Parlement européen
2024-2029

Commission des affaires étrangères

2025/2252(INI)

6.3.2026

PROJET DE RAPPORT

sur le rapport 2025 de la Commission concernant le Kosovo
(2025/2252(INI))

Commission des affaires étrangères

Rapporteur: Riho Terras

PR_INI

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 10

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur le rapport 2025 de la Commission concernant le Kosovo
(2025/2252(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], en vigueur depuis 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) 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 obligation[4], en ce qui concerne le Kosovo, permettant aux titulaires d'un passeport biométrique du Kosovo de bénéficier d'une exemption de visa à compter du 1er janvier 2024,

– 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[5],

– 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 sommets UE-Balkans occidentaux, qui se sont tenus à Sofia, à Zagreb et à Brdo pri Kranju respectivement en 2018, en 2020 et en 2021, ainsi que les déclarations adoptées à leur issue,

– vu la réunion des dirigeants des Balkans occidentaux qui s'est tenue le 1er juillet 2025 à

[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 110 du 25.4.2023, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/850/oj.
[5] JO L, 2024/1449, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.

Skopje (Macédoine du Nord), sur le plan de croissance pour les Balkans occidentaux,

– vu la déclaration du sommet UE-Balkans occidentaux du 17 décembre 2025,

– vu les conclusions de la présidence du 16 décembre 2025 sur l'élargissement,

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

– vu les conclusions de la présidence du sommet 2025 sur le processus de Berlin, qui s'est tenu le 22 octobre 2025,

– 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 «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 4 novembre 2025 intitulée «Communication de 2025 sur la politique d'élargissement de l'UE» (COM(2025)0690), accompagnée du document de travail des services de la Commission intitulé «Kosovo 2025 Report» (Rapport 2025 concernant le Kosovo) (SWD(2025)0752),

– vu le traité instituant la Communauté de l'énergie, signé à Athènes le 25 octobre 2005, qui vise à étendre les règles du marché intérieur de l'énergie de l'Union à l'Europe du Sud-Est,

– 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 l'alignement constant du Kosovo sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union,

– vu le premier accord de principe régissant la normalisation des relations entre la Serbie et le 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 présence et le mandat continus de la Force pour le Kosovo (KFOR), dirigée par l'OTAN, qui contribue encore et toujours à maintenir un environnement sûr et sécurisé ainsi que la liberté de circulation au Kosovo,

– vu la décision (PESC) 2025/1161 du Conseil du 5 juin 2025 modifiant l'action commune 2008/124/PESC relative à la mission «État de droit» menée par l'Union européenne au Kosovo (EULEX Kosovo)[6], qui a prorogé le mandat de la mission jusqu'au 14 juin 2027,

– vu le rapport définitif de la mission d'observation électorale de l'Union européenne sur les élections législatives organisées en 2025 au Kosovo,

– 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-Kosovo, qui s'est tenue le 9 décembre 2024,

– vu l'indice 2025 de perception de la corruption de Transparency International,

– vu le classement mondial 2025 de la liberté de la presse de Reporters sans frontières,

– vu l'article 55 de son règlement intérieur,

– vu le rapport de la commission des affaires étrangères (A10-0000/2026),

A. considérant que la politique d'élargissement constitue l'un des instruments les plus efficaces de la politique étrangère de l'Union européenne, de même qu'un investissement géopolitique stratégique dans la paix, la stabilité et la sécurité à long terme sur l'ensemble du continent;

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

C. considérant que chaque pays visé par l'élargissement est évalué sur ses mérites propres; que la mise en œuvre des réformes nécessaires et le respect de l'ensemble des critères et des valeurs européennes communes conditionnent le calendrier et permettent de se prononcer sur les progrès réalisés sur la voie de l'adhésion;

D. considérant que la voie du Kosovo vers l'adhésion à l'Union dépend également de la normalisation de ses relations avec la Serbie;

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

1. salue l'engagement constant du Kosovo en faveur de l'adhésion à l'Union européenne, qui reflète un choix géopolitique stratégique clair et un niveau élevé de soutien public à la trajectoire européenne du Kosovo;

2. réitère sa ferme conviction que l'avenir du Kosovo réside dans l'Union, en particulier dans le contexte des dynamiques géopolitiques actuelles dans la région, des bouleversements majeurs rapides dans la politique mondiale et de la rivalité croissante avec les régimes autoritaires;

[6] JO L, 2025/1161, 6.6.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2025/1161/oj.

3. salue la formation de la nouvelle Assemblée et du nouveau gouvernement du Kosovo, qui a eu lieu le 12 février 2026 à l'issue des élections législatives anticipées de décembre 2025 et après plus d'un an d'impasse politique; déplore toutefois la paralysie du processus politique en 2025, synonyme d'«année perdue» pour le Kosovo; regrette en outre que l'Assemblée n'ait pas réussi à élire un nouveau président dans le délai constitutionnel, entraînant ainsi le pays vers de nouvelles élections; prend acte de la dissolution de l'Assemblée par décret présidentiel le 6 mars 2026;

4. se félicite par ailleurs de la ratification par l'Assemblée du Kosovo, le 13 février 2026, des accords conclus au titre de la facilité pour les réformes et la croissance;

5. fait observer qu'un élargissement crédible nécessite une dynamique de réforme soutenue et invite le Kosovo à progresser davantage dans la mise en œuvre des réformes liées à l'Union, en particulier dans le domaine de l'état de droit et des libertés fondamentales; souligne que le Kosovo doit redonner la priorité à ces réformes pour se remettre sur la voie de l'adhésion à l'Union;

6. soutient la demande d'adhésion à l'Union européenne présentée par le Kosovo en décembre 2022; invite les cinq États membres qui ne le reconnaissent pas encore à évoluer vers la reconnaissance du Kosovo, afin de permettre au pays d'avancer sur un pied d'égalité avec les autres candidats;

7. réaffirme son soutien sans réserve à la demande d'adhésion du Kosovo au Conseil de l'Europe et à son orientation stratégique en vue d'adhérer au programme de partenariat pour la paix de l'OTAN;

8. salue le maintien de l'alignement complet du Kosovo sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union, y compris sa mise en œuvre constante des mesures restrictives de l'Union à l'égard de la Russie et de la Biélorussie, ainsi que sa condamnation claire de la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine;

9. se félicite de la levée progressive des mesures prises par l'Union à l'égard du Kosovo depuis mai 2025 et demande la levée immédiate des mesures restantes, qui ne sont plus justifiées et continuent d'entraîner des répercussions négatives sur la société kosovare; constate que ces répercussions sont visibles dans l'ensemble de la société et touchent particulièrement les communautés locales, les organisations de la société civile et les petites et moyennes entreprises (PME);

Démocratie et état de droit

10. salue l'évaluation globalement positive du déroulement des élections législatives et locales en 2025 et constate que celles-ci étaient pacifiques, pluralistes et ouvertes à tous;

11. se félicite de la participation des Serbes du Kosovo aux élections législatives et locales de 2025 et salue le fait que quatre maires serbes nouvellement nommés succèdent à leurs prédécesseurs albanais dans les municipalités à majorité serbe;

12. déplore les tentatives incessantes de politisation des institutions indépendantes, notamment la pression exercée sur la commission électorale centrale, de même que les lacunes en matière de gouvernance au sein de la commission indépendante des médias;

13. demeure préoccupé par la mise en œuvre limitée de la stratégie en matière d'état de droit et le suivi insuffisant des réformes, par la composition incomplète du Conseil judiciaire du Kosovo et du Conseil des procureurs du Kosovo, ainsi que par les retards dans la mise en œuvre des réformes de la justice;

14. s'inquiète des progrès limités réalisés de manière générale dans la lutte contre la corruption; prend acte avec préoccupation de la baisse du Kosovo dans l'indice mondial de corruption 2025, où il occupe la 76e place sur 182 pays et territoires, soit trois places de moins qu'en 2024, ce qui marque une inversion de la tendance antérieure à une amélioration progressive;

15. se félicite que certains progrès aient été accomplis dans la lutte contre la criminalité organisée; appelle de ses vœux l'adoption rapide d'une stratégie nationale et d'un plan d'action contre la criminalité organisée;

16. salue le rôle constant que joue EULEX pour aider les autorités kosovares à mettre en place des institutions pérennes et indépendantes chargées de faire respecter l'état de droit;

Libertés fondamentales et droits de l'homme

17. constate que, si le cadre juridique et institutionnel en matière de droits de l'homme est globalement en place, sa mise en œuvre reste insuffisante;

18. insiste sur la nécessité de renforcer la mise en œuvre de la législation protégeant les droits des personnes appartenant à des communautés non majoritaires;

19. constate que le Kosovo dispose d'un paysage médiatique pluraliste mais regrette le manque de progrès réalisés pour garantir la liberté d'expression; déplore que le Kosovo ait chuté de 24 places au classement sur la liberté des médias, s'établissant ainsi à la 99e place du classement mondial 2025 de la liberté de la presse;

20. exprime une nouvelle fois son inquiétude face aux attaques et aux menaces à l'égard des journalistes et des professionnels des médias; réclame une amélioration de la réponse en matière de poursuites ainsi que l'alignement de la législation relative aux médias sur l'acquis de l'Union et les autres normes internationales pertinentes;

21. souligne la nécessité de garantir le financement durable et l'indépendance de l'organisme public de radiodiffusion; plaide pour une surveillance prudentielle équilibrée et représentative de la radiotélévision du Kosovo (RTK), organisme public de radiodiffusion du Kosovo;

22. se déclare préoccupé par la désinformation croissante concernant les tensions interethniques propagée par des acteurs étrangers, en particulier en période électorale; appelle de ses vœux une réponse institutionnelle renforcée et une meilleure éducation aux médias;

Réconciliation et relations de bon voisinage

23. rappelle que la normalisation des relations avec la Serbie et la mise en œuvre des

engagements pris dans le cadre du dialogue entre Belgrade et Pristina font toujours partie intégrante de la perspective européenne du Kosovo;

24. réaffirme son plein appui au dialogue mené grâce à la médiation de l'Union et salue la prorogation du mandat de Peter Sørensen en tant que représentant spécial de l'Union européenne pour le dialogue entre Belgrade et Pristina jusqu'au 29 février 2028;

25. rappelle l'importance d'un engagement constructif de la part des autorités du Kosovo et de la Serbie afin de parvenir à un accord de normalisation global et juridiquement contraignant, fondé sur la reconnaissance mutuelle, conformément au droit international; invite le Kosovo comme la Serbie à mettre en œuvre les accords de Bruxelles et d'Ohrid, y compris la mise en place de l'association/communauté des municipalités à majorité serbe, et la levée de l'opposition de la Serbie à l'adhésion du Kosovo aux organisations régionales et internationales, ainsi qu'à éviter les actions unilatérales susceptibles de nuire au processus de dialogue;

26. attend du Kosovo et de la Serbie qu'ils coopèrent pleinement et prennent toutes les mesures nécessaires pour 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;

27. prend note du sort non résolu des personnes disparues, dont le nombre atteint jusqu'à 1 590, sachant que seules 26 affaires ont été résolues entre avril 2024 et septembre 2025;

28. réaffirme l'importance de la KFOR et salue les efforts soutenus qu'elle déploie pour garantir un environnement sûr et sécurisé au Kosovo et dans la région des Balkans occidentaux en général;

Réformes socioéconomiques

29. constate que le Kosovo est modérément préparé dans les domaines de la politique économique et monétaire et de la compétitivité; souligne qu'il doit aligner son cadre budgétaire sur l'acquis de l'Union et remédier aux faiblesses structurelles consistant notamment en une base manufacturière étroite et en un accès difficile au financement pour les PME;

30. observe que le Kosovo a accompli certains progrès dans la préparation à la transformation numérique, puisqu'il a notamment développé les services en ligne et la couverture 5G; regrette que seuls 10 % des services publics soient actuellement proposés en ligne et que la numérisation reste fragmentée;

Énergie, environnement, développement durable et connectivité

31. constate que le Kosovo reste fortement tributaire de centrales au charbon obsolètes et doit accélérer les investissements dans l'efficacité énergétique;

32. encourage le Kosovo à renforcer sa capacité institutionnelle et administrative à mettre en œuvre des projets d'infrastructures stratégiques ainsi qu'à poursuivre la réalisation des projets en suspens en matière de connectivité dans les domaines des transports et de

l’énergie;

33. prie instamment le Kosovo de veiller à ce que des mesures appropriées soient prises pour gérer les zones protégées, modifier la loi sur la gestion des déchets et mettre en œuvre la loi sur le changement climatique;

°

° °

34. 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 l'évolution de la situation politique et socioéconomique au Kosovo. Par le présent rapport, nous entendons fournir l'évaluation par le Parlement de la situation au Kosovo ainsi que, en complément du rapport d'avancement 2025 de la Commission européenne, l'évaluation politique par le Parlement de la période considérée au Kosovo. En résumé, l'année 2025 doit être considérée comme une année perdue pour le Kosovo, étant donné qu'après les élections régulières de l'Assemblée nationale en février, ni l'organe législatif ni le gouvernement n'ont pu prendre leurs fonctions. Bien que les trois élections organisées au Kosovo en 2025 – deux élections législatives et une élection locale – se soient toutes déroulées de manière pacifique et ordonnée, le processus politique normal a été profondément perturbé. En conséquence, plusieurs réformes politiques et économiques en ont pâti et le plan de croissance pour les Balkans occidentaux n'a pas pu être mis en œuvre.

Comme le Parlement européen l'a souligné dans de précédents rapports, 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. Le dialogue était pratiquement en sommeil en 2025. L'une des raisons en est également que le Kosovo ne disposait pas d'un gouvernement doté d'un mandat et d'une autorité, et que les négociations sous cette forme n'ont aucune chance d'aboutir. La Commission européenne, le Parlement européen et les États membres doivent absolument tout faire pour garantir la poursuite du dialogue entre Pristina et Belgrade avec une vigueur renouvelée. La prorogation jusqu'en février 2028 du mandat du représentant spécial, Peter Sørensen, est donc particulièrement bienvenue.

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. Tant la Russie que la Chine ont manifesté un grand intérêt pour les Balkans occidentaux.

L'intégration européenne du Kosovo est un processus à double sens. Le Kosovo a besoin de l'aide de l'Union européenne pour pouvoir mener à bien les réformes nécessaires. La libéralisation du régime des visas a encore renforcé les contacts interpersonnels et la perspective européenne des citoyens kosovars. Toutefois, les mesures punitives introduites en 2023 ont eu une incidence très négative sur les progrès du Kosovo sur la voie de l'Europe. Bien que les mesures de l'Union commencent à s'assouplir progressivement, leurs répercussions sur la société demeurent très préoccupantes. Plusieurs organisations de la société civile, les minorités

nationales ainsi que les petites et moyennes entreprises, qui ont bénéficié d'un soutien opérationnel important au titre des programmes de l'Union, sont particulièrement touchées par ces mesures. Celles-ci pourraient également produire des effets dommageables pour la crédibilité de l'Union européenne au sein de la population kosovare. Si le soutien à l'Union européenne reste massif, il existe toujours un risque qu'il faiblisse à cause de ces mesures.

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 et des grands enjeux auxquels 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, entre autres, des organisations de la société civile, des représentants des minorités nationales et des représentants des entreprises.