

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 9.11.2010
COM(2010) 670 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU
CONSEIL**

Avis de la Commission sur la demande d'adhésion du Monténégro à l'Union européenne

{SEC(2010) 1334 final}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Avis de la Commission sur la demande d'adhésion du Monténégro à l'Union européenne

A. INTRODUCTION

a) Demande d'adhésion

Le Monténégro a présenté sa demande d'adhésion à l'Union européenne le 15 décembre 2008. Le 23 avril 2009, le Conseil de l'Union européenne a demandé à la Commission de lui remettre son avis sur cette demande, conformément à la procédure définie à l'article 49 du traité sur l'Union européenne, qui prévoit 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. Le Parlement européen et les parlements nationaux sont informés de cette demande. L'État demandeur adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après approbation du Parlement européen qui se prononce à la majorité des membres qui le composent. Les critères d'éligibilité approuvés par le Conseil européen sont pris en compte.»*

L'article 2 dispose 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.»*

C'est dans ce cadre juridique que la Commission soumet le présent avis.

Le Conseil européen, réuni à Feira en juin 2000, avait déclaré que les pays des Balkans occidentaux participant au processus de stabilisation et d'association étaient des «candidats potentiels» à l'adhésion à l'UE. La perspective européenne de ces pays a été confirmée par le Conseil européen, réuni à Thessalonique en juin 2003, qui a adopté l'«Agenda de Thessalonique pour les Balkans occidentaux». Cet agenda reste la pièce maîtresse de la politique de l'UE à l'égard de la région.

Le Conseil européen de décembre 2006 a réaffirmé la conviction de l'UE que *«l'avenir des Balkans occidentaux est dans l'Union européenne»* et a rappelé que *«la progression de chaque pays sur la voie de l'Union européenne dépend des efforts qu'il déploie pour satisfaire aux critères de Copenhague et aux conditions fixées dans le processus de stabilisation et d'association. Les résultats satisfaisants obtenus par un pays dans la mise en œuvre des obligations qui lui incombent en vertu des accords de stabilisation et d'association, y compris les dispositions ayant trait au commerce, constitueront un élément essentiel sur lequel l'UE se fondera pour examiner une éventuelle demande d'adhésion»*. Lors de la réunion ministérielle entre l'UE et les pays des Balkans occidentaux, qui s'est tenue à Sarajevo le 2 juin 2010, l'UE a rappelé son attachement sans équivoque à la perspective européenne des pays des Balkans occidentaux et a souligné que l'avenir de ces pays était dans l'Union européenne.

Conformément aux dispositions du traité, la présente appréciation se fonde sur les critères d'éligibilité fixés par le Conseil européen. Celui-ci, réuni à Copenhague en juin 1993, indiquait dans ses conclusions que:

«L'adhésion aura lieu dès qu'un pays sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises.

L'adhésion requiert de la part du pays candidat:

- qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection,
- qu'il soit doté d'une économie de marché viable et qu'il ait la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union,
- qu'il ait la capacité d'en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire».

La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres, tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne, constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats.

Le Conseil européen, réuni à Madrid en décembre 1995, a évoqué la nécessité *«de créer les conditions d'une intégration progressive et harmonieuse [des pays candidats] grâce notamment au développement de l'économie de marché, à l'adaptation de leurs structures administratives et à la création d'un environnement économique et monétaire stable».*

Les conditions du processus de stabilisation et d'association (PSA) ont été définies par le Conseil le 31 mai 1999. Elles prévoient notamment une coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) ainsi qu'une coopération régionale. Elles constituent un élément fondamental du PSA et font partie intégrante de l'accord de stabilisation et d'association avec le Monténégro, qui est entré en vigueur en mai 2010.

En décembre 2006, le Conseil européen est convenu que *«la stratégie pour l'élargissement fondée sur la consolidation, la conditionnalité et la communication, conjuguées à la capacité de l'UE à intégrer de nouveaux membres, constitue la base d'un consensus renouvelé sur l'élargissement».*

Dans le présent avis, la Commission analyse la demande du Monténégro sur la base de la capacité du pays à satisfaire aux critères fixés par le Conseil européen de Copenhague en 1993, ainsi qu'aux conditions du processus de stabilisation et d'association. Les résultats obtenus par le Monténégro dans la mise en œuvre des obligations qui lui incombent en vertu de l'accord de stabilisation et d'association (ASA), y compris des dispositions ayant trait au commerce, sont également en cours d'examen. Pour élaborer cet avis, la Commission a appliqué la même méthode que celle utilisée dans les avis précédents, en y apportant quelques adaptations tenant compte des éléments qui figurent dans le «consensus renouvelé sur l'élargissement» de 2006. La Commission a organisé plusieurs missions d'experts au Monténégro qui ont essentiellement porté sur les domaines relevant des critères politiques. Cette approche lui a permis d'apprécier les capacités administratives des institutions monténégrines et les modalités d'application de la législation. Elle a également permis de mieux recenser les problèmes qui subsistent et les priorités d'action pour l'avenir. La Commission a analysé aussi bien la situation actuelle que les perspectives à moyen terme.

Aux fins du présent avis et sans préjuger de la date d'adhésion future, le moyen terme correspond à une période de cinq ans.

L'analyse détaillée sur laquelle se fonde le présent avis figure dans un document distinct intitulé *Rapport analytique accompagnant l'avis sur la demande d'adhésion du Monténégro à l'Union européenne*¹. Conformément au consensus renouvelé sur l'élargissement, le rapport d'analyse fournit une première évaluation de l'incidence d'une adhésion future du Monténégro sur certains domaines d'action essentiels. La Commission présentera des analyses d'impact plus détaillées pour ces domaines d'action à des stades ultérieurs du processus de préadhésion. Par ailleurs, le traité d'adhésion du Monténégro à l'UE impliquerait une adaptation technique des institutions de l'UE à la lumière du traité sur l'Union européenne.

b) Relations entre l'UE et le Monténégro

Le Monténégro a déclaré son indépendance le 3 juin 2006 à la suite d'un référendum organisé le 21 mai 2006. En juin 2006, l'UE a décidé de nouer des relations avec l'État souverain du Monténégro et l'ensemble des États membres de l'UE ont reconnu son indépendance.

Un **accord de stabilisation et d'association** entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République du Monténégro, d'autre part,² ainsi qu'un accord intérimaire sur le commerce et les mesures d'accompagnement, ont été signés en octobre 2007. L'accord intérimaire est entré en vigueur en janvier 2008 et l'accord de stabilisation et d'association en mai 2010 après avoir été ratifié par les parties. La mise en œuvre par le Monténégro des obligations lui incombant en vertu de l'accord de stabilisation et d'association, notamment des dispositions ayant trait au commerce, n'a dans l'ensemble pas posé de difficultés. Lorsque des problèmes sont apparus, le Monténégro s'est montré ouvert et constructif pour trouver les moyens d'y remédier.

Un **partenariat européen** avec le Monténégro a été adopté par le Conseil le 22 janvier 2007.³

Des réunions sont organisées au niveau ministériel dans le cadre du dialogue politique entre l'UE et le Monténégro depuis février 2007. Le dialogue politique entre la Commission européenne et le Monténégro date de l'indépendance du pays. Le comité mixte institué dans le cadre de l'accord intérimaire s'est réuni à deux reprises depuis l'entrée en vigueur de l'accord. La première réunion du conseil de stabilisation et d'association s'est tenue en juin 2010. Des réunions interparlementaires entre représentants du Parlement européen et du parlement monténégrin se tiennent chaque année depuis 2006 et la première réunion de la commission parlementaire de stabilisation et d'association a eu lieu en septembre 2010.

Le Conseil a décidé, après avoir consulté le Parlement européen, d'assouplir le régime des visas pour les citoyens monténégrins à compter du 19 décembre 2009. Cette décision, qui s'applique aux détenteurs de passeports biométriques se rendant dans l'espace Schengen, a été prise sur la base des progrès considérables constatés dans les domaines de la justice, de la liberté et de la sécurité et du respect des conditions spécifiques définies dans la feuille de route sur l'assouplissement du régime des visas. Un accord de réadmission entre l'Union européenne et le Monténégro est entré en vigueur en janvier 2008.

¹ SEC(2010) 1334 du 9.11.2010.

² JO L 108 du 29.4.2010, p. 1.

³ JO L 20 du 27.1.2007, p. 16.

Le Monténégro a signé le traité instituant la Communauté de l'énergie en octobre 2005, devenant ainsi un membre à part entière de la Communauté de l'énergie de l'Europe du Sud-Est. Il a signé l'accord sur l'espace aérien commun européen (EACE) en juin 2006.

Le Monténégro participe activement aux mécanismes de surveillance et d'information économiques et budgétaires de l'UE, qui s'appliquent aux pays candidats potentiels depuis 2006.

En juin 2008, le gouvernement monténégrin a adopté son programme national d'intégration à l'Union européenne pour la période 2008-2012. Ce document, qui constitue un programme de transposition de l'acquis, prévoit des priorités à court et à moyen termes.

L'Union européenne est le principal partenaire commercial du Monténégro. En 2009, plus de 40 % des importations du pays provenaient de l'UE et 48 % de ses exportations lui étaient destinées.

L'UE accorde une **aide financière** au Monténégro depuis 1998. De 1998 à 2010, elle lui a dans l'ensemble octroyé plus de 408,5 millions d'euros. De 1998 à 2006, le Monténégro a bénéficié d'une aide de 277,2 millions d'euros dans le cadre du programme CARDS de l'UE. En 2007, ce programme a été remplacé par l'instrument d'aide de préadhésion (IAP), au titre duquel le Monténégro a bénéficié d'une aide de 131,3 millions d'euros entre 2007 et 2010. L'IAP vise à soutenir le processus de réforme du pays dans la perspective de l'intégration européenne en accordant la priorité au renforcement des institutions, à la transposition de l'acquis, à l'amélioration des conditions socioéconomiques, à la protection de l'environnement et au développement durable. La société civile bénéficie aussi d'une aide financière.

L'accord de stabilisation et d'association prévoit la participation du Monténégro aux programmes de l'UE. Le pays participe activement à trois d'entre eux qui relèvent des perspectives financières pour 2007-2013. Il s'agit du 7^e programme-cadre de recherche et de développement technologique, du programme pour l'innovation et l'esprit d'entreprise (PIE) et du programme «Culture». Les fonds de l'IAP sont utilisés pour couvrir une partie des frais de participation aux trois programmes.

B. CRITERES D'ADHESION

1. CRITERES POLITIQUES

La présente appréciation repose sur les critères de Copenhague liés à la stabilité des institutions, qui garantit la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, ainsi que le respect et la protection des minorités, et sur les conditions du processus de stabilisation et d'association.

Le Monténégro est une **démocratie** parlementaire fondée sur un cadre constitutionnel et législatif qui est, dans une large mesure, conforme aux normes et aux principes européens. Le référendum sur l'indépendance du Monténégro, organisé en 2006, s'est déroulé sans incidents, conformément aux recommandations de l'UE, sur la base de règles adoptées par consensus politique. Le consensus sur la construction de l'État se renforce au sein des partis politiques. L'adhésion à l'Union européenne fait également l'objet d'un consensus politique. Toutefois, si le cadre juridique et institutionnel du pays est largement en place, le fonctionnement des institutions démocratiques est, quant à lui, déficient et la mise en œuvre de la législation

continue d'être défaillante. La capacité globale du parlement à assurer un contrôle approprié du gouvernement demeure limitée. La séparation des pouvoirs n'est pas pleinement respectée en ce qui concerne le système judiciaire. L'administration publique reste vulnérable et extrêmement politisée.

Les élections au Monténégro se sont généralement déroulées dans le respect des normes internationales en matière d'élections démocratiques. Le Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme (BIDDH) de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) a estimé que les dernières élections parlementaires, tenues en mars 2009, avaient satisfait à pratiquement toutes les normes internationales, mais qu'il restait à remédier aux dysfonctionnements existants. En particulier, la loi électorale n'a pas été pleinement alignée sur la constitution.

Ces dernières années, le Monténégro a renforcé le cadre juridique et institutionnel de l'**État de droit**. Sa mise en œuvre présente néanmoins des lacunes. La politisation du système judiciaire et le fonctionnement défaillant des institutions chargées de veiller au respect de la loi, notamment dans la lutte contre la criminalité organisée et la corruption, sont les principaux sujets d'inquiétude.

La réforme du système juridique se poursuit. Parmi les progrès réalisés figurent la création de nouvelles institutions telles que les conseils des juges et des procureurs et les mesures adoptées pour améliorer l'indépendance et l'efficacité du système. Le rôle que joue le parlement dans la désignation des membres des conseils des juges et des procureurs et des procureurs de l'État continue, néanmoins, à susciter de vives inquiétudes. L'efficacité du système judiciaire et l'obligation pour ce dernier de rendre des comptes sont également préoccupantes.

Le Monténégro a dans une large mesure mis en place le cadre juridique et institutionnel nécessaire pour lutter contre la corruption. Celle-ci continue néanmoins de régner dans de nombreux domaines et constitue un problème particulièrement grave. La législation en vigueur en la matière n'est pas mise en œuvre d'une manière systématique. Par ailleurs, les cadres juridiques sur la prévention des conflits d'intérêts et le financement des partis politiques et des campagnes électorales présentent d'importantes lacunes. Les autorités de contrôle ne sont pas dotées de toutes les compétences juridiques requises et n'ont pas la capacité nécessaire pour veiller au respect de la loi sur la prévention des conflits d'intérêts et le contrôle du financement des partis politiques et des campagnes électorales. Le contrôle des marchés publics, des privatisations, de l'aménagement du territoire et des permis de bâtir suscite également des inquiétudes. Aucun contrôle interne systématique n'est prévu au sein des organes publics pour surveiller la corruption et garantir l'obligation de rendre des comptes et le respect de l'État de droit. C'est le cas, notamment, dans des domaines tels que l'administration fiscale et les douanes, la police, l'administration judiciaire et les administrations locales. Les capacités d'enquête et la coordination entre les organes chargés de faire respecter la loi restent limitées. Il faut une volonté politique sans faille pour améliorer notablement les résultats de la lutte contre la corruption. Le bilan en ce qui concerne les enquêtes, les poursuites pénales et les condamnations dans les affaires de corruption à tous les niveaux reste limité.

Dans le domaine de la lutte contre la criminalité organisée, le cadre juridique mis en place par le Monténégro est, d'une manière générale, adapté et les capacités se sont améliorées. La criminalité organisée n'en demeure pas moins un problème grave. Le blanchiment d'argent et le trafic de stupéfiants sont particulièrement préoccupants. Les moyens répressifs et leur

coordination sont peu développés et leur mise en œuvre a donné des résultats médiocres. Les capacités d'enquête proactive continuent d'être insuffisantes. Ni l'évaluation des menaces ni la collecte et le traitement de renseignements sur les activités criminelles ne sont satisfaisants. Il convient de garantir la capacité du ministère public à pleinement mettre en œuvre le code de procédure pénale et de renforcer à nouveau la coopération au niveau international, y compris avec les pays voisins.

La structure juridique et le cadre d'action qui régissent les **droits de l'homme et le respect et la protection des minorités** au Monténégro sont, pour l'essentiel, en place et répondent largement aux normes européennes et internationales. Le cadre institutionnel est, dans une large mesure, adapté. La mise en œuvre de la législation, des stratégies et des plans d'action existants, présente néanmoins des lacunes. Il convient de sensibiliser davantage l'administration, les forces de police et le système judiciaire aux normes en vigueur dans ce domaine.

Les droits de l'homme sont dans l'ensemble respectés au Monténégro. L'efficacité des politiques en matière de lutte contre les discriminations, la liberté d'expression et les relations avec la société civile font néanmoins l'objet d'inquiétudes. Le cadre juridique pour la lutte contre les discriminations a été sensiblement amélioré. Toutefois, dans la pratique, les Roms, les Ashkalis et les Égyptiens, les personnes handicapées, les lesbiennes, les gays, les bisexuels et les transgendéristes (LGBT) continuent de faire l'objet de discriminations, y compris de la part des autorités publiques. Il y a lieu de renforcer les mécanismes de mise en œuvre pour la prévention, le contrôle, l'adoption de sanctions et l'engagement de poursuites dans les affaires de discrimination. La loi de lutte contre les discriminations, adoptée en juillet 2010, doit être pleinement mise en œuvre. L'égalité entre les femmes et les hommes n'est pas pleinement garantie dans la pratique. En ce qui concerne la liberté des médias, l'intimidation des journalistes et le montant excessif des amendes infligées pour diffamation sont sources de préoccupation. La loi sur la diffamation et les pratiques en la matière doivent être pleinement alignées sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme. L'indépendance de l'organe de contrôle des médias doit être préservée. Pour ce qui concerne les relations avec la société civile, le dialogue existant n'est pas pleinement satisfaisant. Dans certains cas, les organisations non gouvernementales (ONG) les plus critiques ont subi des pressions politiques et administratives. La violence domestique, les mauvais traitements et les mauvaises conditions de détention sont également des sujets de préoccupation.

Le respect et la protection des minorités sont garantis dans l'ensemble. Il convient, néanmoins, d'améliorer la coopération entre le gouvernement et les conseils pour les minorités, ainsi que la représentation des personnes appartenant aux dites minorités dans les services publics, les autorités publiques et les organismes locaux autogérés. Les droits économiques et sociaux des Roms, des Ashkalis et des Égyptiens, en particulier leur accès à l'enseignement et à l'emploi, sont insuffisants. Les personnes déplacées provenant de la Croatie, de la Bosnie-et-Herzégovine et du Kosovo⁴, dont on estime le nombre à environ 17 000, peuvent acquérir le statut de résident en vertu de la loi sur les étrangers adoptée en 2009. La réduction des taxes administratives en juillet 2010 a permis d'améliorer les conditions d'acquisition de ce statut. Les autorités monténégrines ont également adopté, en juillet 2010, des mesures transitoires accordant aux personnes déplacées des droits sociaux et économiques au cours de la période précédant l'acquisition du statut de résident. Toutefois, la mise en œuvre sur le terrain du plan d'action concernant les personnes déplacées est insuffisante. Le nombre de

⁴ En vertu de la résolution 1244 (1999) du Conseil de sécurité des Nations unies.

personnes ayant acquis le statut de résident reste faible, à cause notamment des difficultés qu'elles éprouvent à fournir tous les documents nécessaires. Les lois garantissant l'accès aux droits économiques et sociaux et la loi sur les étrangers doivent être harmonisées. Les conditions de vie dans le camp de Konik, qui abrite essentiellement des Roms, des Ashkali et des Égyptiens déplacés provenant du Kosovo, sont particulièrement préoccupantes.

Le Monténégro satisfait, dans l'ensemble, aux conditions du **processus de stabilisation et d'association**. La coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie est satisfaisante. Le pays est fermement attaché à la coopération régionale et joue un rôle constructif sur ce plan, en participant activement aux initiatives régionales. Les relations bilatérales avec tous les pays voisins sont généralement bonnes et continuent de se développer. Après la dissolution de l'union étatique, les relations avec la Serbie sont généralement bonnes, même s'il reste quelques questions à régler. La délimitation des frontières avec les pays voisins n'est pas terminée. Sur la base de l'accord politique obtenu jusqu'à présent, le Monténégro doit finaliser la proposition conjointe relative à la péninsule de Prevlaka, qu'il présentera avec la Croatie à la Cour internationale de justice (CIJ). Le Monténégro est partie au statut de Rome. Il a néanmoins ratifié un accord bilatéral d'immunité avec les États-Unis concernant la Cour pénale internationale, qui n'est pas conforme aux positions communes et aux principes directeurs de l'UE en la matière. Le pays doit s'aligner sur la position de l'UE.

2. CRITERES ECONOMIQUES

La présente appréciation repose sur les critères de Copenhague liés à l'existence d'une **économie de marché viable**, ainsi qu'à la capacité de faire face à la **pression concurrentielle** et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union.

Un large consensus s'est dégagé au niveau national sur les fondamentaux de la politique économique et la mise en œuvre des réformes économiques a donné des résultats. La stabilité économique a atteint un stade jugé suffisant pour permettre aux opérateurs économiques de prendre des décisions en s'appuyant sur des conditions prévisibles. Il en a résulté des taux de croissance élevés, qui étaient en moyenne supérieurs à 5 % au cours des années qui ont précédé la crise économique. Le déficit budgétaire et la dette publique ont été maintenus à un niveau modéré. Le taux de chômage est passé sous la barre des 12 % en 2009 et la législation du travail a été modernisée. Le libre jeu des forces du marché s'est renforcé au cours des dix dernières années grâce aux privatisations et à l'abolition des contrôles sur les prix, le marché des changes et les régimes commerciaux. Un environnement plus propice aux entreprises a attiré les investissements étrangers. Le processus de restructuration des entreprises et des secteurs stratégiques est engagé. Les aides d'État ont toujours été insignifiantes et sont souvent liées à des clauses de privatisation ou au soutien d'entreprises en difficulté. L'économie monténégrine reste très ouverte et le niveau d'intégration des échanges et des investissements avec l'UE et les pays des Balkans occidentaux est élevé.

Toutefois, après plusieurs années d'afflux massifs de capitaux soutenant une croissance économique rapide, la crise mondiale a mis au jour d'importants déséquilibres internes et externes exposant le pays et menaçant sa stabilité macroéconomique. La crise a également révélé des vulnérabilités dans la régulation et le contrôle du secteur bancaire, appelant à une indispensable recapitalisation des banques. En l'absence de souplesse budgétaire, le gouvernement n'a pu réagir qu'en fournissant des garanties aux entreprises en proie aux difficultés, ce qui risque de provoquer une hausse de la dette publique. La persistance du

chômage et l'emploi informel montrent les faiblesses des systèmes éducatifs et de formation professionnelle, ainsi que certaines rigidités du marché du travail. Les infrastructures énergétiques et de transport du pays restent insuffisantes. Les petites entreprises, en particulier, sont confrontées à un financement limité et coûteux. Les faiblesses persistantes de l'État de droit ne rendent pas l'environnement propice aux entreprises. Le secteur informel reste un problème de taille.

3. APTITUDE A ASSUMER LES OBLIGATIONS DECOULANT DE L'ADHESION

L'aptitude du Monténégro à assumer les obligations découlant de l'adhésion a été évaluée au regard des indicateurs suivants:

- les obligations prévues dans l'accord de stabilisation et d'association,
- les progrès accomplis dans l'adoption, la mise en œuvre et le respect de l'acquis de l'UE.

En règle générale, le Monténégro n'a pas éprouvé de difficultés à mettre en œuvre les obligations qui lui incombent au titre de l'accord de stabilisation et d'association. Certains domaines (aides d'État, trafic de transit) présentent néanmoins des lacunes.

Le Monténégro a adopté, en 2008, un programme national d'intégration, qui est un plan complet et ambitieux prévoyant le rapprochement de la législation nationale avec l'acquis de l'UE. Des progrès importants ont été accomplis dans l'adoption d'une législation alignée sur l'acquis, concernant en particulier certains domaines du marché intérieur, les dispositions commerciales, les douanes et la fiscalité. Le pays a néanmoins beaucoup de mal à mettre en œuvre et à faire respecter la législation. Les capacités administratives et judiciaires restent, dans l'ensemble, limitées et le pays devra déployer des efforts soutenus pour les renforcer, afin de pouvoir assumer les obligations découlant de l'adhésion à moyen terme.

S'il poursuit ses efforts, le Monténégro devrait pouvoir, à moyen terme, satisfaire aux exigences de l'acquis dans les domaines suivants:

- - fiscalité,
- - politique d'entreprise et politique industrielle,
- - science et recherche,
- - éducation et culture,
- - union douanière,
- - relations extérieures,
- - politique étrangère, de sécurité et de défense,
- - dispositions financières et budgétaires.

Le Monténégro devra déployer des efforts supplémentaires pour aligner sa législation sur l'acquis et l'appliquer de manière effective à moyen terme dans les domaines suivants:

- - libre circulation des travailleurs,

- - droit d'établissement et libre prestation de services,
- - libre circulation des capitaux,
- - marchés publics,
- - droit des sociétés,
- - politique de la concurrence,
- - services financiers,
- - société de l'information et médias,
- - politique des transports,
- - énergie,
- - politique économique et monétaire,
- - réseaux transeuropéens,
- - protection des consommateurs et de la santé,

Il convient d'apporter de nouveaux ajustements au cadre juridique et institutionnel et, notamment, de renforcer les capacités administratives et de mise en œuvre dans les domaines ci-dessus.

Le Monténégro devra déployer des efforts considérables et soutenus pour aligner sa législation sur l'acquis de l'UE et l'appliquer de manière effective à moyen terme dans les domaines suivants:

- - libre circulation des marchandises,
- - droit de propriété intellectuelle,
- - agriculture et développement rural,
- - sécurité alimentaire, politique vétérinaire et phytosanitaire,
- - pêche,
- - statistiques,
- - politique sociale et emploi,
- - politique régionale et coordination des instruments structurels,
- - appareil judiciaire et droits fondamentaux,
- - justice, liberté et sécurité,
- - contrôle financier.

Il convient d'apporter des ajustements considérables au cadre juridique et institutionnel et de renforcer sensiblement les capacités administratives et de mise en œuvre dans les domaines ci-dessus.

En ce qui concerne l'environnement, le Monténégro devra continuer à déployer des efforts importants et coordonnés pour aligner sa législation sur l'acquis de l'UE et pour la mettre en œuvre d'une manière effective. Il devra notamment réaliser des investissements massifs et renforcer ses capacités administratives en vue de l'application de la législation afin qu'à moyen terme, les aspects les plus importants, notamment le changement climatique, soient conformes à l'acquis. La pleine conformité avec l'acquis ne pourrait être obtenue qu'à long terme et nécessiterait un accroissement du niveau d'investissement.

C. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Le Monténégro a progressé dans le respect des critères définis par le Conseil européen de Copenhague en 1993 concernant la mise en place d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, ainsi que des conditions du processus de stabilisation et d'association. Il doit néanmoins poursuivre ses efforts.

En ce qui concerne les critères économiques, le Monténégro a atteint un certain niveau de stabilité macroéconomique. Toutefois, pour devenir une économie de marché viable, telle que définie par le Conseil européen de Copenhague de 1993, le pays doit remédier aux déséquilibres internes et externes, ainsi qu'aux faiblesses existantes, notamment dans le secteur financier et le fonctionnement des marchés du travail, et renforcer l'État de droit. Pour avoir la capacité de faire face, à moyen terme, à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union, le Monténégro doit renforcer ses infrastructures matérielles et son capital humain et poursuivre la mise en œuvre de réformes structurelles.

Les résultats obtenus par le Monténégro en ce qui concerne le respect des obligations qui lui incombent en vertu de l'accord de stabilisation et d'association sont, dans l'ensemble, positifs.

Le Monténégro devrait être en mesure d'assumer les obligations découlant de l'adhésion à moyen terme dans la plupart des domaines relevant de l'acquis s'il poursuit le processus d'alignement et continue de déployer des efforts considérables et soutenus pour veiller à la mise en œuvre et à l'application de la législation. Il doit accorder une attention particulière aux domaines suivants: libre circulation des marchandises, droit de propriété intellectuelle, agriculture et développement rural, sécurité alimentaire, politique vétérinaire et phytosanitaire, pêche, statistiques, politique sociale et emploi, politique régionale et coordination des instruments structurels, appareil judiciaire et droits fondamentaux, justice, liberté et sécurité et contrôle financier. Le Monténégro ne pourra se conformer pleinement à l'acquis dans le domaine de l'environnement qu'à long terme et devra, pour y parvenir, accroître le niveau des investissements. Il doit redoubler d'efforts dans ce domaine.

L'adhésion du Monténégro n'aurait dans l'ensemble qu'une incidence limitée sur les politiques de l'Union européenne et n'influerait pas sur la capacité de cette dernière de maintenir et d'approfondir son propre développement.

La Commission estime que les négociations en vue de l'adhésion du Monténégro à l'Union européenne devraient débiter dès que le pays aura atteint le niveau nécessaire de conformité aux critères d'adhésion et, en particulier, aux critères politiques de Copenhague qui lui

imposent d'avoir des institutions stables garantissant, notamment, la primauté du droit. À cet égard, le Monténégro doit notamment répondre aux priorités essentielles suivantes:

améliorer le cadre législatif pour la tenue d'élections conformes aux recommandations du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'OSCE et de la commission de Venise; renforcer le rôle législatif et de surveillance du parlement;

mener à bien des mesures essentielles pour une réforme de l'administration publique, notamment la modification de la loi sur la procédure administrative générale et de la loi sur les fonctionnaires et les employés de l'État et le renforcement de l'autorité chargée de la gestion des ressources humaines et de l'organe de contrôle des finances publiques, en vue d'améliorer le professionnalisme de l'administration publique, d'en accroître la dépolitisation, ainsi que de fonder davantage le système de nomination et de promotion sur le mérite et de le rendre plus transparent;

consolider l'État de droit, notamment en recourant à un système de nomination, dépolitisé et basé sur les mérites, des procureurs de l'État et des membres des conseils des juges et des procureurs et en renforçant l'indépendance, l'autonomie, l'efficacité des juges et des procureurs et l'obligation pour ces derniers de rendre des comptes;

améliorer le cadre juridique de la lutte contre la corruption et mettre en œuvre la stratégie et le plan d'action du gouvernement dans ce domaine; obtenir de bons résultats en ce qui concerne les enquêtes proactives, les poursuites pénales et les condamnations dans les affaires de corruption à tous les niveaux;

renforcer la lutte contre la criminalité organisée grâce à une évaluation des menaces et à des enquêtes proactives, une coopération accrue avec les partenaires régionaux et de l'UE, un traitement efficace des renseignements sur les activités criminelles et un renforcement des capacités et de la coordination en matière de répression; obtenir de bons résultats dans ce domaine;

accroître la liberté des médias, notamment en s'alignant sur la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de diffamation et renforcer la coopération avec la société civile;

mettre en œuvre la structure juridique et le cadre d'action en matière de lutte contre les discriminations conformément aux normes européennes et internationales; garantir le statut juridique des personnes déplacées, en particulier des Roms, des Ashkalis et des Égyptiens et veiller au respect de leurs droits; ce qui passe notamment par l'adoption et la mise en œuvre d'une stratégie à long terme pour la fermeture du camp de Konik.

Le Monténégro est encouragé à poursuivre sa participation constructive à la coopération régionale et au renforcement des relations bilatérales avec les pays voisins. Il doit régler les problèmes bilatéraux en suspens. La mise en œuvre de l'accord de stabilisation et d'association doit se poursuivre sans heurts. Dans ce cadre, le Monténégro doit veiller à remédier comme il se doit aux insuffisances constatées dans des domaines tels que les aides d'État et le trafic de transit. Le pays est, par ailleurs, vivement encouragé à poursuivre le renforcement de ses capacités administratives dans tous les domaines. Il doit consentir des efforts particuliers pour assurer l'efficacité et l'impartialité de l'administration de l'État dans des domaines sensibles tels que la protection de l'environnement. Les auteurs d'actes de violence et d'intimidation à l'encontre de journalistes et de membres d'organisations non gouvernementales doivent être

poursuivis comme il convient. Des mesures doivent être prises pour lutter contre la violence domestique, les mauvais traitements et les mauvaises conditions de détention.

À la lumière des progrès réalisés jusqu'à présent, la Commission recommande au Conseil d'accorder au Monténégro le statut de pays candidat.

La Commission suivra la progression des réformes nécessaires dans le cadre institutionnel de l'accord de stabilisation et d'association et continuera de soutenir les efforts du Monténégro au moyen de l'instrument financier de préadhésion (IAP). Elle présentera un rapport sur les progrès réalisés par le Monténégro dans le paquet élargissement 2011. Ce rapport portera notamment sur la mise en œuvre des priorités essentielles auxquelles le pays doit répondre en vue de l'ouverture des négociations d'adhésion.