

N° 116

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRESENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES <sup>(1)</sup>  
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

*sur l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne,*

PRESENTÉE

Par M. Simon SUTOUR et Mme Michèle ANDRÉ,  
Sénateurs

*(Envoyée à la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées.)*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Simon Soutour, président ; MM. Alain Bertrand, Michel Billou, Jean Bizet, Bernadette Bourzai, Jean-Paul Emorine, Fabienne Keller, Philippe Leroy, Catherine Morin-Desailly, Georges Patient, Roland Ries, vice-présidents ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, secrétaires ; Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Karine Claireaux, Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Joëlle Garriaud-Maylam, Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Sophie Joissains, Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, François Marc, Colette Mélot, Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Catherine Tasca.*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

L'article 49 du traité sur l'Union européenne (TUE) précise la procédure à suivre pour l'adhésion à l'Union :

*« 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. »*

*Les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union, font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives. »*

Les négociations avec la Croatie se sont achevées le 30 juin 2011. La Commission européenne a rendu son avis le 12 octobre. Le Parlement européen a prévu, quant à lui, de se prononcer le 30 novembre ou le 1<sup>er</sup> décembre. L'adoption par le Conseil pourrait intervenir dès le Conseil « Affaires générales » du 5 décembre, avec une décision définitive lors du Conseil européen du 9 décembre.

Le projet de décision du Conseil ne pourra être soumis aux assemblées, dans le cadre du premier alinéa de l'article 88-4 de la Constitution, qu'après l'avis conforme du Parlement européen, car c'est seulement après cet avis conforme qu'un projet de décision du Conseil pourra être officiellement présenté.

Le Sénat ne disposera à ce moment-là que de quelques jours pour se prononcer. De son côté, le Gouvernement pourra difficilement demander un report du vote au sein du Conseil, car cette attitude aurait toutes les chances d'être mal interprétée.

Sur un sujet de cette importance, il est cependant souhaitable que le Sénat exerce son droit de s'exprimer par une résolution, plutôt que de se borner à constater qu'il est trop tard pour intervenir.

Or, la procédure d'adoption d'une résolution européenne peut être engagée sans attendre que le projet de décision du Conseil soit officiellement soumis aux assemblées. En effet, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, des résolutions européennes peuvent être adoptés sur « *tout document émanant d'une institution européenne* » (article 88-4, deuxième alinéa). C'est pourquoi la base de la présente proposition de résolution est l'avis rendu le 12 octobre dernier par la Commission européenne sur l'adhésion de la Croatie.

\*

\* \*

## **1. Les conditions politiques de l'adhésion sont remplies**

- *Le consensus en faveur de l'objectif européen*

La Croatie a montré une très grande capacité à mobiliser l'ensemble de ses forces vives pour atteindre l'objectif européen et la politique étrangère croate, quel que fût le parti au pouvoir, n'a pas varié depuis presque vingt ans. Ce consensus euro-atlantique a permis en premier lieu l'adhésion à l'OTAN le 1<sup>er</sup> avril 2009.

Aujourd'hui, l'adhésion à l'Union européenne est à portée de main. Dans le mois qui suivra la signature du traité, la Croatie devra organiser un referendum dont l'issue n'est pas douteuse. Cependant, si le consensus de la classe politique est resté le même, l'opinion publique a évolué. Même si elle reste majoritairement favorable à l'adhésion, dans les derniers sondages, le « oui » tourne désormais autour de 60 % au lieu de 80 %.

- *Les bénéfices d'un consensus social reposant sur une grande stabilité politique*

La Croatie jouit d'une grande stabilité politique grâce à une constitution déjà vieille de vingt ans, inspirée de celle de la V<sup>e</sup> République française. Un équilibre a été trouvé entre présidentielisme et parlementarisme, et cet équilibre s'est renforcé par l'alternance politique et la cohabitation. Actuellement, la Croatie expérimente pour la deuxième fois la cohabitation : le Président de la République, Ivo JOSIPOVIC, est social démocrate (SDP), tandis que le Premier ministre, Jadranka KOSOR est conservateur (HDZ).

- *La coopération avec le TPIY : nécessité fait loi*

La coopération du gouvernement croate avec le TPIY a un temps été jugée insuffisante mais, depuis l'arrestation du Général GOTOVINA, ce reproche n'est plus fondé même si une certaine méfiance réciproque a eu

pour effet de retarder l'ouverture du chapitre 23 sur la justice et les droits fondamentaux.

- *La réconciliation régionale est en bonne voie*

Le souvenir de la guerre de libération reste vivace et, pourtant, la Croatie œuvre à la réconciliation régionale et plus particulièrement à la normalisation de ses relations avec la Serbie. Le président croate s'est rendu en Serbie et le président serbe s'est rendu en Croatie, et même à Vukovar, ville martyre et point de passage obligé pour les délégations étrangères. Là, le président serbe TADIC a reconnu les crimes commis par l'armée serbe. De même, le président croate JOSIPOVIC a exprimé ses regrets pour la brutalité des réactions croates en Bosnie-Herzégovine.

- *Minorités, réfugiés et déplacés : des solutions efficaces*

On ne reviendra pas sur la « mosaïque des peuples » propre aux Balkans. Largement homogène, la Croatie compte cependant sur son territoire des minorités auxquelles elle a accordé des droits importants. En outre, la Croatie a accepté de réintégrer la minorité serbe qui avait fui après la guerre.

Par une loi constitutionnelle de 2002 sur les droits des minorités nationales, la Croatie a su créer un climat de confiance au sein de ses frontières pour ses minorités serbe, bosniaque, italienne, hongroise, albanaise et slovène.

De même, sur la question toujours délicate des réfugiés et des « déplacés », la Croatie s'est employée à mettre en œuvre une politique de réintégration et de relogement. Aujourd'hui, il resterait près de 60 000 citoyens croates d'origine serbe encore réfugiés dans les pays voisins de la Croatie. Toutefois, parmi eux, certains ont commencé une nouvelle existence et n'expriment pas le désir de regagner leur ancienne patrie. Cette politique active de relogement doit pourtant s'étendre encore sur plusieurs années.

Bien que la politique d'apaisement menée par la Croatie n'ait pas entraîné une parfaite réciprocité au profit des minorités croates vivant dans les autres pays des Balkans (ou peut-être pour cette raison même), la Croatie ne laisse pas de plaider en faveur d'un élargissement rapide de l'Union européenne au profit de ses voisins.

## **2. Les conditions économiques de l'adhésion sont en voie d'être remplies malgré la crise**

- *Une économie de marché viable selon la Commission*

La Croatie compte 4,5 millions d'habitants dont le revenu moyen atteint seulement 65 % de la moyenne de l'Union, mais la Croatie est, avec

la Slovénie, la région la plus avancée des Balkans et son PIB par habitant représente le double de celui de la Roumanie. Il convient de rappeler que le taux de chômage reste élevé (14,1 %) et que le taux d'activité est faible (56,5 %) même si la Croatie est un moteur économique régional.

La monnaie, créée en 1994, est stable. La note souveraine de la Croatie est BBB- ; l'endettement s'élève à 100 % du PIB (dont 40 % pour l'endettement public).

- *La Croatie n'échappe pas à la récession, mais elle poursuit des réformes*

La Croatie subit la récession depuis un an et demi, mais elle ne renonce pas aux réformes structurelles nécessaires à l'assainissement de ses finances publiques (réforme du système de retraite et allongement de la durée de travail par exemple).

La Croatie est handicapée par un important secteur public (dont les chantiers navals), qui est en difficulté et qui génère des pertes. Cependant, l'actuel gouvernement a lancé 30 grands projets d'investissement à hauteur de 13 milliards d'euros destinés à moderniser l'appareil productif croate.

Malgré un tissu industriel limité (environ 20 % du PIB), la Croatie a de grands atouts qui tiennent à une remarquable situation géographique, à une agriculture diversifiée, à un bon réseau de petites et moyennes entreprises, à un bon système éducatif et à un potentiel touristique très enviable (10 millions de touristes en 2010).

- *La question agricole*

La Commission s'est inquiétée des particularités du secteur agricole croate. En effet, l'agriculture croate reste aux mains de nombreux petits agriculteurs privés dont les exploitations sont modestes et morcelées. Ce modèle, classique et majoritaire en Europe il y a cinquante ans, existe chez la plupart des nouveaux membres de l'Union et en particulier en Pologne. La question se pose effectivement de savoir si, au nom du modèle dominant en Europe, il faut procéder en Croatie à des réformes structurelles susceptibles de déstabiliser le tissu social ou, au contraire, maintenir une agriculture familiale, diversifiée et de qualité.

### **3. Ce que les négociations d'adhésion ont mis en relief**

La Croatie a conclu l'ensemble des chapitres de négociation, mais il n'est pas indifférent que les chapitres les plus difficiles, c'est-à-dire le chapitre 8 (concurrence) et le chapitre 23 (justice et droits fondamentaux), n'aient été conclus qu'à la fin du processus.

- *La concurrence*

On rappellera que le chapitre 8 vise à garantir une concurrence juste entre États membres et, qu'à ce titre, il implique la restructuration des chantiers navals croates afin de mettre un terme à toute subvention publique de la part de l'État croate. La Croatie a longtemps retardé cette réforme politiquement sensible d'un secteur économique stratégique. Il est question de plusieurs milliers d'emplois. La Croatie doit maintenant mettre en œuvre les plans de restructuration sur lesquels elle s'est engagée.

- *La justice et les droits fondamentaux*

Ce point était pour l'Union le plus sensible, car les récentes expériences roumaine et bulgare avaient conduit à renforcer les précautions du côté européen. C'est ainsi qu'il a été exigé des autorités croates - parfois sans ménagement diplomatique - des efforts très intenses en matière de réforme de la justice aussi bien dans le domaine du recrutement, de la formation que de l'indépendance des juges. Ont été passés au crible la réduction des arriérés judiciaires, le jugement des crimes de guerre, la lutte anti-corruption, le relogement des réfugiés, le traitement des minorités et le respect des droits fondamentaux. La Croatie devra poursuivre ses efforts et soutenir activement la réforme judiciaire et la lutte anti-corruption jusqu'à son entrée dans l'Union tout en fournissant des rapports convaincants des progrès accomplis.

C'est dans cet esprit que la France a proposé un mécanisme de suivi de la Croatie jusqu'à l'adhésion, plus particulièrement pour les chapitres 8 et 23 ainsi que le chapitre 24 (justice, liberté, sécurité). En cas de nécessité, le Conseil pourra prendre des mesures appropriées sur proposition de la Commission. Ces clauses de monitoring sont insérées dans le traité d'adhésion.

- *La lutte contre la corruption*

La corruption est apparue au cours des négociations comme un problème majeur et une priorité pour le gouvernement croate.

Toutefois, l'action énergique du gouvernement croate a été saluée, car il a apporté une attention particulière au cadre juridique et institutionnel de la lutte contre la corruption. Une bonne coopération s'est installée entre la justice croate et les agences internationales. Il convient de poursuivre le renforcement des capacités administratives des services de lutte contre la corruption, en particulier celles de l'Office contre la corruption et le crime organisé (USKOK). Un effort supplémentaire devra aussi être consenti pour corriger les insuffisances de la transparence dans les domaines des dépenses publiques comme dans celui du financement de la vie politique.

- *La réforme de la justice*

On ne peut que se réjouir des efforts importants mis en œuvre pour accélérer la réforme du système judiciaire, réduire le nombre d'affaires en souffrance et rationaliser le système judiciaire par l'agrandissement des tribunaux et la spécialisation des juges.

La Croatie a créé une école des professions judiciaires et renforcé l'indépendance dans la nomination aux fonctions judiciaires.

- *La rationalisation du secteur public*

La Croatie a été invitée par Bruxelles à rationaliser son secteur public et à poursuivre l'assainissement des finances publiques en réduisant les dépenses publiques et en réformant le secteur de la santé.

La rigidité du marché du travail a été soulignée lors des négociations et la Croatie s'est engagée à lever les obstacles qui s'opposeraient à sa plus grande fluidité.

- *L'aptitude à remplir les obligations découlant de l'adhésion*

La Croatie a prouvé qu'elle était prête à assumer les obligations découlant de son adhésion à l'Union européenne grâce à un bon degré d'harmonisation avec l'acquis communautaire dans la plupart des secteurs ; elle devra cependant accorder une attention particulière aux capacités administratives nécessaires à la bonne mise en œuvre du corpus législatif communautaire.

\*

\* \*

Pour ces raisons, votre commission des Affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit, à laquelle Mme Michèle ANDRÉ, présidente du groupe d'amitié France-Croatie, s'est associée :



## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu l'avis de la Commission du 12 octobre 2011 (COM 2011 667 final) concernant la demande d'adhésion à l'Union européenne présentée par la République de Croatie,
- ④ Vu le rapport d'information n° 610 (2010-2011) de MM. Jacques BLANC et Didier BOULAUD au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées,
- ⑤ Considérant que les négociations d'adhésion de la Croatie ont été conclues avec succès le 30 juin 2011 et que la Croatie a été invitée à poursuivre son effort de réforme jusqu'au jour de son entrée dans l'Union européenne, le 1<sup>er</sup> juillet 2013 ;
- ⑥ Considérant qu'à l'initiative de la France et de l'Allemagne, un mécanisme de suivi a été mis en place pour s'assurer que le processus de réforme se poursuivra dans les meilleures conditions jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2013 et que ce mécanisme constitue la garantie que le calendrier sera respecté ;
- ⑦ Considérant que la Croatie a prouvé qu'elle soutenait l'objectif majeur de l'Union européenne, à savoir – comme l'indique le préambule du traité sur l'Union européenne – une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe ;
- ⑧ Estime qu'aujourd'hui, la Croatie répond aux critères politiques nécessaires à l'adhésion et qu'elle pourra satisfaire aux critères économiques d'ici la date retenue pour son adhésion, à savoir le 1<sup>er</sup> juillet 2013 ;
- ⑨ Estime que l'entrée de la Croatie dans l'Union européenne est un encouragement pour les autres pays des Balkans occidentaux à poursuivre leur engagement en faveur de la stabilité régionale ;
- ⑩ Félicite la Croatie pour son engagement dans la nécessaire réconciliation des peuples et nations ayant pris part au conflit issu de l'éclatement de la fédération yougoslave ;

- ⑪ Souhaite que la France soit parmi les premiers États membres à mener à terme la procédure de ratification du traité d'adhésion, et adresse, par une approbation rapide, un message d'encouragement à la Croatie ;
- ⑫ Invite en conséquence le Gouvernement à déposer le projet de loi autorisant la ratification du traité d'adhésion rapidement après la signature de celui-ci prévue le 9 décembre 2011.