

Auteurs:

Milena Lazarević

Sena Marić

Contributeurs:

Dina Bajramspahić

Alban Dafa

FREINER LE BIAIS EXÉCUTIF DANS LA POLITIQUE DE L'ÉLARGISSEMENT DE L'UE POUR UNE DÉMOCRATIE FORTE DANS LES BALKANS OCCIDENTAUX

TEN

Think for Europe Network

L'élargissement des Balkans occidentaux dans l'impasse

Près de deux décennies se sont écoulées depuis que les pays des Balkans Occidentaux (BO) ont entamés leur processus d'intégration européenne. Toutefois, d'un point de vue actuel, les perspectives d'adhésion de la région à l'UE dans un avenir proche semblent plutôt sombres.

Du côté de l'UE, la politique d'élargissement à l'égard des BO se trouve elle aussi dans une impasse. Les États membres divergent dans leur évaluation des performances des candidats, avec des positions qui s'écartent de plus en plus de celles de la Commission européenne (CE). Une dangereuse divergence. Les exemples les plus récents de ce phénomène portent sur des désaccords importants concernant l'ouverture des négociations d'adhésion de la Macédoine du Nord, de l'Albanie ainsi que la négociation avec le Kosovo d'un régime sans visa, en dépit des avis positifs de la Commission Européenne dans les trois cas subséquents. De plus, l'argument selon lequel l'UE devrait se concentrer sur la consolidation interne avant de s'attaquer à la poursuite de l'élargissement gagne du terrain parmi les États membres, et la France en fait la promotion la plus vigoureuse.¹ L'hésitation et la divergence grandissante face aux normes et procédures convenues par les pays négociateurs, influencent négativement la crédibilité de la politique d'élargissement ainsi que son pouvoir transformateur dans la région des Balkans Occidentaux.²

Du côté de nos aspirants balkaniques, la lenteur des réformes internes empêche les pays de la région de progresser (plus rapidement) sur le chemin de l'accession à l'UE. Cela s'illustre par la stagnation voire parfois le recul des réformes concernant l'État de droit - l'un des trois piliers fondamentaux de la stratégie d'élargissement de l'UE pour cette région.³ Une préoccupation majeure. De fait, le bon fonctionnement des institutions démocratiques, critère politique essentiel pour l'adhésion, s'est détérioré dans plusieurs pays. Les nombreux rapports de la Commission Européenne, ainsi que des indicateurs renommés tels que celui de l'ONG The Freedom House, le *Bertelsmann Transformation Index*, celui de l'*Economist Intelligence Unit* ou encore celui dénommé *Varieties of Democracies*, rapportent tous ces tendances inquiétantes.⁴ Le manque de progrès est particulièrement problématique dans le cas des deux pays qui négocient déjà leur adhésion à l'UE (le Monténégro et la Serbie), car cette étape du processus d'adhésion suppose un bilan plus solide et plus concret en termes de respect des principes démocratiques ainsi que de l'État de droit. Cette évolution remet en question l'efficacité des investissements de l'UE pour soutenir et suivre la transformation démocratique tout en encourageant l'initiation des réformes nécessaires.

Les deux parties (ici l'UE et les pays en négociation d'accession) perdant lentement, mais sûrement leur intérêt concernant la bonne conduite du processus, il semble nécessaire de repenser les approches existantes pour poursuivre et permettre la transformation de la région des Balkans Occidentaux (BO). L'expérience de l'élargissement "Big Bang" en 2004 et 2007 a montré qu'une perspective crédible d'adhésion des pays candidats ne garantit pas à elle seule des résultats concrets et durables après l'adhésion.⁵ Dans le cas des BO, même si l'UE retrouve de son intérêt concernant l'intégration des pays de la région, les moyens proposés par l'UE pour encourager les réformes, notamment en matière d'État de droit, ne sont pas assez efficaces pour obtenir les résultats souhaités. En fait, certains ont même fait valoir que la conditionnalité de l'adhésion à l'UE, a involontairement contribué à renforcer l'influence grandissante des intérêts privés sur les politiques publiques dans la région des BO, notamment en légitimant les élites politiques corrompues et en affaiblissant les mécanismes de responsabilité et de délibération internes des institutions nationales, ainsi que de l'ensemble du système démocratique des pays concernés.⁶ Autrement dit, le format usuel du processus d'intégration européenne utilisé par l'exécutif européen avec ses partenaires candidats des BO a de fait impacté négativement un autre processus critique, le processus de consolidation des démocraties dans la région.

La présente note d'orientation se concentre précisément sur ce format usuel d'intégration, à savoir le "biais l'exécutif", point central du processus d'intégration de la région dans l'UE, fondé en grande partie sur le dialogue entre les gouvernements élus, avec une participation insuffisante des parlements et de la société civile dans son ensemble. Cette note affirme que le respect des critères d'adhésion et la garantie de l'irréversibilité des réformes après l'adhésion ne sont possibles que si l'appropriation des réformes dans les pays candidats est étendue au-delà du pouvoir exécutif. Celle-ci formule également des recommandations en vue de renforcer la participation des parlements nationaux et de la société civile au processus d'intégration à l'UE.

II. Le "biais exécutif" dans le processus d'intégration de l'UE

Malgré une position quelque peu renforcée des parlements et des organisations de la société civile des Balkans Occidentaux dans le processus...

Par rapport à la situation des cycles d'élargissement précédents, la société civile et les parlements nationaux des BO ont bénéficié d'un soutien technique direct et d'un engagement fort avec l'UE. De récents documents stratégiques de la Commission Européenne (CE) soulignent le rôle crucial de ces deux parties prenantes dans la transformation démocratique de la région.⁷ En ce qui concerne la société civile, l'UE s'est d'abord concentrée

1. Conférence de presse d'Emmanuel Macron à l'occasion du Sommet UE-BO à Sophia, mai 2018

<https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2018/05/18/sommet-union-europeenne-balkans-occidentaux-a-sophia-en-bulgarie>

2. R. Balfour, C. Stratulat (ed.), "EU member states and enlargement towards the Balkans," European Policy Centre, July 2015, pp.222-223, disponible ici :

https://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=2&pub_id=5832

3. Les trois piliers ont été définis dans la "Stratégie d'élargissement de l'UE 2014-2015" et ils comprennent l'État de droit, la réforme de l'administration publique et la gouvernance économique.

4. Dans sa "Stratégie pour les Balkans occidentaux" de 2018, la CE note que les pays de la région montrent "des éléments clairs de capture de l'État" - p.3, disponible à l'adresse https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf Une compilation des valeurs des quatre indices pour les six pays des BO est faite par Wunsch & Richter dans l'annexe du document "Money, power, glory : the links between EU conditionality and state capture in the Western Balkans", Journal of European Public Policy, mars 2019, disponible à l'adresse <http://www.tepsa.eu/money-power-glory-the-linkages-between-eu-conditionality-and-state-capture-in-the-western-balkans-solveig-richter-natasha-wunsch/>

5. Tanja A. Börzel & Frank Schimmelfennig, "Coming together or drifting apart? The EU's political integration capacity in Eastern Europe," Journal of European Public Policy, pp.278-296, 2017, DOI: 10.1080/13501763.2016.1265574;

6. Wunsch & Richter, op. cit, p.1.

7. La stratégie d'élargissement de l'UE pour 2014-15 a introduit le principe de "l'essentiel d'abord" et a souvent fait référence à la nécessité de construire une société civile "forte" et "habilitée" vivant dans un "environnement favorable". Il précise également que "les parlements nationaux doivent être au cœur du processus de réforme dans chacun des pays de l'élargissement pour assurer une responsabilité et l'inclusion." La stratégie de la CE pour les Balkans occidentaux à l'horizon 2018 fait de nombreuses références à la nécessité de donner à la société civile de la région les moyens de jouer un rôle constructif dans le processus d'adhésion. Voir : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20151110_strategy_paper_en.pdf et https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files-communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_fr.pdf

sur le renforcement des capacités, puis sur la création d'un environnement favorable à ce secteur et, enfin, sur la promotion des relations entre l'État et la société civile.⁸ Le soutien de l'UE à la société civile par le biais du *Civil Society Facility* a augmenté avec le temps, faisant de l'UE le principal soutien du secteur dans la région.⁹ De même, l'UE a progressivement augmenté son soutien aux parlements nationaux, en mettant sur pied de nombreux projets et initiatives destinés à donner à ces assemblées la capacité de se mobiliser. Les projets de l'UE ont principalement porté sur le renforcement des capacités institutionnelles, par le biais d'activités visant à consolider les structures institutionnelles internes, à améliorer le contrôle parlementaire du pouvoir exécutif, à accroître l'efficacité et la représentativité des parlements, à sensibiliser les parlementaires à l'harmonisation de leur législation nationale avec le droit communautaire¹⁰, etc. Le Parlement européen gère également un programme de soutien aux pays des Balkans Occidentaux, qui soutient les échanges mutuels, la coopération et l'éducation.¹¹

L'approche de l'UE à l'égard de ces acteurs clés a certes entraîné des changements positifs par rapport aux cycles d'élargissement précédents, en particulier en termes de responsabilisation des organisations de la société civile (OSC) dans le processus d'intégration. Les délégations de l'UE dans les pays des BO ont désormais l'habitude d'inviter les OSC à apporter leur contribution aux évaluations nationales produites par la CE. Leurs contributions sont souvent intégrées aux textes finaux des rapports. La transparence du processus d'évaluation a également été améliorée puisque la CE a permis, et même encouragé, les gouvernements de la région à publier des documents *non-papiers* concernant les chapitres 23 et 24 de l'acquis ainsi que les procès-verbaux de certaines réunions tenues dans le cadre de dialogues politiques. (documents qui étaient confidentiels lors des précédents cycles d'élargissement) à l'intention du grand public. Concernant le cas du Monténégro, les rapports d'examen par les pairs commandés par l'UE (*peer-review reports* en anglais) sont mis à la disposition du public sur demande, en raison des efforts persistants ainsi que des plaidoyers efficaces des organisations de la société civile. Grâce à cette approche réussie, les OSC ont pu attirer l'attention de l'UE sur certaines erreurs relevées dans ces rapports, ce qui a incité la CE à consulter plus régulièrement les OSC par la suite. En outre, les OSC du Monténégro et de Serbie ont profité du processus d'adhésion à l'UE pour exprimer leurs propres préoccupations au-delà des exigences liées à l'UE et agir ainsi en tant qu'observateurs locaux des politiques nationales.¹²

De même, les parlements nationaux ne sont pas totalement exclus du processus d'adhésion à l'UE. Des arrangements internes propres à chaque pays ont donné, par exemple, le pouvoir aux parlements du Monténégro et de la Serbie d'approuver définitivement les positions de négociation de leur gouvernement respectif en vue des négociations d'adhésion avec l'UE. En ce qui concerne le dialogue avec l'UE, les parlementaires des pays de la région des BO se réunissent deux fois par an avec les membres du Parlement européen dans le cadre des Commissions parlementaires de stabilisation et d'association. Néanmoins, ce processus n'est pas bien connu et fait l'objet d'une faible couverture médiatique, ce qui n'a qu'un effet négligeable sur l'inclusion du processus d'intégration européenne.

...le processus formel est structuré, dominé, par le dialogue à huis-clos des cadres dirigeants...

Malgré le soutien persistant de l'UE envers le développement des capacités et activités des organisations de la société civile et des parlements, et malgré l'existence de

certains mécanismes pour impliquer ces mêmes acteurs dans le processus, dans la pratique, les mécanismes formels d'intégration européenne continuent de souffrir d'un "biais l'exécutif". Ce terme, déjà utilisé dans le contexte de l'élargissement de l'UE aux pays d'Europe centrale et orientale, décrit les risques associés au caractère descendant, (*top-down*) des négociations d'adhésion.¹³ Comme l'UE a considéré l'adoption de ses normes essentiellement comme une formalité administrative, ses principaux interlocuteurs ont été les membres du pouvoir exécutif des pays candidats. Par conséquent, toutes les étapes décisives du processus, y compris le dialogue politique et les conférences intergouvernementales, se sont faites via des interactions, principalement entre les gouvernements.

De fait, la logique ainsi que le principe même des négociations internationales, que l'UE a prises comme un modèle dans le processus d'adhésion, repose sur des négociations entre gouvernements démocratiquement élus, dont les résultats sont finalement soumis au vote des parlements (et/ou de l'ensemble des électeurs).

Les effets de la partialité exécutive sont exacerbés par le manque d'attention accordé aux délibérations démocratiques nationales, entreprises dans le contexte des réformes politiques initiées afin d'atteindre les conditions propres à l'adhésion. En effet, l'UE a souvent accepté que la simple adoption de politiques et de législations soit le signe d'une évolution positive, indépendamment de la qualité des consultations et des débats parlementaires qui ont abouti à leur approbation. Elle a poursuivi cette pratique, tout en reconnaissant les effets négatifs du recours aux procédures d'urgence dans l'élaboration des lois, comme cela a été noté en Serbie au cours de la période couverte par le rapport de 2016.¹⁴ Dans son rapport de 2018 pour la Serbie, par exemple, la CE a de nouveau décidé de considérer l'adoption à la dernière minute d'actes législatifs dans le pays comme une preuve de progrès.¹⁵ Bien que les exigences de l'UE en matière d'élaboration et de coordination des politiques publiques (dans le cadre conditionnel plus large, portant sur la réforme de l'administration publique) s'attaquent explicitement aux normes ainsi qu'à la qualité des consultations publiques, les processus impliqués dans l'adoption de nouvelles politiques et législations ne sont eux pas encore complètement évalués dans l'ensemble du spectre politique. De même, elles ne constituent pas une condition explicite pour démontrer les progrès de la réforme. Une telle approche envoie un message négatif aux observateurs du processus d'adhésion à l'UE de la région, car elle suggère que l'UE tolérera, et même récompensera, les processus d'élaboration de politiques imparfaits, même s'il s'agit précisément des mêmes processus qui mettent à jour des normes démocratiques faibles dans les pays des BO.

...avec des répercussions négatives sur la démocratie dans les pays candidats à l'adhésion à l'UE.

Les effets négatifs de la partialité politique de l'exécutif dans les négociations d'adhésion à l'UE ont déjà fait l'objet de discussions et de critiques de la part des milieux académiques et des experts lors des cycles précédents d'élargissement. Certains ont même fait valoir que l'euphémisation de la "couche supérieure des fonctionnaires d'État" et l'exclusion du public du processus d'intégration de l'UE risqueraient d'éroder le soutien de l'opinion publique ainsi que la responsabilité démocratique au sein des institutions nationales, impactant donc directement la structure démocratique dans les pays cherchant à rejoindre l'UE.¹⁶

Des travaux plus récents, se concentrant spécifiquement sur l'échec de la politique de conditionnalité de l'UE, dans

8. Natasha Wunsch, "Beyond instrumentalisation: NGO monitoring coalitions in Croatia, Montenegro, and Serbia," *East European Politics*, 2015, p.453.

9. M. Lazarević, M. Đinđić, S. Marić, "Creating demand for reforms beyond EU conditionality – Civil society and public administration reform in the Western Balkans," *Belgrade Security Forum*, August 2017, <http://www.belgradeforum.org/wp-content/uploads/2018/03/BSF-2017-TT-Milena-Lazarevic-Sena-Marić-Milos-Djindjic.pdf>

10. CE, "Study on parliamentary cooperation: overview of parliamentary capacity building in EU candidate countries and potential candidates," février 2015, pp. 20-36, disponible à : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/enlargement_process/2015-02-17-capacity-building-report.pdf

11. Voir: European Parliament, "Focusing on the Western Balkans and Turkey," disponible à : <http://www.europarl.europa.eu/globaldemocracysupport/en/parliaments/south-eastern-europe.html>

12. Natasha Wunsch, "EU Enlargement and Civil Society in the Western Balkans: From Mobilisation to Empowerment," *Palgrave Macmillan*, 2018, p.147.

13. Heather Grabbe, "Europeanisation Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process," *ECPR*, 2002, p.20.

<https://ecpr.eu/FileStore/PaperProposal/b1331403-9f06-4d7e-8baa-868dab75d117.pdf>

14. CE, 2016 Country Report – Serbia, p.7, disponible à : https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/key_documents/2016/20161109_report_serbia.pdf

15. Concrètement, en ce qui concerne la lutte contre la corruption, la CE a estimé que la Serbie avait fait des progrès, car elle avait adopté la loi sur la prévention de la corruption (CE 2019 Country Report for Serbia, pp.3-4). La loi a été adoptée en mai 2019, quelques jours avant l'adoption du rapport de la CE, ce qui n'a pas laissé à la CE le temps d'examiner la qualité de cette loi. Néanmoins, la CE a finalement décidé d'attribuer le mérite de la simple adoption de cet acte.

16. Grabbe, op. cit.

sa capacité à faire progresser la démocratisation et l'État de droit dans les Balkans occidentaux, soutiennent de manière convaincante que le caractère descendant de la conditionnalité de l'UE (*top-down conditionality*) « réduit l'espace de concurrence politique et de délibération interne et donne aux acteurs exécutifs les moyens d'imposer leurs préférences en faisant référence aux contraintes externes ».¹⁷ Ces travaux soutiennent également que « en fixant des délais et critères détaillés trop longs à l'agenda politique, les parties dominantes peuvent justifier l'absence de mécanisme interne de responsabilité. »¹⁸ En outre, la « grande importance du projet d'adhésion à l'UE dans l'opinion publique » permet aux gouvernements de présenter « tout progrès formel vers l'adhésion ainsi que les interactions de haut niveau avec les fonctionnaires de l'UE ou des États membres (...) comme l'approbation de leurs actions envers la population locale ». ¹⁹ De ce point de vue, on peut conclure qu'en restreignant le dialogue officiel aux membres du pouvoir exécutif, l'UE a légitimé par inadvertance des politiques et actions douteuses de ces acteurs, et a même contribué au renforcement de la capture de l'État.

Les possibilités limitées dont disposent les parlements et les organisations de la société civile pour contrôler le travail des gouvernements, mais surtout pour participer officiellement au processus d'adhésion à l'UE ont eu un impact négatif sur la démocratisation de la région. Malgré les hésitations actuelles de l'UE à l'égard d'un nouvel élargissement de l'Union dans les Balkans de l'Ouest, le cadre d'intégration de l'UE reste un moteur clé des réformes dans la région et peut donc être utilisé pour habiliter les acteurs locaux par rapport aux membres de la branche exécutive puissants. En effet, les réformes engagées ne peuvent s'enraciner que si elles sont suivies et contrôlées par les acteurs locaux, appuyés et confortés par un soutien fort de l'UE. Dans le cas contraire, elles peuvent produire plus de mal que de bien, utilisés dans les méthodes de "mesures de façade" de plus en plus pratiquées par les gouvernements de la région.²⁰

L'absence d'une approche appropriée a en effet contribué à des déficiences persistantes, voire à un recul, du bon fonctionnement des institutions démocratiques dans toute la région. En ce qui concerne les parlements nationaux, la polarisation politique est répandue et constitue un problème majeur, ayant réduit au minimum le dialogue politique. Plus précisément, au cours des deux dernières années, les partis d'opposition en Albanie, au Monténégro et en Serbie ont boycotté le Parlement, tandis que les divisions politiques au Kosovo ont entraîné l'absence de quorum dans diverses activités législatives. Dans le cas de la Bosnie-Herzégovine, les vétos à motivation ethnique font obstacle aux initiatives législatives. Au Monténégro, la consultation publique obligatoire est contournée dans la pratique tandis qu'en Serbie, la qualité des discussions parlementaires s'est détériorée, avec un recours aux procédures législatives d'urgence qui a continué de croître.²¹ Après réception des commentaires de la CE sur les projets de loi, si ces commentaires sont positifs, le gouvernement monténégrin ne tient même plus compte de l'apport du secteur civil. De plus, dans les débats parlementaires, les critiques des partis d'opposition sont les rejetées à la seule justification que Bruxelles a déjà approuvé des propositions ou dispositi-

ons particulières. À une exception près, et récente. Depuis le changement de gouvernement en Macédoine du Nord en 2017, la plupart des textes législatifs essentiels nécessaires à l'adhésion à l'UE ont été adoptés à la majorité qualifiée (avec le soutien de l'opposition), malgré un degré élevé de polarisation. Le recours aux procédures parlementaires abrégées et aux procédures d'urgence a également considérablement diminué. Malgré cette évolution récente plus positive à Skopje, la situation qui prévaut dans la région montre des tendances qui ont un impact négatif sur les capacités de contrôle du pouvoir exécutif, ainsi que sur les capacités législatives de base des Parlements de la région.

Néanmoins, la réaction de l'UE aux boycotts parlementaires en Albanie, au Monténégro et en Serbie a été plutôt modérée. Contrairement aux attentes selon lesquelles l'UE (en tant que communauté fondée sur des valeurs démocratiques) soutiendrait l'activisme des citoyens et les initiatives visant à accroître la responsabilité du gouvernement, cette dernière n'a pas pris position.²² L'UE a en fait qualifié les boycotts parlementaires dans ces trois pays "d'inacceptables", affirmant que les débats devraient avoir lieu au parlement et non dans la rue.²³ Cette position est surprenante étant donné des graves limitations imposées pour un débat constructif dans les Parlements. Dans l'ensemble, malgré le langage direct utilisé dans les derniers rapports de la CE pour décrire la gravité de la situation, l'impression générale demeure que l'UE peut et doit faire davantage pour aider à rétablir le fonctionnement normal des assemblées législatives de la région, en insistant pour que celles-ci participent davantage au processus d'adhésion.

Il y a également une hostilité politique croissante à l'égard de l'engagement de la société civile dans l'élaboration des politiques dans plusieurs pays de la région. En Serbie, le nombre d'attaques lancées par les médias pro-gouvernementaux et les responsables gouvernementaux contre les organisations de la société civile qui critiquent les dirigeants en place a augmenté. Les organisations de journalisme d'investigation et les défenseurs des droits de l'Homme au niveau local ont été les cibles les plus vulnérables.²⁴

Des tendances similaires ont également été observées au Monténégro et en Macédoine du Nord (avant le changement de gouvernement en 2017).²⁵ En outre, la propagande pro-gouvernementale dans la région mine le travail des OSC, qui se reflète ensuite de manière négative dans la perception publique de ce secteur.²⁶

Il y a quelques exceptions à cette règle, comme dans le cas du processus de réforme de la justice en Albanie, dans lequel des membres de la société civile (OSC, universitaires et Chambre des avocats albanaise) ont participé en tant qu'experts de haut niveau à l'élaboration de l'ensemble des réformes judiciaires.

En outre, tous les pays des Balkans de l'Ouest ne disposent pas de mesures coercitives ou encore de garanties de qualité adéquates concernant les procédés de consultation publique (par exemple via une institution désignée pour vérifier la conformité desdits procédés), ce qui laisse une marge de manœuvre importante aux autorités étatiques pour contourner cette pratique. Un certain nombre de rapports suivant la situation de la société civile font état de lacunes persistantes dans ce domaine, et de l'émergence de diverses tactiques utilisées par les gouvernements pour éviter, restreindre ou même empêcher formellement toute pratique de consultation publique.²⁷

17. Richter and Wunsch, op. cit., p. 8.

18. Ibid.

19. Ibid. pp. 8-9.

20. "Habillage" est un terme utilisé pour désigner les pratiques gouvernementales consistant à approuver officiellement les politiques et la législation conformes aux exigences et aux normes de l'UE sans véritable intention, suivie d'un manque de mise en œuvre ou même d'un mépris flagrant. Voir, par exemple : Ridder, E.d., et Kochenov, D. "La conditionnalité démocratique dans l'élargissement à l'Est : Ambitious window dressing", European Foreign Affairs Review 16 (5) : 589-605, p. 10.

21. En Serbie, entre février 2018 et février 2019, ainsi qu'en 2017, 44 % des lois ont été adoptées selon la procédure d'urgence, ce qui représente une légère amélioration contre 65 % en 2016.

22. G. Vurmo, "Oops, the EU did it again", Institute for Democracy and Mediation, mars 2019, <http://idmalbania.org/oops-eu-did-it-again-march-2019/>

23. "Kocijančić: There is no "Balkan Spring", European Western Balkans, 25 février 2019, disponible à : <https://europeanwesternbalkans.com/2019/02/25/kocijan-cic-no-balkan-spring/>

24. S. Maric, Human Rights Defenders in Serbia 2019 – an Overview, Think for Europe Network/Civil Rights Defenders; disponible à <https://ten.europeanpolicy.org/wp-content/uploads/2019/12/Human-Rights-Defenders-Report.pdf>

25. M. Milošević, B. Elek, S. Muk, "Back to Basics: Re-affirming the Rule of Law in the Western Balkans", Institute Alternative, December 2016, p.19, disponible à : http://www.bezbednost.org/upload/document/back_to_basics_re-affirming_the_rule_of_law_in_the.pdf

26. "Human Rights Defenders in the Western Balkans 2019 – an Overview", op.cit, Think for Europe Network/Civil Rights Defenders.

27. S. Maric, S. Subotic, "Evidence based and inclusive policy making in the Western Balkans: what role for think tanks and policy oriented CSOs?", Think for Europe Network, avril 2018, p.5 <https://ten.europeanpolicy.org/wp-content/uploads/2018/06/Evidence-based-and-inclusive-policy-making.pdf>

Dans de nombreux cas, il y a peu de place pour les consultations publiques et leur capacité à influencer, car celles-ci sont organisées à la toute fin du processus de rédaction juridique, lorsque des orientations politiques clés sont déjà décidées et que seuls des détails mineurs peuvent changer.²⁸ En effet, les récents résultats du suivi de la société civile montrent qu'en moyenne, un cinquième seulement du secteur civil de la région estime que les gouvernements fournissent des informations opportunes et adéquates sur le contenu des propositions législatives ou politiques lors des consultations publiques.²⁹

III. Démocratiser le processus d'adhésion à l'UE

Étant donné que le processus d'adhésion des pays des Balkans de l'Ouest à l'UE risque de prendre un certain temps, la qualité et le caractère inclusif du projet devrait être des considérations centrales.

L'analyse et les recommandations présentées dans ce document remettent en question l'hypothèse même de l'applicabilité du cadre traditionnel des négociations gouvernementales - en tant que dialogue entre les exécutifs, dont les résultats sont finalement soumis au vote du Parlement - dans le contexte de l'intégration européenne de pays auparavant non démocratiques. En fait, la substance du processus d'adhésion à l'UE revêt une importance qui dépasse largement les simples négociations intergouvernementales, pour se nicher au cœur des valeurs élémentaires d'une société, nécessitant des transformations profondes des systèmes de gouvernance dans leur ensemble. Par conséquent, il est tout à fait logique qu'un tel processus soit géré comme un projet plus vaste, nécessitant la participation de tous les segments de la société ainsi que l'établissement, la construction d'un consensus par le biais d'institutions nationales représentatives, notamment les Parlements.

En conséquence, et afin d'améliorer la situation, et de résoudre les problèmes analysés ci-dessus, les recommandations suivantes sont proposées :

- L'UE (tant la Commission que les États membres) devrait accroître l'importance des consultations publiques et de vrais débats parlementaires dans le cadre de l'élaboration des politiques en vue de l'adhésion à l'UE. Plus précisément, une régularité et une qualité élevée concernant les consultations devraient être incluses, en tant qu'exigences explicites au sein du chapitre 23 portant sur les négociations d'adhésion (et pour les pays qui ne négocient pas encore leur adhésion dans les évaluations de l'État de droit). En raison de l'effet suspensif du chapitre 23, en cas de mauvais résultats lors des consultations publiques et des discussions parlementaires, le processus d'adhésion pourrait donc être suspendu jusqu'à ce qu'un pays remédie à cette situation. Par ailleurs, des consultations parlementaires et publiques appropriées pourraient être introduites en tant qu'exigences dans tous les chapitres de négociation (comme critères d'ouverture, de mi-parcours et de clôture), ainsi que dans les cadres de négociation.

- Sauf dans des situations extraordinaires et bien justifiées (telles que des cas strictement définis de sécurité nationale ou de situations d'urgence, comme par exemple lors d'inondations ou de tremblement de terre), la CE ne devrait pas accepter de réexaminer des projets de loi adoptés dans le cadre de procédures parlementaires urgentes et dans lesquels le public n'a pas été dûment consulté. De même, la CE ne devrait pas reconnaître dans ses évaluations annuelles que la politique ou la législation adoptée sans consultation publique ou débat parlementaire approprié soit une partie d'un quelconque signe de progrès.

- La CE devrait améliorer la transparence ainsi que l'accessibilité publique de ses sources, celles qui notamment analysent la situation dans les pays candidats. Ces sources sont, entre autres, des rapports d'experts, des rapports d'examen fait par des pairs (peer-review) et de rapports TAIEX. Pour les pays en cours de négociation d'adhésion à l'UE, cette dernière devrait garder les tableaux des résultats obtenus ouverts au public. Étant donné la rareté des données fournies par les gouvernements des pays candidats concernant l'état d'avancement des résultats liés à l'adhésion, une telle mesure aiderait les OSC de la région dans leur travail en vue d'accroître le suivi des autorités concernées. La création et la publication de rapports d'experts indépendants - comme dans le cas du "rapport Pribe" en Macédoine du Nord - peuvent être particulièrement utiles à cette fin.

- La CE devrait, par le biais de son aide financière, assurer un soutien sur le long terme des initiatives crédibles et éprouvées portées par certaines OSC, qui déjà renforcent et maintiennent les pressions locales et assurent l'existence et le maintien d'une demande publique en faveur de réformes conformes à l'UE. Plutôt que de soutenir des projets individuels à court terme, la Commission devrait investir davantage dans la reconnaissance et l'assistance sur le long terme des efforts de la société civile, ceux-ci œuvrant en faveur de l'avènement de changements structurels d'importance, et ce dans un environnement institutionnel pourtant difficile.

- La CE devrait également apporter une aide financière sur le long terme aux initiatives qui renforcent la coopération entre les Parlements nationaux et les OSC des pays candidats, en particulier en faveur des organisations spécialisées dans les réformes fondamentales (État de droit, gouvernance économique et réforme de l'administration publique), qui peuvent fournir des informations précieuses pour lesdits débats parlementaires.

- Avec le soutien de l'UE et de la société civile, les parlements nationaux devraient organiser régulièrement des auditions publiques, incluant la participation d'experts nationaux, renommés et respectés dans des domaines politiques spécifiques. Ces experts auraient pour rôle primordial de fournir des preuves objectives dans les débats parlementaires et de servir l'intérêt public, contribuant ainsi à surmonter les divisions politiques dans un environnement politique fortement polarisé (ce, grâce à une position neutre et apaisante). Qu'ils soient issus du secteur civil ou qu'ils soient des personnes indépendantes, ces experts devraient être nommés dans le cadre d'un processus transparent. En outre, leurs points de vue et opinions, émis lors des auditions parlementaires, ainsi que les réactions du Parlement à leurs contributions, devraient être rendus publics, afin de permettre un contrôle, (nécessaire) et suffisant par le public et la société civile.

- En fin de compte, il appartiendra aux forces civiques nationales de tirer le meilleur parti des possibilités d'influence dans le processus d'adhésion à l'UE, afin d'exposer les cas de capture de l'État, de réforme de façade et de corruption. Néanmoins, en mettant les parlements nationaux et les OSC sous les feux de la rampe et en insistant sur la bonne application des mécanismes démocratiques de base dans le cadre des réformes liées à l'adhésion à l'UE, l'UE peut faire beaucoup pour soutenir la transformation des pays des Balkans de l'Ouest en futurs États membres fonctionnels.

28. Voir, par exemple, Monitoring Matrix reports of the Balkan Civil Society Development Network, or PAR Monitor reports of the Think for Europe Network's WeBER Project.

Disponible à : <http://www.balkancsd.net/publications/monitoring-matrix-reports/> et <http://www.par-monitor.org/pages/par-monitor-2017-2018>

29. M. Lazarević, M. Đindić, "Western Balkan PAR Monitor 2017/2018," Think for Europe Network, WeBER Project, disponible à :

<https://ten.europeanpolicy.org/wp-content/uploads/2018/12/WESTERN-BALKAN-PAR-Monitor-2017-2018-summary.pdf>