



**HAL**  
open science

**Des réformes sans progrès visibles dans le domaine de  
l'État de droit : le constat sévère de la Cour des comptes  
européenne à l'issue de l'évaluation de l'efficacité du  
soutien financier apporté aux pays des Balkans  
occidentaux**

Natasa Danelciuc-Colodrovschi

► **To cite this version:**

Natasa Danelciuc-Colodrovschi. Des réformes sans progrès visibles dans le domaine de l'État de droit : le constat sévère de la Cour des comptes européenne à l'issue de l'évaluation de l'efficacité du soutien financier apporté aux pays des Balkans occidentaux. Lettre de l'Est (Aix-en-Provence), 2022, 27, pp.37-44. hal-04551402

**HAL Id: hal-04551402**

**<https://amu.hal.science/hal-04551402>**

Submitted on 18 Apr 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**DES RÉFORMES SANS PROGRÈS VISIBLES  
DANS LE DOMAINE DE L'ÉTAT DE DROIT :  
LE CONSTAT SÉVÈRE DE LA COUR  
DES COMPTES EUROPÉENNE À L'ISSUE  
DE L'ÉVALUATION DE L'EFFICACITÉ  
DU SOUTIEN FINANCIER APPORTÉ AUX PAYS  
DES BALKANS OCCIDENTAUX**

Lors des sommets de Santa Maria de Feira et de Thessalonique, qui se sont tenus en 2000 et 2003, a été discutée la perspective européenne des pays des Balkans occidentaux. Une perspective soutenue par l'Union européenne, les six pays concernés ayant atteint à ce jour des étapes différentes dans l'avancement des négociations d'adhésion : pour la Serbie et le Monténégro, les négociations d'adhésion sont en cours ; pour l'Albanie et la Macédoine du Nord, les pourparlers d'adhésion n'ont pas encore été entamés ; le Kosovo et la Bosnie-Herzégovine ont le statut de candidats potentiels.

Ce statut leur a permis de bénéficier d'une aide financière significative au titre de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP)<sup>1</sup>. L'aide financière accordée est destinée à soutenir les six États à engager des réformes fondamentales sur les plans démocratique, économique et de l'État de droit – principaux facteurs d'intégration au regard des critères d'adhésion définis lors du Conseil européen de Copenhague en 1993<sup>2</sup> et à l'article 49 du Traité sur

l'Union européenne<sup>3</sup>, qui constituent un ancrage déterminant pour la promotion de la réconciliation et de la stabilité régionales.

Au titre de l'IAP II, couvrant la période 2014-2020<sup>4</sup>, près de 700 millions d'euros ont été alloués aux six pays des Balkans occidentaux pour soutenir l'État de droit et les droits fondamentaux – l'un des domaines d'actions établis par le règlement (UE) n° 231/2014 du 11 mars 2014<sup>5</sup> – ce qui a représenté environ 16 % du montant total de l'aide octroyée. Lors du sommet UE-Balkans qui a eu lieu à Sofia le 17 mai 2018, a été établie de commun accord une liste d'actions visant à soutenir le renforcement de l'État de droit et la bonne gouvernance dans les six pays concernés, qui portait le nom de « Programme d'actions prioritaires de Sofia » :

- renforcement du soutien aux réformes de la justice et aux efforts visant à lutter contre la corruption et la criminalité organisée, y compris le

---

obligations découlant de l'application des traités, notamment à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire.

<sup>3</sup> En vertu de l'article 49 TUE : « Tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 [liberté, démocratie, respect des droits de l'homme, des libertés fondamentales et de l'État de droit] et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union ».

<sup>4</sup> L'IAP I a couvert la période allant de 2007 à 2013 et a comporté cinq volets : aide à la transition et renforcement des institutions ; coopération transfrontalière (avec les États membres de l'UE et les autres pays éligibles à l'IAP) ; développement régional (transports, environnement et développement économique) ; ressources humaines (renforcement du capital humain et lutte contre l'exclusion) ; développement rural.

<sup>5</sup> Les domaines d'action établis dans le cadre de l'IAP II ont été : le renforcement des institutions démocratiques et de l'État de droit ; la réforme du système judiciaire et de l'administration publique ; la garantie du respect des droits fondamentaux et la promotion de l'égalité entre les femmes et les hommes, de la tolérance et de l'inclusion sociale ; la promotion et le soutien de la coopération aux niveaux régional, macro régional et transfrontière, ainsi que du développement territorial ; le soutien du développement économique et social, en mettant l'accent sur les petites et moyennes entreprises ; la gestion des politiques internes de l'UE au moment de l'adhésion.

---

<sup>1</sup> L'instrument d'aide de préadhésion a remplacé, en 2007, une série de programmes et d'instruments financiers communautaires destinés aux pays candidats ou aux candidats potentiels à l'adhésion, à savoir : les programmes PHARE, PHARE CBC, ISPA, SAPARD, CARDS. Outre l'aide financière accordée, le soutien de l'UE peut prendre d'autres formes : une aide au renforcement des capacités, des jumelages, une assistance technique ou encore un échange d'informations.

<sup>2</sup> Les critères de Copenhague sont : l'existence d'institutions stables garantissant la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection ; l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché au sein de l'Union ; l'aptitude à assumer non seulement les droits, mais également les

développement des capacités en matière de prévention de la corruption ;

- extension des missions de conseil sur l'État de droit, avec un soutien accru de la part des États membres et de l'UE ;
- amélioration du suivi des réformes par des missions d'évaluation par les pairs plus systématiques et fondées sur une approche au cas par cas ;
- introduction du suivi des procès dans les affaires de corruption aggravée et de criminalité organisée ;
- action en faveur d'une meilleure mesure des résultats dans le cadre de la réforme de la justice ;
- déploiement d'un soutien aux Balkans occidentaux au titre du Fonds européen pour la démocratie en ce qui concerne l'indépendance et la pluralité des médias et la société civile.

Selon les informations communiquées par la Cour des comptes européenne dans son rapport spécial rendu public en janvier 2022, portant comme titre *Soutien de l'UE à l'État de droit dans les Balkans occidentaux : malgré des efforts, des problèmes fondamentaux persistent*<sup>6</sup>, la somme de 700 millions d'euros a été répartie entre les six États comme suit :

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

<sup>6</sup> Cour des comptes européenne, *Soutien de l'UE à l'État de droit dans les Balkans occidentaux : malgré des efforts, des problèmes fondamentaux persistent*, Rapport spécial 01/2022, p. 15, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22\\_01/SR\\_ROL-Balkans\\_FR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_01/SR_ROL-Balkans_FR.pdf).

La rédaction de ce rapport, qui est une première dans la pratique des politiques d'élargissement de l'Union européenne, est intervenue à la suite de l'approbation par le Conseil de la méthodologie révisée pour le processus d'adhésion sur la base de la proposition faite par la Commission européenne le 5 février 2020<sup>7</sup>, de l'introduction du mécanisme de conditionnalité des fonds européens au respect de l'État de droit<sup>8</sup> et dans le contexte des longues négociations menées pour trouver un accord politique mettant en œuvre la base de l'IAP III pour la période 2021-2027. Appelé désormais « Instrument modernisé d'aide à la préadhésion », il établit le renforcement de la conditionnalité de l'aide au respect de la démocratie, des droits de l'homme et de l'État de droit et prévoit sa suspension en cas de reculs de la part des gouvernements sur ces questions<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> Communication de la Commission européenne, « Renforcer le processus d'adhésion – Une perspective européenne crédible pour les Balkans occidentaux », <https://www.eesc.europa.eu/fr/our-work/opinions-information-reports/opinions/renforcer-le-processus-d'adhesion-une-perspective-europeenne-credible-pour-les-balkans-occidentaux>.

<sup>8</sup> Établi par le règlement (UE) 2020/2092 du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union, le nouveau mécanisme doit être activé par la Commission européenne en cas de constat d'une violation avérée de l'État de droit, qui compromettrait la bonne utilisation des fonds européens dans un État membre. La Commission peut également choisir de déclencher le mécanisme de manière préventive, s'il existe un risque clair et sérieux de violation de l'État de droit. Une fois le dispositif activé et des sanctions proposées, il revient au Conseil de l'UE d'adopter des mesures en se prononçant à la majorité qualifiée, dans un délai d'un mois (trois mois dans des cas exceptionnels). En effet, le mécanisme de conditionnalité vise un double objectif : sanctionner financièrement les États coupables de violations de l'État de droit, et éviter que le budget européen ne soit utilisé à mauvais escient par des gouvernements agissant en contradiction avec les valeurs de l'Union. Le règlement du 16 décembre 2020 a été adopté dans le but de contourner les blocages politiques au déclenchement de la procédure prévue à l'article 7 du TUE, qui prévoit un régime de sanctions en cas de violation des valeurs européennes et de l'État de droit, mais qui doit être décidé à l'unanimité par les vingt-sept moins une voix.

<sup>9</sup> Règlement (UE) 2021/1529 du 15 septembre 2021.

Selon les autorités européennes, « la nouvelle génération de l'IAP renforcera la transformation démocratique, normative et socioéconomique des pays qui aspirent à devenir membres de l'UE. Elle offre un soutien plus intelligent, mieux ciblé, plus visible et durable aux pays candidats et candidats potentiels sur leur chemin vers l'UE »<sup>10</sup>. La nécessité du changement de méthodologie en matière de négociation d'adhésion, avec la constitution de « groupes » de chapitres de négociation<sup>11</sup> et l'établissement du principe de conditionnalité du versement des aides à ce titre, apparaît clairement dans le rapport de la Cour des comptes européenne, qui met en évidence à la fois les résultats insatisfaisants obtenus par les six pays dans le domaine de l'État de droit, malgré un financement conséquent et continu tout au long de la période 2014-2020 (I) et les failles dans le processus d'évaluation par les institutions européennes des projets de réformes portés par les États des Balkans occidentaux et dans le suivi de leur mise en œuvre (II).

### **I – La confirmation du faible impact des aides reçues et d'obstacles persistants à l'accomplissement de progrès dans le domaine de l'État de droit**

---

<sup>10</sup> Parlement européen, communiqué de presse du 2 juin 2021, <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20210531IPR05115/accord-politique-sur-le-financement-2021-2027-des-pays-candidats-a-l-adhesion>.

<sup>11</sup> Le groupe thématique sur les « fondamentaux » (État de droit, critères économiques et réforme de l'administration publique) joue un rôle central. Les chapitres de ce groupe sont les premiers ouverts et les derniers fermés, et des progrès suffisants doivent être enregistrés dans les domaines en question avant que d'autres groupes ne puissent être ouverts. La nouvelle méthodologie relative au processus d'adhésion reprend, entre autres, les principes du recours systématique à des missions spécifiques d'évaluation par les pairs, de l'extension des missions de conseil sur l'État de droit à tous les pays et de la mise en place de plans d'action détaillés en matière d'État de droit.

À travers le concept de l'État de droit, qualifié par la Commission européenne de « clé de voûte de toute démocratie constitutionnelle moderne »<sup>12</sup>, l'Union européenne cible un large éventail de domaines : la mise en place de tribunaux indépendants et de systèmes judiciaires et pénitentiaires modernes ; le renforcement des capacités des institutions judiciaires ; la promotion de la bonne gouvernance par la lutte contre la corruption ; le renforcement du contrôle et de la surveillance civils des systèmes judiciaires ; la protection et la promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales ; l'amélioration de l'accès à la justice.

En procédant à l'évaluation des progrès enregistrés dans chacun de ces domaines, la Cour des comptes européenne a constaté que l'action de l'Union européenne avait contribué à la mise en place de réformes concernant des questions techniques et opérationnelles, telles que l'amélioration des infrastructures qui ont eu un impact favorable sur l'efficacité des tribunaux et du système judiciaire dans son ensemble. En Bosnie-Herzégovine, par exemple, la création de nouveaux espaces de bureaux a permis de nommer des juges et agents supplémentaires, ce qui n'avait pas été possible auparavant en raison du manque de locaux. En conséquence, le nombre de dossiers en attente de jugement a été réduit d'environ 20 %.

Des résultats positifs ont été enregistrés en Serbie également, où le projet de réforme du système judiciaire a porté sur l'introduction de méthodes nouvelles et améliorées de travail. Dans les trente tribunaux où le projet a été mis en œuvre à titre expérimental, a été constatée une baisse de près de 60 % du nombre d'affaires en instance, passant de 1 399

---

<sup>12</sup> Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la protection du budget de l'Union en cas de défaillance généralisée de l'État de droit dans un État membre, COM(2018) 324 final du 2 mai 2018, p. 1.

481 à 571 233. Compte tenu des résultats obtenus, les nouvelles pratiques ont été introduites dans les autres tribunaux.

Au Monténégro, la réforme visant la mise en œuvre de règles éthiques et des plans d'intégrité en matière de poursuite des crimes économiques a contribué à améliorer le cadre du Bureau du Procureur général de l'État monténégrin, ce qui a permis à l'institution de satisfaire aux recommandations formulées par le GRECO.

Dans le cadre de son audit, la Cour des comptes européenne a toutefois constaté l'existence de problèmes de durabilité des projets d'ordre technique et opérationnel. Dans de nombreux cas, le prolongement des réformes a été conditionné à la poursuite du soutien financier de l'Union européenne. Il existe donc un vrai problème en ce qui concerne l'appropriation des projets, la faiblesse des capacités financières et institutionnelles constituant un véritable obstacle. Celui-ci n'est pas le seul. La situation constatée est également liée à de faibles niveaux de volonté politique, à une résistance institutionnelle au changement et à une participation insuffisante, voire à une marginalisation, de la société civile.

Un contexte qui est peu propice à la mise en œuvre de réformes de fond visant à renforcer l'indépendance des magistrats et à permettre de lutter efficacement contre la corruption systémique, qui reste très problématique dans l'ensemble de la région. En Serbie, au cours des années 2019 et 2020, plusieurs juges ont demandé à être exemptés de statuer sur des affaires impliquant des responsables politiques locaux, invoquant des pressions exercées sur eux-mêmes ainsi que sur leurs familles<sup>13</sup>. Au cours de l'année 2020, a été adoptée la loi sur les procédures spéciales relatives aux projets d'infrastructures, exemptant des règles sur les marchés publics les

---

<sup>13</sup> Commission européenne, *Rapport 2020 sur la Serbie*, p. 20.

projets considérés comme revêtant une « importance stratégique », procédure qui augmente le risque de corruption<sup>14</sup>.

Au Monténégro, la réforme du Conseil des procureurs, les décisions du Conseil de la magistrature sur la reconduction de sept présidents de tribunaux pour un troisième mandat consécutif, malgré la limite de deux mandats imposée par la loi, et l'incapacité du Parlement à dégager une majorité qualifiée concernant la nomination de magistrats de haut niveau indiquent que les services judiciaires et ceux chargés des poursuites restent vulnérables aux ingérences politiques<sup>15</sup>.

Les indicateurs de corruption de *Transparency International* et de la Banque mondiale confirment que, bien que l'action de l'Union européenne en faveur des réformes dure depuis des années, la captation de l'État et la corruption généralisée n'ont pas été maîtrisées. Compte tenu de la situation, les institutions européennes encouragent le recours à des réformes radicales, comme c'est le cas en Albanie, avec la mise en œuvre de la procédure d'évaluation générale des magistrats et des agents du système judiciaire, ayant conduit à une paralysie totale du fonctionnement de la Cour suprême et de la Cour constitutionnelle en raison de l'impossibilité de justifier la provenance de leurs biens<sup>16</sup>.

Dans le domaine de la liberté d'expression, aucune amélioration n'a été non plus constatée, à l'exception du Kosovo et de la Macédoine du Nord. La Cour des comptes européenne souligne que les derniers rapports annuels de la Commission sur l'élargissement montrent

---

<sup>14</sup> *Transparency Serbia, Rapport 2020*.

<sup>15</sup> *Freedom House, Nations in Transit, Monténégro, 2020*.

<sup>16</sup> Pour une analyse plus détaillée de cette réforme, voir N. Danelciuc-Colodrovski, « La réforme du système judiciaire en Albanie en vue d'éradiquer la corruption, un modèle pour les autres pays de l'Est ? », *Lettre de l'Est*, n° 25-2021, p. 39-56, [https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/lettre\\_de\\_lest\\_25.pdf](https://dice.univ-amu.fr/sites/dice.univ-amu.fr/files/public/lettre_de_lest_25.pdf).

que, depuis 2015, la Bosnie-Herzégovine, le Monténégro et la Serbie n'ont accompli aucune réforme pour renforcer l'indépendance des médias. Les journalistes continuent de faire l'objet d'intimidations, de menaces sur les réseaux sociaux, voire d'agressions physiques, sans être suivies d'enquêtes effectives. Le paysage médiatique reste très clivé et les mécanismes d'autorégulation sont faibles.

Le même constat décevant a été fait en ce qui concerne la participation de la société civile dans l'élaboration des politiques publiques et la prise des décisions. Malgré le soutien fourni par l'Union européenne dans l'élaboration d'un cadre de coopération formelle entre le gouvernement et la société civile et sa mise en place dans tous les pays des Balkans occidentaux, la société civile ne joue pas à l'heure actuelle un rôle suffisamment important, sauf en Macédoine du Nord et, dans une certaine mesure, au Monténégro, où les délégations de l'Union Européenne font état de récentes améliorations relatives à l'environnement dans lequel opère la société civile.

En ce qui concerne l'Albanie et la Serbie, au regard des informations recueillies dans le cadre de l'audit, la Cour des comptes européenne a pu conclure que la consultation se faisait au cas par cas et que les recommandations de la société civile étaient souvent ignorées dans les versions finales des documents. De l'avis de la Cour, ces résultats peu concluants sont également dus à l'absence d'un contrôle plus rigoureux de la part de l'Union européenne de la manière dont les aides versées sont utilisées et de l'efficacité des politiques de réforme.

## **II – L'identification de failles dans les politiques de contrôle de l'Union européenne de l'utilisation des aides financières octroyées**

À l'issue de son audit, la Cour des comptes européenne a conclu que la Commission doit définir ses priorités politiques, en se fondant sur des appréciations spécifiques par pays, en fonction des principaux obstacles à l'amélioration de l'État de droit y existant.

La Cour a, par exemple, identifié l'absence d'une coordination entre les informations figurant dans les rapports annuels sur la situation de l'État de droit dans chaque pays, publiés par la Commission, et la conception du futur soutien au titre de l'IAP. Dans lesdits rapports, figurent toutes les informations relatives à la réalisation, au cours de l'année écoulée, des réformes dans les domaines définis dans les documents de planification et les déclarations politiques concernant l'IAP, telles que les modifications de la législation existante, l'adoption d'une nouvelle législation conforme aux normes de l'Union européenne ou aux recommandations du Conseil de l'Europe. Comme elles mettent en évidence certains besoins importants dans le domaine de l'État de droit, ces évaluations devraient être utilisées pour la conception du futur soutien au titre de l'IAP, pratique qui fait défaut pour le moment.

La Cour des comptes a aussi constaté une évaluation insuffisante de la part de la Commission des indicateurs de suivi figurant dans les programmes IAP. À titre d'exemple pourrait être cité le cas de la participation de la société civile à l'élaboration des politiques publiques et à la prise de décision. En effet, au cours de la période couvrant la mise en œuvre de l'IAP II, la Commission a renforcé son soutien financier aux organisations de la société civile au titre du Fonds européen pour la démocratie et d'autres instruments. Pourtant, la situation existant dans les six pays des Balkans occidentaux montre l'absence de progrès dans ce domaine,

voire une marginalisation de la société et, dans le même temps, l'indicateur de suivi n° 3 de l'IAP II concernant le pourcentage de processus d'élaboration de politiques et de réformes liées à l'adhésion pour lesquels la société civile est effectivement consultée – qui relève de l'objectif spécifique n° 1 relatif aux réformes politiques – n'a jamais été utilisé par la Commission dans ses rapports, ce qui affaiblit, de l'avis de la Cour des comptes, le suivi des progrès réalisés dans ce domaine<sup>17</sup>.

Une telle absence a été également constatée à la lecture des procès-verbaux des réunions des sous-comités sur la justice, la liberté et la sécurité. À l'exception de l'Albanie, l'Union européenne n'a pas systématiquement abordé la question du rôle des organisations de la société civile lors de ces réunions, alors qu'elles jouent un rôle clé pour garantir l'obligation des gouvernements nationaux de rendre des comptes et de respecter le principe de transparence.

La Cour des comptes européenne regrette aussi la non-utilisation des clauses de conditionnalité prévues dans le règlement IAP II. Le premier type de conditions prévoyait le recours à la récompense de performance, un mécanisme d'incitation financière pour les bénéficiaires ayant réalisé des progrès particuliers en vue de satisfaire aux critères d'adhésion et/ou fait preuve d'un déploiement efficace de l'aide de préadhésion.

Le second consistait en l'introduction d'exigences supplémentaires pour le versement progressif de l'aide. La Commission a imposé de telles exigences uniquement dans deux des six pays des Balkans occidentaux. Au Kosovo, le comité

---

<sup>17</sup> Cour des comptes européenne, *Soutien de l'UE à l'État de droit dans les Balkans occidentaux : malgré des efforts, des problèmes fondamentaux persistent*, Rapport spécial 01/2022, p. 21-22, [https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22\\_01/SR\\_ROL-Balkans\\_FR.pdf](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR22_01/SR_ROL-Balkans_FR.pdf).

de suivi IAP a subordonné toute future aide financière de l'Union européenne à la réalisation des réformes, notamment dans les domaines de l'administration publique et de la gestion des finances publiques<sup>18</sup>. En Bosnie-Herzégovine, la Commission a fixé des conditions spécifiques visant à relancer les réformes qui étaient bloquées dans les domaines de l'indépendance du pouvoir judiciaire et de son obligation de rendre des comptes.

La conditionnalité peut donc être utilisée pour pousser aux réformes, mais les travaux d'audit ont fait apparaître que la Commission ne l'a pas fait systématiquement, alors que des retards importants dans la mise en œuvre des réformes prévues étaient enregistrés. En Serbie par exemple, dès 2014, l'accord de stabilisation et d'association UE-Serbie soulignait la nécessité d'adopter des réformes constitutionnelles dans le secteur de la justice. Le programme d'action 2016 de l'IAP II, intitulé « Soutien aux réformes du secteur de la justice » a été déployé en appui de la mise en œuvre du plan d'action relevant du chapitre 23 et visant à faire en sorte que le système judiciaire soit indépendant. Le texte n'a été adopté que le 21 septembre 2021 et il doit encore être soumis à référendum. Force est donc de constater qu'en sept ans, aucune avancée en matière de garantie de l'indépendance de la justice n'a été de facto menée.

Cet exemple montre la nécessité de subordonner toute future aide financière de l'Union européenne aux résultats des réformes. Or, la Commission n'a recouru à cette technique qu'à titre exceptionnel, intervenue plutôt comme une sanction, tel que fut le cas en Bosnie-Herzégovine. En effet, au cours des quinze dernières années, l'Union européenne a octroyé plus de 60 millions d'euros en faveur de l'appareil judiciaire en Bosnie-Herzégovine

---

<sup>18</sup> Conclusions des réunions du comité de suivi de l'IAP pour le Kosovo de mars 2018 et avril 2019.

dans le but de renforcer l'État de droit. Environ 18,8 millions d'euros de cette aide financière ont été versés sous la forme de subventions directes au Conseil supérieur de la magistrature et du ministère public. Cependant, selon la Commission, ce dernier n'a pas fait preuve de suffisamment d'ambition pour mener des réformes et veiller à ce que les actions financées par l'Union européenne qu'il entreprend soient suffisamment durables.

Dans son rapport sur l'élargissement de 2020, la Commission a conclu que les autorités et le pouvoir judiciaire bosniens n'avaient pris aucune mesure pour répondre aux principales priorités liées à l'État de droit. En conséquence, le 19 janvier 2021, elle informait les institutions compétentes que la poursuite du soutien financier accordé en 2017 au titre de la subvention IAP II serait réévaluée. De même, le soutien accordé au titre de la subvention de 2019 a été scindé en deux parties, la seconde convention de subvention ayant été subordonnée à la bonne mise en œuvre de la première.

La méthode généralement utilisée par l'Union européenne est celle de la récompense de performance, c'est-à-dire l'octroi des tranches de financement supplémentaires au titre de l'IAP II au regard des progrès enregistrés. Toutefois, aucune disposition ou condition ne liait l'absence de progrès, voire le recul, à une baisse du soutien octroyé dans des domaines spécifiques, tels que les infrastructures ou le développement rural, où l'intensité de l'aide est forte. Or, ces exigences supplémentaires peuvent s'avérer plus efficace, les autorités nationales se retrouvant dans l'obligation de corriger le tir pour éviter une réduction immédiate des aides. De même, l'IAP II ne prévoyait pas explicitement, tel que c'était le cas dans le premier instrument IAP, de suspendre l'aide si un pays bénéficiaire ne respectait pas des principes fondamentaux tels que la

démocratie, l'État de droit et les droits de l'homme.

Ceci permet d'établir l'existence d'un problème dans la conception même des projets IAP. En effet, la Commission, censée détecter les risques et concevoir les garanties nécessaires dans le cadre de son soutien financier, a omis leur existence au moment de la rédaction de l'IAP II, alors qu'elle en avait une parfaite connaissance, notamment dans le cas des six pays des Balkans occidentaux.

Ce type d'omissions entraîne deux types de conséquences. D'une part, est enregistré un rallongement du processus des négociations, qui est d'ores et déjà établi par rapport aux négociations précédentes. À titre d'exemple, le Monténégro et la Serbie, qui négocient respectivement depuis 2012 et 2014, n'ont provisoirement clôturé les négociations que sur deux et trois chapitres.

D'autre part, l'absence d'une évaluation ferme de l'adoption des réformes nécessaires et de leur mise en œuvre effective non seulement freine toute évolution dans le domaine de l'État de droit, mais entraîne la fragilisation des acquis enregistrés. La communication de 2018 de la Commission européenne sur l'élargissement et les Balkans occidentaux – dans laquelle elle a clairement reconnu la gravité de la situation en matière d'État de droit dans la région, en déclarant que les pays concernés présentaient « des symptômes évidents de captation de l'État, dont des liens avec la criminalité organisée et une corruption à tous les niveaux du gouvernement et de l'administration, ainsi que l'important enchevêtrement d'intérêts publics et privés »<sup>19</sup> – en constitue la preuve. Ces constats sont d'ailleurs confirmés dans les rapports annuels des différentes

---

<sup>19</sup> COM(2018) 65 final du 6 février 2018.



organisations non-gouvernementales ou les études doctrinales portant sur le sujet<sup>20</sup>.

Connaissant la situation réelle, le Parlement européen a préconisé, dans son document de prise de position du 27 mars 2019, un durcissement des règles de conditionnalité, avec la mise en place d'une clause de suspension réaliste, visant à pénaliser tout recul dans les domaines de la démocratie, de l'État de droit et du respect des droits de l'homme<sup>21</sup>. Le règlement relatif à l'IAP III a prévu le renforcement de la conditionnalité<sup>22</sup>, mais il ne décrit pas clairement l'incidence que cela aura sur l'octroi des financements.

C'est l'une des causes des longues négociations ayant dû être menées pour la validation de l'IAP III et c'est la raison pour laquelle la Cour des comptes européenne insiste dans son rapport paru en janvier 2022 sur la nécessité pour la Commission d'élaborer des cadres logiques robustes pour tous les projets financés au titre de l'IAP comprenant des indicateurs de réalisation et d'effet clairement définis, ainsi que d'accroître le recours aux missions de suivi axées sur les résultats pour les projets financés au titre de l'IAP III dans le domaine de l'État de droit.

Le rapport de la Cour constitue aussi un signal pour les pays candidats ou souhaitant devenir candidats à l'adhésion à l'Union européenne, qui doivent savoir que cet engagement n'implique pas uniquement le bénéfice des aides financières mais également la

responsabilité de la réalisation des réformes promises et le respect des valeurs fondamentales auxquelles est attachée l'organisation qu'ils veulent intégrer.

#### **Nataşa DANELCIUC-COLODROVSCHI**

*Docteure en droit public, Chargée d'enseignements à SciencesPo Aix, Professeure invitée à l'Université d'État « A. Russo » de Bălți (Moldavie)*

---

<sup>20</sup> F. Bieber, *The Rise of Authoritarianism in the Western Balkans*, 2020, p. 139; J. Džankić, S. Keil, M. Kmezić, *The Europeanisation of the Western Balkans: A Failure of EU Conditionality?*, 2018, p. 89; M. Kmezič, *Rule of law and democracy in the Western Balkans: addressing the gap between policies and practice*, *Southeast European and Black Sea Studies*, 2020, p. 1-2.

<sup>21</sup> Résolution législative du Parlement européen du 27 mars 2019 sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III).

<sup>22</sup> Règlement (UE) 2021/1529 instituant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III).