



LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE
L'UNION EUROPÉENNE POUR
LES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
LA POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 22.4.2013
JOIN(2013) 7 final

RAPPORT CONJOINT AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**sur les progrès accomplis par la Serbie pour atteindre le niveau nécessaire de conformité
avec les critères d'adhésion, et notamment la priorité essentielle d'une amélioration
visible et durable de ses relations avec le Kosovo***

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

RAPPORT CONJOINT AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

sur les progrès accomplis par la Serbie pour atteindre le niveau nécessaire de conformité avec les critères d'adhésion, et notamment la priorité essentielle d'une amélioration visible et durable de ses relations avec le Kosovo*

1. INTRODUCTION

Dans son avis¹ d'octobre 2011 sur la demande d'adhésion de la Serbie à l'Union européenne, la Commission européenne concluait ce qui suit: «La Serbie est sur la bonne voie pour respecter de manière satisfaisante les critères politiques fixés par le Conseil européen réuni à Copenhague en 1993 et les conditions du processus de stabilisation et d'association, pour autant que les progrès se poursuivent et que des solutions pratiques soient trouvées aux problèmes avec le Kosovo». Elle recommandait «l'ouverture des négociations d'adhésion avec la Serbie dès que le pays aura accompli de nouveaux progrès substantiels en ce qui concerne la priorité essentielle [...] réaliser de nouvelles avancées sur la voie de la normalisation des relations avec le Kosovo, dans le respect des conditions du processus de stabilisation et d'association [...]». À la suite de la recommandation de la Commission et sur la base des premiers progrès accomplis dans l'amélioration de ses relations avec le Kosovo, la Serbie s'est vu octroyer le statut de pays candidat par le Conseil européen en mars 2012.

Compte tenu des avancées enregistrées dans le cadre du dialogue entre la Serbie et le Kosovo mené grâce à la médiation de l'UE, sous l'égide de la haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité/vice-présidente de la Commission, et dans la perspective de la réalisation de nouveaux progrès importants au cours du premier semestre de 2013, le Conseil a convenu, dans ses conclusions du 11 décembre 2012, d'examiner durant la Présidence irlandaise les progrès effectués par la Serbie sur la base d'un rapport à présenter par la Commission et la haute représentante/vice-présidente au printemps 2013, en vue d'une éventuelle décision du Conseil européen d'ouvrir des négociations d'adhésion avec la Serbie.

Le présent rapport décrit les nouveaux progrès accomplis par la Serbie entre le 11 décembre 2012 et le 15 avril 2013. Il évalue les mesures prises pour répondre à la priorité essentielle que constitue l'amélioration de ses relations avec le Kosovo, tant au vu des derniers résultats enregistrés dans le cadre du dialogue de haut niveau qu'en termes de mise en œuvre effective des accords conclus en 2011 et 2012.

Le rapport présente et évalue également les efforts récemment consentis pour accélérer le programme de réformes européen et examine avec une attention particulière les derniers développements dans différents domaines: l'État de droit, notamment la réforme du système judiciaire, la politique de lutte contre la corruption et la lutte contre la criminalité organisée, l'indépendance des institutions clés, la liberté des médias, la politique de lutte contre la

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

¹ COM (2011) 668 final.

discrimination, la protection des minorités et l'amélioration de l'environnement des entreprises. Il fait enfin le point sur les initiatives récentes prises par la Serbie pour jouer un rôle constructif dans la région et améliorer ses relations avec ses voisins.

L'évaluation contenue dans le présent rapport tient compte des informations recueillies et analysées par la Commission et la haute représentante, notamment des contributions fournies par les autorités serbes, des conclusions des missions d'experts, ainsi que des informations communiquées par les États membres de l'UE, les organismes internationaux et les organisations de la société civile. La dernière partie du rapport contient des conclusions et des recommandations.

2. AMELIORATION DES RELATIONS AVEC LE KOSOVO

Le dialogue entre Belgrade et Pristina qui a suivi les élections serbes s'est mué en processus politique de haut niveau, la haute représentante faisant office de facilitatrice.

Une série de réunions de haut niveau entre les deux premiers ministres a débuté en octobre 2012. Dès le départ, la haute représentante a été très claire avec les deux parties concernant le processus: celui-ci sera progressif, il abordera d'abord les questions les plus simples, et ensuite les questions les plus compliquées et il ne sera pas illimité. L'objectif était la normalisation progressive des relations entre les deux parties, sans préjudice de leur position sur le statut du Kosovo, et la réalisation de progrès sur la voie de leur intégration respective dans l'UE.

Dix réunions ont eu lieu entre octobre 2012 et fin avril 2013². Une réunion a également eu lieu le 6 février entre les présidents Nikolic et Jahjaga.

Lors de la première partie du dialogue de haut niveau, qui s'est terminée en décembre 2012, les débats ont porté sur les questions considérées comme plus faciles telles que la mise en œuvre de la GIF, le patrimoine religieux et culturel et les arrangements de liaison. Des premiers résultats significatifs ont déjà été enregistrés au cours de ces premiers mois.

Le résultat le plus important a été la mise en œuvre de la GIF. À la fin décembre 2012, quatre postes-frontières, dont les deux situés dans le nord du Kosovo, étaient opérationnels, et depuis la fin février, les six postes-frontières entre la Serbie et le Kosovo sont opérationnels. Dans le cadre des débats en vue de la mise en œuvre de la GIF, les deux parties ont également convenu de commencer à percevoir les droits de douane et de mettre sur pied un fonds pour le développement du nord du Kosovo. En ce qui concerne la libre circulation, le régime de déplacement sur présentation d'une carte d'identité est opérationnel et fonctionne bien. L'accord sur les cachets douaniers continue d'être mis en œuvre par les deux parties. Des progrès satisfaisants ont été réalisés en ce qui concerne le registre de l'état civil, dont la mise en œuvre devrait être achevée d'ici à janvier 2014. Pour ce qui est du cadastre, les deux parties sont encore en train de prendre les mesures préparatoires nécessaires. La mise en œuvre de l'accord sur la reconnaissance des diplômes universitaires se déroule sans heurts. La coopération entre la Serbie et Eulex continue de s'améliorer dans plusieurs domaines. Elle devra s'intensifier à mesure que les relations entre les deux parties se normaliseront. Les contacts directs à haut niveau et les contacts réguliers au niveau opérationnel continuent de faciliter la coopération, notamment en ce qui concerne la lutte contre la criminalité organisée.

² Le 19 octobre, le 7 novembre, le 4 décembre, le 17 janvier, le 20 février, le 4 mars, le 20 mars, le 2 avril, le 17 avril et le 19 avril.

La Serbie s'est engagée à respecter pleinement le protocole de coopération policière avec Eulex.

Les autres résultats significatifs obtenus par les deux premiers ministres sont l'accord sur l'établissement d'arrangements de liaison et l'accord sur le renforcement de la protection des sites relevant du patrimoine religieux et culturel (création d'une unité de police spéciale multiethnique au Kosovo).

Lors de la deuxième partie du dialogue de haut niveau, qui a débuté en janvier 2013, les réunions des deux premiers ministres se sont concentrées sur le nord du Kosovo et l'établissement de structures répondant aux besoins de la population locale en matière de sécurité et de justice, de manière à garantir la fonctionnalité d'une structure institutionnelle et administrative unique au sein du Kosovo, tel que le prévoient les conclusions du Conseil de décembre 2012.

Lors de leurs pourparlers, les deux parties ont convenu que le résultat de leurs discussions devrait être un ensemble de principes et d'arrangements qui donneraient à la communauté serbe du Kosovo une nouvelle vision de son futur, en répondant à ses préoccupations et à ses besoins mais en préservant la fonctionnalité des institutions et du cadre juridique du Kosovo.

Tout au long du processus mené à haut niveau, les deux parties ont fait preuve de détermination et d'engagement. Les deux premiers ministres, en particulier, ont noué de bonnes relations de travail et fait preuve de courage politique et de maturité pour aborder des questions complexes et d'une grande sensibilité, dans un climat politique souvent difficile. Il y a lieu de les en féliciter. Au cours de la dernière phase du dialogue, les vice-premiers ministres des deux parties ont pris part aux réunions et leur présence a conféré aux discussions un élément additionnel de légitimité politique locale et d'expertise.

Les discussions sur le nord du Kosovo et sur les préoccupations de la communauté serbe du Kosovo se sont achevées le 19 avril avec le paraphe d'un «Premier accord de principe régissant la normalisation des relations».

Cet accord prévoit la mise en place d'une association/communauté des municipalités serbes au Kosovo qui fonctionnera/agira dans le cadre juridique existant du Kosovo. Cette association/communauté aura un statut, disposera de ses propres organes sur le modèle de l'autre association existant au Kosovo et aura un rôle représentatif auprès du gouvernement central.

En ce qui concerne la police, le texte de l'accord affirme le principe de l'unicité de la police au Kosovo et l'intégration de toutes les forces de police du nord du Kosovo dans la police du Kosovo. Un commandant de police régional est désigné pour les quatre municipalités du Nord. Il est nommé par le ministre de l'intérieur du Kosovo à partir d'une liste fournie par les quatre maires, ce qui signifie qu'il a été convenu que les quatre maires des municipalités à majorité serbe du nord consultent l'association/la communauté et présentent une liste au ministère de l'intérieur, sur la base de laquelle celui-ci fera son choix.

En ce qui concerne l'appareil judiciaire, le texte affirme le principe de l'intégration et du fonctionnement de toutes les autorités judiciaires dans le cadre juridique du Kosovo. Une cour d'appel a été mise en place à Pristina pour traiter toutes les affaires survenant dans les municipalités à majorité serbe du Kosovo et une annexe de cette cour siègera de manière permanente à Mitrovica-nord.

Selon l'accord, des élections municipales seront organisées dans les municipalités du nord en 2013, avec l'aide de l'OSCE.

Le texte de l'accord prévoit également l'achèvement des discussions sur l'énergie et les télécommunications d'ici à la mi-juin.

Les deux parties ont convenu que ni l'une ni l'autre ne gênera ni n'encouragera d'autres à gêner les efforts déployés par l'autre partie dans sa marche vers l'UE.

Pour la suite, les deux parties ont accepté d'adopter un plan de mise en œuvre d'ici au 26 avril et d'établir un comité de mise en œuvre avec l'aide de l'UE.

L'UE attend aussi que, dans l'esprit de cette nouvelle approche/de ces nouvelles relations entre elles et sans préjudice de leur position sur le statut du Kosovo, les deux parties continuent à œuvrer à la normalisation de leurs relations et, dans ce cadre, se préoccupent, entre autres, de l'intégration du Kosovo aux organismes internationaux et de la participation du Kosovo à ces organismes.

3. PROGRES RECENTS SUR LA VOIE DU RESPECT DES CRITERES D'ADHESION

3.1. Introduction

Au cours des derniers mois, la Serbie a pris des mesures pour relancer son programme de réformes européen. Conformément à son objectif déclaré depuis sa prise de fonctions en juillet 2012, le gouvernement serbe a renforcé *la coordination de ce programme de réformes*. Il a commencé à mettre en œuvre le plan d'action global adopté en décembre 2012 pour donner suite à l'ensemble des conclusions du rapport de suivi de la Commission de 2012 et prévoit de publier des rapports périodiques sur son exécution en avril, juin et septembre 2013. Une étape importante a été franchie avec l'adoption par le gouvernement, le 28 février 2013, d'un plan national de rapprochement de l'acquis (PNRA) pour la période 2013-2016. Le PNRA est un document contenant une planification détaillée de l'ensemble de la législation à adopter par la Serbie pour satisfaire aux obligations découlant de l'accord de stabilisation et d'association (ASA) et se préparer à la poursuite de l'alignement sur l'acquis. Il comporte un plan d'alignement législatif complet pour 2013 avec les moyens budgétaires correspondants. Le document constitue également une bonne base pour garantir un contrôle efficace des activités liées à l'alignement et une meilleure participation des parties prenantes concernées.

Le gouvernement serbe s'est engagé à améliorer l'État de droit malgré les difficultés rencontrées en 2012, en particulier dans les domaines de la réforme judiciaire et de la lutte contre la corruption. Des projets de stratégies sont en cours de préparation dans plusieurs secteurs clés et leur adoption est prévue pour le premier semestre de 2013. Même si le gouvernement serbe a convenu d'organiser de larges consultations dans certains domaines et a fait appel aux compétences de l'UE en la matière, il doit encore améliorer les processus de consultation de toutes les parties prenantes, notamment en laissant suffisamment de temps au Parlement pour que ce dernier puisse exercer dûment son contrôle sur les projets législatifs.

3.2. Développements en termes de mise en œuvre des réformes

En ce qui concerne *l'État de droit*, une première série de modifications législatives a été adoptée en décembre 2012 sur la base de propositions émises par les groupes de travail, mis en place en septembre 2012, auxquels les principales parties prenantes ont participé. Les lois sur les juges et les procureurs ont été modifiées pour permettre la titularisation de quelque 900 magistrats stagiaires recrutés en 2009. Trois modifications importantes ont été apportées au code pénal: la pénalisation des actes consistant à faciliter le recours abusif au droit d'asile dans un pays étranger, la dépenalisation de la diffamation parallèlement à la dépenalisation des «observations publiques non autorisées sur les procédures en justice», et la

reconnaissance, comme circonstance aggravante, de certains crimes «haineux» motivés par l'origine ethnique, la religion ou l'orientation sexuelle. L'infraction d'«abus de pouvoir» a également fait l'objet d'une nouvelle définition visant à préciser sa portée dans le cas d'opérateurs privés. Les affaires ouvertes au titre de l'article 359 du code pénal doivent désormais être requalifiées, au cas par cas, comme de nouvelles infractions relevant de la section «criminalité économique» du code pénal. Il est prévu que cette partie du code pénal fasse l'objet d'un réexamen complet en vue d'y introduire d'autres modifications. La mise en œuvre du nouveau code de procédure pénale doit faire l'objet d'une préparation minutieuse.

En ce qui concerne la *réforme du système judiciaire*, le nouveau gouvernement serbe a été confronté à un formidable défi à la suite de la décision de la Cour constitutionnelle, en juillet 2012, d'annuler le renouvellement du mandat des juges et des procureurs, ce qui l'a obligé à résoudre immédiatement le problème pratique posé par la nécessité de réintégrer quelque 800 magistrats (soit un tiers de leur nombre total). Cette situation a également eu pour conséquence que les autorités serbes ont d'abord mis l'accent sur l'adoption de mesures d'urgence en décembre 2012 avant de pouvoir entreprendre une action à moyen et long terme, notamment l'élaboration d'une stratégie globale garantissant des changements structurels et durables dans le sens d'un système judiciaire impartial, indépendant et efficace.

À la suite des arrêts de la Cour constitutionnelle de juillet 2012, le Conseil supérieur des juges et le Conseil supérieur des procureurs ont renouvelé le mandat de l'ensemble des juges et procureurs précédemment non renommés, dans le délai de 60 jours requis par ladite Cour. Jusqu'à présent, les magistrats ont été reconduits dans leurs fonctions dans les juridictions où ils siégeaient auparavant ou dans celles qui les ont remplacées. Il est actuellement prévu de procéder à des adaptations du réseau des bureaux des juges et des procureurs afin de garantir une affectation optimale des magistrats reconduits dans leurs fonctions, en conciliant leur souhait individuel et leur droit constitutionnel de ne pas être transférés ailleurs sans leur consentement avec les besoins de l'ensemble du système judiciaire en termes d'accès et de proximité. Il subsiste d'importants déséquilibres dans la charge de travail des juges. Quant à la durée des procédures judiciaires, elle reste excessive dans de nombreuses affaires. La poursuite de la réforme du réseau des tribunaux exige une analyse complète du fonctionnement du réseau actuel en termes de coût, d'efficacité et d'accès à la justice. Pour garantir la durabilité de la réforme du système judiciaire, il est important d'opter pour une stratégie à moyen et long terme.

Pour la période 2013-2018, le ministère de la justice et de l'administration publique met au point une nouvelle stratégie avec l'appui de groupes de travail qui se réunissent régulièrement et en consultation avec les principales parties prenantes. Le gouvernement a pour objectif d'y mettre la dernière main au printemps. Cet exercice tiendra compte des problèmes rencontrés lors de la mise en œuvre de la précédente stratégie de 2006 et s'articulera autour des principes fondamentaux d'indépendance, d'impartialité et de qualité de la justice, ainsi que des compétences, de la responsabilité et de l'efficacité de l'appareil judiciaire. Il devrait viser à renforcer le Conseil supérieur des juges et le Conseil supérieur des procureurs en tant qu'organes chargés de veiller, conformément à la Constitution, à l'indépendance de la justice. La stratégie doit également remédier à l'absence d'indépendance réelle du pouvoir judiciaire constatée à de nombreux niveaux du système actuel. La nomination et la promotion des juges dépendent toujours du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif. Quant aux Conseils, ils devraient opter pour un mode de fonctionnement plus transparent et responsabiliser leurs membres. Une stratégie globale fondée sur une analyse complète des lacunes du cadre actuel constitue un objectif essentiel. Elle devrait s'appuyer sur un processus d'inclusion de toutes

les parties prenantes et tirer le meilleur parti possible des ressources disponibles en matière d'aide.

La stratégie devrait également viser à renforcer les capacités institutionnelles de l'académie judiciaire en termes de recrutements fondés sur le mérite ainsi que de formation initiale et continue des juges et des procureurs. Elle doit être approfondie et comporter des mesures précises permettant de renforcer le cadre applicable au recrutement, à l'évaluation et aux procédures disciplinaires, de suivre et de mesurer les progrès accomplis et de définir les institutions responsables, les ressources financières et humaines appropriées et un calendrier précis de mise en œuvre.

La mise en place d'un système efficace de responsabilisation dans l'appareil judiciaire constitue un autre objectif prioritaire. Dans ce domaine, le Conseil supérieur des procureurs mène actuellement une procédure de consultation sur un projet de règles d'évaluation professionnelle publié en février 2013. Une autre procédure de consultation a été lancée par le Conseil supérieur des juges sur un projet de règles d'évaluation des juges et des présidents de tribunaux. La mise en œuvre du projet de code de déontologie des procureurs, publié en mars 2012, devrait commencer bientôt. Le code de déontologie des juges n'est toujours pas appliqué de manière systématique. Un petit nombre seulement de décisions finales ont été prises en vertu des règles disciplinaires adoptées par le Conseil supérieur des juges il y a trois ans. À la suite de l'adoption de règles disciplinaires en juillet 2012 par le Conseil supérieur des procureurs, les premières procédures disciplinaires devraient être bientôt lancées.

La *lutte contre la corruption* a été au centre de l'action du gouvernement depuis sa prise de fonctions, véhiculant un message de «tolérance zéro». Plusieurs enquêtes ont été ouvertes, portant notamment sur de la corruption à haut niveau, s'appuyant en partie sur des affaires de privatisation problématiques recensées dans le passé par le Conseil de lutte contre la corruption. La Serbie a également progressé en matière de lutte contre la criminalité organisée. La coordination et la coopération opérationnelles entre les services répressifs restent satisfaisantes. La Serbie doit encore améliorer ses résultats en termes d'efficacité des enquêtes, des poursuites et des condamnations à l'encontre des auteurs d'actes de corruption et de criminalité organisée et des ressources financières et humaines supplémentaires doivent être affectées, notamment à la protection des témoins et au renseignement financier ainsi qu'aux poursuites spécialement engagées contre les organisations criminelles.

Un projet de stratégie en matière de lutte contre la corruption pour la période 2013-2018 est en cours d'élaboration. Toutes les institutions compétentes et les parties prenantes concernées y sont impliquées et il tient compte d'exemples positifs enregistrés dans le pays. Il vise à adopter une approche structurelle, d'une part, en abordant des questions comme la bonne gouvernance, l'indépendance des institutions, l'audit et le contrôle internes et externes, la protection des dénonciateurs d'abus, et sectorielle, d'autre part, en s'attaquant à la corruption dans des secteurs sensibles tels que l'urbanisme et l'aménagement du territoire, la justice, la police, l'éducation et la santé. Il conviendrait de mieux définir les rôles complémentaires de l'Agence de lutte contre la corruption et du Conseil de lutte contre la corruption afin de faciliter la mise en œuvre et le suivi de la stratégie ainsi que la coopération interinstitutionnelle. Le gouvernement a pour objectif de mettre la dernière main à la stratégie au printemps. Les travaux préparatoires à un plan d'action devraient débiter à l'issue de la consultation publique sur le projet de stratégie.

En ce qui concerne le respect du rôle et de *l'indépendance des institutions clés*, des progrès restent à accomplir. Les rapports et les recommandations d'institutions indépendantes n'ont

pas fait l'objet d'une attention politique suffisante ni d'un suivi approprié. Le respect de leur rôle et de leur indépendance doit également être attesté par la mise à leur disposition de ressources stables et suffisantes. Le médiateur et le commissaire chargé des informations présentant une importance publique et de la protection des données ont commencé à coopérer avec la toute nouvelle commission parlementaire de surveillance civile des services de sécurité. À la suite de leurs recommandations, le Parlement a adopté, en février 2013, des modifications à la loi sur les agences chargées de la sécurité et du renseignement militaires, portant sur les interceptions de communications relevant de la sûreté de l'État. La Serbie devrait veiller à ce qu'une distinction claire soit établie dans son cadre juridique entre les interceptions aux fins d'enquêtes pénales et celles destinées à la sûreté de l'État, conformément aux bonnes pratiques européennes.

En ce qui concerne la *liberté des médias*, la dépénalisation de la diffamation (voir ci-dessus) constitue une avancée importante. En outre, une commission ad hoc, composée de journalistes, de fonctionnaires de police et de représentants de l'agence d'information sur la sécurité a été créée en janvier 2013 et chargée de faire la lumière sur les affaires non résolues d'assassinats de journalistes. Pour ce qui est de la mise en œuvre de la stratégie à l'égard des médias, un groupe de travail a été mis en place pour aligner le cadre législatif afin de supprimer les dispositions contradictoires en matière de création et de financement des médias. Deux lois sont en cours d'élaboration: la loi sur l'information du public et les médias qui devrait couvrir les domaines suivants: l'information des citoyens, la propriété et la concentration des médias ainsi que l'accréditation des correspondants étrangers; et la loi sur les médias électroniques qui devrait couvrir les médias électroniques et les organismes publics de radiodiffusion. Une première mesure a déjà été prise avec les modifications apportées à la loi sur les entreprises publiques, mettant fin à la possibilité pour les pouvoirs publics, à tous les niveaux, de créer des entreprises publiques dans le secteur des médias. Le projet de loi sur l'information du public et les médias, qui fait actuellement l'objet d'une consultation publique, devrait permettre de garantir la transparence du financement des médias et de réglementer leur concentration, de fixer des seuils et des plafonds et de confier un rôle dans ce domaine à la commission pour la protection de la concurrence. D'une manière générale, il y a lieu de signaler que les informations transmises par les médias ne sont toujours pas suffisamment analytiques et équilibrées et que l'autocensure reste répandue.

Des progrès sont également à signaler dans le domaine des *politiques de lutte contre la discrimination* où le cadre juridique est largement en place mais dont la mise en œuvre et l'application doivent encore être améliorées par des efforts constants de la part des autorités, notamment en instaurant un climat plus favorable à cet effet dans la société. La reconnaissance, comme circonstance aggravante, de certains crimes «haineux» motivés par l'origine ethnique, la religion ou l'orientation sexuelle (voir ci-dessus) constitue une avancée positive. Une stratégie globale de lutte contre la discrimination pour 2013-2018 est en cours d'élaboration et fait l'objet d'une consultation active des parties prenantes en vue de son adoption au cours du deuxième trimestre de 2013, laquelle sera suivie de plans d'action pour sa mise en œuvre. Le commissaire en charge de la protection de l'égalité a publié un document intitulé «Protection des juridictions civiles contre la discrimination» et un «Manuel pour la lutte contre la discrimination au travail» visant à doter les professionnels du droit et les autres parties prenantes d'ouvrages de référence adéquats. Un certain nombre de dispositions de la loi serbe relative à la lutte contre la discrimination de 2009 ne sont pas alignées sur la directive anti-discrimination de l'UE de 2001 en matière de lutte contre la discrimination. Les travaux préparatoires à cet alignement ont commencé. En ce qui concerne la protection des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles et transsexuelles (LGBT), les actions

se sont multipliées. De manière générale, la formation des policiers, le développement de pratiques judiciaires et une meilleure coopération avec les membres de la communauté LGBT en qualité de témoins ont permis de traiter les affaires de discrimination à l'encontre de cette communauté de manière plus active. La Cour d'appel de Novi Sad a rendu un premier arrêt dans une affaire de discrimination sur le lieu de travail fondée sur l'orientation sexuelle. Le commissaire chargé des questions d'égalité a continué d'œuvrer activement à la promotion des droits de la communauté LGBT. Dans l'ensemble, plusieurs actions de sensibilisation sur les questions liées à la discrimination et, plus spécialement, sur les droits de la communauté LGBT, ont été organisées à l'intention, tout particulièrement, des officiers de la police judiciaire et des travailleurs sociaux. Un premier séminaire organisé dans le cadre d'un projet régional LGTB du Conseil de l'Europe en 2012 s'est tenu à Belgrade en décembre 2012. Les préparatifs du défilé de la «Gay Pride» 2013 à Belgrade ont commencé. Ces efforts doivent encore être intensifiés et soutenus par un engagement visible au niveau politique afin de promouvoir une meilleure intégration et protection de la communauté LGBT et améliorer la tolérance et la compréhension à son égard dans l'ensemble de la société serbe.

En ce qui concerne la *protection des minorités*, la Serbie a entrepris, dans le cadre de la préparation des élections des conseils des minorités en 2014, une révision de la loi de 2009 sur les conseils des minorités nationales, afin de combler certaines de ses lacunes. Cette initiative fait suite aux recommandations formulées par le médiateur et le commissaire chargé du libre accès aux informations présentant une importance publique, notamment en ce qui concerne le processus électoral et les règles relatives à la constitution des conseils. La Serbie a également pris des mesures pour améliorer la mise en œuvre du cadre juridique sur l'ensemble de son territoire, notamment la diffusion de programmes de télévision en roumain dans l'est de la Serbie et la publication d'instructions officielles sur l'introduction, à partir de la prochaine année scolaire, d'un cours facultatif de langue roumaine abordant certains aspects de la culture, qui sera précédé d'un cours pilote débutant en avril 2013. Le gouvernement a invité l'église orthodoxe serbe à s'engager dans un dialogue avec l'Église orthodoxe roumaine mais aucun progrès n'a encore été enregistré sur la question de l'accès aux services religieux en roumain. Dans la région du Sandzak, des écoles primaires et secondaires ont commencé à donner des cours en langue bosniaque. Dans le sud de la Serbie, à la suite des tensions récentes autour de la construction et de l'enlèvement d'un monument à Presevo, de nouveaux efforts ont été déployés pour rétablir un véritable dialogue entre le gouvernement central et les autorités locales afin d'aborder tous les sujets de préoccupation, notamment le développement socio-économique de la région. Des manuels scolaires supplémentaires ont été distribués aux écoles où la langue albanaise est enseignée dans le sud de la Serbie. Depuis septembre 2012, les stages dans l'administration publique sont accessibles aux membres des minorités albanaise, bosniaque et rom. La Serbie doit poursuivre ses efforts pour que le cadre juridique soit appliqué de manière plus efficace dans l'ensemble du pays. La Commission suivra de près les développements dans ce domaine.

En ce qui concerne les *Roms*, la Serbie continue de donner activement suite aux conclusions opérationnelles du séminaire conjoint Serbie - Commission sur les Roms de juin 2011. Un séminaire de suivi devrait être organisé à la fin du printemps. Pour ce qui est des documents d'état civil, les deux lois nécessaires pour garantir l'inscription à l'état civil ou l'inscription ultérieure de «personnes juridiquement invisibles» ont été adoptées et les nouvelles procédures d'inscription sont appliquées depuis décembre 2012. Les actions constructives se sont multipliées dans l'enseignement et le renforcement du système des assistants pédagogiques – au nombre de 175 jusqu'à présent – est envisagé. Les mesures en faveur de l'emploi des Roms se sont poursuivies. En ce qui concerne les soins de santé, 75 médiatrices

sanitaires rom travaillent dans le cadre du ministère des affaires sociales et du travail et les Roms peuvent désormais s'inscrire dans un centre d'assistance sociale s'ils n'ont pas de domicile. En matière de logement et d'expulsions forcées, la Serbie a commencé les travaux préparatoires à l'insertion dans la législation nationale des normes internationales correspondantes. Un regain d'efforts, notamment financiers, est nécessaire pour assurer la pleine mise en œuvre de la stratégie serbe en faveur des Roms et remédier aux difficultés de la population rom qui est fréquemment victime de manifestations d'intolérance, de propos haineux et même d'agressions physiques.

Le gouvernement serbe a également entrepris des réformes visant à améliorer l'environnement économique et le *climat des affaires*. Une avancée significative et positive a été l'adoption de la nouvelle loi sur les marchés publics à la fin de 2012. Cette loi renforce l'alignement de la législation serbe sur l'acquis et améliore de manière générale l'efficacité des procédures de passation des marchés publics, notamment par la centralisation de ces marchés. Elle consolide les institutions en charge du contrôle de l'application et du respect des règles en la matière. De nouvelles règles en matière de prévention de la corruption et des conflits d'intérêts ont été introduites. De manière générale, cette législation devrait se traduire par des procédures de marchés publics plus transparentes et plus efficaces et par une concurrence accrue. Le gouvernement a aussi pris d'autres mesures visant à améliorer l'environnement des entreprises, notamment la suppression de plus de 130 taxes parafiscales pesant sur l'activité économique, la modification de la loi sur la TVA et l'adoption d'une loi limitant le délai de règlement des passifs en espèces. La réforme des entreprises collectives, attendue de longue date, a été lancée en décembre 2012. Elle fixe un délai contraignant de 18 mois pour achever leur restructuration. Les modifications à la loi sur le commerce intérieur, adoptées en janvier 2013, visent à réduire les obstacles à l'accès au marché pour les détaillants.

La Serbie applique l'accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'accompagnement depuis le 1^{er} janvier 2009. Elle a obtenu des résultats satisfaisants dans la mise en œuvre de ses obligations au titre de l'accord intérimaire et s'est engagée à se pencher sur les éventuelles questions en suspens et à les résoudre. Elle s'est également prêtée de bonne foi à l'exercice d'adaptation de l'accord de stabilisation et d'association dans la perspective de l'adhésion de la Croatie à l'UE. Il reste des questions en suspens dans le domaine des aides d'État et des droits de propriété intellectuelle. Il faut, en particulier, apporter des preuves supplémentaires de l'indépendance de la Commission de contrôle des aides d'État et confirmer que toutes les aides d'État lui ont été notifiées et qu'elle les a approuvées. Par ailleurs, il y a lieu de poursuivre l'ajustement des régimes d'aides existants.

3.3. Coopération régionale et relations bilatérales

Après avoir rencontré certaines difficultés dans les premiers mois qui ont suivi son entrée en fonction, le gouvernement serbe a récemment intensifié ses contacts à haut niveau avec les pays voisins afin de contribuer à nouveau de manière positive à la coopération régionale.

En ce qui concerne les relations avec *la Croatie*, lors de la visite historique du Premier ministre croate à Belgrade le 16 janvier 2013, ce dernier et son homologue serbe ont convenu d'œuvrer à la poursuite de l'amélioration de leurs relations et de promouvoir la coopération et des actions communes sur un certain nombre de questions, notamment l'intégration européenne, l'économie, les réfugiés, la délimitation des frontières, les personnes disparues et les crimes de guerre. Plusieurs réunions ont également eu lieu au niveau ministériel. Le ministre serbe des affaires étrangères s'est notamment rendu à Zagreb en mars. Un accord de coopération en matière d'intégration européenne est par ailleurs en cours de préparation. Les

relations avec la *Bosnie-Herzégovine* sont restées bonnes. Le premier ministre serbe s'est rendu à Sarajevo en janvier 2013 et le président du Conseil des ministres de Bosnie-Herzégovine était en visite à Belgrade en février 2013. En décembre 2012, le président serbe a reçu le président de la présidence collégiale de Bosnie-Herzégovine à Belgrade. Un protocole d'accord de coopération en matière d'intégration européenne a été signé en décembre 2012 par les deux ministres des affaires étrangères. Un protocole sur la coopération en matière de poursuites contre les auteurs de crimes de guerre, de crimes contre l'humanité et de génocide a été signé en janvier 2013 entre le Procureur serbe en charge des crimes de guerre et le bureau du Procureur de Bosnie-Herzégovine. Les relations avec le *Monténégro* se sont améliorées. La visite du président serbe en janvier 2013 s'est déroulée dans un climat positif et celui-ci a insisté sur le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale du Monténégro. Les relations avec *l'ancienne République yougoslave de Macédoine* se sont améliorées. Le Premier ministre serbe s'est rendu à Skopje en janvier 2013 en même temps que les ministres de la justice qui s'y sont réunis. Il a également été convenu d'organiser une session conjointe des deux gouvernements en mai 2013 à Belgrade. Lors de sa visite à Skopje, en février 2013, le ministre des affaires étrangères serbe a signé un accord de coopération sur le processus d'intégration européenne avec son homologue. La Serbie a par ailleurs progressé dans le rétablissement de bonnes relations avec *la Turquie*. L'importance des relations Serbie-Turquie pour la région a été réaffirmée lors de la visite du Président Nikolic à Ankara au début du mois de février 2013. Celle-ci avait été précédée d'une visite du ministre des affaires étrangères turc à Belgrade.

Les relations entre la Serbie et les États membres de l'UE voisins, *la Bulgarie, la Hongrie et la Roumanie*, sont restées bonnes. La visite du ministre bulgare des affaires étrangères en Serbie en décembre 2012 a permis de boucler un accord en matière de sécurité sociale. À cette occasion, il a également été convenu de préparer un accord sur les relations de bon voisinage. Un centre de contact commun pour la coopération policière et douanière au poste-frontière de Kalotina a été mis en place. Les Premiers ministres serbe et bulgare ont signé un accord relatif à la mise en œuvre de l'interconnexion gazière entre la Serbie et la Bulgarie. La visite du Président serbe en *Hongrie* en novembre 2012 s'est déroulée dans un climat positif. La Serbie et la Hongrie ont renforcé leur coopération dans le domaine des affaires intérieures, cette démarche s'inscrivant dans le cadre des mesures prises pour enrayer l'augmentation des demandes d'asile non fondées dans l'UE. La Serbie et *la Roumanie* ont poursuivi leur coopération en matière de protection des minorités conformément à leur protocole conjoint de mars 2012. Les consultations qui se sont poursuivies sous l'égide du haut commissaire de l'OSCE pour les minorités nationales ont permis de parvenir à des conclusions sur un certain nombre de mesures prises ou à prendre dans les secteurs des médias et de l'enseignement mais n'ont pas abouti sur la question des services religieux.

4. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

La Serbie a pris des mesures très importantes pour améliorer de manière visible et durable ses relations avec le Kosovo, conformément aux conclusions du Conseil de décembre 2012. La Serbie a participé activement et de manière constructive au dialogue avec Pristina mené grâce à la médiation de l'UE et a engagé des discussions sur l'éventail complet des aspects nécessaires à l'amélioration visible et durable de ses relations avec le Kosovo.

Le dialogue entre Belgrade et Pristina qui a suivi les élections serbes s'est mué en processus politique de haut niveau, la haute représentante faisant office de facilitatrice. Dix réunions ont eu lieu entre octobre 2012 et fin avril 2013. Une réunion entre les présidents Nikolic et Jahjaga a également eu lieu le 6 février dernier. Par ailleurs, les accords conclus à ce jour dans

le cadre du dialogue ont continué à être mis en œuvre. La mise en œuvre de l'accord relatif à la représentation du Kosovo dans les forums régionaux a été généralement garantie, l'admission du Kosovo en tant que membre à part entière du conseil de coopération régionale en février 2013 marquant un tournant. En ce qui concerne la gestion intégrée des frontières, les points de passage transfrontaliers communs provisoires qui ont été ouverts au niveau des six postes-frontières sont à présent pleinement opérationnels. La mise en œuvre de l'accord sur la protection des sites relevant du patrimoine religieux et culturel de décembre 2012 est en cours. L'accord sur les cachets douaniers continue d'être mis en œuvre par les deux parties. Des progrès satisfaisants ont été réalisés en ce qui concerne le registre de l'état civil et sa mise en œuvre devrait être achevée d'ici à janvier 2014. Pour ce qui est du cadastre, les deux parties sont encore en train de prendre les mesures préparatoires nécessaires. La mise en œuvre de l'accord sur la reconnaissance des diplômes universitaires se déroule sans accroc. La coopération entre la Serbie et Eulex continue de s'améliorer dans certains domaines.

Les deux parties sont également convenues de commencer à percevoir des droits de douane et de mettre sur pied un fonds pour le développement du nord du Kosovo. Dans la seconde phase du dialogue de haut niveau, qui se déroule depuis janvier 2013, les réunions des deux premiers ministres étaient axées sur le nord du Kosovo et ont conduit au paragraphe de l'accord du 19 avril 2013 intitulé «Premier accord sur les principes régissant la normalisation des relations». Cet accord prévoit, entre autres, que les discussions entre les deux parties concernant l'énergie et les télécommunications s'intensifient et soient achevées pour le 15 juin 2013.

Sur cette base, la Commission considère que la Serbie a atteint l'objectif prioritaire essentiel consistant à prendre des mesures pour améliorer d'une manière visible et durable ses relations avec la Serbie.

La Serbie a également entrepris de réinsuffler de l'élan aux réformes dans les domaines essentiels liés à l'État de droit, et en particulier à la réforme de l'appareil judiciaire, à la politique anticorruption, à l'indépendance des grandes institutions, à la liberté des médias, à la politique de lutte contre les discriminations, à la protection des minorités et à l'environnement des entreprises. Les autorités serbes ont accordé une attention nouvelle à tous ces domaines, dans lesquels elles ont commencé à développer une vision globale et à long terme. Les réformes dans ces domaines sont en cours d'élaboration et se concentrent notamment sur la préparation de stratégies, de plans d'action connexes et de projets d'actes législatifs. Les progrès à cet égard devront se poursuivre au fil du temps, en particulier en ce qui concerne le pouvoir judiciaire, qui représente un immense défi.

Ces derniers mois, le gouvernement serbe a démontré son engagement à contribuer de manière positive à la coopération régionale en nouant plusieurs contacts de haut niveau avec les pays voisins.

Rappelant les constatations et les conclusions figurant dans son avis sur la demande d'adhésion de la Serbie d'octobre 2011, dans son document stratégique d'octobre 2012 et dans le rapport de suivi sur la Serbie, la Commission arrive aux conclusions suivantes.

La Serbie respecte maintenant suffisamment les critères politiques et les conditions du processus de stabilisation et d'association.

La Commission confirme également son évaluation concernant les critères économiques, les obligations au titre de l'accord de stabilisation et d'association et de l'accord intérimaire et la mesure dans laquelle la Serbie est prête à respecter les obligations liées à l'adhésion.

La Commission recommande dès lors d'entamer des négociations d'adhésion avec la Serbie en vue de son adhésion à l'Union européenne.

La Commission continuera de suivre les progrès de la Serbie en matière de respect des critères liés à l'adhésion et des conditions fixées dans le processus de stabilisation et d'association. La Commission réitère sa recommandation d'octobre 2012, à savoir que les étapes menant à la normalisation des relations entre Belgrade et Pristina devraient aussi être prises en compte dans le contexte du cadre prévu pour le déroulement des futures négociations d'adhésion avec la Serbie. La Commission continuera, tout au long de ces négociations, de suivre de près les réformes et leur mise en œuvre dans le domaine de l'État de droit et des droits fondamentaux, et en particulier la réforme de la justice, la lutte contre la corruption et la politique de lutte contre les discriminations. Elle utilisera tous les outils disponibles à tous les stades du processus d'adhésion, et en particulier la nouvelle approche adoptée par le Conseil européen de décembre 2011 concernant le chapitre relatif à l'appareil judiciaire et aux droits fondamentaux ainsi que celui relatif à la justice, à la liberté et à la sécurité.