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

En ce qui concerne la recommandation préconisant que la Commission reprenne les fonctions de renforcement des capacités d'EULEX, la mission de l'UE a pour mandat d'encadrer, de suivre et de conseiller les autorités kosovares dans le domaine de l'État de droit. EULEX exerce également certaines fonctions exécutives. Au moment du retrait d'EULEX, les institutions kosovares concernées devraient être suffisamment formées pour assumer la responsabilité du fonctionnement du système judiciaire kosovar. La Commission continuera toutefois à suivre les évolutions dans le domaine de l'État de droit au Kosovo et, si nécessaire, à soutenir et à aider les autorités kosovares, notamment au moyen de l'aide financière de l'IAP, qui peut également être utilisée pour poursuivre le renforcement et la consolidation du système judiciaire kosovar.

Le SEAE: sur la stratégie de sortie

En ce qui concerne la stratégie de sortie, le Conseil a défini le principe de prise en charge locale et l'approche de coopération d'EULEX avec les autorités kosovares. Le retrait progressif au profit des autorités kosovares, au fur et à mesure que les activités exécutives de la mission produisent des résultats concrets, doit en effet s'accompagner d'une aide renforcée de la Commission. Pour ce qui est de la recommandation préconisant que la Commission reprenne les fonctions de renforcement des capacités d'EULEX, la mission de l'UE a pour mandat d'encadrer, de suivre et de conseiller les autorités kosovares dans le domaine de l'État de droit. EULEX exerce également certaines fonctions exécutives. La Commission continuera à suivre les évolutions dans le domaine de l'État de droit au Kosovo et, si nécessaire, à soutenir et à aider les autorités kosovares, notamment au moyen de l'aide financière de l'IAP, qui peut également être utilisée pour poursuivre le renforcement et la consolidation du système judiciaire kosovar.

VI. Troisième tiret

Le SEAE convient qu'une coopération permanente de la part des États membres serait profitable dans ce domaine et s'est efforcé de trouver une solution à ce problème. Des «exercices de détection des forces» sont systématiquement lancés avant le déploiement ou avant une restructuration importante, afin de prévoir les besoins en ressources et la portée du déploiement d'une mission.

VI. Quatrième tiret

La Commission et le SEAE conviennent qu'il serait avantageux pour les futures missions PSDC de bénéficier de la personnalité juridique.

La Commission a soulevé cette question dans sa récente communication au Conseil sur la gestion financière des missions PSDC, de sorte que la notion de personnalité juridique des missions de politique étrangère et de sécurité commune est maintenant à l'étude. Un groupe de travail commun Commission-SEAE examine actuellement les modalités de son application.

VI. Cinquième tiret

La Commission et le SEAE acceptent la recommandation car il est essentiel, dans un contexte où les ressources financières et humaines sont de plus en plus limitées, que leur personnel opérationnel soit mobilisé de manière à la fois efficace et efficiente, afin de refléter correctement leurs priorités et la charge de travail associée à leur mise en œuvre. L'évaluation des performances susmentionnée devrait faciliter l'allocation de ressources aux objectifs fondamentaux par la Commission.

VI. Sixième tiret

La Commission a déjà mis en œuvre la recommandation 6, lors du lancement du dialogue structuré sur l'État de droit, qui a eu lieu le 30 mai 2012. Le Kosovo n'en est qu'au début du processus d'intégration. Sans que cela revienne à faire usage de la «conditionnalité» évoquée par la Cour, la Commission utilise bien des «instruments», tels que le dialogue en matière de visas et l'étude de faisabilité, pour encourager le Kosovo à procéder aux réformes nécessaires.

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

INTRODUCTION

14.

À la fin d'août 2012, la mission disposait d'un effectif de 2 170 agents, dont 1 201 agents internationaux sur un nombre maximal de 1 250 susceptibles d'être déployés. Parmi ces agents internationaux, 887 sont en détachement.

OBSERVATIONS

«Police kosovare: les interventions de l'UE auditées par la Cour ont connu un succès modeste, mais des défis majeurs subsistent, en particulier dans la lutte contre la criminalité organisée»

Comme mentionné dans le rapport de suivi de la Commission, la police kosovare a amélioré ses performances malgré les circonstances particulières qui prévalent au niveau local, y compris l'ingérence politique et l'environnement de travail difficile.

23.

Lorsqu'EULEX (comme indiqué dans le rapport 2009 sur le programme EULEX) a dégagé des conclusions dûment étayées sur l'approche fragmentée de la collecte de renseignements adoptée par les institutions kosovares, le projet IAP progressait déjà vers sa mise en œuvre. EULEX s'efforce donc de garantir que le système de renseignement développé au sein de la police des frontières kosovare est intégré dans un système unique de police kosovare, au lieu de constituer un système indépendant isolé des institutions centrales. Après les deux projets audités par la Cour, la Commission a lancé un nouveau projet IAP concernant les activités de police fondées sur le renseignement, en étroite coordination avec EULEX et avec le soutien actif de cette dernière.

24.

La Commission accomplit tous les efforts possibles pour coordonner ses actions avec celles des États-Unis, principal donateur bilatéral du Kosovo. Les autorités kosovares ont abandonné le système financé par les États-Unis à la mi-2011. Le système de gestion des frontières financé par l'UE, qui est actuellement le seul en place, est pleinement opérationnel depuis lors.

25.

La mise en œuvre d'un projet de jumelage de suivi, dans le cadre du programme annuel 2011 de l'IAP, commencera à l'automne 2012. Le projet se concentrera sur la lutte contre le trafic de drogue et contribuera à couper les itinéraires empruntés pour le trafic, notamment en renforçant la coopération avec les pays voisins. En ce qui concerne l'échange d'informations, le projet devrait s'appuyer sur les réalisations du projet d'organisation policière fondée sur le renseignement.

27.

En 2009, la police kosovare possédait plusieurs centres de collecte de renseignements en concurrence et ne disposait d'aucun système clairement structuré et uniforme (voir rapport de juin 2009 sur le programme EULEX). En revanche, en 2012, la police kosovare s'est dotée d'un système unique centralisé de collecte, de rassemblement, d'analyse et de diffusion de renseignements (voir rapport de juin 2012 sur le programme EULEX), ce qui indique que la police kosovare réalise des progrès satisfaisants en vue de devenir une organisation policière «fondée sur le renseignement». Une consolidation importante reste nécessaire, mais les capacités acquises sont durables.

28.

Comme noté au point 37, la suspension de certaines actions de suivi, d'encadrement et de conseil ne signifie pas nécessairement que le renforcement des capacités ne se poursuit pas sous d'autres formes (par exemple, équipes mixtes de procureurs travaillant dans le cadre de la compétence exécutive d'EULEX).

29.

S'il est établi que les interventions d'aide auditées par la Cour n'ont que partiellement atteint leurs objectifs, un total de 18 projets en matière de suivi, d'encadrement et de conseil ont tout de même été menés à bien et ont permis d'engranger de meilleurs résultats dans une série de domaines, comme en témoignent l'amélioration de la structure organisationnelle, la mise en place d'un système de rassemblement et de diffusion du renseignement, l'adoption d'une stratégie proactive de lutte contre les stupéfiants, l'amélioration des capacités de planification de la police des frontières, le transfert de la responsabilité d'une grande partie de la frontière verte de la KFOR à la police kosovare et l'amélioration de la gestion des patrouilles.

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

30.

La Commission et le SEAE conviennent que le Kosovo a peu progressé en matière de lutte contre la criminalité organisée. Comme indiqué dans le rapport de suivi 2011, le Kosovo ne dispose pas des capacités nécessaires. La collaboration entre la police et le Parquet kosovars n'est ni proactive ni efficace. Des efforts sont néanmoins accomplis en vue de lutter contre la criminalité organisée. Le volume de narcotiques saisis par la police kosovare a augmenté de près de 300 % entre 2009 et 2011 (276 kg d'héroïne et de marijuana contre 96 kg en 2009), de même que le nombre d'enquêtes fondées sur le renseignement (pages 12 et 13 du rapport 2012 sur le programme EULEX). Les responsabilités du Centre de renseignement financier dirigé par EULEX ont été transférées à la police kosovare en juin 2012.

31.

Le SEAE et la Commission souscrivent à l'appréciation de la Cour selon laquelle l'absence de base de données commune affecte la coopération entre la police et le Parquet. La programmation et la planification en vue d'une aide consacrée à la création d'une base de données commune pour la police et le Parquet sont en cours.

32.

Europol, de concert avec la capacité civile de planification et de conduite, a développé le mécanisme d'échange de renseignements criminels entre Europol et EULEX. Les «unités nationales d'Europol» des États membres volontaires servent de catalyseurs pour les transmissions, conformément aux recommandations des conclusions du Conseil 15771/08.

33.

Le Kosovo ne dispose actuellement pas de la capacité à protéger les témoins clés dans les affaires retentissantes. C'est pourquoi l'unité de protection des témoins d'EULEX se charge de la protection et de la réinstallation des témoins dans le cadre du mandat exécutif d'EULEX. Bien qu'il soit encore difficile de trouver des pays disposés à accueillir les témoins à réinstaller, il convient de souligner que plusieurs témoins impliqués dans des procès retentissants ont été réinstallés à l'étranger avec succès. EULEX fournit également des conseils en matière de suivi et d'encadrement. En outre, le projet IAP régional fournit un soutien complémentaire au renforcement des capacités et à la formation. Un nouveau projet IAP permettra de fournir un équipement technique spécialisé à l'unité.

35.

Bien qu'il n'ait pas été possible de pourvoir tous les postes immédiatement, le processus d'habilitation et de nomination, soutenu par la Commission et EULEX, a constitué un élément essentiel de l'établissement de l'État de droit au Kosovo. Dans l'intervalle, le Conseil judiciaire du Kosovo a assumé la pleine responsabilité du recrutement, de l'habilitation et de la sélection des candidats aux postes judiciaires, et a créé un bureau d'évaluation et d'habilitation des juges et des procureurs pour appuyer le processus de sélection. En règle générale, les membres des populations minoritaires sont peu nombreux à postuler à des fonctions judiciaires. Le processus d'habilitation et de nomination du Kosovo était semblable mais pas identique à celui de la Bosnie-Herzégovine.

36.

Les contraintes budgétaires empêchent souvent les institutions kosovares d'allouer des ressources financières et humaines suffisantes aux projets IAP. Dans le cas du projet relatif à la réforme du système de formation juridique, l'obtention du cofinancement d'une composante en particulier a subi un retard de douze mois. La Commission partage les inquiétudes de la Cour quant à la pérennité des activités et a confirmé ses préoccupations à l'occasion des réunions du comité directeur en 2012. La Commission regrette qu'en dépit d'efforts répétés visant à obtenir la participation de la faculté de droit située au nord de la ville de Mitrovicë/Mitrovica, elle n'ait pas réussi à formaliser cette coopération.

37.

Dans la majorité des cas, les procureurs et les juges EULEX exercent leurs fonctions exécutives au sein d'équipes ou de groupes mixtes. Ces activités communes contribuent donc au renforcement des capacités des procureurs et des juges locaux.

38.

Bien que la réforme de la chambre spéciale ait mis un terme à la majorité des juges EULEX en première instance, la législation adoptée maintient finalement une majorité de juges EULEX au niveau de l'appel, préservant ainsi l'intégrité du processus de privatisation.

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

39.

Le mandat d'EULEX Kosovo se concentre essentiellement sur les affaires ayant trait à des délits graves, ainsi que sur certains litiges relatifs aux biens immobiliers dus au conflit. La plupart des affaires concernées par l'arriéré judiciaire ne relèvent pas du mandat d'EULEX Kosovo. La stratégie lancée en novembre 2010, quoique pleinement soutenue par l'UE, a été essentiellement élaborée par le Conseil judiciaire du Kosovo. Néanmoins, l'UE aide les autorités kosovares à améliorer l'efficacité des juges, des procureurs et de l'administration de la justice, au moyen des activités de suivi, d'encadrement et de conseil et des activités exécutives d'EULEX Kosovo, ainsi que par l'intermédiaire du projet IAP 2010, qui soutient les conseils des juges et des procureurs du Kosovo. Dans le cadre de ces efforts visant à réduire l'arriéré, une participation internationale permanente a veillé à ce que le processus prenne en considération les principes de procès équitable et de respect des droits de la défense.

40.

La mission reconnaît les lacunes en matière d'attribution des affaires aux juges et aux procureurs au Kosovo. L'activité auditée par la Cour, «introduction d'un système d'attribution des affaires transparent», dans le cadre de l'action de suivi, d'encadrement et de conseil à l'intention des juges, tente directement de remédier à ce problème. L'année dernière (2011), un système d'attribution des affaires a été adopté dans les tribunaux de première instance, les tribunaux municipaux et la Cour suprême du Kosovo. EULEX a également appuyé l'établissement d'organes d'information publique dans les tribunaux municipaux du Kosovo, mais la justice kosovare doit poursuivre ses efforts dans ce domaine. L'amélioration de la transparence reste néanmoins un défi, et la mission continue à approfondir la question. En ce qui concerne le «système informatique de gestion des cours et tribunaux» financé par l'UE, les autorités kosovares prévoient actuellement d'y apporter une amélioration/modification qui devrait rendre le système pleinement fonctionnel.

45.

De manière générale, le soutien de l'UE (par l'intermédiaire d'EULEX et de la Commission) a contribué à améliorer le respect de procédures douanières conformes aux normes de l'UE et à renforcer l'efficacité et la performance des douanes kosovares, si l'on en croit les données internes mesurables. Les progrès réalisés à cet égard ne sont pas encore pleinement perçus par le public.

47.

Les autorités kosovares se sont montrées déterminées à réformer la législation en matière de marchés publics en 2010. La nécessité d'améliorer la situation dans ce domaine ayant également été soulignée dans le rapport de suivi, le projet a davantage mis l'accent sur l'élaboration du droit primaire. La Commission a considéré qu'il s'agissait également d'une priorité essentielle dans le cadre de la lutte contre la corruption. La nouvelle législation est entrée en vigueur en octobre 2011.

49.

Les lacunes structurelles et les difficultés intrinsèques ont en effet parfois entravé la réalisation des activités exécutives. La perception par le public des réalisations d'EULEX reste néanmoins biaisée par la couverture médiatique donnée à une poignée d'affaires. Elle ne tient donc pas compte des résultats objectifs de la mission, notamment des 31 verdicts rendus dans des affaires de corruption ni des autres enquêtes en cours.

Dans de nombreux cas, EULEX exerce un effet dissuasif, encourageant les autorités kosovares chargées des marchés publics à respecter les procédures. Ces résultats sont néanmoins difficiles à enregistrer et, a fortiori, à médiatiser.

50.

Si l'arriéré des affaires liées aux conflits a été constamment réduit, comme l'indiquent les chiffres présentés ci-dessus, les résultats durables des activités exécutives ne seront mesurés qu'en fonction de la volonté et de la capacité des procureurs et des juges kosovars à poursuivre le traitement des affaires sensibles. Les réalisations d'EULEX ont ébranlé une culture de l'impunité grâce aux enquêtes et aux poursuites engagées contre des ministres de premier plan, des hommes politiques et des hauts fonctionnaires, d'anciens commandants de guerre, des hommes d'affaires influents et les services de renseignements.

Bon nombre de ces affaires sont toujours en instance devant les tribunaux.

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

51.

La Commission admet que la corruption continue à régner dans de nombreux domaines. C'est ce qu'indique le rapport de suivi 2011, qui confirme que les citoyens sont régulièrement confrontés à la corruption dans les services de police, des douanes et des tribunaux, ainsi qu'en matière d'éducation et de soins de santé. Le Kosovo est toujours confronté à d'importantes difficultés dans le domaine de la lutte contre la corruption. Au-delà de l'achèvement du cadre législatif, il est nécessaire que les autorités judiciaires et les autorités chargées de l'application des lois au Kosovo prennent davantage d'initiatives et qu'elles améliorent leur coopération.

53.

La Commission a évoqué à plusieurs reprises la nécessité de réduire le nombre d'organes chargés de superviser les marchés publics avec les plus hautes autorités kosovares, notamment lors des réunions sectorielles et plénières du dialogue sur le processus de stabilisation et d'association.

56.

S'il est vrai que les différentes actions programmatiques de suivi, d'encadrement et de conseil n'ont pas pu cibler le nord du Kosovo de façon spécifique, de nombreuses initiatives relatives à l'État de droit, sous la forme d'activités opérationnelles de suivi, d'encadrement et de conseil, assorties d'activités exécutives en matière d'État de droit, y ont néanmoins été réalisées. Leur succès demeure en grande partie entravé par le manque de liberté d'action depuis juillet 2011 et, de façon plus générale, par l'impossibilité d'imposer le maintien de l'ordre et l'État de droit à la population locale.

58.

Le SEAE convient qu'il est nécessaire que les unités de police du Kosovo reflètent la composition ethnique des régions où elles exercent leurs fonctions. La mission a défendu cette idée dès son instauration et continue de le faire.

59.

EULEX fournit une assistance à cet égard en réalisant des contrôles douaniers aux postes concernés. Les camions commerciaux sont invités à se présenter au terminal douanier de Mitrovicë/Mitrovica pour le dédouanement.

Les données recueillies aux postes et au terminal font l'objet d'une vérification croisée en vue d'enquêtes complémentaires sur la fraude aux droits de douane.

60.

Les juges et les procureurs EULEX ont repris leurs activités au tribunal de Mitrovicë/Mitrovica en février 2012, au terme des perturbations qui ont commencé en juillet 2011. EULEX avait réussi à maintenir une présence au tribunal jusqu'en novembre 2011, date à laquelle les conditions de sécurité sont devenues telles que cette présence n'était plus possible.

61.

Le personnel réaffecté continue à exercer ses fonctions dans le nord du Kosovo.

62.

EULEX n'était pas à l'origine des lois mentionnées. Lorsqu'EULEX intervient directement, il collabore avec ses homologues locaux tout au long de l'élaboration de la législation en matière d'État de droit, principalement par l'intermédiaire de groupes de travail communs qui favorisent l'apport de contributions et la participation. En l'occurrence, le ministère de la justice du Kosovo a été pleinement associé aux travaux.

63.

Du fait de contraintes budgétaires générales, les institutions kosovares éprouvent souvent des difficultés à allouer des ressources financières et humaines suffisantes aux projets IAP.

Après l'échec de la mise en œuvre d'un accord de confirmation du FMI en 2010, les politiques économiques ont récemment été complétées par un programme suivi par le FMI et par un nouvel accord de confirmation du FMI qui a été approuvé en avril 2012.

65.

Le bureau de l'UE et EULEX ont suivi de près le recours à la grâce présidentielle. Le nombre de condamnés graciés a fortement baissé, passant de 103 en 2011 à 15 en 2012. Aucun individu reconnu coupable d'une infraction pénale relevant du chapitre XIII (terrorisme, incitation à la haine nationale ou raciale, etc.) ou du chapitre XIV (crimes de guerre, traite des êtres humains, etc.) du code pénal n'a été gracié.

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

66.

Le SEAE et la Commission sont résolument favorables aux contacts avec la société civile. Tant le bureau de l'UE qu'EULEX entretiennent régulièrement des dialogues et des échanges d'informations avec cette dernière. La réunion annuelle entre les organisations de la société civile et la Commission alimente directement la plénière du dialogue sur le processus de stabilisation et d'association, qui a lieu le jour suivant. Le renforcement de la société civile est soutenu au moyen d'une aide financière.

68.

Les États membres ont adopté un système d'évaluation des performances en 2011. Les nouveaux CONOPS et OPLAN d'EULEX pour 2012, approuvés par les États membres, ont ensuite défini des objectifs opérationnels et des indicateurs aisément vérifiables, articulés autour de projets destinés à évaluer les performances, notamment par rapport aux éléments de référence existants, dans le plan de mise en œuvre de la mission EULEX. Chaque objectif sera réalisé grâce au déploiement d'un total de 38 actions PPI contenant une justification/un historique, un objectif général, une liste d'activités et de résultats mesurables, un calendrier et une mention des ressources disponibles, ainsi que des liens vers une aide extérieure.

Cette approche repose sur la nécessité déjà explicitement évoquée, notamment dans le CONOPS de 2008, d'établir un « processus de revue et d'évaluation des performances », défini en détail au niveau de la mission dans le cadre d'un système de programmation, de gestion et d'évaluation des performances et mené à bien grâce à des fiches d'action de suivi, d'encadrement et de conseil, et un dispositif de suivi connexe destiné à mesurer les progrès par rapport à des indicateurs relatifs à la situation de départ.

69.

Le bureau de l'UE et la mission examinent actuellement, en vue de la finalisation des fiches de suivi, d'encadrement et de conseil et des projets IAP, les atouts respectifs des deux types d'aide européenne. Des facteurs tels que le calendrier, la durée de la participation antérieure et le type d'expertise nécessaire, la sécurité et les liens éventuels avec le mandat exécutif d'EULEX seront pris en considération afin de veiller à ce que les priorités soient abordées à l'aide d'une approche coordonnée.

70.

Le SEAE et la Commission reconnaissent que des améliorations et une plus grande synergie entre ces acteurs sont possibles, mais font observer que les contraintes naturelles (notamment les calendriers de déploiement, les rôles et missions divergents et les fonctions distinctes de ces institutions vis-à-vis des autorités kosovares) ont souvent entravé les efforts déployés sur le terrain. Comme indiqué ci-dessus, les avantages comparatifs et les possibilités de synergies sont pris en considération. Il en va de même pour l'appui complémentaire apporté au développement des capacités kosovares en matière de sécurité des témoins.

71.

Le déploiement d'EULEX en 2008 et les activités entreprises depuis reflètent l'importance que l'UE accorde à l'incidence de l'État de droit au Kosovo sur la sécurité intérieure de l'UE.

Des initiatives plus récentes, notamment le dialogue relatif à la libéralisation du régime des visas et les accords bilatéraux de réadmission entre les États membres de l'UE et le Kosovo, mettent davantage l'accent sur les objectifs de l'UE en matière de sécurité intérieure.

72.

La lutte contre la traite des êtres humains fait partie intégrante des priorités de la mission.

Le traitement prioritaire accordé à l'affaire du fleuve Tisza et le verdict rendu par le tribunal, essentiellement composé de juges EULEX, condamnant 7 accusés à 66 ans d'emprisonnement et infligeant des amendes supérieures à 450 000 euros en raison du décès de 15 personnes, notamment des femmes et des enfants, noyées dans le fleuve Tisza entre la Serbie et la Hongrie, démontrent les efforts déployés par la mission à cet égard.

74.

Dans le cadre des réunions semestrielles du Comité politique et de sécurité et du comité permanent de coopération opérationnelle en matière de sécurité intérieure, l'UE vise à développer une approche intégrée de la sécurité de l'UE.

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

«La coordination entre les institutions de l'UE et entre ces dernières, les autorités kosovares et la communauté internationale reste insuffisante dans certains domaines»

Sous la coprésidence d'EULEX et du bureau de l'UE au Kosovo/du représentant spécial de l'UE, le Conseil commun de coordination de l'État de droit continue à rapprocher les représentants des institutions européennes et les autorités kosovares. Le Conseil commun de coordination de l'État de droit n'a cessé d'évoluer en vue de fixer des éléments de référence pour les hautes autorités kosovares et d'améliorer la coordination avec ces dernières.

77.

La coopération et la coordination entre la présence européenne au Kosovo et les États-Unis revêtent effectivement une importance cruciale.

78.

Le Conseil commun de coordination de l'État de droit, dans sa position commune la plus récente, désigne le représentant spécial de l'UE comme l'un de ses trois présidents.

L'organisation est identique pour toutes les missions PSDC. Des structures spécialisées sur le terrain, telles que le Conseil commun de coordination de l'État de droit au Kosovo, permettent à chaque mission d'élaborer les mécanismes de coordination nécessaires.

En ce qui concerne la note de bas de page 59, la proposition de l'EPUE n'a pas été suivie car le Conseil a adopté des procédures de gestion de crise définissant la structure actuelle et la chaîne de commandement associée, après la planification initiale de l'EPUE.

79.

En général, les projets IAP sont programmés l'année N-1, approuvés l'année N, et leur adjudication doit avoir lieu au plus tard l'année N+3. L'adjudication des projets IAP prend du temps car il est nécessaire de garantir un processus rigoureux, équitable et transparent.

80.

La Commission et le SEAE conviennent de réévaluer l'application concrète des procédures de passation de marchés, et notamment d'examiner la façon de garantir une mise en œuvre efficace de ces procédures pour assurer la pleine satisfaction des besoins opérationnels de la mission PSDC.

81.

Le CONOPS 2012 et l'OPLAN 2012 d'EULEX mentionnent une stratégie de retrait où la coordination avec la Commission en vue de l'introduction progressive de la programmation de l'IAP revêt une importance capitale. En outre, depuis la création de la mission, en 2008, chaque OPLAN comporte des références initiales et des lignes directrices en vue d'une stratégie de sortie, qui évoluent au rythme des processus de revue et d'évaluation des performances de la mission. Enfin, seul le Conseil peut adopter la décision concernant la stratégie de sortie d'EULEX.

85.

L'étroite coordination sur le terrain est complétée par des réunions entre les équipes de l'OTAN et de l'UE aux sièges centraux, afin de garantir une planification concomitante et cohérente.

La destruction de *Gate 1*, l'un des points de passage situés dans le nord du Kosovo, qui a eu lieu à l'été 2011 malgré la présence de la KFOR, témoigne d'un degré de violence qui dépasse les capacités de contrôle des foules et de répression des émeutes d'EULEX, même avec la totalité de ses effectifs.

87.

En juin 2012, à la suite de l'extension de la mission jusqu'en juin 2014 et de sa restructuration subséquente, le nombre maximal d'agents internationaux susceptibles d'être déployés a été réduit à 1 250 unités, avec aujourd'hui en moyenne 1 200 agents déployés. Les lacunes en matière de constitution des forces ont été reconnues, et le Conseil a autorisé un relèvement du plafond des agents contractuels pour remédier partiellement à la situation.

88.

Des efforts sont réalisés en vue d'exiger une durée minimale pour le déploiement à des postes clés et d'obtenir des prolongations dans des cas particuliers.

89.

En ce qui concerne la préparation, la mission a œuvré en vue d'établir des offres de formation communes préalables au déploiement, afin de préparer les nouveaux agents aux activités qu'ils effectueront dans le cadre de la mission et au mandat qui guide les objectifs de la mission. Au sujet des candidats non retenus, EULEX s'est efforcé de donner un retour d'information détaillé aux États membres afin de leur expliquer pourquoi certains candidats n'avaient pas été sélectionnés.

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

90.

Dans le cadre de la restructuration de la mission, les ressources globales en personnel ont été renforcées, en grande partie grâce au maintien d'un plafond élevé d'agents contractuels. Le non-déploiement de capacités supplémentaires de contrôle des foules et de répression des émeutes (sous la forme d'unités de police constituées) est devenu une lacune persistante.

91.

EULEX utilise divers systèmes d'information internes pour recueillir des données sur la réalisation des différentes actions de suivi, d'encadrement et de conseil. Celles-ci sont néanmoins difficiles à mesurer et à quantifier, comme l'observe la Cour. Comme mentionné précédemment dans le rapport, une partie du soutien aux institutions locales est apportée sous la forme d'activités structurées de suivi, d'encadrement et de conseil, tandis qu'une autre partie est fournie dans le cadre d'actions coopératives qui relèvent du mandat exécutif d'EULEX. Il est donc difficile d'évaluer les ressources mobilisées pour chaque activité de suivi, d'encadrement et de conseil. Pour ce qui est des informations concernant les agents détachés, une telle mesure suppose que tous les États participants fournissent des données relatives aux ressources humaines et financières.

92.

La Commission a soulevé cette question dans sa récente communication au Conseil sur la gestion financière des missions PSDC, de sorte que la notion de personnalité juridique des missions de politique étrangère et de sécurité commune est maintenant à l'étude. Un groupe de travail commun Commission-SEAE examine actuellement les modalités de son application.

93.

En ce qui concerne l'incapacité d'EULEX à signer des accords juridiquement contraignants, une solution consisterait à mettre en œuvre la récente communication sur la gestion financière des missions PSDC. La signature d'accords techniques est néanmoins une pratique courante, qui permet de remédier en partie à l'absence d'accords contraignants.

94.

Le SEAE accueille favorablement ces évolutions car elles offrent la possibilité d'améliorer le déploiement et la conduite des opérations dans le cadre des missions PSDC.

95.

La Commission affecte son personnel sur la base d'une évaluation approfondie de la charge de travail correspondante dans tous les secteurs d'activité, qui ne se limitent pas à l'État de droit. La dernière évaluation de la charge de travail, réalisée en mars 2012, a confirmé que celle du bureau de l'UE au Kosovo ne nécessitait à l'époque aucun effectif supplémentaire. Dans le contexte actuel, la Commission dispose de ressources de plus en plus limitées, qu'elle s'efforce d'utiliser de manière aussi efficiente et efficace que possible. L'utilisation d'indicateurs objectifs et d'éléments de référence dans le cadre de la programmation de l'IAP II devrait contribuer à faciliter l'allocation de ressources aux objectifs fondamentaux par la Commission.

96. a)

La Commission souligne depuis de nombreuses années qu'il est nécessaire que le Kosovo fasse en sorte que l'adoption de la législation soit suivie d'une mise en œuvre et d'une application adéquates (par exemple dans sa communication de 2009). Dans le même temps, lorsqu'il n'existe aucune législation adéquate, l'établissement du droit primaire est bien sûr la première mesure à appuyer.

96. b)

La Commission intégrera la recommandation de la Cour concernant une meilleure prise en compte des objectifs de l'UE en matière de sécurité intérieure dans sa programmation de l'aide lors de l'élaboration du cadre stratégique commun applicable à tous les pays concernés par l'élargissement et du document de stratégie nationale pour le Kosovo au titre de l'IAP II.

96. c)

La Commission admet que les indicateurs accompagnant la finalité et les objectifs généraux du projet auraient pu être formulés différemment afin d'être rendus plus spécifiques. Des objectifs spécifiques et mesurables ont généralement été formulés au niveau des activités.

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

96. d)

Au Kosovo, les risques mentionnés par la Cour (corruption et ingérence politique) concernent toutes les opérations, dans tous les secteurs. Ils n'ont pas été négligés, mais ils sont d'une nature à ce point générale et évidente qu'ils n'ont pas été explicitement recensés dans la stratégie d'assurance ni dans les fiches de projet. La corruption au Kosovo ne présente pas de risque particulier pour la Commission puisque la mise en œuvre de l'IAP au Kosovo relève exclusivement de la responsabilité de cette dernière; les institutions kosovares ne participent à aucun appel d'offres, contrat ni opération de décaissement. Il en va de même pour l'ingérence politique.

Une partie considérable du portefeuille de projets du bureau de l'UE au Kosovo fait l'objet d'un examen annuel effectué par des contrôleurs extérieurs, dans le cadre de l'exercice de suivi axé sur les résultats. Si des risques supplémentaires sont détectés, des mesures correctives sont adoptées.

97.

Une réunion sectorielle (technique) sur le thème de l'État de droit est prévue dans le cadre du dialogue sur le processus de stabilisation et d'association. L'État de droit figure également au programme de la plénière annuelle du dialogue sur le processus de stabilisation et d'association, qui met en lumière les principaux domaines d'intérêt au niveau politique le plus haut. Outre le dialogue structuré sur l'État de droit, la Commission, pour exercer son influence, utilise d'autres initiatives concernant l'État de droit, telles que le dialogue relatif à la libéralisation du régime des visas (qui a également lieu au niveau des hauts fonctionnaires) et l'étude de faisabilité, afin d'encourager le Kosovo à se concentrer sur le renforcement de l'État de droit. Tous ces dialogues et initiatives font l'objet d'une coopération étroite avec EULEX, qui y apporte sa contribution et participe activement aux réunions et initiatives.

98.

EULEX n'a pas pour mandat d'utiliser les instruments de «conditionnalité» pour favoriser les progrès dans le domaine de l'État de droit au Kosovo; cependant, la feuille de route pour la libéralisation des visas et l'étude de faisabilité susmentionnées, auxquelles EULEX contribue pleinement, constituent d'excellents instruments pour encourager les réformes nécessaires.

99.

Malgré l'absence d'une position unifiée sur le statut du Kosovo, les conclusions du Conseil de décembre 2011 et de février/mars 2012 mentionnent un accord commercial, l'accès aux programmes de l'UE, l'adhésion à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la libéralisation du régime des visas et l'étude de faisabilité d'un accord de stabilisation et d'association. Des travaux sont en cours dans tous ces domaines et des progrès sont visibles, par exemple dans le cas de la libéralisation du régime des visas. Bien que la feuille de route (à l'instar des feuilles de route des autres pays des Balkans occidentaux) renferme un grand nombre d'exigences, le dialogue relatif à la libéralisation du régime des visas aura un effet incitatif crédible en faveur du renforcement de l'État de droit. Ce dialogue en matière de visas abordera également les problèmes de sécurité de l'UE.

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

102.

Comme constaté lors de l'audit, des difficultés considérables subsistent dans le domaine de l'État de droit au Kosovo, notamment l'omniprésence de la corruption et de la criminalité organisée. Néanmoins, l'aide de l'UE, par l'intermédiaire de l'IAP et d'EULEX, a apporté un soutien essentiel à la consolidation d'institutions de l'État de droit encore jeunes. La prise en charge locale des institutions a été renforcée. Il s'agit d'une évolution importante pour la transition entre des entités dirigées par des acteurs internationaux et des structures capables de rendre compte au niveau local et de progresser de façon autonome. Dans l'intervalle, l'habilitation des juges et des procureurs a été menée à bien. Il n'a pas été nécessaire de faire usage des capacités internationales de contrôle des foules et de répression des émeutes au sud de la rivière Iber/Ibar, ce qui témoigne de l'aptitude renforcée de la police kosovare à faire respecter la loi de manière responsable en tant qu'intervenant unique.

Ce renforcement, notamment au sud du fleuve Iber/Ibar, a eu lieu dans le contexte spécifique au Kosovo et en dépit des défis qui doivent encore être relevés pour établir un État de droit efficace et durable sur l'ensemble du territoire. Comme le remarque la Cour, la volonté politique et les capacités financières constituent des défis importants, mais l'UE continue à mener une consultation étroite avec les autorités kosovares au plus haut niveau afin de hiérarchiser leurs tâches, de mieux cibler leurs efforts relatifs à l'UE et de garantir davantage d'efficacité et d'efficacité en matière d'affectation des ressources, notamment financières. Les projets IAP soutiennent le renforcement de la société civile, et les groupes de la société civile sont consultés pendant l'élaboration du rapport de suivi annuel/de l'étude de faisabilité et dans le cadre du dialogue sur le processus de stabilisation et d'association.

Compte tenu de la fragilité des institutions de l'État de droit du Kosovo lorsque l'UE y a établi sa présence, ces réalisations, bien que difficiles à quantifier statistiquement, ont apporté une stabilité et un soutien essentiels au développement permanent de ces institutions.

103.

Il est positif que la Cour reconnaisse les défis auxquels la Commission et l'UE sont confrontées au Kosovo. De même, la Cour reconnaît explicitement que la réalisation de résultats en matière d'État de droit au Kosovo constitue un processus à long terme. Elle reconnaît aussi que les divergences sur le statut du Kosovo compliquent la tâche de la Commission et du SEAE, notamment son action dans le domaine de l'État de droit.

105.

L'utilisation d'indicateurs objectifs et d'éléments de référence dans le cadre de la programmation de l'IAP fera partie de l'approche sectorielle à adopter dans le cadre de l'IAP II. En outre, au sein du Conseil commun de coordination de l'État de droit, EULEX, la Commission/le bureau de l'UE et les autorités kosovares mettent en œuvre l'élément de référence défini pour l'abandon progressif de certains volets du mandat d'EULEX, afin de déterminer le niveau de participation de la Commission requis pour pouvoir assurer le suivi et reprendre les fonctions correspondantes par l'intermédiaire de l'IAP.

106.

En ce qui concerne la coordination avec EULEX, le représentant spécial de l'Union européenne et les États-Unis, la Cour reconnaît, dans son rapport, les difficultés liées à la coordination de différentes entités au début de leur mandat respectif. L'action commune EULEX a été adoptée en février 2008, le déploiement d'EULEX a commencé en avril, et EULEX n'est devenue pleinement opérationnelle qu'en décembre 2008. Parallèlement, l'Agence européenne pour la reconstruction s'est progressivement retirée, et le bureau de liaison de la Commission européenne (rebaptisé le «bureau de l'Union européenne») est devenu seul responsable de l'aide IAP au Kosovo. Au cours de la période qui a immédiatement suivi la déclaration d'indépendance du Kosovo, les tiers, dont les États membres de l'UE, ont transformé et renforcé leur présence au Kosovo.

La coordination, en particulier entre EULEX et l'UE/le bureau de l'UE au Kosovo, est actuellement renforcée. Un exemple en est le Conseil commun de coordination de l'État de droit, au sein duquel une plus grande priorité sera accordée à l'aide et aux activités de suivi, d'encadrement et de conseil. La double casquette de représentant spécial de l'UE et de chef du bureau de l'UE (le représentant spécial de l'UE donnant également des orientations politiques à EULEX) favorise cette évolution. La Commission continuera à œuvrer en faveur d'une consultation et d'une coopération adéquates avec les États-Unis en ce qui concerne les projets d'actes législatifs et la mise en œuvre d'initiatives liées à l'acquis.

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

108.

En ce qui concerne l'effectif de l'équipe chargée de l'État de droit du bureau de l'UE au Kosovo, la Commission vise à mobiliser son personnel opérationnel d'une manière efficace et efficiente, afin de refléter correctement ses priorités et la charge de travail associée à leur mise en œuvre. La Commission travaille dans un contexte de contraintes financières croissantes; elle ne peut augmenter ses effectifs qu'avec grande difficulté, voire pas du tout. L'évaluation des performances mentionnée plus haut devrait faciliter l'allocation de ressources aux objectifs fondamentaux par la Commission.

109.

La Commission souhaite souligner qu'elle a déjà tenu compte de certaines recommandations de la Cour. La recommandation de la Cour concernant l'exploitation du dialogue politique s'est traduite par le lancement du dialogue structuré sur l'État de droit, qui a eu lieu le 30 mai. Le Kosovo en est à un stade précoce du processus d'adhésion. Bien qu'il ne s'agisse pas d'instruments visant à appliquer la «conditionnalité», la Commission utilise bien des «instruments», tels que le dialogue en matière de visas et l'étude de faisabilité, pour encourager le Kosovo à procéder aux réformes nécessaires.

Recommandation 1

La Commission et le SEAE acceptent la recommandation de la Cour et y ont déjà donné suite.

L'utilisation d'indicateurs objectifs et d'éléments de référence dans le cadre de la programmation de l'IAP fera partie de l'approche sectorielle à adopter dans le cadre de l'IAP II. En outre, au sein du Conseil commun de coordination de l'État de droit, EULEX, la Commission/le bureau de l'UE et les autorités kosovares s'attachent à évaluer, notamment par rapport aux éléments de référence existants, l'abandon progressif de certains volets du mandat d'EULEX, afin de déterminer le niveau de participation de la Commission requis pour pouvoir assurer le suivi et reprendre les fonctions correspondantes par l'intermédiaire de l'IAP.

La Commission intégrera la recommandation de la Cour concernant une meilleure prise en compte des objectifs de l'UE en matière de sécurité intérieure dans sa programmation de l'aide lors de l'élaboration du cadre stratégique commun applicable à tous les pays concernés par l'élargissement et du document de stratégie nationale pour le Kosovo au titre de l'IAP II.

Recommandation 2 Sur la coordination

Le SEAE et la Commission conviennent qu'il est possible d'améliorer la coordination. En ce qui concerne celle entre la Commission/le bureau de l'UE, EULEX, le représentant spécial de l'UE et les États-Unis, la Cour reconnaît, dans son rapport, les difficultés liées à la coordination de différentes entités au début de leur mandat respectif. L'action commune EULEX a été adoptée en février 2008, le déploiement d'EULEX a commencé en avril, et EULEX n'est devenue pleinement opérationnelle qu'en décembre 2008. Parallèlement, l'Agence européenne pour la reconstruction s'est progressivement retirée, et le bureau de liaison de la Commission européenne (rebaptisé le «bureau de l'Union européenne») est devenu seul responsable de l'aide IAP au Kosovo. Au cours de la période qui a immédiatement suivi la déclaration d'indépendance du Kosovo, les tiers, dont les États membres de l'UE, ont transformé et renforcé leur présence au Kosovo.

La coordination, en particulier entre EULEX et le bureau de l'UE au Kosovo, est actuellement renforcée. Un exemple en est le Conseil commun de coordination de l'État de droit, au sein duquel une plus grande priorité sera accordée à l'aide et aux activités de suivi, d'encadrement et de conseil. La double casquette de représentant spécial de l'UE et de chef du bureau de l'UE (le représentant spécial de l'UE donnant également des orientations politiques à EULEX) favorise cette évolution. La Commission continuera à œuvrer en faveur d'une consultation et d'une coopération adéquates avec les États-Unis en ce qui concerne les projets d'actes législatifs et la mise en œuvre d'initiatives liées à l'acquis.

En ce qui concerne la programmation, l'utilisation d'indicateurs objectifs et d'éléments de référence dans le cadre de la programmation de l'IAP II et de l'approche sectorielle facilitera également la coordination avec EULEX.

Sur les procédures de passation de marchés

La Commission et le SEAE acceptent de réévaluer l'application concrète des procédures de passation de marchés, et notamment d'examiner la façon de garantir une mise en œuvre efficace de ces procédures pour assurer la pleine satisfaction des besoins opérationnels de la mission PSDC.

RÉPONSES DE LA COMMISSION ET DU SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

En ce qui concerne la recommandation préconisant que la Commission reprenne les fonctions de renforcement des capacités d'EULEX, la mission de l'UE a pour mandat d'encadrer, de suivre et de conseiller les autorités kosovares dans le domaine de l'État de droit. EULEX exerce également certaines fonctions exécutives. Au moment du retrait d'EULEX, les institutions kosovares concernées devraient être suffisamment formées pour assumer la responsabilité du fonctionnement du système judiciaire kosovar. La Commission continuera toutefois à suivre les évolutions dans le domaine de l'État de droit au Kosovo et, si nécessaire, à soutenir et à aider les autorités kosovares, notamment au moyen de l'aide financière de l'IAP, qui peut également être utilisée pour poursuivre le renforcement et la consolidation du système judiciaire kosovar.

Le SEAE: sur la stratégie de sortie

En ce qui concerne la stratégie de sortie, le Conseil a défini le principe de prise en charge locale et l'approche de coopération d'EULEX avec les autorités kosovares. Le retrait progressif au profit des autorités kosovares, au fur et à mesure que les activités exécutives de la mission produisent des résultats concrets, doit s'accompagner d'une aide renforcée de la Commission. Pour ce qui est de la recommandation préconisant que la Commission reprenne les fonctions de renforcement des capacités d'EULEX, la mission de l'UE a pour mandat d'encadrer, de suivre et de conseiller les autorités kosovares dans le domaine de l'État de droit. EULEX exerce également certaines fonctions exécutives. La Commission continuera à suivre les évolutions dans le domaine de l'État de droit au Kosovo et, si nécessaire, à soutenir et à aider les autorités kosovares, notamment au moyen de l'aide financière de l'IAP, qui peut également être utilisée pour poursuivre le renforcement et la consolidation du système judiciaire kosovar.

Recommandation 3

Le SEAE convient qu'une coopération permanente de la part des États membres serait profitable dans ce domaine et s'est efforcé de trouver une solution à ce problème. Des «exercices de détection des forces» sont systématiquement lancés avant le déploiement ou avant une restructuration importante, afin de prévoir les besoins en ressources et la portée du déploiement d'une mission.

Recommandation 4

La Commission et le SEAE conviennent qu'il serait avantageux pour les futures missions PSDC de bénéficier de la personnalité juridique.

La Commission a soulevé cette question dans sa récente communication au Conseil sur la gestion financière des missions PSDC, de sorte que la notion de personnalité juridique des missions de politique étrangère et de sécurité commune est maintenant à l'étude. Un groupe de travail commun Commission-SEAE examine actuellement les modalités de son application.

Recommandation 5

La Commission et le SEAE acceptent la recommandation car il est essentiel, dans un contexte où les ressources financières et humaines sont de plus en plus limitées, que leur personnel opérationnel soit mobilisé de manière à la fois efficace et efficiente, afin de refléter correctement leurs priorités et la charge de travail associée à leur mise en œuvre. L'évaluation des performances mentionnée plus haut devrait contribuer à faciliter l'allocation de ressources aux objectifs fondamentaux par la Commission.

Recommandation 6

La Commission a déjà mis en œuvre la recommandation 6, lors du lancement du dialogue structuré sur l'État de droit, qui a eu lieu le 30 mai 2012. Le Kosovo n'en est qu'au début du processus d'intégration. Sans que cela revienne à faire usage de la «conditionnalité» évoquée par la Cour, la Commission utilise bien des «instruments», tels que le dialogue en matière de visas et l'étude de faisabilité, pour encourager le Kosovo à procéder aux réformes nécessaires.

Cour des comptes européenne

Rapport spécial n° 18/2012

L'aide de l'Union européenne au Kosovo dans le domaine de l'État de droit

Luxembourg: Office des publications de l'Union européenne

2012 — 62 p. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-947-6

doi:10.2865/33122

COMMENT VOUS PROCURER LES PUBLICATIONS DE L'UNION EUROPÉENNE?

Publications gratuites:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- auprès des représentations ou des délégations de l'Union européenne.
Vous pouvez obtenir leurs coordonnées en consultant le site <http://ec.europa.eu>
ou par télécopieur au numéro +352 2929-42758.

Publications payantes:

- sur le site EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abonnements facturés (par exemple séries annuelles du *Journal officiel de l'Union européenne*, recueils de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne):

- auprès des bureaux de vente de l'Office des publications de l'Union européenne
(http://publications.europa.eu/others/agents/index_fr.htm).

LE KOSOVO EST LE PRINCIPAL BÉNÉFICIAIRE AU MONDE DE L'AIDE FINANCIÈRE DE L'UE PAR HABITANT. UNE PART IMPORTANTE DE CETTE AIDE VISE À RENFORCER L'ÉTAT DE DROIT. CE RAPPORT EXAMINE L'EFFICACITÉ DE L'AIDE FOURNIE PAR LA COMMISSION EUROPÉENNE ET PAR EULEX, LA PLUS IMPORTANTE MISSION DE GESTION CIVILE DES CRISES JAMAIS LANCÉE PAR L'UNION. SA CONCLUSION EST QUE L'AIDE APPORTÉE AU KOSOVO PAR L'UE DANS LE DOMAINE DE L'ÉTAT DE DROIT N'A PAS ÉTÉ SUFFISAMMENT EFFICACE: LES AUTORITÉS KOSOVARES ACCORDENT TROP PEU D'ATTENTION À L'ÉTAT DE DROIT; LE DÉSACCORD RELATIF À LA RECONNAISSANCE DU KOSOVO COMPROMET L'INCITANT QUE CONSTITUE UNE POSSIBILITÉ D'ADHÉSION À L'UE, ET L'AIDE DE L'UE DOIT ÊTRE MIEUX GÉRÉE.



COUR DES COMPTES EUROPÉENNE



Office des publications

ISBN 978-92-9237-947-6



9 789292 379476