

Albanie et Monténégro : un état des lieux des négociations d'adhésion à l'Union européenne

Une délégation de la commission des affaires européennes du Sénat s'est rendue en Albanie et au Monténégro, du 14 au 17 juin 2026, afin de faire le point sur les négociations d'adhésion à l'Union européenne en cours avec ces deux pays, les plus avancés dans le processus parmi les pays candidats.

Ce déplacement intervenait dans un contexte politique et institutionnel particulièrement dense :

- quelques jours après la tenue du sommet entre l'Union européenne et Balkans occidentaux, qui s'est tenu à Tivat, au Monténégro, le 5 juin 2026 ;
- dans une séquence marquée par une mobilisation française sans précédent, à tous les niveaux, en direction de ces deux pays ;
- après les prises de position de certains États membres, dont la France, appelant à prévoir des garde-fous en cas d'adhésion de nouveaux États membres.

Le rapport d'information précise la **procédure** et la **dynamique à l'œuvre** concernant l'élargissement de l'Union européenne et apporte un **éclairage sur les négociations en cours avec l'Albanie et le Monténégro**.



I. UNE DYNAMIQUE RENOUVELÉE EN FAVEUR DE L'ÉLARGISSEMENT, VU COMME UN INVESTISSEMENT GÉOSTRATÉGIQUE

A. LA PROCÉDURE D'ADHÉSION À L'UE : UNE SUCCESSION D'ÉTAPES À FRANCHIR

Depuis la signature par six États, le 25 mars 1957, du traité de Rome instituant la Communauté économique européenne, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1958, **sept élargissements et un départ** ont eu lieu, chacun d'eux entraînant des modifications dans le fonctionnement de l'Union européenne.

L'article 49 du traité sur l'Union européenne (TUE) stipule **que tout État européen qui respecte les valeurs visées à l'article 2 et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'Union.**

L'article 2 du traité sur l'Union européenne stipule que **l'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités.** Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.

Des **critères d'éligibilité** approuvés par le Conseil européen sont pris en compte, le processus d'adhésion comprenant plusieurs étapes.

La **méthodologie** du processus d'adhésion a été revue à l'initiative de la France, en 2020, afin de le rendre **plus prévisible, plus crédible et plus dynamique**, en le soumettant à un **pilotage politique plus déterminé** et en intégrant un principe de **réversibilité**.

33

La nouvelle méthodologie du processus d'adhésion définit 33 chapitres de négociation.

Une fois que les conditions de l'admission d'un nouvel État membre et les adaptations que cette admission entraîne font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur, l'article 49 du TUE précise que cet accord est soumis à la **ratification par tous les États contractants**, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.

S'agissant de la France, l'article 88-5 de la Constitution dispose que tout projet de loi autorisant la ratification d'un traité relatif à l'adhésion d'un État à l'Union européenne est soumis au **référendum** par le Président de la République. Toutefois, par le vote d'une **motion adoptée en termes identiques par chaque assemblée à la majorité des trois cinquièmes**, le Parlement français peut autoriser l'adoption du projet de loi par le Parlement réuni en Congrès, à la **majorité des trois cinquièmes** des suffrages exprimés.

Cette procédure solennelle et lourde serait mise en application pour la première fois lors de la prochaine adhésion d'un État à l'Union européenne, la ratification de l'adhésion de la Croatie, dernier État membre à avoir adhéré à l'Union en 2013, ayant fait l'objet d'une approbation par les deux assemblées du Parlement français à la majorité simple. Selon les résultats d'un Eurobaromètre de septembre 2025, la France est **l'un des États membres dont la population est la plus réservée vis-à-vis de l'élargissement.**

“

Pour la période postérieure à l’adhésion, outre l’acquis de l’UE existant, les traités d’adhésion constituent un instrument permettant de veiller au maintien de cette dynamique positive. Les futurs traités d’adhésion devront contenir des garanties plus solides contre tout recul par rapport aux engagements pris dans le cadre des négociations d’adhésion, ainsi que l’obligation pour les nouveaux États membres de continuer à préserver et de rendre irréversibles les résultats obtenus dans le domaine de l’état de droit.

Source : Commission européenne, communication sur l’élargissement, novembre 2025

B. L’ÉLARGISSEMENT : UN INVESTISSEMENT GÉOSTRATÉGIQUE REVENDIQUÉ PAR LES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Les institutions européennes réaffirment régulièrement l’importance du processus d’élargissement, désormais présenté comme un investissement géostratégique.

“

L’élargissement constitue un **investissement géostratégique dans la paix, la sécurité, la stabilité et la prospérité**. Il représente un moteur pour améliorer les conditions économiques et sociales des citoyens européens et réduire les disparités d’un pays à l’autre ; il doit aussi promouvoir les valeurs sur lesquelles l’Union est fondée. Dans la perspective d’une Union élargie, tant l’UE que les futurs États membres doivent être prêts. Les pays qui aspirent à devenir membres doivent intensifier leurs efforts de réforme, en particulier dans le domaine de l’État de droit, conformément au caractère fondé sur le mérite du processus d’adhésion et avec l’aide de l’UE. Parallèlement, l’Union doit mettre en place en interne les travaux préparatoires et les réformes nécessaires. Nous fixerons nos ambitions à long terme ainsi que les moyens de les atteindre. Nous nous pencherons sur les grandes questions liées à nos priorités et politiques ainsi que sur notre capacité à agir. L’UE en sortira plus solide et la souveraineté européenne renforcée.

Source : Déclaration de Grenade du 6 octobre 2023

La commission des affaires européennes du Sénat met de son côté l’accent sur la **capacité d’absorption** de l’Union et le **besoin de réformes internes** à celle-ci, préalablement à l’élargissement, faute de quoi l’Union européenne risque de ressortir affaiblie.

Elle partage également l’approche de plusieurs États membres, dont la France, qui plaident en faveur de **clauses de sauvegarde**, notamment une clause de non-régression pour réagir rapidement en cas de violation des droits fondamentaux et des principes démocratiques, mais aussi d’une limitation temporaire du droit de veto et de l’introduction des périodes transitoires pour atténuer les perturbations liées à l’adhésion d’un nouvel entrant.

C. NEUF PAYS CANDIDATS ET UNE DYNAMIQUE TRÈS VARIABLE

Neuf pays sont officiellement candidats pour entrer dans l'Union européenne : l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Géorgie, la Macédoine du Nord, la Moldavie, le Monténégro, la Serbie, la Turquie et l'Ukraine. Le Kosovo a déposé sa candidature en 2022 mais n'a pas encore été reconnu en tant qu'État candidat par l'Union européenne.

Le tableau qui suit retrace les situations des différents pays candidats, au mois de juillet 2026.

Situation des pays candidats au regard du processus d'adhésion : les principales dates

Pays candidat	Date d'introduction de la demande d'adhésion	Date de reconnaissance de la candidature	Début des négociations d'adhésion	Etat des négociations en juillet 2026
Albanie	avril 2009	juin 2014	juillet 2022	33 chapitres ouverts (tous) 3 chapitres provisoirement clos
Bosnie-Herzégovine	février 2016	décembre 2022	-	-
Géorgie	mars 2022	décembre 2023	-	processus suspendu
Moldavie	mars 2022	juin 2022	juin 2024	2 blocs de chapitres ouverts
Monténégro	décembre 2008	décembre 2010	juin 2012	33 chapitres ouverts (tous) 18 chapitres provisoirement clos
Macédoine du Nord	mars 2004	décembre 2005	juillet 2022	Examen analytique de l'acquis (screening) achevé
Serbie	décembre 2009	mars 2012	janvier 2014	22 chapitres ouverts 2 chapitres provisoirement clos
Turquie	avril 1987	décembre 1999	octobre 2005	16 chapitres ouverts 1 chapitre provisoirement clos Négociations à l'arrêt depuis 2018
Ukraine	février 2022	juin 2022	juin 2024	2 blocs de chapitres ouverts

Source : commission des affaires européennes, à partir des données de la publication « State of play, EU accession negotiations, July 2026 »



Depuis les sommets de Feira et de Thessalonique en 2000 et 2003, l'Union européenne et ses États membres n'ont eu de cesse d'affirmer leur soutien sans équivoque à la perspective européenne des Balkans occidentaux.

Source : Commission européenne

L'Albanie et le Monténégro, comme les autres pays candidats des Balkans occidentaux, ont pu bénéficier de **différents mécanismes de soutien** en vue de l'adhésion à l'Union européenne.

II. L'ALBANIE : UNE DÉTERMINATION FORTEMENT RESSENTIE PAR LA DÉLÉGATION

A. DES NÉGOCIATIONS D'ADHÉSION QUI PROGRESSED RAPIDEMENT DEPUIS OCTOBRE 2024

L'adhésion à l'Union européenne est une priorité politique absolue pour le gouvernement albanais. Celui-ci souhaite conclure rapidement les négociations d'adhésion, d'ici la fin de l'année 2027, ce qui constitue un objectif ambitieux.

Les négociations d'adhésion se sont nettement accélérées depuis deux ans. L'ensemble des 33 blocs de négociations sont ouverts et 3 chapitres étaient provisoirement clos en juillet 2026 : ceux relatifs aux relations extérieures, à l'éducation et à la culture ainsi qu'à la science et à la recherche.

La validation de l'IBAR : une étape importante

La huitième conférence intergouvernementale a permis, le 26 mai 2026, de confirmer que l'Albanie a, dans l'ensemble, respecté les critères provisoires du groupe de chapitres 1 : « Fondamentaux », qui couvre notamment le fonctionnement des institutions démocratiques, la réforme de l'administration publique, les chapitres relatifs à l'État de droit et les critères économiques.

Cette validation de ce qui est connu comme « l'IBAR », c'est-à-dire le rapport d'évaluation des critères intermédiaires du bloc des fondamentaux, est une étape importante qui permet de fixer les critères de clôture définitive de ce bloc et donc de commencer la clôture provisoire des autres chapitres.

Tout en reconnaissant les efforts accomplis par l'Albanie en ce domaine, l'Union européenne appelle à poursuivre les réformes, quatre priorités étant définies :

- la liberté des médias ;
- la mise en œuvre de la réforme de la justice ;
- la lutte contre la criminalité organisée et le trafic de stupéfiants ;
- la lutte globale contre la corruption, notamment dans les marchés publics).

La délégation sénatoriale a pu mesurer la détermination des autorités albanaises, tant au Parlement qu'au cours des échanges avec la ministre d'État, négociatrice en chef.

Au-delà de la phase des négociations, la délégation sénatoriale a fait part aux autorités albanaises de sa vigilance quant à la **soutenabilité du rythme des réformes engagées** ainsi qu'à la **capacité administrative de l'Albanie de les mettre en œuvre dans la durée**.

B. DEUX ENJEUX MAJEURS : LA LUTTE CONTRE LA CORRUPTION ET LE RESPECT DES RÈGLES EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'ENVIRONNEMENT

La réforme de la justice et la lutte contre la corruption sont des enjeux majeurs pour l'Albanie, malgré les efforts déjà accomplis, comme le processus de contrôle de l'intégrité des magistrats ou la mise en place d'un parquet spécial anti-corruption. L'amélioration de la qualité de la justice constitue un autre axe central de réforme.

Le deuxième grand enjeu perçu par la délégation sénatoriale lors de son déplacement en Albanie concerne **l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement** au regard de l'objectif de développement touristique de l'Albanie.

Lors des échanges avec les différentes autorités et administrations, tant nationales qu'européennes, **la délégation sénatoriale a fait valoir l'importance du respect de ce chapitre**, en soulignant qu'outre l'enjeu de la préservation des sites naturels, de lourds investissements seraient certainement nécessaires pour respecter les normes européennes. L'Albanie pourrait ainsi demander des **périodes transitoires** en matière d'environnement, mais aussi le cas échéant en matière d'agriculture, afin de moderniser et de mettre aux normes européennes les exploitations.

III. LE MONTÉNÉGRO : 28^E ÉTAT MEMBRE EN 2028 ?

A. LE PAYS LE PLUS AVANCÉ DANS LE PROCESSUS D'ADHÉSION

Le Monténégro est le pays candidat le plus avancé dans les négociations d'adhésion. Depuis l'ouverture des négociations d'adhésion, en juin 2012, les 33 chapitres de négociation ont été ouverts et, désormais, depuis la 28^{ème} conférence d'adhésion qui s'est tenue le 14 juillet 2026, 18 chapitres sont provisoirement clos, les quatre derniers en date portant sur la libre circulation des travailleurs, sur la protection de la santé et des consommateurs, sur la politique de la concurrence et sur l'union douanière.

L'ambition des autorités du Monténégro est très forte, puisque leur but est de **clôre l'ensemble des chapitres d'ici la fin de l'année 2026**, ou au plus tard au tout début de l'année 2027, puis d'intégrer l'Union en 2028.

Le 22 avril 2026, le Conseil a autorisé la création d'un **groupe de travail chargé de préparer le traité d'adhésion du pays**. S'il s'agit d'une étape technique, la dimension symbolique est toutefois réelle puisqu'elle témoigne de la dynamique positive du Monténégro sur le chemin de l'adhésion. De fait, les groupes techniques se réunissent de manière très régulière.

Le traité d'adhésion en cours de négociation avec le Monténégro revêt une **importance particulière**, au-delà des problématiques propres à ce pays, car il aura valeur de test pour tous les autres pays candidats. Il doit donc être suivi avec la plus grande attention.

B. LES PRINCIPAUX ENJEUX DES NÉGOCIATIONS RESTANT À MENER

Si le Monténégro a accompli des progrès très significatifs dans de nombreux domaines, des réformes indispensables restent à mener en matière d'indépendance de la justice, d'État de droit ainsi que de lutte contre la corruption et la criminalité organisée.

Les capacités administratives de reprise puis de mise en œuvre du droit de l'Union européenne dans la durée, y compris sur le terrain, dans les collectivités locales, sont un sujet de préoccupation relayé par la délégation sénatoriale.

Celle-ci a également pu constater que le **respect des règles environnementales européennes** constitue un autre sujet important de préoccupation, tout comme c'était le cas en Albanie. Il est à cet égard probable que les autorités du Monténégro négocient une **clause transitoire** pour la reprise de l'acquis de l'Union en matière environnementale, les coûts étant trop importants à court terme pour le pays. La **gestion de l'eau et de l'assainissement**, de même que **la protection du littoral et la préservation des zones protégées**, apparaissent des enjeux majeurs.

Le Monténégro doit donc poursuivre les efforts qu'il mène avec une indéniable détermination, **en prenant garde**, plus que jamais dans cette phase finale, **aux opérations de déstabilisation** qui pourraient être menées par des puissances ou des acteurs étrangers.

POUR EN SAVOIR PLUS

Le [rapport d'information](#)



Jean-François RAPIN
Président, rapporteur
Pas-de-Calais
Les Républicains



Marta DE CIDRAC
Rapporteuse
Yvelines
Les Républicains



Amel GACQUERRE
Rapporteuse
Pas-de-Calais
Union Centriste



Didier MARIE
Rapporteur
Seine-Maritime
Socialiste, Écologiste et
Républicain



Louis-Jean DE NICOLAÏ
Rapporteur
Sarthe
Les Républicains



Michaël WEBER
Rapporteur
Moselle
Socialiste, Écologiste et Républicain

✉ secretariat.aff-europeennes@senat.fr ☎ 01.42.34.24.80

🌐 www.senat.fr

