



**Bruxelles, le 6 mai 2021
(OR. en)**

8536/21

ELARG 26

RÉSULTATS DES TRAVAUX

Origine:	Secrétariat général du Conseil
en date du:	6 mai 2021
Destinataire:	délégations
N° doc. préc.:	8054/21 ELARG 19
Objet:	Application de la méthodologie révisée en matière d'élargissement aux négociations d'adhésion avec le Monténégro et la Serbie

Les délégations trouveront en annexe un document relatif à l'application de la méthode révisée en matière d'élargissement aux négociations d'adhésion avec le Monténégro et la Serbie, qui a été approuvé par le Conseil lors de sa session du 6 mai 2021.

**Application de la méthodologie révisée en matière d'élargissement aux négociations
d'adhésion avec le Monténégro et la Serbie**

1. L'Union européenne et ses États membres n'ont cessé d'exprimer leur soutien sans équivoque à la perspective européenne des Balkans occidentaux. Cette perspective, ferme et fondée sur le mérite, de l'adhésion pleine et entière des Balkans occidentaux à l'UE est dans l'intérêt même de l'Union sur les plans politique, sécuritaire et économique. À l'heure où les défis et les divisions se multiplient à l'échelle de la planète, cette perspective reste plus que jamais un investissement géostratégique dans une Europe stable, solide et unie. Une perspective d'adhésion crédible constitue à la fois la principale incitation à la transformation dans la région et son principal moteur, et renforce dès lors notre sécurité et notre prospérité collectives. C'est un outil essentiel pour promouvoir la démocratie, l'état de droit et le respect des droits fondamentaux, qui sont également les principaux facteurs d'intégration économique et qui constituent un ancrage déterminant pour la promotion de la réconciliation et de la stabilité régionales. Le maintien et la consolidation de cette politique sont par conséquent indispensables à la crédibilité de l'UE, à sa réussite et à son influence dans la région et au-delà.
2. Le 25 mars 2020, le Conseil a approuvé la communication de la Commission du 5 février 2020 intitulée *"Renforcer le processus d'adhésion - Une perspective européenne crédible pour les Balkans occidentaux"*, qui vise à relancer le processus d'adhésion en le rendant plus prévisible, plus crédible et plus dynamique et en le soumettant à un pilotage politique plus déterminé, sur la base de critères objectifs, de conditions positives et négatives rigoureuses et du principe de réversibilité. À cette même occasion, le Conseil a rappelé que les réformes fondamentales sur les plans démocratique, économique et de l'état de droit constituent l'objectif fondamental du processus d'adhésion.
3. Le Conseil a également confirmé que les changements proposés pouvaient s'insérer dans les cadres de négociation existants avec le Monténégro et la Serbie, avec l'accord de ces deux pays.
4. Le Monténégro et la Serbie ont ensuite indiqué accepter la méthodologie renforcée en matière d'élargissement.

5. Le cadre de négociation avec le Monténégro, approuvé par le Conseil le 26 juin 2012¹, a été présenté lors de la première réunion de la conférence d'adhésion au niveau ministériel, tenue le 29 juin 2012. Ce cadre de négociation intègre la nouvelle approche des négociations pour les chapitres sur le pouvoir judiciaire et les droits fondamentaux et sur la justice, la liberté et la sécurité.
6. Le cadre de négociation avec la Serbie, approuvé par le Conseil le 17 décembre 2013², a été présenté lors de la première réunion de la conférence d'adhésion au niveau ministériel, tenue le 21 janvier 2014. Ce cadre de négociation intègre la nouvelle approche des négociations pour les chapitres sur le pouvoir judiciaire et les droits fondamentaux et sur la justice, la liberté et la sécurité, ainsi que la question de la normalisation des relations entre la Serbie et le Kosovo*.
7. Le présent document expose la manière dont la méthodologie renforcée en matière d'élargissement sera appliquée au Monténégro et à la Serbie dans l'intérêt mutuel de l'UE ainsi que des deux pays candidats³.

* * *

8. **Le renforcement du processus d'adhésion du Monténégro et de la Serbie devrait mettre l'accent sur les éléments suivants:** une importance accrue accordée aux réformes fondamentales; un pilotage politique plus déterminé; un dynamisme accru; et la prévisibilité du processus, sur la base de critères objectifs et de conditions positives et négatives rigoureuses. Il devrait également tenir compte de l'état actuel des négociations avec chacun des deux pays candidats. Ces éléments devraient être présentés lors la prochaine réunion de la conférence intergouvernementale d'adhésion qui se tiendra au niveau ministériel avec chacun des pays candidats.
9. La méthodologie renforcée en matière d'élargissement prévoit de mettre encore **davantage l'accent sur les réformes dans les domaines fondamentaux** du processus d'adhésion. Il est essentiel et dans l'intérêt des pays candidats que ceux-ci continuent à tenir leurs engagements en matière de réformes et qu'ils obtiennent des résultats tangibles lors de leur mise en œuvre. Il s'agit d'une condition essentielle à la concrétisation de leur perspective européenne. Pour ce faire, une importance accrue doit être accordée, tout au long du processus d'adhésion, à l'état de droit, aux droits fondamentaux, au fonctionnement des institutions démocratiques et à la réforme de l'administration publique, ainsi qu'aux critères économiques.

¹ Doc. AD 23/12 CONF-ME 2.

² Doc. AD 1/14 CONF-RS 1.

* 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.

³ Le présent document ne préjuge pas du contenu de tout autre cadre de négociation avec un pays candidat.

10. Les cadres de négociation avec le Monténégro et la Serbie prévoient déjà que les chapitres 23 (Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux) et 24 (Justice, liberté et sécurité) soient examinés à un stade précoce des négociations, de manière à disposer de suffisamment de temps pour procéder aux réformes nécessaires avant la clôture des négociations. Ils prévoient par ailleurs que, si des problèmes surviennent au cours des négociations sur ces chapitres, la Commission peut proposer des critères actualisés tout au long du processus, y compris de nouveaux plans d'action et des plans d'action modifiés, ou d'autres mesures correctives, le cas échéant.

Conformément à la méthodologie révisée:

- *aucun autre chapitre ne sera clôturé tant que les critères provisoires pour les chapitres 23 et 24 ne seront pas remplis;*
- *une fois que les critères provisoires pour les chapitres 23 et 24 auront été remplis et que des critères de clôture auront été fixés, les plans d'action pour l'état de droit devront être mis à jour. Des aspects essentiels spécifiques relevés en ce qui concerne le fonctionnement des institutions démocratiques et la réforme de l'administration publique seront pris en compte et intégrés dans les plans d'action pour l'état de droit, ce qui permettra de mieux piloter les réformes dans ce domaine;*
- *les deux chapitres relatifs à l'état de droit devraient être clôturés en dernier lieu;*
- *les conférences intergouvernementales mettront l'accent sur tous les aspects pertinents de l'ensemble des "fondamentaux" afin d'accorder une attention politique et de conférer une visibilité aux réformes clés, qu'il s'agisse de l'état de droit, de la réforme de l'administration publique, du fonctionnement des institutions démocratiques ou des critères économiques, ainsi que sur les chapitres 5 (Marchés publics), 18 (Statistiques) et 32 (Contrôle financier);*
- *la lutte contre la corruption sera intégrée dans le processus, une importance particulière y étant accordée dans les chapitres pertinents. Un chapitre ne pourra pas être provisoirement clôturé tant que des politiques suffisantes de lutte contre la corruption ne seront pas mises en œuvre dans ce chapitre spécifique;*
- *des mesures correctives seront envisagées si des problèmes surviennent au cours des négociations, également en conformité avec le principe de réversibilité du processus prévu dans le cadre de la méthodologie renforcée.*

11. La Commission devrait tenir le Conseil dûment informé et lui faire rapport deux fois par an sur l'état d'avancement de l'ensemble des "fondamentaux", en particulier les chapitres "23" et "24". Cela devrait se faire au moyen du "paquet élargissement" annuel et des documents officiels sur l'état de droit qui iront au-delà des chapitres 23 et 24, conformément aux plans d'action révisés.
12. Le fait de doter le processus d'adhésion d'un **pilotage politique plus déterminé** est un élément clé de la méthode révisée en matière d'élargissement et peut grandement contribuer au processus en place pour le Monténégro et la Serbie, en particulier au niveau des conférences intergouvernementales. Les conférences intergouvernementales politiques, conjointement avec les Conseils de stabilisation et d'association, permettront de renforcer le dialogue entre les États membres et les pays parties aux négociations et contribueront à concentrer les efforts sur les réformes clés qui devraient permettre d'avancer dans le processus d'adhésion.

Conformément à la méthodologie révisée:

- *les conférences intergouvernementales au niveau ministériel assureront un pilotage politique plus déterminé et serviront d'encreinte au dialogue politique sur le processus de réforme. Elles feront également le point sur le processus d'adhésion en général et fixeront le calendrier pour l'année suivante, y compris l'ouverture et la fermeture de groupes de chapitres/de chapitres et d'éventuelles mesures correctives;*
- *les conférences intergouvernementales permettront que le dialogue politique ait lieu à intervalles réguliers et, par conséquent, elles ne devraient pas dépendre uniquement du fait que des groupes de chapitres/des chapitres soient prêts à être ouverts ou clôturés;*
- *les conférences intergouvernementales au niveau ministériel auront lieu en principe au moins une fois par an, après l'adoption du "paquet élargissement" annuel de la Commission et des conclusions du Conseil qui s'ensuivront, et chaque fois que cela sera jugé opportun. Toutes les parties devraient veiller à être représentées lors des conférences intergouvernementales au niveau approprié afin de permettre un dialogue politique constructif.*

13. Les États membres pourront toujours contribuer plus systématiquement au processus d'adhésion, y compris au moyen d'un suivi sur le terrain effectué par leurs experts, de contributions directes au "paquet élargissement" annuel et de leur expertise sectorielle.
14. Un pilotage politique plus déterminé devrait notamment passer par l'ouverture de nouvelles perspectives en vue d'un dialogue politique et stratégique et d'une intensification des contacts à haut niveau avec les pays candidats. Un bilan politique continuera d'être dressé et il peut être approfondi à des moments clés et au plus haut niveau politique, notamment lors de réunions de Conseil de stabilisation et d'association. Le calendrier des conférences intergouvernementales politiques et des Conseils de stabilisation et d'association devrait être planifié de sorte que le dialogue politique puisse avoir lieu à intervalles réguliers. L'alignement sur la PESC devrait continuer de faire l'objet d'un suivi régulier tout au long du processus de négociation et être encouragé grâce à des contacts réguliers au niveau politique, notamment des dialogues sur la PESC, et durant les conférences intergouvernementales politiques. En outre, la communication stratégique jouera un rôle déterminant dans le renforcement de l'efficacité du processus d'adhésion. Conformément à leur choix stratégique pro-européen, la Serbie et le Monténégro devraient mener une communication précise et stratégique auprès de leur population respective sur les avantages et les obligations liés au processus d'adhésion, y compris en luttant contre la désinformation. Enfin, la progression des négociations devrait continuer de se fonder sur les progrès réalisés par les deux pays candidats dans la préparation à l'adhésion, comme l'établit chaque cadre de négociation.
15. Afin d'insuffler **plus de dynamisme** aux négociations, il convient de les articuler autour de groupes de chapitres. Ce regroupement devrait accélérer la préparation des pays candidats grâce à un enrichissement mutuel des efforts au-delà des différents chapitres et en mettant plus fortement l'accent sur les secteurs clés et les réformes les plus importantes et urgentes. Il devrait également contribuer à définir des mesures d'intégration accélérée. Une liste des chapitres et groupes de chapitres figure à l'annexe I.

16. Concernant le Monténégro, 33 chapitres sur 35 (c'est-à-dire tous les chapitres examinés) ont déjà été ouverts et trois sont provisoirement clôturés. Après l'ouverture du dernier chapitre en juin 2020, la priorité en ce qui concerne la poursuite des progrès dans les négociations d'adhésion, avant de s'orienter vers la clôture provisoire d'autres chapitres, reste le respect des critères provisoires concernant l'état de droit fixés dans les chapitres 23 et 24. Par conséquent, le regroupement est seulement applicable aux négociations avec le Monténégro dans le cadre de la définition éventuelle de mesures d'intégration accélérée.
17. Concernant la Serbie, 18 chapitres sur 35 ont été ouverts et deux sont provisoirement clôturés. On pourrait dès lors envisager d'ouvrir les autres chapitres selon l'approche par groupe. Au stade actuel des négociations, tous les chapitres liés à l'ensemble des "fondamentaux" ont été ouverts, tandis que pour les autres groupes, aucun chapitre n'a été ouvert, ou alors seulement quelques-uns. Le regroupement devrait également faciliter la définition éventuelle de mesures d'intégration accélérée.

Aux fins des négociations avec le **Monténégro**, et conformément à la méthodologie révisée:

- *les chapitres seront rassemblés en six groupes thématiques³;*
- *le regroupement devrait permettre la définition éventuelle de mesures d'intégration accélérée.*

³ Groupes: 1 - "Fondamentaux"; 2 - Marché intérieur; 3 - Compétitivité et croissance inclusive; 4 - Programme environnemental et connectivité durable; 5 - Ressources, agriculture et cohésion; 6 - Relations extérieures.

Aux fins des négociations avec la **Serbie**, et conformément à la méthodologie révisée:

- *les chapitres seront rassemblés en six groupes thématiques³;*
- *le regroupement devrait accélérer la préparation de la Serbie, le respect des conditions et l'ouverture de tous les chapitres d'un groupe donné, pour autant que les conditions nécessaires soient remplies; il devrait aussi permettre la définition éventuelle de mesures d'intégration accélérée;*
- *l'ouverture de chapitres selon l'approche par groupe est particulièrement appropriée pour la Serbie. En effet, les chapitres liés à l'ensemble des "fondamentaux" sont tous ouverts, tandis que pour les autres groupes, aucun chapitre n'a été ouvert, ou alors seulement quelques-uns. Étant donné que le rythme général des négociations d'adhésion dépend des progrès réalisés dans la préparation à l'adhésion, y compris en ce qui concerne l'état de droit, toute accélération des négociations par ce type d'ouverture par groupe sera subordonnée à une accélération concrète des réformes prévues dans le cadre de l'ensemble des "fondamentaux", en particulier l'état de droit.*

18. La Commission continuera de soutenir le Monténégro dans ses efforts visant à respecter les critères provisoires relatifs à l'état de droit fixés aux chapitres 23 et 24.

19. La Commission évaluera chaque groupe de chapitres afin de recenser les principales lacunes empêchant l'ouverture de groupes de chapitres dans leur ensemble, et de fournir des orientations et un soutien à la Serbie dans le cadre de ses réformes, de manière à permettre une ouverture en temps utile de tous les groupes de chapitres. Dans le même temps, elle examinera également l'état d'avancement des progrès concernant l'ensemble des "fondamentaux", compte tenu de la nécessité de continuer à réaliser des progrès substantiels dans ce domaine. Une première série d'évaluations concernant les groupes de chapitres sur lesquels les négociations sont les plus avancées devrait être présentée au Conseil dans les meilleurs délais. Devraient ensuite être présentés, sans tarder, les rapports relatifs à l'évaluation des critères, dès que les conditions seront remplies, puis les projets de positions communes de l'UE concernant l'ouverture de groupes de chapitres/chapitres lors de la prochaine conférence intergouvernementale. L'évaluation des autres groupes de chapitres sera effectuée en parallèle afin qu'ils puissent ensuite être ouverts dès que possible, à condition que la Serbie accomplisse les progrès nécessaires. Ces évaluations des groupes de chapitres effectuées par la Commission s'accompagneront de rapports parallèles, conformément au point 10. En fonction du calendrier, il s'agira soit de rapports spécifiques, soit de sections des rapports annuels de la Commission, qui resteront le principal outil politique permettant d'analyser l'état d'avancement des réformes et de formuler des orientations à l'intention des pays. Cette approche parallèle permettra ainsi d'assurer une cohérence entre les groupes de chapitres, conformément à la clause relative à l'équilibre global du processus.

Conformément à la méthodologie révisée et compte tenu du stade avancé du processus d'adhésion du Monténégro et de la Serbie, si ces deux pays accomplissent des progrès supplémentaires suffisants en ce qui concerne les priorités en matière de réforme dont il a été convenu dans le cadre des négociations, cela devrait se traduire, le cas échéant, par:

- *une intégration plus étroite avec l'Union européenne, au moyen d'une accélération de l'intégration et d'une participation progressive aux différentes politiques de l'UE, au marché de l'UE et aux programmes de l'UE, dans le respect de conditions équitables;*
- *une augmentation des financements et des investissements, notamment grâce à l'instrument d'aide de préadhésion et à une coopération plus étroite avec les institutions financières internationales concernées afin de mobiliser un soutien.*

20. Il convient que les éventuelles mesures d'intégration accélérée et les conditions y afférentes soient examinées au sein des sous-comités sectoriels compétents de l'accord de stabilisation et d'association et, conformément aux procédures applicables en matière de prise de décision, qu'elles soient approuvées et fassent l'objet d'un suivi dans le cadre du processus de stabilisation et d'association. Ces mesures devraient permettre aux deux pays de progresser plus rapidement dans la mise en œuvre de l'acquis dans le cadre du groupe de chapitres concerné. Elle devraient prendre en compte les intérêts tant du pays partenaire que de l'UE, ainsi que les incidences éventuelles sur l'intégration économique régionale. Enfin, ces possibilités devraient être fondées sur les résultats et être en parfaite cohérence avec l'objectif fixé d'une adhésion pleine et entière à l'Union européenne, dans le respect de conditions équitables. L'utilisation des fonds de l'UE devrait créer une préférence européenne marquée et une économie locale forte grâce à des projets mis en œuvre, dans la mesure du possible, par des entreprises locales et de l'UE, en pleine conformité avec l'acquis de l'UE, y compris le cadre juridique des instruments financiers respectifs, ainsi que dans le respect des engagements internationaux de l'UE.
21. La **prévisibilité du processus d'adhésion** requiert davantage de clarté de la part de l'UE sur ce qu'elle attend des pays candidats à tous les stades des négociations, ainsi que des mesures correctives décisives et proportionnées en cas de stagnation ou de recul sérieux ou prolongés dans la mise en œuvre des réformes et le respect des exigences inhérentes au processus d'adhésion.

Conformément à la méthodologie révisée:

- *les cadres de négociation avec le Monténégro et la Serbie précisent d'éventuelles mesures correctives (par exemple, la clause relative à l'équilibre global) qu'il convient d'appliquer, également en conformité avec le principe de réversibilité du processus prévu dans le cadre de la méthodologie renforcée;*
- *les décisions relatives aux mesures correctives devraient s'appuyer sur l'évaluation annuelle de l'équilibre global des négociations d'adhésion réalisée par la Commission dans son "paquet élargissement";*
- *les États membres devraient être en mesure de contribuer à ce processus en demandant à la Commission de réagir en cas de stagnation ou de recul sérieux dans le processus de réforme.*

22. Dans son paquet "élargissement" de 2020, la Commission a déjà évalué les préparatifs des pays candidats en vue de l'application de l'acquis et formulé des orientations sur des priorités de réforme spécifiques et l'alignement sur l'acquis conformément à la méthodologie renforcée en matière d'élargissement, ainsi que des attentes concernant les prochaines étapes et les conditions à remplir pour permettre aux pays candidats de progresser. La Commission devrait continuer à appliquer la méthodologie révisée et fournir des orientations plus claires, ce qui permettrait au Monténégro et à la Serbie d'axer leurs efforts sur les réformes les plus pertinentes et de réaliser des progrès réels et durables sur la voie de leur adhésion respective à l'UE.
-

ANNEXE I

Groupes de chapitres de négociation

Groupes de chapitres	Chapitres	État d'avancement des négociations UE-Monténégro*	État d'avancement des négociations UE Serbie*
1. "Fondamentaux"	23 - Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux 24 - Justice, liberté et sécurité Critères économiques Fonctionnement des institutions démocratiques Réforme de l'administration publique 5 - Marchés publics 18 - Statistiques 32 - Contrôle financier	23 - <i>Ouvert</i> 24 - <i>Ouvert</i> --- --- --- 5 - <i>Ouvert</i> 18 - <i>Ouvert</i> 32 - <i>Ouvert</i>	23 - <i>Ouvert</i> 24 - <i>Ouvert</i> --- --- --- 5 - <i>Ouvert</i> 18 - <i>Ouvert</i> 32 - <i>Ouvert</i>
2. Marché intérieur	1 - Libre circulation des marchandises 2 - Libre circulation des travailleurs 3 - Droit d'établissement et libre prestation de services 4 - Libre circulation des capitaux 6 - Droit des sociétés 7 - Droit de la propriété intellectuelle 8 - Politique de concurrence 9 - Services financiers 28 - Protection des consommateurs et de la santé	1 - <i>Ouvert</i> 2 - <i>Ouvert</i> 3 - <i>Ouvert</i> 4 - <i>Ouvert</i> 6 - <i>Ouvert</i> 7 - <i>Ouvert</i> 8 - <i>Ouvert</i> 9 - <i>Ouvert</i> 28 - <i>Ouvert</i>	1 - <i>Critères d'ouverture à mettre en œuvre</i> 2 - <i>En cours d'examen au Conseil</i> 3 - <i>En cours d'examen au Conseil</i> 4 - <i>Ouvert</i> 6 - <i>Ouvert</i> 7 - <i>Ouvert</i> 8 - <i>Critères d'ouverture à mettre en œuvre</i> 9 - <i>Ouvert</i> 28 - <i>La République de Serbie doit présenter sa position</i>

* *Au 31 mars 2021*

3. Compétitivité et croissance inclusive	10 - Société de l'information et médias	10 - <i>Ouvert</i>	10 - <i>La République de Serbie doit présenter sa position</i>
	16 - Fiscalité	16 - <i>Ouvert</i>	16 - <i>Critères d'ouverture à mettre en œuvre</i>
	17 - Politique économique et monétaire	17 - <i>Ouvert</i>	17 - <i>Ouvert</i>
	19 - Politique sociale et emploi	19 - <i>Ouvert</i>	19 - <i>Rapport d'évaluation sur les critères d'ouverture en cours d'examen au Conseil</i>
	20 - Politique d'entreprise et politique industrielle	20 - <i>Ouvert</i>	20 - <i>Ouvert</i>
	25 - Science et recherche	25 - <i>Clôturé</i>	25 - <i>Clôturé</i>
	26 - Éducation et culture	26 - <i>Clôturé</i>	26 - <i>Clôturé</i>
	29 - Union douanière	29 - <i>Ouvert</i>	29 - <i>Ouvert</i>
4. Programme environnemental et connectivité durable	14 - Politique des transports	14 - <i>Ouvert</i>	14 - <i>En cours d'examen au Conseil</i>
	15 - Énergie	15 - <i>Ouvert</i>	15 - <i>Critères d'ouverture à mettre en œuvre</i>
	21 - Réseaux transeuropéens	21 - <i>Ouvert</i>	21 - <i>En cours d'examen au Conseil</i>
	27 - Environnement et changement climatique	27 - <i>Ouvert</i>	27 - <i>En cours d'examen au Conseil</i>
5. Ressources, agriculture et cohésion	11 - Agriculture et développement rural	11 - <i>Ouvert</i>	11 - <i>Rapport d'évaluation sur les critères d'ouverture en cours d'examen au Conseil</i>
	12 - Sécurité sanitaire des aliments, politique vétérinaire et phytosanitaire	12 - <i>Ouvert</i>	12 - <i>Critères d'ouverture à mettre en œuvre</i>
	13 - Pêche	13 - <i>Ouvert</i>	13 - <i>Ouvert</i>
	22 - Politique régionale et coordination des instruments structurels	22 - <i>Ouvert</i>	22 - <i>Rapport d'évaluation sur les critères d'ouverture en cours d'examen au Conseil</i>
	33 - Dispositions financières et budgétaires	33 - <i>Ouvert</i>	33 - <i>Ouvert</i>
6. Relations extérieures	30 - Relations extérieures	30 - <i>Clôturé</i>	30 - <i>Ouvert</i>
	31 - Politique étrangère, de sécurité et de défense	31 - <i>Ouvert</i>	31 - <i>Rapport d'examen analytique en cours d'examen au Conseil</i>
	34 - Institutions (<i>chapitre ne faisant pas l'objet d'un examen analytique</i>)	---	---
	35 - Questions diverses	---	35 - <i>Ouvert</i>