

**PLAIDOYER •
POUR UNE VRAIE •
RÉFORME •
DU PROCESSUS •
D'ÉLARGISSEMENT •
DE L'UNION •
EUROPÉENNE •**

Andi Mustafaj

Plaidoyer pour une vraie réforme du processus d'élargissement de l'Union européenne

Publication de la Fondation Robert Schuman

Collection Libres Réflexions

Sous la direction de Ramona Bloj et Stefanie Buzmaniuk

Les propos et opinions exprimés dans cette collection
n'engagent que leurs auteurs, à titre personnel.

Libres Ré • f / e x • ions

Est une collection donnant la parole à des jeunes auteurs européens avec la volonté d'exprimer de nouvelles idées pertinentes en faveur de la construction européenne. Il s'agit de prises de parole individuelles, indépendantes, qui n'engagent sous aucune forme la Fondation. La collection traite d'un ensemble enrichissant de sujets illustrant l'idée d'ouverture, tels que l'économie, la science politique, la sociologie ou bien l'histoire. Les textes de cette collection sont disponibles sur le site de la Fondation et téléchargeables gratuitement.

© Tous droits réservés, Fondation Robert Schuman 2020

La Fondation Robert Schuman

Créée en 1991, après la chute du mur de Berlin, reconnue d'utilité publique, la Fondation Robert Schuman œuvre en faveur de la construction européenne. Centre de recherche de référence, la Fondation développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par la qualité de ses recherches, de ses publications et de ses conférences

On peut penser au projet européen et à l'élargissement de l'Union comme à un vieux couple. De la genèse de ce dernier et jusqu'à récemment, dans une relation fusionnelle, quasi passionnelle pour eux comme pour leurs admirateurs et détracteurs, l'un a toujours pris appui sur l'autre. L'un a toujours complété l'autre.

Incapable de définir la troisième étape du projet européen (après la paix et l'économie)¹, une grande partie des responsables de Bruxelles l'ont exposé à une stagnation malgré des idées pourtant largement concrétisées. Progressivement, le projet européen s'est dilué dans l'élargissement à tel point qu'ils sont devenus des synonymes dans l'espace public et politique.

À Bruxelles et dans la plupart des États européens, on martèle la nécessité d'unir, de réunir les peuples européens. On parle d'erreur historique et d'injustice lorsque l'ouverture de nouvelles négociations est repoussée de quelques mois. Tout ceci en oubliant que les êtres humains s'unissent autour de causes et d'horizons communs. Plus forte est la cause, plus large apparaît l'horizon commun, plus solide en résulte l'union qui en découle.

Les États candidats parlent de promesses non tenues comprenant le caractère quasi automatique d'un processus autosuffisant. Pour eux, l'Union est un dû, un eldorado. Confortés par le silence de leurs interlocuteurs, ils oublient, par là même, de mener toute réflexion sur l'apport de leur propre pays au projet européen.

L'élargissement s'est progressivement vidé de sa substance pour ne devenir qu'une question technique, mécanique et, ainsi mis en œuvre et appliqué, absurde. La capacité d'un État à intégrer l'Union est exclusivement évaluée sur sa capacité à adopter dans son droit interne un corpus normatif supposé représenter les standards européens.

Il y a là comme un péché originel. Un acte normatif écrit ne peut jamais et ne doit jamais être compris indépendamment de la population ni de la culture juridique du pays dans lequel il doit s'appliquer. Cette vérité simple doit être rappelée avec force tellement elle semble être oubliée.

Lors de mon passage au ministère albanais de la Justice, d'abord comme fonctionnaire au sein de la Direction de Rédaction de la Législation puis comme Conseiller du Ministre, j'ai été extrêmement étonné devant la

¹ Voir J. Gazzano, A. Mustafaj, « Esquisse pour l'Europe de demain », Libres réflexions Nr. 1, Fondation Robert Schuman, 2019.

multitude de projets que nous devons adopter quasiment en l'état, pour la seule raison qu'ils étaient voulus par l'Union européenne. Ces projets étaient souvent mal construits, et ce pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, ils ne prenaient pas en compte les spécificités locales de l'Albanie. Par exemple, la législation sur le droit à l'information des documents publics était censée être basée sur les meilleurs standards européens (quoiqu'il y ait beaucoup de différences en la matière) mais elle méconnaissait une réalité difficile, existant sur le terrain dans les villes et les villages en dehors de la capitale. Voulant aller trop loin, trop vite, cette législation méconnaissait le manque d'infrastructures informatiques, d'infrastructures dédiées au stockage, de personnels formés à la compréhension d'une loi qui change les obligations de l'administration. Elle méconnaissait aussi la nécessité de faire évoluer la culture juridique dans des administrations territoriales sur un sujet qu'elles connaissaient mal. Ainsi, lorsque le Ministre de la Justice a tenté de proposer une réforme par paliers, avec des critères de plus en plus rigoureux et répondant progressivement aux standards européens, il lui a été reproché de ne pas être progressiste, de ne pas écouter l'Union européenne. La loi a finalement été adoptée. Résultat : dans les faits, elle reste largement inappliquée dans le pays.

Ensuite, ces projets procédaient souvent de « cuisine » juridique. Ainsi le gage de qualité de la loi créant un système de justice administrative spécifique en Albanie (dont l'adoption était une demande expresse de l'Union européenne) résidait, selon les représentants européens, dans le fait qu'il prenait le meilleur des systèmes allemand et français. Or, un système judiciaire, qu'il soit civil, administratif ou pénal, doit être intimement lié au fond du droit appliqué. Les experts de l'Union auraient dû commencer leur analyse par l'étude du droit administratif en Albanie et par la culture publique générale qui influe sur le droit public tant dans son fond que dans sa forme. Au lieu de cela, le système qui a été proposé et adopté mélange deux systèmes que tout oppose et veut les greffer à un pays dont le fond du droit (fortement influencé par l'Italie) est différent.

Ce point est crucial car la justice administrative constitue le dernier rempart des citoyens contre les actions de l'État et des collectivités territoriales. Une telle « cuisine » juridique est vouée à ne pas être appliquée ou à ne l'être que de façon très imparfaite.

Par ailleurs, les ajouts progressifs de législation ont fait, font et continueront de faire perdre la cohérence globale du système juridique. Durant toutes les années de négociations d'adhésion à l'Union, cette dernière a envoyé des représentants venant d'États différents sans connaissance particulière des États candidats, de droit public ou de réforme de l'État. Dans la même période,

des missions d'assistance de plusieurs États membres se sont succédées. Tout ceci a contribué à importer continuellement, et sur des sujets parfois identiques, des influences diverses qui parfois s'opposent, créant un système global sans cohérence idéologique.

Ceci est particulièrement vrai pour les domaines qui nécessitent une réforme quasi continue, comme le Code civil, le Code pénal qui vont subir, au gré des différentes missions d'assistance, les influences française, allemande, néerlandaise, etc. Or, sur certains de ces sujets, la politique pénitentiaire par exemple, il existe de grandes différences entre ces pays.

Enfin, ces réformes sont vues de façon dogmatique et idéologique. On ne s'intéresse que partiellement, voire rarement, à leurs conséquences pratiques. Le meilleur exemple en est la réforme de la justice en Albanie et *le vetting* des juges. Pour lutter contre la corruption dans le monde judiciaire, une réévaluation des juges et des procureurs a été instaurée pour contrôler leur patrimoine et leurs liens potentiels avec les réseaux criminels. Il est impossible de réfuter la nécessité absolue de cette démarche tant sur le plan de la justice que sur celle de la morale. Toutefois, si cette idée n'est pas adaptée au pays dans lequel il doit être mis en œuvre, il devient contreproductif et continuer de le louer relève de la pure propagande.

Concrètement, en Albanie, cette réévaluation a abouti à ce que de nombreux juges et procureurs soient démis de leurs fonctions. Pour cette raison et pendant quasiment une année, la Haute Cour qui juge en dernier ressort les affaires administratives, civiles et pénales n'avait plus un seul juge sur les dix-neuf prévus la loi. Et si trois juges ont été nommés récemment pour lui permettre de recommencer partiellement son travail, elle ne peut toujours pas rendre la justice pour les affaires nécessitant un quorum de cinq ou neuf juges. La Cour Constitutionnelle reste toujours bloquée faute de quorum, n'ayant que quatre membres sur neuf (dont les trois récemment nommés).

L'État ne peut donc plus remplir l'une de ses fonctions fondamentales, base même du contrat social, celle de rendre la justice en dernier recours pour ses citoyens. Pire, à l'heure où ces lignes sont écrites, aucun des juges démis n'est poursuivi par les juridictions ordinaires pour rendre compte de patrimoine non justifié ou de lien avec les réseaux criminels. Non seulement cela alimente l'incompréhension générale autour de la réforme, mais cela augmente considérablement les risques de procès de ces personnes évincées et non jugées auprès de la Cour européenne des droits de l'Homme.

De ce double paradoxe (Cours non fonctionnelles et juges non poursuivis), les véritables gagnants demeurent les réseaux criminels ; quant aux perdants, ce sont les citoyens et la construction de l'État albanais.

Cette politique d'élargissement et sa mise en pratique contribuent à ce qu'une séparation nette se crée entre l'État formel et l'État réel, entre un pays que l'on découvre dans les textes publiés au Journal Officiel et celui que l'on rencontre dans la vie quotidienne. Avoir adopté ces législations comptant dans les rapports de progrès de l'Union, sans évaluer leurs conséquences ou leurs effets, est considéré comme une injustice.

Plus le temps passe, plus ce fossé grandit et plus il sera difficile de le combler. Ce constat n'est pas nouveau et peut être appliqué à tout pays ayant intégré l'Union européenne. Mais il explique grandement les difficultés que ces nouveaux membres vivent, ainsi que les déséquilibres indirects qu'ils provoquent dans l'Union.

La question est d'autant plus urgente que les Balkans occidentaux sont au cœur des préoccupations.² Les États-Unis semblent avoir perdu leur réalisme dans la région, adoptant des prises de position surprenantes, comme d'être favorables à l'idée dangereuse d'un échange de territoire entre le Kosovo et la Serbie ou des déclarations récentes favorables à un retrait des troupes américaines du Kosovo.

De l'autre côté de l'échiquier, et alors que tout devrait les opposer, la Russie et la Turquie sont de retour dans la région avec une politique croisée et nocive de déstabilisation ou d'affirmation ethnique et religieuse. Ainsi les services de renseignements britanniques attribuent-ils directement à la Russie la tentative de coup d'État de 2016 au Monténégro. Par ailleurs, la Turquie a mis en place depuis l'arrivée d'Erdogan au pouvoir une politique dite « néo-ottomane » dans laquelle l'Islam et la diplomatie culturelle tiennent une place centrale. Ces influences diffuses sont clivantes et donc très dangereuses sur le long terme. La Chine tire profit de la géopolitique de l'argent en faisant passer à travers la région une partie des routes de la soie, en prêtant des sommes considérables aux États balkaniques ou en faisant l'acquisition de nombreuses entreprises dans des secteurs stratégiques (énergie, transport, etc.) entraînant par là même une dépendance importante de ces pays à vis-à-vis de cette nouvelle diplomatie chinoise.

La réponse de l'Union européenne ne peut se réduire à l'élargissement pour l'élargissement. S'il est vrai que cela réduirait les risques que font peser ces influences étrangères dans la région et sur l'Union, il s'agit d'une solution de court terme, qui ne répond pas à la dichotomie entre l'État formel et l'État réel et, par conséquent, elle n'aide pas réellement les États candidats dans leur

² Voir A. Mustafaj, « La politique européenne dans les Balkans occidentaux à la croisée des chemins », in « *Rapport Schuman sur l'Europe, l'état de l'Union 2019* », Editions Marie B, 2019.

chemin vers le développement et la consolidation de l'État de droit. Elle fait même peser un risque sur les générations futures.

Une fenêtre de réforme semblait avoir été ouverte avec le refus de la France et de certains autres États membres d'ouvrir les négociations avec l'Albanie et la Macédoine du Nord. Malheureusement, la réponse de la Commission n'est pas à la hauteur. Dans sa communication du 5 février 2020³, la Commission réitère les points qu'elle considère comme essentiels alors qu'ils sont périphériques. Ainsi ce seraient « les réformes fondamentales sur les plans démocratique, économique et de l'État de droit » qui « favoriseront, à leur tour l'affermissement et l'accélération de la croissance économique et de la convergence sociale » contribuant encore à alimenter l'idée fautive que le développement de ces pays n'est qu'une question de réforme.

Toute la stratégie tourne autour des réformes dans une vision qui reste formaliste. La Commission va plus loin en affirmant que la « crédibilité (du processus d'adhésion) devrait être renforcée en mettant davantage encore l'accent sur les réformes fondamentales ».

L'accent mis sur les réformes fondamentales n'est pas la solution, elle est une partie du problème et elle le restera tant qu'on ne comprendra pas sa corrélation avec l'État et la société dans lesquelles ces réformes s'appliqueront.

La priorité de la Commission devrait être la définition du troisième temps de la construction européenne, la reconstruction du couple projet-élargissement. Il convient au moins de redéfinir la procédure d'élargissement afin d'aider réellement les États candidats à se renforcer et de réduire le fossé entre monde réel et monde formel.

Ainsi de nouveaux types de critères dits « objectifs » pourraient ne plus être basés seulement sur des réformes mais sur leurs conséquences. L'Union européenne pourrait mettre en place des partenariats avec des entités qui construisent des index pour les utiliser dans le cadre du processus d'intégration. Par exemple, l'Index de *Transparency International* sur la perception de la corruption pourrait servir d'indicateur (sans le constituer totalement) de la lutte effective du pays contre la corruption. Cela mettrait une pression différente sur les gouvernements des pays concernés. Cela éviterait par ailleurs que des pays qui perdent chaque année une place, voire plusieurs, dans ces index soient loués par la Commission comme luttant efficacement contre la corruption grâce à des réformes adoptées par leur Parlement.

³ Commission européenne, [Communication de la commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, Renforcer le processus d'adhésion – Une perspective européenne crédible pour les Balkans occidentaux](#), Bruxelles, le 5.2.2020 COM(2020) 57 final.

D'autres critères objectifs et concrets pourraient être la réduction du taux de pauvreté, l'augmentation de la part du PIB dans l'éducation, du taux d'accès au système de santé, de la préservation des zones végétales et animales, etc. Pour autant, les critères d'amélioration pouvant servir concrètement le pays, ses citoyens et, à terme, l'Union européenne sont infinis.

Au-delà des critères, l'Union doit réellement œuvrer comme un partenaire conscient des réalités du pays candidat dans sa voie d'adhésion. Cela peut passer par la définition de grands chantiers prioritaires, qui pourraient faire l'objet de partenariats renforcés entre l'Union et les États candidats. Ces chantiers doivent être déterminés en partant de constatations de terrain.

Par exemple, comment casser le *spoils system* et la subordination partisane de l'administration dans un pays qui a un statut de la fonction publique protecteur ? En créant un partenariat renforcé dans le domaine de l'accès à la fonction publique car, avec un système réellement impartial et méritocratique, on casse l'influence des partis politiques dans les nominations et mutations dans l'administration. On réduit les risques de corruption systémique, le fonctionnaire n'étant redevable qu'à lui-même. L'équation est simple : un bon fonctionnaire avec des lois imparfaites fera toujours plus de bien qu'un mauvais fonctionnaire avec de bonnes lois.

Comment lutter contre les manipulations auxquelles est soumise une population rurale et périphérique non instruite alors que l'éducation est gratuite et obligatoire ? En créant un partenariat renforcé dans le domaine de l'éducation, en investissant dans la formation des enseignants, leurs conditions de travail, en soutenant l'amélioration de l'organisation du système éducatif. L'éducation est sans aucun doute le grand absent du processus d'adhésion. Or, c'est à travers l'éducation que l'on peut préparer une nouvelle génération à prendre la relève tout en cassant des codes et entamant une nouvelle dynamique.

Trouver les failles, équilibrer le système, changer la culture : telles doivent être les priorités du processus d'élargissement.

Malheureusement, ces demandes, tout comme celles exprimées par tant d'acteurs européens, (citoyens, politiques, think tanks) ne semblent pas avoir été entendues par le Conseil. Ainsi le 25 mars, sur proposition de la Commission, le Conseil a donné son feu vert pour l'ouverture de négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord sur les mêmes bases que celles qui sont pourtant si largement critiquables et critiquées.

Pour Ursula von der Leyen, « l'Union européenne tient ses promesses. La Macédoine du Nord et l'Albanie ont fait ce qui leur avait été demandé et ont continué à progresser dans la mise en œuvre des réformes nécessaires. Ce jour marque le début du cheminement vers une Union européenne plus grande et plus forte ».⁴

Les concepts de « promesses », de « mise en œuvre des réformes nécessaires » ou encore la mention du cheminement vers une Union « plus grande ou plus forte » provenant automatiquement de l'élargissement restent ainsi prédominants. Sourde aux nécessités de remises en question et de réforme profonde, l'Union européenne va contribuer à creuser le fossé entre le monde réel et le monde formel des États candidats. Ce faisant, elle va contribuer in fine à affaiblir l'Union.

L'Albanie et la Macédoine du Nord, ainsi que les autres États des Balkans occidentaux, ont une place naturelle dans la construction européenne. Mais l'Europe doit d'abord les aider à se mettre réellement sur les rails du chemin parcouru jusque-là afin qu'ils puissent efficacement s'accrocher au train et devenir les prochains wagons de l'Union. Ce n'est pas à travers la forme (des procédures et des réformes hors sol) mais bien à travers le fond (des impacts réels et une amélioration de la vie de tous les citoyens) que cet objectif sera atteint.

La création de l'Union européenne a été possible car elle a été portée par une génération qui avait un but commun. Plus qu'un but, les générations actuelles recherchent un sens à ce qu'elles font. Il est urgent de trouver, ou de retrouver, le sens et la finalité du projet européen afin de rétablir l'équilibre entre le projet européen et l'élargissement dans le but in fine de renforcer l'Union européenne.

⁴ Ouverture des négociations d'adhésion avec l'Albanie et la Macédoine du Nord, 25 mars 2020,

https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/ip_20_519 et <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7002-2020-INIT/fr/pdf>.

Plaidoyer pour une vraie réforme du processus d'élargissement de l'Union européenne

Une fenêtre d'opportunité importante pour réformer le processus d'élargissement de l'Union européenne a été ouverte lors du Conseil européen des 17 et 18 octobre 2019 et le refus de l'ouverture des négociations avec l'Albanie et la Macédoine du Nord. Toutefois, la réflexion engagée par la Commission européenne et présentée le 5 février 2020 ainsi que le feu vert donné par le Conseil le 25 mars 2020 pour l'ouverture de ces mêmes négociations à ces deux pays ne semblent pas démontrer une prise de conscience des problématiques et enjeux liés à l'élargissement. Si la place naturelle des États des Balkans occidentaux dans l'Union européenne ne doit pas être questionnée, il est nécessaire de mener une réflexion de fond sur la façon dont la procédure d'élargissement a été conduite jusqu'à présent et sa relation avec le projet européen, afin d'en tirer les leçons indispensables à une vraie réforme, qui donnerait les moyens aux États candidats de se consolider et de renforcer l'Union.