Parlement européen
2024-2029

Commission des affaires étrangères

2025/2019(INI)

10.2.2025

PROJET DE RAPPORT

sur les rapports 2023 et 2024 de la Commission sur le Kosovo
(2025/2019(INI))

Commission des affaires étrangères

Rapporteur: Riho Terras

PR_INI

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 10

ANNEX: ENTITIES OR PERSONS FROM WHOM THE RAPPORTEUR HAS RECEIVED INPUT 11

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les rapports 2023 et 2024 de la Commission sur le Kosovo
(2025/2019(INI))

Le Parlement européen,

– vu l'accord de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique, d'une part, et le Kosovo, d'autre part[1], qui est entré en vigueur le 1er avril 2016,

– vu la demande d'adhésion du Kosovo à l'Union européenne du 15 décembre 2022,

– vu la demande d'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe du 12 mai 2022,

– vu l'accord-cadre entre l'Union européenne et le Kosovo établissant les principes généraux de la participation du Kosovo aux programmes de l'Union[2], en vigueur depuis le 1er août 2017,

– vu le règlement (UE) 2021/1529 du Parlement européen et du Conseil du 15 septembre 2021 instituant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III)[3],

– vu le règlement (UE) 2024/1449 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant une facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux[4],

– vu les conclusions de la présidence à l'issue de la réunion du Conseil européen qui s'est tenue à Thessalonique les 19 et 20 juin 2003,

– vu les déclarations des sommets UE-Balkans occidentaux du 13 décembre 2023 et du 18 décembre 2024, qui se sont tous deux tenus à Bruxelles,

– vu le processus de Berlin lancé le 28 août 2014,

– vu la communication de la Commission du 5 février 2020 intitulée «Renforcer le processus d'adhésion – Une perspective européenne crédible pour les Balkans occidentaux» (COM(2020)0057),

– vu la communication de la Commission du 6 octobre 2020 intitulée «Un plan économique et d'investissement pour les Balkans occidentaux» (COM(2020)0641),

– vu la communication de la Commission du 8 novembre 2023 intitulée «Communication de 2023 sur la politique d'élargissement de l'UE» (COM(2023)0690), accompagnée du document de travail des services de la Commission intitulé «Kosovo 2023 Report»

[1] JO L 71, du 16.3.2016, p. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2016/342/oj.
[2] JO L 195, du 27.7.2017, p. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2017/1388/oj.
[3] JO L 330, du 20.9.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj.
[4] JO L, 2024/1449 du 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.

(Rapport 2023 concernant le Kosovo) (SWD(2022)0692),

– vu la communication de la Commission du 8 novembre 2023 intitulée «Un nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux» (COM(2023)0691),

– vu la communication de la Commission du 20 mars 2024 sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement (COM(2024)0146),

– vu la communication de la Commission du 30 octobre 2024 intitulée «Communication de 2024 sur la politique d'élargissement de l'UE» (COM(2024)0690), accompagnée du document de travail des services de la Commission intitulé «Kosovo 2024 Report» (Rapport 2024 concernant le Kosovo) (SWD(2022)0692),

– vu la synthèse et les évaluations par pays de la Commission du 31 mai 2023 et du 13 juin 2024 en ce qui concerne le programme de réforme économique du Kosovo,

– vu les conclusions communes du dialogue économique et financier entre l'Union européenne et les Balkans occidentaux et la Turquie, adoptées par le Conseil le 16 mai 2023, et les conclusions communes du dialogue économique et financier entre l'Union européenne et les partenaires des Balkans occidentaux, la Turquie, la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine, adoptées par le Conseil le 14 mai 2024,

– vu la résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'Organisation des Nations unies du 10 juin 1999, l'avis consultatif de la Cour internationale de justice du 22 juillet 2010 sur la conformité de la déclaration d'indépendance unilatérale du Kosovo avec le droit international et la résolution 64/298 de l'Assemblée générale des Nations unies du 9 septembre 2010 reconnaissant la teneur dudit avis et saluant la volonté de l'Union de faciliter le dialogue entre la Serbie et le Kosovo,

– vu le premier accord de principe régissant la normalisation des relations entre les gouvernements de la Serbie et du Kosovo, conclu le 19 avril 2013, les accords du 25 août 2015 et le dialogue en cours facilité par l'Union européenne en vue de la normalisation des relations entre la Serbie et le Kosovo,

– vu l'accord de Bruxelles du 27 février 2023 et l'accord d'Ohrid du 18 mars 2023, ainsi que l'annexe relative à sa mise en œuvre,

– vu la décision (PESC) 2023/1095 du Conseil du 5 juin 2023 modifiant l'action commune 2008/124/PESC relative à la mission «État de droit» menée par l'Union européenne au Kosovo (EULEX Kosovo)[5], qui prolongeait le mandat de la mission jusqu'au 14 juin 2025,

– vu le règlement (UE) 2023/850 du Parlement européen et du Conseil du 19 avril 2023 modifiant le règlement (UE) 2018/1806 fixant la liste des pays tiers dont les ressortissants sont soumis à l'obligation de visa pour franchir les frontières extérieures des États membres et la liste de ceux dont les ressortissants sont exemptés de cette

[5] JO L 146/22, du 6.6.2023, p. 22, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2023/1095/oj.

obligation (Kosovo)[6],

– vu le rapport final de la mission d'observation électorale de l'Union européenne sur les élections municipales organisées en 2021 au Kosovo,

– vu la quatrième réunion du Conseil de stabilisation et d'association entre l'Union européenne et le Kosovo, qui s'est tenue le 7 décembre 2021 à Bruxelles,

– vu ses résolutions antérieures sur le Kosovo,

– vu les recommandations communes adoptées lors de la douzième réunion de la commission parlementaire de stabilisation et d'association UE-Monténégro, qui s'est tenue le 9 décembre 2024,

– vu l'indice de perception de la corruption de 2023 de Transparency International,

– vu l'article 55 de son règlement intérieur,

– vu le rapport de la commission des affaires étrangères (A10-0000/2025),

A. considérant que la politique d'élargissement constitue l'un des instruments de politique étrangère les plus efficaces de l'Union et l'une des politiques qui ont donné le plus de résultats pour ce qui est de favoriser et d'encourager des réformes fondamentales;

B. considérant que la démocratie et l'état de droit sont les valeurs fondamentales sur lesquelles repose l'Union;

C. considérant que chaque pays concerné par l'élargissement est jugé en fonction de ses spécificités et que la mise en œuvre des réformes nécessaires conditionne le calendrier et permet de se prononcer sur les progrès réalisés sur la voie de l'adhésion;

D. considérant que l'Union est le principal pourvoyeur de soutien financier au Kosovo;

Engagement en faveur de l'adhésion à l'Union européenne

1. salue l'engagement du Kosovo en faveur de l'adhésion à l'Union européenne, qui reflète un choix géopolitique stratégique clair et le soutien résolu de ses citoyens à la trajectoire européenne du Kosovo;

2. se déclare à nouveau fermement convaincu que l'avenir du Kosovo réside dans l'Union et que tous les efforts déployés pour sortir le Kosovo de la «zone grise» sont dans l'intérêt de la population des deux parties, en particulier dans le contexte de la rivalité croissante avec les régimes autoritaires;

3. soutien la demande d'adhésion du Kosovo à l'Union; demande aux États membres de l'Union qui n'ont pas encore reconnu l'indépendance du Kosovo de le faire sans délai;

4. se félicite de la libéralisation du régime des visas, convenue en décembre 2022 et en vigueur depuis le 1er janvier 2024, témoin concret des relations toujours plus étroites du

[6] JO L 110, du 25.4.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/850/oj.

Kosovo avec l'Union européenne;

5. prend acte des progrès tangibles accomplis en ce qui concerne la justice, la liberté et la sécurité, la lutte contre la criminalité organisée et la mise en place d'une économie de marché viable; regrette que les progrès réalisés dans le domaine de l'état de droit restent limités;

6. salue l'alignement en cours du Kosovo sur la politique étrangère et de sécurité de l'Union, en particulier sa condamnation ferme de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine et sa mise en œuvre des mesures restrictives de l'Union à l'encontre de la Russie et de la Biélorussie;

7. demande la levée immédiate des mesures prises par l'Union à l'encontre du Kosovo, qui ne sont plus justifiées et sont en contradiction avec l'engagement démontré du Kosovo en faveur des valeurs européennes et de l'alignement sur les politiques de l'Union;

8. réaffirme son soutien à la demande d'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe et au projet du pays d'adhérer au programme de partenariat pour la paix de l'OTAN;

Démocratie et état de droit

9. se félicite des progrès importants accomplis aux fins de donner suite à la plupart des recommandations émises de longue date par la mission d'observation électorale de l'Union (MOE UE) et de présenter une loi consensuelle sur les élections législatives; note que ces progrès constituent une base adéquate pour la tenue d'élections démocratiques, conformément aux normes internationales et régionales; remarque qu'à la suite d'une invitation de la présidente du Kosovo, l'Union a déployé une mission d'observation électorale, à laquelle participe une délégation d'observateurs composée de députés au Parlement européen, en vue d'observer les élections législatives organisées au Kosovo le 9 février 2025;

10. se félicite de l'adoption de la loi sur le bureau du procureur spécial et des progrès accomplis en ce qui concerne le jugement des affaires de corruption, et souligne que les contraintes en matière de ressources et le manque d'impartialité continuent d'influer sur les résultats obtenus;

11. constate avec inquiétude que le classement du Kosovo dans l'indice de perception de la corruption demeure insatisfaisant; souligne que pour gagner la confiance des citoyens, il convient non seulement de mener des réformes législatives, mais également de présenter des résultats visibles en matière d'enquêtes, de poursuites et de condamnations dans les affaires de corruption;

12. se déclare vivement préoccupé par les vulnérabilités systémiques du système judiciaire kosovar, notamment en ce qui concerne l'indépendance du système judiciaire et le respect de la séparation des pouvoirs; exprime une nouvelle fois son inquiétude en ce qui concerne le retard pris dans des procès et les critiques formulées par des représentants gouvernementaux à l'égard de décisions judiciaires spécifiques;

13. se félicite de la participation des Serbes du Kosovo aux élections législatives et encourage leurs représentants élus à jouer un rôle actif dans le cadre législatif du

Kosovo, afin de contribuer à l'avenir prospère du pays;

14. note l'augmentation constante des mises en accusation et des condamnations visant la criminalité organisée, mais souligne que les parquets et la police doivent renforcer leur action commune contre les groupes et réseaux criminels; se déclare préoccupé par les enjeux en matière de sécurité dans le nord du Kosovo, en particulier à la suite de l'attaque de Banjska/Banjskë de septembre 2023, qui a mobilisé d'importantes ressources policières;

15. réaffirme son engagement à maintenir et à renforcer sa coopération avec l'Assemblée du Kosovo et ses membres aux fins de promouvoir les processus démocratiques liés à la trajectoire d'adhésion du Kosovo, en utilisant les outils et initiatives de soutien à la démocratie du Parlement; estime que ce partenariat peut être redynamisé et renforcé à la suite des élections qui se sont tenues le 9 février 2025;

16. condamne les graves incidents liés à la sécurité qui se sont produits dans le nord du Kosovo fin novembre 2024, l'acte le plus grave étant survenu près du village de Varage à Zubin Potok, où des engins explosifs ont endommagé le canal principal du système Iber-Lepenc; exprime son soutien aux institutions kosovares en ce qui concerne la conduite d'une enquête exhaustive sur ces actions criminelles afin que les auteurs puissent être traduits en justice;

Libertés fondamentales et droits de l'homme

17. note que le Kosovo dispose du cadre institutionnel nécessaire à la promotion et à la protection des droits de l'homme; souligne toutefois qu'en raison de ressources humaines et financières limitées, la protection des droits de l'homme reste insuffisante;

18. prend acte de l'environnement médiatique pluraliste du Kosovo et souligne le rôle de la commission indépendante des médias, dont l'autonomie décisionnelle doit être strictement garantie; demande une plus grande transparence en matière de propriété des médias et de leur financement en vue de renforcer l'indépendance et le pluralisme des médias;

19. se déclare vivement préoccupé par l'augmentation significative des attaques contre des journalistes et des poursuites stratégiques altérant le débat public (cas de poursuites-bâillons);

Réconciliation et relations de bon voisinage

20. salue l'engagement du Kosovo dans un certain nombre d'initiatives de coopération régionale et l'encourage à intensifier ses efforts de réconciliation et à rechercher des solutions aux différends passés;

21. réaffirme son plein appui au dialogue mené grâce à la médiation de l'Union, et salue la nomination de Peter Sørensen en tant que représentant spécial de l'Union européenne pour le dialogue entre Belgrade et Pristina;

22. rappelle l'importance d'un engagement constructif de la part des autorités aussi bien kosovares que serbes afin de parvenir à un accord de normalisation global et

juridiquement contraignant; appelle la Serbie comme le Kosovo à éviter les actions unilatérales susceptibles d'exacerber les tensions; demande que tous les accords passés soient respectés et pleinement mis en œuvre, y compris la mise en place de l'association/la communauté des municipalités à majorité serbe; invite les parties aux négociations à rétablir le plein fonctionnement de toutes les institutions kosovares;

23. attend du Kosovo et de la Serbie qu'ils coopèrent pleinement et prennent toutes les mesures nécessaires pour appréhender et traduire rapidement en justice les auteurs de l'attaque terroriste de Banjska en 2023; déplore que la Serbie n'ait toujours pas poursuivi les coupables, en particulier Milan Radoičić, le vice-président du parti Srpska Lista; réaffirme que les auteurs de l'attaque terroriste de Zubin Potok doivent eux aussi répondre de leurs actes et comparaître sans délai devant la justice;

24. invite la vice-présidente de la Commission et haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, de même que la Commission, à assumer un rôle plus proactif à la tête du processus de dialogue; plaide pour que le Parlement européen se voit confier un rôle accru dans la facilitation du dialogue;

25. condamne toutes les actions qui nuisent à la stabilité et mettent en péril le processus de réconciliation, notamment les tensions dans le nord du Kosovo; rappelle que les deux parties doivent mettre pleinement en œuvre tous les accords conclus et éviter toute action unilatérale susceptible d'exacerber les tensions; invite la police kosovare à garantir le plein respect de toutes les exigences en matière d'état de droit et de droits de l'homme, et à assurer le déploiement d'effectifs représentatifs sur le plan ethnique, conformément aux exigences légales, dans le nord du Kosovo; rappelle la responsabilité partagée de tous les citoyens du Kosovo en ce qui concerne le maintien de la paix et de l'état de droit;

Réformes socioéconomiques

26. se félicite de la participation active du Kosovo à la mise en œuvre du nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux, qui vise à approfondir les réformes liées à l'Union et à réduire l'écart socio-économique entre les États membres de l'Union et les pays des Balkans occidentaux;

27. salue les progrès accomplis par le Kosovo en ce qui concerne l'établissement d'une économie de marché viable et l'encourage à mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires afin de remédier aux problématiques budgétaires;

28. prend acte des progrès limités accomplis par le Kosovo dans la transformation numérique des services publics; souligne que le pays doit s'aligner sur la législation numérique de l'Union;

29. prie instamment le gouvernement kosovar de garantir un meilleur accès aux services de santé; constate que le Kosovo occupe encore l'avant-dernier rang des pays de la région du point des dépenses de santé;

Énergie, environnement, développement durable et connectivité

30. constate que le Kosovo a accompli certains progrès en matière de sécurité de

l’approvisionnement énergétique, mais que le pays reste fortement tributaire de centrales électriques obsolètes et très polluantes, ce qui présentent des risques sérieux pour la santé et l’environnement; observe que le Kosovo doit veiller à la mise en œuvre rapide de son programme énergétique pour la période 2022-2025 afin d’atteindre ses objectifs ambitieux;

31. prie instamment le Kosovo de renforcer le respect des plafonds d’émission, d’améliorer l’intégration des considérations environnementales dans les politiques sectorielles et d’adopter les mesures nécessaires en matière de réduction de la pollution et de gestion des déchets, conformément aux normes internationales;

°

° °

32. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au président du Conseil européen, à la Commission, à la vice-présidente de la Commission/haute représentante de l’Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, aux gouvernements et aux parlements des États membres, ainsi qu’à la présidente, au gouvernement et à l’Assemblée nationale du Kosovo.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Le Parlement européen suit de près les évolutions politiques et socio-économiques au Kosovo et présente son rapport à la suite du rapport de suivi de la Commission européenne sur le Kosovo. Après le dernier rapport, adopté en 2023, le Parlement européen renouera avec sa tradition des rapports annuels, qui n'a pas pu être poursuivie en 2024 en raison des élections au Parlement européen et de la formation de la nouvelle Commission.

En résumé, en 2023 et 2024, le Kosovo a accompli des progrès notables en matière de réformes électorales, de résilience économique et de protection des droits fondamentaux. Toutefois, des difficultés subsistent en ce qui concerne la réforme du système judiciaire, la liberté des médias, l'efficacité de l'administration publique et la numérisation des services publics. Un engagement continu en faveur de réformes globales et d'une gouvernance inclusive est essentiel pour permettre au Kosovo de progresser sur la voie de son intégration européenne.

Le Kosovo est confronté à plusieurs problèmes hérités du passé, qui, pour être résolus, nécessitent la participation de l'ensemble de la région au plus large processus d'intégration à l'Union européenne. Le dialogue entre Belgrade et Pristina, qui a été lancé afin de trouver un compromis entre les parties, n'a malheureusement pas donné les résultats escomptés. La nouvelle Commission européenne, ainsi que le Parlement européen et les États membres, doivent absolument faire tout ce qui est en leur pouvoir pour garantir que le dialogue entre Pristina et Belgrade se poursuit avec une vigueur renouvelée. On ne peut donc que se féliciter de la nomination du nouveau représentant spécial, Peter Sørensen.

L'élargissement de l'Union européenne représente l'une des plus importantes réussites de l'Union et doit se poursuivre. L'objectif géopolitique plus général de l'élargissement est d'éliminer les «zones grises» de la carte de l'Europe. Les changements importants survenus dans le contexte de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine doivent renforcer la volonté de l'Union de faire face à des acteurs autoritaires mondiaux concurrents. La Russie et la Chine ont manifesté un grand intérêt pour les Balkans occidentaux.

Le rapporteur souhaite, au moyen du présent rapport, fournir une vue d'ensemble ainsi que l'évaluation par le Parlement européen des principales réalisations du Kosovo ainsi que des grands enjeux auquel il doit répondre aujourd'hui et dans un avenir proche. Il est cependant impossible de couvrir l'ensemble des défis et problématiques dans ce rapport. L'une des conditions préalables essentielles à l'élaboration de ce rapport a été la possibilité de se rendre au Kosovo dans le cadre d'une mission d'information et de rencontrer des représentants du gouvernement, des dirigeants de l'opposition et des représentants de la société civile. Le rapporteur est extrêmement reconnaissant des échanges très utiles qui ont eu lieu lors de la préparation de ce rapport avec des représentants de diverses institutions de l'Union européenne et d'organisations internationales.

ANNEX: ENTITIES OR PERSONS
FROM WHOM THE RAPPORTEUR HAS RECEIVED INPUT

Pursuant to Article 8 of Annex I to the Rules of Procedure, the rapporteur declares that he received input from the following entities or persons in the preparation of the draft report, prior to the adoption thereof in committee:

Entity and/or person
European External Action Service (EEAS)

The list above is drawn up under the exclusive responsibility of the rapporteur**(**s**)**.