

N° 610

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 14 juin 2011

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne,

Par MM. Jacques BLANC et Didier BOULAUD,

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergeris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Étienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jean-Pierre Bel, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Philippe Paul, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.



SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
I. UN JEUNE ÉTAT À LA MODERNISATION RAPIDE	7
A. UN PROJET EUROPÉEN TOUJOURS MOBILISATEUR	7
1. <i>Le poids de l'histoire dans un pays des Balkans marqué par la guerre</i>	7
2. <i>Un paysage politique uni autour de l'objectif européen</i>	9
a) L'adhésion à l'OTAN et la volonté de participer à la communauté internationale	9
b) L'Europe, un projet politique partagé et mobilisateur	10
c) Une longue route qui produit une certaine lassitude dans l'opinion publique	11
B. UNE MODERNISATION ÉCONOMIQUE ENTRAVÉE PAR LA CRISE	12
1. <i>Une économie en mutation rapide malgré la crise</i>	12
a) Une stabilité monétaire indéniable	13
b) Une économie touchée par la crise	14
2. <i>Une présence française à renforcer</i>	15
a) Une faiblesse des implantations d'entreprises françaises, dans le contexte d'une concentration régionale du dispositif français d'appui aux PME	15
b) Une insuffisance qui se retrouve sur les projets financés par l'Union européenne	15
C. RÉNOVATION POLITIQUE ET RÉCONCILIATION RÉGIONALE	17
1. <i>Une rénovation politique pour dépasser un passé toujours douloureux</i>	17
a) Des institutions renouvelées	17
(1) Un pays qui a connu l'alternance démocratique	17
(2) Une évolution institutionnelle vers la démocratie parlementaire	17
b) Les blessures du passé : l'exemple emblématique du verdict GOTOVINA	19
2. <i>Des actes forts pour panser les blessures de la guerre</i>	21
a) Des actes à forte portée symbolique qui tournent la Croatie vers l'avenir	21
b) Un point crucial : la question des réfugiés	22
3. <i>Un rôle moteur dans l'intégration et la coopération régionales</i>	24
a) Une attitude ouverte pour le règlement des litiges avec les voisins	25
b) La coopération régionale	25
II. UN DESTIN EUROPÉEN À CONCRÉTISER RAPIDEMENT POUR UN ÉTAT MODÈLE ET MOTEUR DANS LA RÉGION	27
A. UN ÉLARGISSEMENT QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE RÉNOVÉ DE COPENHAGUE	27
1. <i>Un destin européen reconnu pour l'ensemble des États des Balkans occidentaux</i>	27
2. <i>Des critères d'adhésion de plus en plus rigoureux</i>	28
3. <i>Le cadre institutionnel de l'adhésion croate</i>	31
B. DES PROGRÈS DÉCISIFS POUR LA PLUPART DES 35 CRITÈRES D'ADHÉSION	31
1. <i>Déjà 31 chapitres sont provisoirement clos</i>	31
2. <i>La politique de la concurrence est en bonne voie pour trouver une solution rapide</i>	34
a) Des chantiers navals publics déficitaires, sous aides d'État incompatibles avec le droit européen	35
b) Une restructuration douloureuse	35
c) Un satisfecit en vue de la part de la Commission européenne ?	36
C. UN ENGAGEMENT TARDIF MAIS RÉSOLU EN MATIÈRE D'ÉTAT DE DROIT DONT LES EFFETS DEVRONT ÊTRE MESURÉS DANS LA DURÉE	37

1. <i>Un rythme de réformes à l'accélération impressionnante</i>	37
a) Un chapitre 23 particulièrement crucial, pour lequel les négociations ont été ouvertes tardivement	37
b) Une indéniable mobilisation pour accélérer les réformes	38
(1) Une politique de « tolérance zéro » sur le plan de la corruption	38
(2) Une accélération récente pour emporter la conviction de la Commission et des États membres.....	39
2. <i>Des efforts à juger dans la durée</i>	42
a) Des réformes aux effets nécessairement étalés dans le temps.....	42
b) Des appréciations nuancées : l'avis des ONG et des Organisations internationales	42
c) Faut-il un suivi renforcé ?	43
(1) Une proposition française visant à la conclusion des négociations.....	43
(2) Un accueil favorable à Zagreb, malgré une préférence pour des suivis internes	44
(3) Un catalyseur de la décision	45
CONCLUSION	49
EXAMEN EN COMMISSION	50
ANNEXE I : PROGRAMME DES ENTRETIENS À ZAGREB LES 18 ET 19 MAI 2011	53
ANNEXE II : ONG ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES RENCONTRÉES PAR LES SÉNATEURS	55
ANNEXE III : ÉTAPES DU PROCESSUS D'ADHÉSION DES PAYS DES BALKANS OCCIDENTAUX À L'UNION EUROPÉENNE	57
ANNEXE IV : RAPPORT INTERMÉDIAIRE DE LA COMMISSION EUROPÉENNE SUR LE CHAPITRE 23 JUSTICE ET DROITS FONDAMENTAUX : ÉTAT DES LIEUX (MARS 2011)	58

Mesdames, Messieurs,

A la veille de l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne, votre commission a souhaité faire le point sur l'état de préparation de ce jeune État d'à peine 20 ans, qui deviendra sans doute sous peu le 28^{ème} membre de l'Union européenne.

La « vocation européenne » des pays des Balkans occidentaux, c'est-à-dire le principe de leur adhésion à l'Union européenne, a été affirmée par le Conseil européen de Zagreb en 2000, sous présidence française de l'Union européenne, et rappelée régulièrement depuis, notamment à Thessalonique en juin 2003 et, plus récemment, lors de la Conférence Union européenne-Balkans occidentaux du 2 juin 2010 à Sarajevo.

Si la Slovénie est déjà membre de l'Union, cette vocation à l'adhésion concerne l'ensemble des pays des Balkans occidentaux : l'Albanie, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine (ARYM), la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, le Monténégro, la Serbie, ainsi que le Kosovo, l'indépendance de ce dernier n'étant, à ce jour, reconnue ni par la Serbie ni par cinq États membres¹.

Dans cet ensemble à l'histoire si riche et souvent douloureuse, la situation de la Croatie se distingue nettement : en avance sur ses voisins, elle ouvre la voie et montre le chemin.

En effet, la Croatie a signé un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne dès 2001, qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Elle a déposé sa candidature à l'entrée dans l'Union européenne le 21 mars 2003, le Conseil européen lui a reconnu le statut de candidat le 18 juin 2004 et les négociations d'adhésion se sont ouvertes le 3 octobre 2005. Elle est aujourd'hui, 10 ans après la signature de l'accord de stabilisation, à la veille de la clôture de ses négociations d'adhésion.

La mission de vos rapporteurs à Zagreb, les 18 et 19 mai derniers, est intervenue à un moment particulièrement décisif : celui de la dernière ligne droite des négociations, dans le contexte d'une initiative diplomatique de la France pour accélérer leur conclusion, tout en garantissant la rigueur du processus d'adhésion.

¹ Espagne, Chypre, Grèce, Roumanie et Slovaquie

Cette visite, ressentie très favorablement par les autorités croates comme un geste d'encouragement de la part de la France, a fait l'objet d'une importante couverture de presse et par les chaînes de télévision croates¹, montrant ainsi l'importance de l'enjeu européen dans le débat politique national.

La mission a été l'occasion de passer un message très clair de soutien à la candidature croate, à l'heure où la position française a pu être mal comprise, s'agissant notamment de la proposition d'instaurer un suivi renforcé qui n'avait d'autre objectif que de faciliter la conclusion rapide des négociations. D'ailleurs, cette initiative s'est avérée décisive pour la clôture des négociations.

Votre commission a pu constater la mobilisation unanime, à Zagreb, en faveur du destin européen de cet État modèle et moteur des Balkans, et mesurer l'ampleur des réformes parfois douloureuses, qu'il aura fallu accomplir sur le long chemin de l'adhésion. Elle ne peut qu'appuyer la perspective d'une adhésion rapide à l'Union, à la veille du 20^{ème} anniversaire de l'indépendance de ce jeune État.

¹ *L'interview télévisée de vos rapporteurs a été retransmise en ouverture du journal télévisé de la télévision nationale croate (HRT)*

I. UN JEUNE ÉTAT À LA MODERNISATION RAPIDE

A. UN PROJET EUROPÉEN TOUJOURS MOBILISATEUR

À la veille de l'anniversaire de ses 20 ans d'indépendance, la Croatie est en passe de devenir le 28^{ème} État membre de l'Union européenne.

1. Le poids de l'histoire dans un pays des Balkans marqué par la guerre

Pays de 56 542 km², peuplé de 4,5 millions d'habitants, d'origine slave depuis le VIIe siècle, de religion catholique à 87 % et utilisant un alphabet de caractères latins, au carrefour des influences de la Méditerranée, de l'Europe centrale et de l'Europe du Sud-Est, la Croatie, ancienne république de la Fédération Yougoslave, a eu une histoire douloureuse, n'acquérant son indépendance qu'aux termes d'un conflit meurtrier.

Pour ne s'attacher qu'à la période la plus récente, l'éclatement de l'ex-Yougoslavie a conduit au conflit le plus meurtrier survenu sur le territoire européen depuis 1945, confirmant *a posteriori* cette citation attribuée successivement à Otto von Bismarck et Winston Churchill : « *Les Balkans produisent plus d'histoire qu'ils n'en peuvent consommer* ».

La Croatie proclame son indépendance le même jour que la Slovénie, **le 25 juin 1991**. Mais, si le retrait des Slovènes de la fédération yougoslave se fait presque sans effusion de sang, il n'en va pas de même en Croatie. L'importante minorité serbe refuse de reconnaître le nouvel État croate, invoquant son droit de demeurer au sein de la Yougoslavie. Avec l'aide de l'armée populaire yougoslave (JNA) et de la Serbie, les Serbes de Croatie font sécession et annoncent la création d'un État serbe indépendant dans près d'un tiers du territoire croate qu'ils contrôlent. Les Croates et les autres non-Serbes sont chassés de cette région lors d'une violente campagne de nettoyage ethnique. Au cours d'intenses combats qui se déroulent pendant la seconde moitié de l'année 1991, la vieille ville de Dubrovnik est bombardée et Vukovar est assiégée et détruite par les forces serbes.

La **France** reconnaît la Croatie le **15 janvier 1992** et établit des relations diplomatiques avec Zagreb en avril 1992.

Malgré un accord de cessez-le-feu, conclu sous l'égide de l'ONU et entré en vigueur au début de l'année 1992, le gouvernement croate reprend le contrôle de son territoire : durant **l'été 1995**, l'armée croate lance deux offensives majeures qui lui permettent de regagner la totalité de son territoire, à l'exception de la petite poche de Slavonie orientale. Lors d'un exode massif, des dizaines de milliers de Serbes fuient l'avancée des forces croates pour se réfugier en Bosnie-Herzégovine, dans les régions contrôlées par les Serbes, et en Serbie. La guerre en Croatie prend fin à l'automne

1995. La Croatie retrouvera le contrôle de l'ensemble de son territoire avec la réintégration pacifique de la Slavonie orientale en janvier 1998, après une période de transition assurée par l'administration des Nations unies.

Le conflit s'achève à **l'automne 1995** sur un bilan très lourd. L'Accord de Dayton, conclu le 21 novembre 1995 et signé à Paris le 14 décembre 1995, scelle la fin des hostilités.

Moins de quatre ans plus tard, les violences reprennent, cette fois au Kosovo, où Belgrade intensifie sa répression contre la population albanaise. Le rejet par les autorités serbes de l'Accord de Rambouillet conduit au déclenchement par l'OTAN d'une campagne de bombardements, qui se poursuit durant 78 jours entre mars et juin 1999¹.

La dissolution de l'ex-Yougoslavie a mené en plusieurs phases à la création de sept nouveaux États : Croatie, Slovénie, Bosnie-Herzégovine, ex-République yougoslave de Macédoine (ARYM), Serbie, Monténégro et Kosovo².

Le recensement croate de 2001 permet de mesurer **les séquelles d'une guerre** qui a causé de nombreuses morts, des déplacements de population considérables et une émigration à l'étranger où vivent un peu plus de 2 millions de Croates. En 2001, la population en Croatie avait baissé de 6,1 % par rapport au recensement de 1991 et la population d'origine serbe ne représentait plus que 4,45 % du total au lieu de 12,6 % en 1991³.

La punition des coupables des crimes commis pendant les conflits yougoslaves est une étape essentielle de la consolidation de la paix dans la région. Ce processus a été largement initié et stimulé de l'extérieur, avec la création en mai 1993, par une résolution du Conseil de sécurité des Nations unies, du **Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)**⁴. Cependant, le relais a aussi été progressivement pris au niveau local par de nouvelles juridictions nationales spécifiquement chargées du jugement des criminels de guerre.

Depuis sa création, le Tribunal a mis en accusation 161 personnes pour des violations graves du droit humanitaire commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie entre 1991 et 2001. Les procédures à l'encontre de

¹ Voir sur ce point le rapport n° 174 (2008-2009) de M ; Didier BOULAUD : « Kosovo : quelle présence internationale après l'indépendance ? »

² Résolution 1244 du CSNU ; au 11 octobre 2010, l'indépendance du Kosovo avait été reconnue par 70 des 192 États membres de l'ONU, dont 22 des 27 États membres de l'Union européenne, 24 des 28 membres de l'OTAN et 4 des 6 États issus de l'ex-Yougoslavie, dont la Croatie.

³ Chiffres tirés du rapport de l'Assemblée nationale n°3159, 9 février 2011, p. 8.

⁴ Le TPIY a pour mandat de juger les personnes inculpées de certaines violations du droit international humanitaire (violations graves des Conventions de Genève de 1949 et violations des lois et coutumes de la guerre, crimes contre l'humanité et génocide), commis sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991. Sa compétence a également été étendue aux crimes commis pendant le conflit au Kosovo.

125 d'entre elles sont closes. Des procédures sont actuellement en cours concernant 34 personnes.

L'expérience du TPIY a constitué une innovation majeure. Le Tribunal a créé un précédent en matière de justice pénale internationale et a servi de référence pour la création de la Cour pénale internationale. Il a, pour la première fois, inculpé un chef d'État en exercice. Il a permis de faire la lumière sur certains des épisodes les plus sombres de l'histoire récente de l'Europe et donné une voix aux victimes. Enfin, il a directement et indirectement contribué au renforcement de l'État de droit et du système judiciaire dans les pays des Balkans.

Les **États de la région** ont aussi joué un rôle de plus en plus actif en la matière. Tout d'abord, après une phase initiale de méfiance voire de défiance, la coopération des gouvernements de la région avec le Tribunal s'est progressivement améliorée, même si certains problèmes demeurent (le procureur BRAMMERTZ s'était ainsi montré très critique, en décembre dernier devant le Conseil de sécurité des Nations unies, sur la traque des fugitifs MLADIĆ et HADŽIĆ). Dans ce contexte, l'arrestation récente de Radko MLADIĆ est une manifestation particulièrement éclatante de ce nouvel état d'esprit.

Par ailleurs, les États de la région ont aussi progressivement mis en place des juridictions spécifiquement chargées du jugement des crimes de guerre. Ces juridictions nationales jouent un rôle essentiel, en particulier compte tenu de la fermeture programmée du TPIY.

2. Un paysage politique uni autour de l'objectif européen

a) L'adhésion à l'OTAN et la volonté de participer à la communauté internationale

Première étape du processus d'intégration progressive dans les institutions euro-atlantiques, la Croatie a adhéré à l'Otan le 1^{er} avril 2009.

La **politique de la porte ouverte de l'OTAN** reconnaît en effet la vocation des pays des Balkans à rejoindre l'Alliance, conformément à l'article 10 du Traité de Washington, qui affirme que l'Alliance est ouverte à tout État européen « *susceptible de favoriser le développement des principes du présent Traité et de contribuer à la sécurité de la région de l'Atlantique Nord* ». ¹

Les pays de la région ont, quant à eux, presque tous fait de l'intégration dans l'OTAN et l'Union européenne un objectif essentiel de leur politique étrangère.

1 Les chefs d'Etat et de gouvernement de l'Alliance réunis en sommet à Strasbourg-Kehl en avril 2009, ont également réaffirmé que « nous maintenons notre engagement à l'égard des Balkans, région stratégiquement importante, où l'intégration euro-atlantique, fondée sur les valeurs démocratiques et la coopération régionale, demeure nécessaire à l'instauration d'une paix et d'une stabilité durables ».

La Slovénie est devenue en 2004 le premier pays de la région à adhérer à l'OTAN. L'adhésion de l'Albanie et de la Croatie en avril 2009 a marqué une autre étape majeure du processus d'intégration des Balkans dans les institutions atlantiques.

Les processus parallèles d'intégration à l'OTAN et à l'Union européenne ont fonctionné de façon complémentaire, et se sont renforcés mutuellement. Comme en Europe centrale et orientale, l'adhésion à l'OTAN est largement vue par les gouvernements de la région à la fois comme un objectif en soi et comme une étape importante vers l'intégration dans l'Union européenne.

Lors de la visite de vos rapporteurs à Zagreb, les différentes autorités croates n'ont pas manqué de rappeler **l'engagement de la Croatie tant en Afghanistan**, avec un effectif de 330 soldats, qui serait prochainement porté à 350, qu'aux côtés de la **coalition en Libye**, avec le soutien du gouvernement croate à la résolution 1973 du Conseil de sécurité de l'ONU, la présence du ministre des Affaires étrangères à Londres en mars 2011 pour la constitution du *Groupe de contact* et la mise à disposition de deux officiers croates.

Pendant la mission de la commission à Zagreb, les autorités croates ont en outre fait part de leur souhait d'expulser le chargé d'affaires libyen Abdulkar NAAS, déclaré persona non grata car resté fidèle à M. KADHAFI, « *soupçonné de crimes de guerre et dont le régime a été définitivement condamné par les Nations unies* ». Les relations diplomatiques n'ont toutefois pas été rompues entre les deux pays.

Enfin, comme vos rapporteurs ont pu le vérifier à Zagreb, l'indéniable identité méditerranéenne de la Croatie peut en faire, au sein de l'Union européenne, un allié pour renforcer la dynamique de l'Union pour la Méditerranée.

b) L'Europe, un projet politique partagé et mobilisateur

Le destin européen de la Croatie est un projet politique soutenu depuis 10 ans par tous les gouvernements confondus, qui rassemble au-delà des oppositions partisans.

Ainsi, alors qu'ils sont souvent en désaccord s'agissant de la politique intérieure, le Président JOSIPOVIC et le Premier Ministre Mme KOSOR partagent la même vision sur les principaux aspects de la politique étrangère, qu'ils définissent en commun et pour laquelle ils œuvrent de concert.

Les plus hautes autorités croates que vos rapporteurs ont eu l'honneur de rencontrer ont toutes réaffirmé que la clôture des négociations en juin 2011 était leur première priorité.

Toutes tendances politiques confondues, les responsables croates ont souligné qu'une telle perspective viendrait couronner les efforts considérables de réformes déployés par le pays ces dernières années.

Cette unanimité de la classe politique se manifeste de façon très frappante au sein du Sabor, où une **commission nationale** a été mise en place pour le suivi de l'adhésion à l'Union européenne.

Constituée le 19 janvier 2005, cette commission composée de 17 membres a pour vocation de superviser et évaluer le processus de négociation, d'exprimer la position du Parlement croate sur la question, de contrôler les personnes en charge, au sein de l'exécutif, des négociations, de réaliser des audits et rapports sur le processus d'adhésion.

Sa présidence est confiée à Mme Vesna PUSIC, du parti HNS (opposition parlementaire). Vos rapporteurs, qui ont rencontré des représentants de toutes tendances politiques (majorité, opposition, et y compris un représentant de la minorité serbe) ont pu mesurer la **qualité du consensus** qui y règne autour du projet d'adhésion à l'Union européenne.

Le seul désaccord sur la question concerne la **séquence chronologique** souhaitée entre la date du référendum d'adhésion et la date des élections législatives : l'opposition souhaiterait que les élections soient organisées avant le référendum pour éviter toute répercussion négative sur le référendum (la popularité du gouvernement est au plus bas).

Au contraire, la majorité souhaiterait plutôt organiser le référendum avant les élections législatives, qui doivent se tenir au plus tard mi mars 2012.

Constitutionnellement, le référendum doit en effet être organisé au plus tard dans les 30 jours suivant la signature du traité d'adhésion.

c) Une longue route qui produit une certaine lassitude dans l'opinion publique

La Croatie a signé son accord d'association avec l'Union européenne il y a plus de 10 ans et nombreuses sont les voix à Zagreb pour souligner la lenteur du processus d'adhésion.

Il est vrai que plusieurs facteurs ont retardé les négociations, parmi lesquels figurent l'opposition slovène liée au contentieux frontalier slovéno-croate ou encore l'insuffisante coopération, au sens de certains Etats membres, de la Croatie avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie.

Bien que juridiquement indépendant du processus d'adhésion (même si le chapitre 23, ouvert en juin 2010, comporte un critère « coopération avec le TPIY »), le déferrement des criminels de guerre croates au Tribunal pénal international a en réalité pesé sur le processus d'adhésion.

Certains Etats membres de l'Union européenne ont un temps considéré que la **coopération du gouvernement croate avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie** était insuffisante, ce qui a retardé l'ouverture des négociations. A cet égard, l'arrestation, en décembre 2005, en Espagne, du général croate Ante GOTOVINA (commandant de

l'opération « Tempête » en 1995, offensive militaire menée par les forces croates pour reprendre le contrôle de l'enclave serbe de la Krajina), recherché depuis des années par le Tribunal pénal international et soupçonné de massacres de civils, mais admiré par beaucoup de Croates, a été une étape déterminante permettant au gouvernement de l'époque de faire la preuve de sa pleine coopération avec les services du tribunal.

De même, le procureur du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie a plusieurs fois mis en cause la célérité des autorités croates à lui faire parvenir les documents (« carnets d'artillerie ») relatifs à l'opération « Tempête », dans le cadre de l'instruction de ce procès. « *Le Bureau du Procureur exhorte les autorités croates à mener à bien leurs enquêtes administratives et à fournir des explications détaillées sur ce qu'il est advenu de ces documents* », soulignait ainsi l'évaluation du procureur BRAMMERTZ en novembre 2010. Ce manque de coopération a longtemps retardé l'ouverture du chapitre 23 sur la justice et les droits fondamentaux.

Certains responsables politiques croates ont déclaré à vos rapporteurs que la durée du processus d'adhésion était une cause directe de l'effritement du soutien populaire, en Croatie, au projet d'adhésion à l'Union européenne.

Alors qu'elle rassemblait, au début des années 2000, près de 80 % d'opinions favorables, la **popularité de l'adhésion à l'Union européenne** est au plus bas depuis 5 ans : un sondage mené juste après le verdict du procès GOTOVINA a même pour la première fois donné un pourcentage de personnes favorables à l'adhésion inférieur à 50 %, pour n'atteindre que 44,6 %, alors que ceux qui s'opposent à l'adhésion étaient 41,8 % et les indécis 13,6 %.

On estime toutefois à Zagreb que l'annonce de la date de fin de négociations et la campagne d'information du Gouvernement devraient faire remonter la popularité de l'adhésion.

D'ailleurs un dernier sondage en date du 26 mai indique déjà une remontée des opinions favorables à l'adhésion : il fait état de 56 % de oui à l'adhésion contre 39 % de non ; seuls 5 % seraient sans opinion.

Les hauts responsables rencontrés à Zagreb par vos rapporteurs se montrent pourtant plutôt optimistes sur les résultats du référendum, qui devrait, selon l'estimation de Mme PUSIC, présidente de la commission nationale du Sabor sur l'adhésion à l'Union européenne, recueillir entre 50 et 60 % de votes favorables.

B. UNE MODERNISATION ÉCONOMIQUE ENTRAVÉE PAR LA CRISE

1. Une économie en mutation rapide malgré la crise

Avec 4,4 millions d'habitants, dont le **revenu moyen atteint 65 % de la moyenne de l'Union**, la Croatie est, après la Slovénie, l'économie la

plus avancée de la région des Balkans, avec un PIB par habitant de 10 700 euros par habitant en 2008, représentant plus du double de celui de la Roumanie.

Dans sa communication¹ sur la stratégie d'élargissement et les principaux défis pour 2010-2011, en date du 9 novembre 2010, et son rapport annuel de progrès sur la Croatie, la Commission européenne conclut que « *la Croatie est une **économie de marché viable** et qu'elle devrait être en mesure de faire face aux pressions concurrentielles et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union, pour autant qu'elle mette en œuvre son vaste programme de réforme avec détermination en vue de surmonter ses faiblesses structurelles* ».

Le **chômage** reste élevé (14,1 % en février 2011 selon l'OIT), amorti par l'économie informelle (qui représenterait 15 % du PIB). Le taux d'activité (56,5 %) est l'un des plus faibles de l'Union.

a) Une stabilité monétaire indéniable

La Croatie est caractérisée par sa **stabilité monétaire**.

La monnaie (Kuna) est stable (+/- 6 %) depuis sa création en 1994. Le gouverneur indépendant de la Banque centrale pilote un taux de change de bande étroite autour de l'euro.

La Croatie se refinance bien sur le marché international (dernier emprunt du 24 mars 2011 à 6,375 %) ou domestique et n'a pas eu recours au Fonds Monétaire International pour assainir sa balance des paiements. La politique monétaire maintient la Kuna dans une bande de change étroite autour de l'euro, avec des réserves en devises de 11 milliards d'euros (soit 7 ans d'importations de biens et services environ, pour une dette extérieure de 45,8 milliards d'euros). La notation souveraine de long terme a toutefois récemment été dégradée de BBB à BBB⁻².

En outre, 90 % des actifs bancaires sont détenus par 6 grandes banques étrangères, dont la Société Générale, qui entretiennent une politique de partenariat avec les autorités locales. La Banque centrale exige une politique prudentielle stricte.

La Croatie a exclu l'utilisation de son taux change pour améliorer sa compétitivité-prix, à cause de la forte « euroisation » de la dette domestique : 80 % de l'endettement domestique est indexé sur l'euro ou le franc suisse. La Croatie est ainsi contrainte d'améliorer sa compétitivité, et de valoriser ses avantages comparatifs.

Or, le déficit budgétaire, alimenté par le déficit commercial, a alimenté la dette extérieure. **L'endettement extérieur** (public et privé) (100 % du PIB), a sensiblement augmenté depuis 2008 (+25 %). Le service de la dette rapporté aux exportations est passé de 25 % en 2005 à 48 % en

¹ (COM [2010] 660)

² (notation Standard & Poors et Fitch)

2010. Le **tourisme** (avec 10 millions d'entrées par an) reste une clé essentielle des comptes extérieurs et de la croissance.

b) Une économie touchée par la crise

Début 2011, le pays sort encore trop lentement de **6 trimestres successifs de récession**. La programmation budgétaire 2011-2013 est destinée à ramener à zéro le déficit primaire avec le plafonnement des dépenses à leur valeur nominale de 2010. Des **réformes structurelles** se mettent progressivement en place, comme la réforme du système de retraite avec un allongement de la durée de travail ou encore la réforme cadastrale. Le retour à la croissance est attendu pour 2011 (les prévisions tablent sur environ 1,5 % de croissance en 2011, puis 2 % et 2,5 % en 2012 et 2013).

Le modèle antérieur (+4,2 % de croissance en moyenne entre 2000 et 2008) était largement fondé sur le crédit bancaire (qui a chuté en 2009 et 2010), la consommation, l'immobilier et les investissements directs étrangers dans les services (banques, télécommunications...).

La crise a révélé des fragilités de fond de l'économie croate. Le **secteur public**, qui représente une part importante de l'économie, est en difficulté : les 67 entreprises publiques présentaient des pertes nettes d'environ 480 millions d'euros en 2009, pour un chiffre d'affaires de 10 milliards d'euros, soit 22 % du PIB. Une vingtaine d'entreprises seulement est bénéficiaire.

Les **chantiers navals publics** représentent 25 % de ces pertes. La validation par l'Union des projets de restructuration constitue un test essentiel de la capacité du gouvernement à rationaliser les entreprises publiques déficitaires (cf. ci-après).

Le gouvernement de Mme KOSOR a décidé de **30 grands projets** d'investissement d'une valeur de 13 Mds d'euros, avec l'aide de la BEI, de la BERD et des fonds d'adhésion européens (il faut rappeler à ce titre que 3,6 milliards d'euros seront utilisables les 2 premières années après l'adhésion).

Le **tissu industriel** croate est limité : par comparaison avec un Etat voisin, le pays exporte le quart des exportations slovaques. En revanche, le potentiel de rattrapage économique reste intact et le pays dispose de bons atouts (infrastructures ; ressources humaines ; positionnement géographique ; large façade maritime ; tourisme) pour atteindre une croissance de moyen terme équilibrée. Sa stabilité financière est un atout, pour autant qu'un modèle économique tourné vers la compétitivité et l'efficacité de la sphère publique soit mis en place.

2. Une présence française à renforcer

a) Une faiblesse des implantations d'entreprises françaises, dans le contexte d'une concentration régionale du dispositif français d'appui aux PME

A Zagreb comme sur l'ensemble du territoire croate, les entreprises allemandes et italiennes sont loin devant les entreprises françaises.

Avec **2,7 % de part de marché**, la France n'est que le **10^{ème} fournisseur** de la Croatie. Les exportations françaises à destination de la Croatie représentent 0,1 % des exportations françaises.

Le volume des échanges reste modeste (420 millions d'euros en 2010).

Cette situation n'est pas en voie d'amélioration : les échanges commerciaux franco-croates ont chuté depuis 2009. La part de marché française, en baisse régulière depuis 2001, est au plus bas depuis 10 ans, de même que l'excédent commercial (181 millions d'euros).

Du point de vue des investissements directs, la France n'est que le **5^{ème} investisseur** en Croatie, essentiellement grâce à un seul investissement, dans le secteur bancaire. Seules 68 filiales françaises sont aujourd'hui présentes en Croatie. Les grands investissements sont rares, qu'il s'agisse de rachats d'entreprises locales (dans le secteur laitier par exemple) ou de grands contrats (des opérateurs français ont déposé une offre pour le futur aéroport de Zagreb).

Lors de leur mission à Zagreb, vos rapporteurs ont en outre eu connaissance de projets tendant à concentrer le dispositif français d'appui aux PME au niveau régional (à Vienne), ce qui n'est sans doute pas de nature à faciliter les investissements directs que pourraient faire à Zagreb les entreprises françaises.

Dans ces conditions, il est douteux que l'économie française puisse bénéficier des retombées positives de l'effet de « rattrapage » qui devrait suivre l'intégration européenne.

b) Une insuffisance qui se retrouve sur les projets financés par l'Union européenne

Les **jumelages** sont un outil essentiel de l'assistance européenne et soutiennent le renforcement institutionnel des administrations bénéficiaires dans tous les domaines de l'acquis communautaire.

Force est de constater le **nombre insuffisant de projets français** (à quelques exceptions près) sur les programmes européens en Croatie et la faiblesse de nos résultats.

Depuis 2002, la France a remporté seulement 15 jumelages (sur 117), dont 4 en tant que partenaire junior. Ils représentent **6 % du budget total**, pour un taux de réussite de 30 % (rapport entre le nombre d'offres

faites et le nombre de jumelages remportés). Ce résultat est faible en comparaison avec d'autres États membres, notamment l'Autriche et l'Allemagne (respectivement 28 % et 22 % du budget, et 59 % et 39 % de taux de réussite) et place la France en 3^{ème} position.

En 2011, la France n'est impliquée que dans 5 jumelages :

- ✓ « Soutien au Ministère de la Justice pour l'amélioration de la coordination de la lutte anti-corruption » – France Senior, Italie Junior (IPA 2007 - 800 000 euros). Ce projet a démarré en avril 2010.
- ✓ « Mise en place de l'Agence de paiement pour les fonds agricoles » – Autriche Senior, France Junior (IPA 2007 - 2Meuros). Ce projet a commencé en janvier 2010.
- ✓ « Soutien pour la mise en place de l'organisation commune de marchés » (IPA 2008 – 230 000 euros, jumelage léger). Ce projet a démarré en novembre 2010.
- ✓ « Renforcement de la capacité de l'administration fiscale croate dans le domaine des échanges d'informations relatives à la directive épargne » (IPA 2008 – 230 000 euros, jumelage léger). Ce projet a démarré en novembre 2010.
- ✓ « Soutien à la réforme de la procédure criminelle » – Allemagne Senior, France Junior (IPA 2008 - 1.157.895 €). Ce projet a été gagné en novembre 2010.

La participation française aux programmes européens est pourtant essentielle, alors que nos moyens bilatéraux deviennent de plus en plus limités (le montant moyen d'un jumelage est supérieur à notre enveloppe annuelle de coopération, tous domaines confondus). Il apparaît donc indispensable de mieux préparer nos offres afin d'en améliorer la qualité.

La nécessité d'un **investissement des administrations françaises en amont**, grâce à des coopérations bilatérales, nouées avec le soutien actif de l'ambassade de France à Zagreb, doit être soulignée, pour permettre de préparer avec soin les propositions, en adéquation avec les attentes des bénéficiaires. Ainsi, les derniers jumelages remportés ont été précédés d'une préparation approfondie des offres, avec notamment des missions préparatoires sur place. Les **consortiums avec les nouveaux États membres**, lorsqu'ils sont possibles, sont également à encourager.

Notre présence devrait être renforcée, d'autant que notre expertise est fortement appréciée des partenaires croates.

C. RÉNOVATION POLITIQUE ET RÉCONCILIATION RÉGIONALE

1. Une rénovation politique pour dépasser un passé toujours douloureux

a) Des institutions renouvelées

(1) Un pays qui a connu l'alternance démocratique

Franjo TUDJMAN, chef de l'**Union démocratique croate (HDZ)**, gagne les premières élections en 1990, et l'emporte lors des présidentielles en 1992 et 1997. Jusqu'en 2000, un an après sa mort, son parti gagne toutes les élections législatives.

L'arrivée au pouvoir des **sociaux-libéraux** en janvier 2000 met un terme à l'ère TUDJMAN (Franjo TUDJMAN meurt le 10 décembre 1999) caractérisée par des pratiques nationalistes et semi-autoritaires du pouvoir.

Les élections législatives de janvier 2000 sont en effet remportées par une **coalition de centre gauche**. Le gouvernement est composé pour moitié de représentants du parti social-démocrate (SDP), et pour moitié de représentants de cinq autres partis issus de l'opposition. Cette coalition a comme priorités de rejoindre les organisations euro-atlantiques. Pourtant, elle n'est pas assez stable et pâtit des difficultés économiques qui fragilisent sa base électorale

Ces difficultés contribuent en 2003 à la **victoire de la droite** aux élections législatives. Le HDZ se présente désormais comme un **parti conservateur classique**, affilié au PPE, insistant sur sa rénovation et sur l'exclusion des dirigeants extrémistes. Il est très attaché aux adhésions euro-atlantiques et s'appuie sur les orientations du précédent gouvernement dans ce domaine. Il fait face à d'importants défis économiques (chômage, privatisations...) et ses actions commencent à produire quelques résultats significatifs. Monsieur MESIC est réélu en 2005 pour un second mandat de cinq ans.

Depuis février 2010, le **social-démocrate** Ivo JOSIPOVIC (SDP) est le nouveau président de la République de Croatie, tandis que le gouvernement est dirigé depuis juillet 2009 par Mme Jadranka KOSOR (HDZ).

La Croatie a connu l'alternance politique et vit dans un régime de **cohabitation constructive**, le Président et le Premier ministre n'appartenant pas au même parti politique.

(2) Une évolution institutionnelle vers la démocratie parlementaire

La Constitution du 22 décembre 1990, inspirée de la constitution française de la Ve République, et instaurant un régime de type semi-présidentiel, a été révisée notamment le 28 février 2001 : le caractère

parlementaire du régime a été renforcé et **les pouvoirs présidentiels réduits**.

Le **Sabor** (Parlement) est composé de 151 membres¹ élus pour 4 ans au suffrage universel direct (scrutin proportionnel) : 140 députés représentent les Croates de Croatie, 5 députés les **minorités ethniques** et 6 députés représentent les **Croates de l'étranger** (leur nombre dépend du nombre de votants). Environ 20 % des députés sont des femmes.

Le **consensus politique** sur l'objectif d'adhésion à l'Union européenne a amené M. JOSIPOVIC et Mme KOSOR à se partager harmonieusement les tâches, en dépit des tensions que pourrait susciter la tenue prochaine des élections législatives (entre l'automne 2011 et mars 2012).

Le Premier ministre Mme KOSOR montre une détermination sans faille dans la réalisation des **trois objectifs** qu'elle a fixés à son gouvernement : achever la négociation d'adhésion à l'Union européenne, signer le traité d'adhésion et procéder sans attendre au référendum en Croatie ; sortir le pays de la crise économique ; poursuivre une lutte acharnée contre la corruption.

Le président de la République M. JOSIPOVIC s'engage activement, depuis le début de son mandat, sur les thèmes de la lutte contre la corruption (il soutient le gouvernement de Mme KOSOR dans ce domaine), de l'achèvement des négociations d'adhésion à l'Union européenne, mais aussi de la coopération régionale, de l'amélioration des relations avec les pays voisins, en particulier la Serbie envers laquelle il multiplie les gestes d'ouverture.

Certaines de ses initiatives audacieuses en politique étrangère sont lourdes de **symboles**, comme les regrets exprimés en Bosnie-Herzégovine pour les erreurs de la politique croate des années 1990, ou le rapprochement avec la Serbie.

Convaincu de la nécessité pour la Croatie de tourner la page des divisions du passé, I. JOSIPOVIC prône la **réconciliation** qu'il s'agisse de l'héritage douloureux de la seconde guerre mondiale (État oustachi croate pro-nazi contre partisans du mouvement communiste de TITO) ou du conflit des années 1990. Tant ses déplacements à Bleiburg (symbole des crimes commis contre des membres de l'État oustachi par les partisans de TITO) et Jasenovac (camp de concentration pendant la seconde guerre mondiale) que les propos tenus en faveur de la réconciliation à l'occasion de ses visites en Bosnie et de ses rencontres avec le président serbe M. TADIC constituent à cet égard **des gestes forts** de la part du Président croate (cf. ci-après).

¹ Source : site de l'ambassade de Croatie en France

b) Les blessures du passé : l'exemple emblématique du verdict GOTOVINA.

Vos rapporteurs se sont rendus à Zagreb un mois après le verdict du Tribunal pénal international dans l'affaire GOTOVINA : ils ont pu mesurer que les blessures du passé n'étaient pas toutes cicatrisées, 15 ans après la fin de la guerre.

Le tribunal a en effet condamné en première instance, en avril 2011, les généraux GOTOVINA et MARKAC à respectivement 24 et 18 ans de détention criminelle pour avoir participé activement à une « *entreprise criminelle commune* » (le troisième prévenu, le général CERMAK, étant quant à lui acquitté).

A Zagreb, **ce verdict a été accueilli avec émotion, indignation et consternation** en raison non seulement de la personnalité –toujours respectée par la population- du général GOTOVINA mais aussi de la notion dégagée par le Tribunal d' « *entreprise criminelle commune* » planifiée par les hautes autorités croates de l'époque pour chasser les populations civiles serbes de l'enclave de la Krajina. Ce jugement a été perçu comme allant au-delà d'une punition des responsabilités individuelles et remettant en cause l'ensemble de la politique croate de l'époque et, au-delà de l'ancien Président TUDJMAN, la légitimité de l'opération « Tempête », qui reste, vu de Zagreb, une « guerre juste » de reconquête des territoires croates occupés par les Serbes.

Signe des tensions provoquées par ce verdict, lors de la présentation devant le Conseil de sécurité des Nations Unies de son rapport, le 6 juin dernier, le procureur du TPIY M. BRAMMETZ a regretté que les plus hauts responsables de l'État croate n'aient pas commenté avec « *objectivité* » l'issue du procès. Le représentant permanent croate a quant à lui indiqué dans son intervention devant le Conseil de sécurité que la Croatie était en total désaccord avec certaines qualifications historiques et politiques du jugement, mais qu'elle respectait toutefois le verdict.

VERDICT DU TPIY DANS LE PROCÈS GOTOVINA

La Chambre de première instance du Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY) a déclaré [le 15 avril] deux généraux croates, Ante GOTOVINA et Mladen MARKAČ, coupables de crimes contre l'humanité et de violations des lois ou coutumes de la guerre, perpétrés par les forces croates au cours de l'Opération Tempête, une campagne militaire menée entre juillet et septembre 1995. Ivan ČERMAK a été acquitté de tous ces chefs d'accusation.

Ante GOTOVINA, lieutenant général dans l'armée croate et commandant du district militaire de Split durant la période couverte par l'acte d'accusation, et Mladen MARKAČ, Ministre adjoint de l'intérieur chargé des questions relatives à la police spéciale, ont tous deux été reconnus coupables **de persécutions, expulsion, pillage, destruction sans motif, meurtre, assassinat, actes inhumains et traitements cruels**. Ils ont été condamnés, respectivement, à 24 ans et 18 ans d'emprisonnement. Ils ont été acquittés du chef d'actes inhumains (transfert forcé). Ivan ČERMAK, qui commandait la garnison de Knin, a été acquitté de tous les chefs d'accusation.

(...) La Chambre a conclu que les forces de l'armée croate et de la police spéciale avaient commis un très grand nombre **de crimes à l'encontre de la population serbe au cours de l'Opération Tempête**.

Ces crimes ont été commis dans le cadre d'une **entreprise criminelle commune** dont l'objectif était de **chasser définitivement la population serbe de la région de la Krajina**, par la force ou la menace du recours à la force, et impliquait des expulsions, des transferts forcés, des persécutions ayant pris la forme de mesures restrictives et discriminatoires, d'attaques illégales contre des civils et des objectifs civils, d'expulsions et de transferts forcés. La Chambre de première instance a conclu que cette entreprise criminelle commune avait vu le jour à la fin du mois de juillet 1995 au plus tard, à Brioni, où le Président croate Franjo TUĐMAN avait rencontré de hauts responsables militaires afin d'évoquer l'opération militaire lancée quelques jours plus tard, le 4 août.

La Chambre a conclu que **Franjo TUĐMAN était un membre clé de l'entreprise criminelle commune** et qu'il voulait repeupler la Krajina avec des Croates. (...) La Chambre a conclu qu'Ante GOTOVINA avait participé à la réunion de Brioni et avait contribué à la planification et à la préparation de l'Opération Tempête. Par son comportement, y compris par les ordres qu'il a donnés d'attaquer illégalement des civils et des objectifs civils en bombardant Benkovac, Knin et Obrovac les 4 et 5 août 1995, Ante GOTOVINA a participé de manière importante à l'entreprise criminelle commune. (...) Mladen MARKAČ a également participé à la réunion de Brioni, contribuant ainsi à la planification et à la préparation de l'Opération Tempête et (...) ordonné aux forces de la police spéciale de bombarder Gračac les 4 et 5 août 1995, ce qui constituait une attaque illégale contre des civils et des objectifs civils, et ce qui a entraîné le déplacement forcé de personnes. Il s'agissait là d'une contribution importante apportée à l'entreprise criminelle commune.

Source : Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie, dossier de presse relatif au verdict du procès GOTOVINA.

Le verdict, qui était très attendu en Croatie, a été particulièrement commenté. Des manifestations de protestation contre le jugement ont eu lieu dans l'ensemble du pays, mais se sont déroulées dans le calme. Plus d'un mois après, vos rapporteurs ont encore pu constater, en plein centre de Zagreb, la présence d'affiches représentant le général GOTOVINA, qui reste pour beaucoup un héros national de la libération de la Croatie.

Les réactions officielles bien que plutôt mesurées, ont forcément tenu compte de l'émotion populaire, les dirigeants s'efforçant à la fois de

comprendre l'émotion des citoyens croates et d'atténuer l'onde de choc, dans un contexte où la Croatie est sous observation vigilante de la part des États membres sur ces sujets.

**ALLOCUTIONS TÉLÉVISÉES DU PRÉSIDENT ET DU PREMIER MINISTRE
(TRADUCTION)**

Mme Jadranka KOSOR, Première ministre :

« Dans la vie des individus comme des peuples, il y a des moments difficiles à accepter. (...) Notre position sur le caractère de l'opération « Tempête » est très clair. C'était une opération militaire et de police légitime visant à libérer les territoires nationaux de l'occupation.

« Je suis consciente qu'en ce moment, toutes nos réactions sont suivies et évaluées de près, et que la moindre de nos réactions le seront également dans les heures qui suivent. Je veux cependant dire ce que je crois que chaque citoyen ressent. (...) Avant tout, je voudrais remercier tous les combattants croates. Je suis persuadée que nous continuerons de même et que dans cette situation, nous montrerons notre unité et notre foi dans l'avenir de la Croatie. »

M. Ivo JOSIPOVIC, Président de la République :

« La condamnation des généraux GOTOVINA et MARKAC avec sa sentence et les motifs invoqués, en particulier la thèse de l'existence d'une entreprise criminelle commune impliquant les plus hauts dirigeants politiques et militaire de Croatie, est un acte juridique et politique grave qui moi aussi m'a choqué.

« Les généraux, qui durant la guerre ont apporté une contribution considérable à la défense de la Croatie sont condamnés par le TPIY pour des infractions graves et de nombreux citoyens acceptent mal ce jugement, déçus de la décision du tribunal.

« (...) Je suis persuadé qu'il n'y a pas eu d'entreprise criminelle commune en Croatie. En particulier, cette thèse de l'entreprise criminelle commune n'implique pas que tous les membres de l'armée et de la police croates ont participé à une entreprise criminelle et qu'ils sont tous des criminels. La Croatie respecte ses héros et continuera à respecter tous les héros qui ont sauvé notre indépendance et notre liberté.

« (...) Pour nous, indépendamment du jugement, la guerre patriotique restera une guerre juste et défensive dans laquelle nous avons sauvé notre liberté et notre démocratie de l'agression et de la politique criminelle de Slobodan MILOSEVIC. »

2. Des actes forts pour panser les blessures de la guerre

a) Des actes à forte portée symbolique qui tournent la Croatie vers l'avenir

Des gestes symboliques forts ont été accomplis par les dirigeants croates pour favoriser la réconciliation non seulement interne mais également régionale. Ils permettent désormais à la Croatie de se tourner vers l'avenir, en tournant la page du passé.

Sur le plan intérieur, il s'agit de saluer toutes les victimes quelles qu'elles soient, pour solder définitivement l'héritage de la seconde guerre mondiale et les divisions qui en ont résulté.

Le 20 juin 2010, le Président Ivo JOSIPOVIC s'est rendu à Bleiburg, ville autrichienne où eut lieu en mai 1945 le massacre de soldats

et civils croates par l'armée populaire yougoslave, symbole des crimes commis contre des membres de l'État Oustachi d'Ante PAVELIC, allié aux nazis de 1941 à 1945, par les partisans de Tito, répondant ainsi à l'attente d'une partie de la population croate.

Le Président croate s'est rendu en avril 2011, à l'occasion du 66^{ème} anniversaire de son démantèlement, au camp de concentration de Jasenovac, parfois appelé l'"*Auschwitz croate*", mis en place par le régime pro-nazi Oustachi durant la Seconde guerre mondiale. Lors de cette visite particulièrement symbolique, en présence d'anciens prisonniers du camp, de membres des familles des victimes (pour la plupart Serbes, Juifs, Roms et opposants au régime) et de représentants diplomatiques, le Président a fait des déclarations fortes : « *Il ne faut jamais oublier que Jasenovac a été le site des crimes les plus horribles* » commis durant la deuxième guerre mondiale, « *Nous envoyons d'ici un message de paix. Nous souhaitons tous que des choses telles que celles qui se sont produites à Jasenovac ne se reproduisent jamais* »¹.

Le Président croate œuvre aussi à la **réconciliation régionale**, pour panser les blessures encore vives de la guerre des années 1990 et rapprocher des peuples qui se sont déchirés il y a 15 ans à peine.

La Croatie œuvre à la normalisation des relations avec la **Serbie**, clé de la stabilisation de la région. Les Présidents de ces deux États ont multiplié les gestes de réconciliation, d'abord par des rencontres dans les deux pays, puis par des visites du Président serbe TADIC à Zagreb et dans la ville martyre de Vukovar, où il a présenté ses excuses pour les crimes commis par les forces du régime de MILOSEVIC pendant la guerre. Les deux Présidents sont parvenus à traiter et à dépolitiser des questions pendantes aussi douloureuses que les personnes disparues, les réfugiés, les crimes de guerre, la restitution des biens culturels confisqués, la question de la frontière, et ils sont convenus de faire de la recherche des personnes disparues une priorité.

Le Président JOSIPOVIC a su créer un nouveau climat dans la région en exprimant des regrets pour les erreurs ayant pu être commises en **Bosnie-Herzégovine** par la Croatie et en rendant hommage à toutes les victimes du conflit des années 1990. Ce langage n'a pas toujours été compris par les Croates de Bosnie ou les milieux conservateurs croates, mais il a permis au Président JOSIPOVIC d'obtenir du leader serbe de Bosnie, M. Milovad DODIK, qu'il s'exprime en faveur du retour des Croates en République Srpska (l'entité serbe de Bosnie), lors d'une rencontre inimaginable auparavant.

b) Un point crucial : la question des réfugiés

Le traitement de la question du **retour des réfugiés et déplacés**, et de leur réintégration dans la vie civile croate, au moyen notamment d'une

¹ (source : dépêches de presse)

active politique de relogement, reste un point central pour tourner définitivement la page de la guerre.

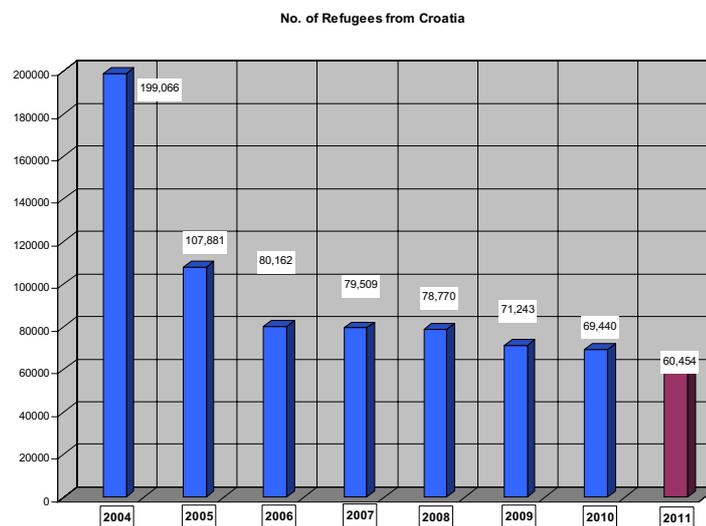
D'après les chiffres recueillis à Zagreb auprès du représentant du Haut commissariat des Nations unies aux réfugiés (HCR) par vos rapporteurs, ce sont **250 000 serbes de nationalité croate** qui ont quitté la Croatie au moment du conflit.

Aujourd'hui, ce sont encore **près de 60 500 citoyens croates** (en grande majorité ethniquement serbes) qui sont réfugiés dans les pays voisins, dont 52 000 dans la seule Serbie. Beaucoup d'entre eux seraient toutefois dans une situation d'établissement durable dans leur pays d'accueil, ce qui relativise ces chiffres.

Ce chiffre est en diminution constante ; ainsi le Haut commissariat estime que 132 800 personnes enregistrées sont retournées en Croatie, soit la moitié de celles qui avaient fui jusqu'à 1995, mais seulement 54 % pour y rester de façon définitive, les autres repartant s'établir en Serbie, Bosnie-Herzégovine ou Monténégro.

Le « pic » des retours a été enregistré, d'après le Haut commissariat, en 2002-2003, « dans un contexte de propriétés toujours occupées, d'absence de programmes de relogement pour les anciens occupants ou propriétaires, et de reconstruction modeste », d'après les termes du rapport de cette organisation internationale.

NOMBRE DE RÉFUGIÉS ORIGINAIRES DE CROATIE



Source : Haut commissariat aux réfugiés, ONU

Le processus de retour devrait continuer, dans des proportions plus modestes, dans les années à venir.

La question du **relogement** des réfugiés est centrale et demeure le principal défi.

D'après le Haut commissariat, 14 064 familles réfugiées ou déplacées croates (aux deux tiers d'origine serbe) ont candidaté pour un relogement, parmi lesquelles 8 200 ont vu leur demande acceptée et 7 000 familles ont été effectivement relogées, alors que 148 214 logements étaient reconstruits par l'État croate. En effet, l'ambitieux programme de reconstruction lancé en 2002-2003 n'aurait été mis en œuvre pour faciliter le retour des réfugiés qu'à compter de 2006¹.

Le représentant du Haut commissariat à Zagreb, tout en mettant en valeur les efforts restant à accomplir, a insisté sur la **récente mais forte mobilisation des autorités croates** pour régler cette question, accélérer l'effort de construction et restituer les biens occupés.

En ce qui concerne les réintégrations dans des propriétés occupées, le rapport du Haut commissariat indique que 3 830 plaintes sont encore en instance d'appel et 1 595 décisions en attente d'exécution. Des 19 280 habitations privées ayant été occupées, la plupart (19 261) ont été rendues aux réfugiés et déplacés concernés, seulement 16 cas étant encore en instance devant les tribunaux croates.

L'accès aux droits sociaux et au marché du travail est une autre préoccupation du Haut commissariat s'agissant des réfugiés de retour en Croatie. En la matière, même si la Constitution, les lois anti-discrimination et les lois sur les droits des minorités posent un cadre protecteur pour les anciens réfugiés, le rapport du HCR souligne que : *« leur pleine mise en œuvre et l'accès à l'emploi et à la représentation dans l'administration, la police et la justice demeurent problématiques »*.

L'effort dans le **budget** croate est significatif : en 2010, 93 millions d'euros ont été alloués aux programmes en faveur des réfugiés et déplacés, ce qui représente une croissance de 27 % par rapport à 2009.

3. Un rôle moteur dans l'intégration et la coopération régionales

D'une manière générale, la Croatie plaide et œuvre en faveur d'un élargissement aussi rapide que possible de l'Union européenne aux pays des Balkans. Ainsi la Croatie a-t-elle remis à titre gracieux l'intégralité de la **traduction de l'acquis communautaire** (représentant plusieurs centaines de milliers de pages) aux États de la région, pour faciliter leur chemin vers l'adhésion.

Zagreb attache une grande importance à la stabilisation de la **Serbie**, l'autre poids lourd de la région, ce que manifeste le rapprochement entre les dirigeants serbe et croate. La récente signature d'un accord de coopération en matière de défense entre ces deux États a une forte portée symbolique.

¹ Source : rapport 2010 de l'UNHCR à Zagreb

La Croatie a rapidement reconnu l'indépendance du **Kosovo**, en mars 2008, en même temps que la Hongrie et la Bulgarie, et a soutenu, notamment lorsqu'elle siégeait au Conseil de sécurité, les positions françaises. Zagreb participe de manière symbolique à EULEX, avec 4 personnes (contre 134 français), et a participé à la phase orale de la procédure consultative devant la Cour internationale de justice sur la conformité de l'indépendance du Kosovo au droit international.

Zagreb développe des relations de confiance avec **Tirana** et **Skopje**. La Croatie a reconnu le **Monténégro**. La montée en puissance des relations bilatérales entre les deux États témoigne de leur volonté commune d'apurer les séquelles de la guerre et de joindre leurs efforts dans l'objectif commun du rapprochement européen.

S'agissant de la **Bosnie-Herzégovine**, où l'une des trois principales communautés est croate (environ 11 % de la population totale), la Croatie veille à respecter la pleine souveraineté de cet Etat, tout en suivant avec attention la situation. Condamnant les dérives sécessionnistes, les autorités croates ont ainsi plusieurs fois affirmé que l'avenir des Bosno-croates se situait au sein de la Bosnie-Herzégovine.

Toutefois, vos rapporteurs ont pu mesurer à Zagreb une préoccupation palpable face aux développements récents au sein de la fédération croato-musulmane, et à la marginalisation des Croates.

a) Une attitude ouverte pour le règlement des litiges avec les voisins

Les négociations d'adhésion ont été ralenties en 2008-2009 en raison d'un **blocage par la Slovénie**, pour des raisons liées au contentieux frontalier slovéno-croate sur la baie de Piran, zone maritime entourée des côtes italienne, croate et slovène, au nord de l'Istrie.

Ce blocage a pu être levé après que les deux pays ont trouvé, à l'automne 2009, un accord pour renvoyer leur différend frontalier à un tribunal d'arbitrage *ad hoc*, statuant après l'adhésion croate. Il faut souligner que Mme KOSOR s'est personnellement engagée pour aplanir cette difficulté et trouver une solution à un litige qui envenimait les relations entre les deux voisins.

De même, la Croatie et le **Monténégro** ont accepté de régler leur différend frontalier devant la Cour internationale de Justice.

b) La coopération régionale

La coopération régionale est un élément essentiel du processus de stabilisation et d'association, qui guide la progression des pays des Balkans vers leur accession à l'Union européenne.

D'ailleurs, la Commission européenne évalue régulièrement les **progrès de la coopération régionale** dans ses rapports de suivi annuels sur les pays candidats et candidats potentiels, l'Union fournissant un soutien

financier à la coopération régionale dans les Balkans occidentaux par l'intermédiaire du programme multi-bénéficiaires de **l'instrument d'aide de préadhésion (IPA)**. Entre 2007 et 2010, quelque 430 millions d'euros ont été alloués soit à des projets soutenant la coopération régionale, soit à des activités visant à répondre à des besoins communs à tous les pays de la région.

En 2008, un **Conseil de coopération régionale (CCR)** a remplacé le pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est en tant que cadre de coopération géré à l'échelon régional. Ses travaux sont axés autour de cinq domaines prioritaires : le développement économique et social ; les infrastructures et l'énergie ; la justice et les affaires intérieures ; la coopération en matière de sécurité ; le renforcement du capital humain. Le CCR a aussi été conçu comme l'organe opérationnel du Processus de coopération en Europe du Sud-Est (SEECF), né en 1996, au lendemain de la guerre en ex-Yougoslavie, qui regroupe l'Albanie, la Bosnie- Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Serbie, la Turquie, la Bulgarie, la Grèce, la Roumanie et la Moldavie.

Sur le plan économique, la signature d'un **accord de libre-échange d'Europe centrale (CEFTA) en 2006**, qui modifiait un accord initial après l'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne, a constitué un grand pas en avant dans la coopération régionale. Ses membres sont l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Moldavie, le Monténégro, la Serbie et le Kosovo.

Signé en 2005 et entré en vigueur l'année suivante, le **traité instituant la communauté de l'énergie** vise à établir un marché intégré de l'énergie, en vue de favoriser le commerce énergétique dans la région et l'intégration avec le marché de l'Union européenne et de renforcer la sécurité de l'approvisionnement. Enfin, un **traité pour la communauté des transports**, est en création, sur le modèle du traité instituant la communauté de l'énergie.

La coopération régionale se développe également dans un certain nombre d'autres secteurs : réfugiés et politique d'asile, santé, éducation et promotion des investissements.

II. UN DESTIN EUROPÉEN A CONCRÉTISER RAPIDEMENT POUR UN ÉTAT MODÈLE ET MOTEUR DANS LA RÉGION

A. UN ÉLARGISSEMENT QUI S'INSCRIT DANS LE CADRE RÉNOVÉ DE COPENHAGUE

1. Un destin européen reconnu pour l'ensemble des États des Balkans occidentaux

La « vocation européenne » des pays des Balkans occidentaux, c'est-à-dire le principe de leur adhésion à l'Union européenne, a été reconnu au Conseil européen de Zagreb en 2000, sous présidence française de l'Union européenne, et a été régulièrement réaffirmé depuis.

L'Union européenne a lancé, en juin 1999, un **processus de stabilisation et d'association** destiné aux pays de la région, processus qui repose en particulier sur la conclusion d'accords de stabilisation et d'association (ASA) avec chacun des pays concernés, première étape de leur intégration.

Les objectifs de ces accords sont le renforcement du dialogue politique, le rapprochement de la législation de ces pays avec le droit communautaire, l'établissement progressif d'une zone de libre échange et le développement de la coopération régionale.

L'ensemble des pays des Balkans occidentaux, à l'exception du Kosovo, ont signé un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne (cf. tableau récapitulatif annexé).

A la différence de l'élargissement aux pays d'Europe centrale et orientale en 2004, l'adhésion à l'Union européenne des pays des Balkans occidentaux se fera de manière différenciée, en fonction de l'état de préparation de chaque pays.

Avant d'adhérer à l'Union européenne, un pays doit se voir reconnaître la qualité de « pays candidat ». L'Union européenne doit ensuite approuver l'ouverture des négociations. Ces négociations, chapitre par chapitre, durent en règle générale plusieurs années. Après la clôture des négociations, un pays ne peut adhérer à l'Union qu'après la signature et la ratification du traité d'adhésion. Chacune de ces étapes est soumise à une décision prise à l'unanimité par tous les États membres. Le processus prend donc plusieurs années, en fonction de l'état de préparation du pays.

Ancien État fédéré de la Yougoslavie, la **Slovénie** est déjà membre de l'Union européenne.

La **Croatie** est le pays le plus avancé dans son rapprochement avec l'Union européenne, puisqu'elle est à la veille de la clôture de ses négociations d'adhésion.

L'Ancienne république yougoslave de **Macédoine** (ARYM) et, plus récemment, le **Monténégro**, se sont vu reconnaître la qualité de « pays candidat » sans toutefois ouvrir les négociations d'adhésion.

L'**Albanie**, la **Bosnie-Herzégovine** et la **Serbie** restent, quant à eux, des « candidats potentiels », c'est-à-dire qu'ils ne remplissent pas encore suffisamment les conditions requises pour être reconnus comme candidats.

Enfin, reste le cas du **Kosovo**, qui a proclamé son indépendance en février 2008, et qui est reconnu à ce jour par 75 États, dont 22 des 27 États membres de l'Union européenne (tous à l'exception de l'Espagne, de Chypre, de la Grèce, de la Roumanie et de la Slovaquie), pour lequel vos rapporteurs ne peuvent que renvoyer aux travaux antérieurs de votre commission sur le sujet¹.

2. Des critères d'adhésion de plus en plus rigoureux

A l'initiative de la France, **une réflexion sur la stratégie d'élargissement** a été initiée au niveau européen en 2006, notamment dans le contexte du lancement des négociations avec la Turquie et des résultats négatifs des référendums français et néerlandais sur le traité constitutionnel. Cette réflexion se concentre, d'une part, sur les modalités de conduite du processus d'élargissement envers les pays candidats, et, d'autre part, sur la question de la capacité de l'Union européenne à absorber de nouveaux États membres. A la suite de cette réflexion, les modalités régissant le processus d'adhésion ont été renforcées.

Dans ses conclusions de juin 2006, le Conseil européen a souligné « *qu'il convient de tout mettre en œuvre pour préserver la cohésion et l'efficacité de l'Union* ». Il a rappelé que « *le rythme de l'élargissement doit tenir compte de la capacité d'absorption de l'Union* » et invité la Commission européenne à établir, au moment de la présentation de ses rapports annuels, un rapport spécial sur la capacité d'absorption qui devrait également porter sur « *la question de la perception actuelle et future de l'élargissement par les citoyens et tenir compte de la nécessité de bien expliquer le processus d'élargissement à la population de l'Union* ».

Dans ses conclusions de décembre 2006, le Conseil européen a adopté un « **consensus renouvelé sur l'élargissement** », qui rappelle et précise les principes directeurs de la politique d'élargissement de l'Union européenne. Aux termes de ses conclusions, la conduite de cette politique repose sur « *la consolidation des engagements, une conditionnalité équitable et rigoureuse, une meilleure communication et la capacité de l'Union européenne à intégrer de nouveaux membres* ». Rappelant que « *l'élargissement a été un succès pour l'Union et l'Europe dans son*

¹ Voir notamment le rapport d'information n° 174 (2008-2009) de votre rapporteur M Didier Boulaud : « Kosovo : quelle présence internationale après l'indépendance ? »

ensemble », le Conseil européen note qu' « afin de permettre à l'Union européenne de maintenir sa capacité d'intégration, les pays en voie d'adhésion doivent être disposés à assumer pleinement les obligations qui découlent de l'adhésion à l'Union et être en mesure de le faire, et l'Union, pour sa part, doit pouvoir fonctionner efficacement et aller de l'avant. Ces deux aspects sont essentiels si l'on veut gagner un soutien large et durable de l'opinion publique, qui devrait également être mobilisée par une plus grande transparence et une meilleure communication ».

Le Conseil européen rappelle que **les dispositions régissant le processus d'adhésion ont été renforcées** en prévoyant **une stricte conditionnalité** à tous les stades des négociations. Il *« approuve les améliorations suggérées par la Commission européenne en ce qui concerne la gestion et la qualité des négociations (...). Le rythme du processus d'adhésion dépend des résultats des réformes menées dans le pays participant aux négociations, chaque pays étant jugé selon ses propres mérites. L'Union s'abstiendra de fixer d'éventuelles dates limites pour l'adhésion tant que les négociations ne seront pas sur le point d'aboutir ».* S'agissant de la capacité d'absorption en particulier, le Conseil européen invite la Commission à évaluer les incidences de futures adhésions sur les principaux domaines d'action de l'Union et souligne que *« la réussite de l'intégration européenne exige que les institutions de l'Union européenne fonctionnent efficacement et que les politiques de l'Union européenne soient développées encore et financées de manière durable ».*

Avec la Turquie, la Croatie est donc le premier pays candidat pour lequel les négociations sont conduites conformément au consensus renouvelé sur l'élargissement, avec une conditionnalité rigoureuse à chaque étape du processus.

Le processus de négociation avec la Croatie est ainsi plus exigeant que celui appliqué lors des précédents élargissements de 2004 et de 2007 :

- augmentation du nombre de chapitres de l'acquis communautaire (35 chapitres au lieu de 31 antérieurement) ;

- création d'un nouveau chapitre 23 « pouvoir judiciaire et droits fondamentaux », spécifiquement créé pour renforcer les capacités du pays candidat en matière d'Etat de droit ;

- renforcement du nombre de critères d'ouverture et de clôture, qui insistent davantage sur la mise en œuvre concrète de l'acquis dans le pays ;

- prise en compte de la capacité d'absorption.

Certains estiment que la **sévérité accrue** appliquée à l'égard de la Croatie par rapport aux précédents élargissements découle directement des précédents Bulgare et Roumain.

LE MÉCANISME DE COOPÉRATION ET DE VÉRIFICATION

Lorsque la Bulgarie et la Roumanie sont entrées dans l'Union européenne, le 1^{er} janvier 2007, il subsistait certaines faiblesses dans les domaines de la réforme judiciaire et de la lutte contre la corruption et le crime organisé. Un **mécanisme de coopération et de vérification a été instauré**, visant à aider la Bulgarie et la Roumanie à pallier ces manquements, mais aussi à suivre les progrès dans ces domaines grâce à des rapports périodiques.

Chaque année, la Commission présente **deux rapports** : un rapport intérimaire apportant une actualisation technique sur les avancées significatives des six derniers mois en Bulgarie et en Roumanie et un rapport final annuel, paraissant chaque année aux alentours du mois d'août, qui propose une évaluation complète des progrès réalisés. Ces rapports se fondent sur des contributions des gouvernements bulgare et roumain, des services de la Commission, des États membres et d'ONG.

Les critères de référence suivants ont été fixés pour la **Roumanie** :

1. l'assurance d'un processus judiciaire plus transparent et efficace, notamment en rehaussant la capacité et la responsabilité du Conseil supérieur de la magistrature. Rapport sur et surveillance des répercussions des nouveaux codes de procédure civile et pénale ;

2. la création d'une agence pour l'intégrité jouissant de responsabilités en matière de vérification des avoirs, d'incompatibilités et de conflits d'intérêt éventuels, et pour la prise de décisions impérieuses sur la base desquelles des sanctions dissuasives peuvent être adoptées ;

3. le développement grâce au progrès déjà réalisés, la poursuite des investigations professionnelles et impartiales des allégations de corruption de haut niveau ;

4. l'adoption de nouvelles mesures en faveur de la prévention et de la lutte contre la corruption, en particulier au sein du gouvernement local.

Les critères de référence suivants ont été fixés pour la **Bulgarie**:

1. l'adoption d'amendements constitutionnels supprimant toute ambiguïté en ce qui concerne l'indépendance et la contrôlabilité du système judiciaire ;

2. l'assurance d'une procédure judiciaire plus transparente et efficace par l'adoption et la mise en œuvre d'une nouvelle loi sur le système judiciaire et d'un nouveau code de procédure civile. La rédaction d'un rapport sur les répercussions de ces nouvelles lois et du code de procédure pénale et administrative, notamment sur la phase préalable au procès

3. la poursuite de la réforme judiciaire afin d'accroître le professionnalisme, la responsabilisation et l'efficacité. Une évaluation des effets de cette réforme et la publication des résultats annuels ;

4. la réalisation d'investigations professionnelles et impartiales des allégations de corruption de haut niveau, suivies de rapports. L'établissement de rapport sur les inspections internes des services publics et sur la publication des avoirs des fonctionnaires de haut niveau;

5. L'adoption de mesures complémentaires en faveur de la prévention et de la lutte contre la corruption, en particulier aux frontières et au sein du gouvernement local ;

6. La mise en œuvre d'une stratégie pour la lutte contre le crime organisé, avec une attention particulière sur la grande criminalité, le blanchiment d'argent et la confiscation systématique des avoirs des criminels. Rapport sur les nouvelles enquêtes ainsi que sur celles en cours, sur les mises en accusation et les condamnations dans ce domaine.

3. Le cadre institutionnel de l'adhésion croate

Les négociations ont d'ores et déjà fixé le nombre de députés européens et de voix au Conseil dont disposera la Croatie après son adhésion.

S'agissant du nombre de **députés croates**, il a été fixé à **12** dans la position commune de clôture du chapitre 34, pour la législature courant jusqu'en mai-juin 2014, sous réserve bien évidemment que la Croatie a adhéré effectivement à cette date. Toutefois, un nombre identique de députés croates pourra siéger en tant **qu'observateurs** au Parlement européen, à compter de la signature du traité d'adhésion.

S'agissant du nombre de commissaires, si la Croatie adhère bien avant novembre 2014, le collège des commissaires devra compter **un membre croate** de plus.

Enfin, pour ce qui est des droits de vote au Conseil, la Croatie devrait disposer de **7 voix**, là encore en cas d'adhésion effective avant novembre 2014, et pour la période se limitant à ce qui est prévu par le traité (le traité de Lisbonne prévoit en effet l'application de nouvelles règles en matière de droits de vote à compter du 1er novembre 2014 et jusqu'en 2017 -système transitoire-, puis après 2017¹).

B. DES PROGRÈS DÉCISIFS POUR LA PLUPART DES 35 CRITÈRES D'ADHÉSION

1. Déjà 31 chapitres sont provisoirement clos

Déjà 31 chapitres de négociation sur 35 ont été provisoirement clos². Il faut rappeler que la clôture d'un chapitre se décide à l'unanimité des États membres, sur proposition de la Commission.

L'adhésion de la Croatie à l'Union européenne étant la priorité nationale, le Gouvernement croate a engagé un rythme de réformes accéléré pour satisfaire les critères de reprise de l'acquis communautaire, représentant autant de critères d'adhésion.

¹ Entre le 1er décembre 2009 et 1er novembre 2014, la majorité qualifiée est acquise lorsqu'un texte (proposé par la Commission) recueille 255 voix sur 345, exprimant au moins 50% des États membres (2/3 des États membres si le texte n'est pas proposé par la Commission) et, si un membre en fait la demande, représentant au moins 62 % de la population de l'UE. Selon ce système de répartition des voix, le nombre de voix accordées à chaque État membre dépend en partie de sa population. Tandis que l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni disposent chacun de 29 voix, Malte dispose de 3 voix. À partir de 2014 (en tenant compte des dispositions transitoires jusqu'au 31 mars 2017), les règles de la majorité qualifiée changeront pour mettre en œuvre le nouveau système d'une double majorité. Selon les nouvelles règles du traité de Lisbonne appliquées à partir de 2014, un texte devra recueillir la voix de 55 % des États membres (soit 15 d'entre eux dans une UE à 27) représentant au moins 65 % de la population de l'Union, pour être adopté. Une minorité de blocage devra inclure au moins 4 États membres.

² Au 6 juin 2011

Après la conférence intergouvernementale du 19 avril 2011, qui a permis la clôture provisoire des chapitres 11 (agriculture) et 22 (politique régionale), et la transmission de la position commune de la Commission sur le chapitre 13 (pêche), le 6 juin, seuls **4 chapitres sur 35 restent désormais à clôturer.**

ÉTAT DES NÉGOCIATIONS AVEC LA CROATIE PAR CHAPITRES DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE

Chapitres	Date d'ouverture (chapitres non clos)	Date de clôture
Chapitre 1 : Libre circulation des biens		19.04.2010
Chapitre 2 : Libre circulation des travailleurs		02.10.2009
Chapitre 3 : Droit d'établissement et libre prestation de services		21.12.2009
Chapitre 4 : Libre circulation des capitaux		05.11.2010
Chapitre 5 : Marchés publics		30.06.2010
Chapitre 6 : Droit des sociétés		02.10.2009
Chapitre 7 : Droits de propriété intellectuelle		19.12.2008
Chapitre 8 : Politique de la concurrence	30.06.2010	
Chapitre 9 : Services financiers		27.11.2009
Chapitre 10 : Société de l'information et médias		19.12.2008
Chapitre 11 : Agriculture et développement rural		19.04.2011
Chapitre 12 : Sécurité alimentaire, politique vétérinaire et phytosanitaire		27.07.2010
Chapitre 13 : Pêche		06.06.2011
Chapitre 14 : Politique des transports		05.11.2010
Chapitre 15 : Énergie		27.11.2009
Chapitre 16 : Fiscalité		30.06.2010
Chapitre 17 : Politique économique et monétaire		19.12.2008
Chapitre 18 : Statistiques		02.10.2009
Chapitre 19 : Politique sociale et emploi		21.12.2009

Chapitres	Date d'ouverture (chapitres non clos)	Date de clôture
Chapitre 20 : Politique d'entreprise et politique industrielle		25.07.2008
Chapitre 21 : Réseaux transeuropéens		02.10.2009
Chapitre 22 : Politique régionale et coordination des instruments structurels		19.04.2011
Chapitre 23 : Appareil judiciaire et droits fondamentaux	30.06.2010	
Chapitre 24 : Justice, liberté et sécurité		22.12.2010
Chapitre 25 : Science et recherche		12.06.2006
Chapitre 26 : Éducation et culture		11.12.2006
Chapitre 27 : Environnement		22.12.2010
Chapitre 28 : Protection des consommateurs et de la santé		27.11.2009
Chapitre 29 : Union douanière		02.10.2009
Chapitre 30 : Relations extérieures		30.10.2008
Chapitre 31 : Politique étrangère, de sécurité et de défense		22.12.2010
Chapitre 32 : Contrôle financier		27.07.2010
Chapitre 33 : Dispositions financières et budgétaires	19.12.2007	
Chapitre 34 : Institutions		05.11.2010
Chapitre 35 : Autres questions – questions diverses	30.06.2010	

Les **chapitres 33** (budget) et **35** (divers) sont négociés en toute fin. Le chapitre 33 fixera, en fonction d'une date prévisible d'adhésion, les fonds européens dont bénéficiera la Croatie. Le chapitre 35 comporte notamment des clauses de sauvegarde (ainsi les derniers traités d'adhésion comportaient de telles clauses en matière de marché intérieur, de concurrence ou encore de justice et affaires intérieures).

Sur le plan financier, en décembre 2009, le Conseil Affaires générales avait adopté, sur la base d'une proposition de la Commission, des conclusions sur le cadre financier pour l'adhésion de la Croatie à l'Union. Elles prévoyaient (sur la base, à l'époque, d'une adhésion en 2012), un budget de **3,6 milliards d'euros** pour 2012-2013 (la période devra être ajustée en fonction de la date d'achèvement des négociations). Pour

mémoire, le montant est de **300 millions d'euros** par an dans le cadre de l'aide de préadhésion. La Croatie serait traitée sur un pied d'égalité avec les autres États membres à partir de 2014 (nouvelles perspectives financières) sauf pour les aides directes agricoles pour lesquelles une montée en puissance (*phasing in*) est prévue.

L'ampleur des réformes demandées au peuple croate ne doit pas être sous estimée. Ainsi par exemple, en raison des quotas européens, la Croatie devra sans doute fermer **une usine de sucre** : avec une production annuelle de 300 000 tonnes de sucre par an dans trois usines, la Croatie a obtenu des quotas de 193 000 tonnes de sucre à partir de betteraves et de 40 000 tonnes de sucre brut. Cela signifie qu'une de ses trois usines doit disparaître car le seuil de rentabilité d'une usine est de 100 000 tonnes par an.

De même, le **chapitre « pêche »** a donné lieu à d'après discussions et eu des répercussions dans le débat politique interne. Mi mai lors de la mission de la commission à Zagreb, les représentants des pêcheurs manifestaient leur mécontentement face aux concessions auxquelles la Croatie s'apprêtait à consentir : notamment disposition permettant à des bateaux slovènes de pêcher sur la côte d'Istrie jusqu'à Vrsar une fois que la frontière maritime serait définie entre les deux pays (après l'arbitrage) et maintien de la suspension de la zone économique de pêche pour les membres de l'Union européenne.

La France a apporté son **concours technique** à la Croatie pendant ces longues négociations, par exemple par la mise à disposition d'experts sur les questions **agricoles** ou encore par une mission dans le domaine de la responsabilité disciplinaire des magistrats, et plus largement par des visites d'études approfondies dans le domaine **judiciaire**.

Le ministre de la justice a lui-même souligné auprès de vos rapporteurs l'utilité du modèle français de formation, nomination et sanction des juges, qui a inspiré les réformes judiciaires en Croatie. Le modèle français de l'École nationale de la magistrature (ENM) a ainsi largement inspiré la nouvelle Académie de justice croate.

2. La politique de la concurrence est en bonne voie pour trouver une solution rapide

Le chapitre 8 « Politique de la concurrence » est considéré comme un chapitre difficile des négociations d'adhésion, en raison de la nécessité pour la Croatie de **restructurer ses chantiers navals publics** pour les mettre en conformité avec le droit de la concurrence européen.

Il faut noter également que la Commission devrait initialement approuver le plan national de restructuration de l'industrie **sidérurgique** croate avant de proposer la clôture du chapitre. Toutefois, suite à la liquidation de l'entreprise de *Zelezara Split* et à la décision de l'entreprise

de Sisak de rembourser les aides d'État perçues, cette approbation formelle ne serait désormais plus indispensable.

a) Des chantiers navals publics déficitaires, sous aides d'État incompatibles avec le droit européen

Bien que la production navale croate ne représente que 1 % de la production mondiale (la Croatie est le 6^{ème} producteur mondial), il s'agit d'un secteur d'activité traditionnel auquel sont liés **10 000 emplois directs**, auxquels s'ajoutent environ 4 000 emplois indirects (sous-traitants) et 25 000 emplois chez les fournisseurs d'équipement et de matières premières.

La construction navale constitue 11 % des exportations croates. En décembre 2010, le carnet de commandes comprenait 29 navires, correspondant à une valeur de 1,8 milliard de dollars.

Le gouvernement verse en moyenne 54 millions d'euros par an en **subventions directes**, soit 0,3 % du budget de l'État. De 2006 à 2009, des garanties d'État pour des prêts accordés aux chantiers ont été octroyées à hauteur de 1,79 milliard d'euros.

En outre, les **pertes accumulées** s'élèvent à 1,37 milliard d'euros. En 2009, le chantier de *3. Maj* a enregistré des pertes de 62,3 millions d'euros, celui de *Brodotrogir* de 18,1 millions d'euros, celui de *Kraljevica* de 17,6 millions d'euros, et celui de *Brodosplit* de 12,8 millions d'euros. Seul le chantier *d'Uljanik* enregistrait sur cette période un bénéfice de 3,2 millions d'euros.

b) Une restructuration douloureuse

Pour se conformer aux règles de concurrence communautaire sur l'encadrement des aides d'État à la construction navale, le gouvernement a tenté de **privatiser les chantiers navals** à l'automne 2009.

La condition-clé était l'intégration, dans le plan de reprise, de 40 % des coûts de restructuration, cédé officiellement pour 1 Kuna. Ces coûts correspondaient à toutes les dépenses effectuées par l'État depuis le 1^{er} mars 2006 au titre des subventions, minorés de l'indemnité due par l'État à chaque chantier au titre de l'extraction des terrains considérés comme biens maritimes de leur bilan. En outre, il était interdit pour les chantiers d'accepter de nouvelles commandes avant l'acceptation des plans de restructuration par la Commission européenne.

Après l'échec du premier tour de l'appel d'offres, le second tour organisé en février et fermé en mai 2010 a suscité une offre avant tout croate (*DIV Samobor* pour *Brodosplit* et *Jadranska Ulaganja* et *More Trogir* pour *BrodoTrogir*), la seule offre étrangère (*A-Tec industries* pour *3. Maj*) s'étant avérée défaillante.

Le processus de privatisation tardant à se conclure, l'interdiction d'acceptation de nouvelles commandes a vite posé la question de la survie des chantiers.

La situation des différents chantiers est très contrastée :

- À Brodosplit (3025 employés / chiffre d'affaires 2009 de 253 millions d'euros), la Commission européenne a accepté en février 2011 le plan de restructuration proposé par DIV. Le repreneur s'est engagé à investir 1,5 milliard de Kunas (206 millions d'euros) dans les deux chantiers de Split (Brodosplit et BSO). Le plan ayant été approuvé, l'interdiction d'accepter de nouvelles commandes a été levée. Le contrat de vente du chantier est en cours de négociation ;
- À BSO (430 employés / chiffres d'affaires 2008 de 85,12 millions d'euros). Ce chantier, filiale de Brodosplit spécialisée dans la construction de navires militaires, est concerné par l'offre émise par DIV ;
- À Kraljevica (481 employés / chiffres d'affaires 2008 de 63,2 millions d'euros). A l'issue du troisième tour de l'appel d'offres, l'offre émise par Jadranska Ulaganja prévoyant des investissements à hauteur de 44 millions d'euros sur 5 ans a été retenue par le ministère croate de l'Économie. La proposition de plan de restructuration a été adressée à la Commission européenne. La première évaluation du plan de restructuration reçue en janvier par la Commission est positive ;
- À BrodoTrogir (1 184 employés / chiffre d'affaires 2009 de 74,7 millions d'euros). L'offre de la société Jadranska Ulaganja a été acceptée par le ministère de l'Economie et est en cours d'analyse par la Commission européenne. Elle prévoit des investissements à hauteur de 100 millions d'euros sur 5 ans ;
- À 3.Maj (2 734 employés / chiffre d'affaires de 120,5 millions d'euros): L'offre du consortium autrichien A-Tec a été rejetée par le gouvernement croate. A la suite du troisième tour de l'appel d'offres lancé en janvier 2011, seule une offre a été émise, par la société Jadranska Ulaganja, qui prévoit des investissements à hauteur de 39 millions d'euros sur 5 ans ;
- À Uljanik : (2208 employés, chiffres d'affaires 2009 de 323 millions d'euros). Le chantier n'est plus considéré comme une entreprise en difficulté dans la mesure où elle fonctionne sans le soutien financier de l'Etat. Le remboursement des subventions perçues depuis mars 2006 (environ 140 millions d'euros), dans le cadre d'une compensation avec l'indemnité qui lui est due au titre de la suppression des biens dits « maritimes » de son bilan, a été effectué. Le chantier de Pula n'est donc plus concerné par le processus de restructuration et de privatisation.

c) Un satisfecit en vue de la part de la Commission européenne ?

Bien qu'il soit difficile de se prononcer de façon définitive sur un dossier très technique dont l'évaluation relève de la direction générale « concurrence » de la Commission européenne, le processus de restructuration et de privatisation des chantiers navals semble aujourd'hui entré dans sa phase finale.

La situation est toutefois encore assez complexe. Quelques certitudes se dégagent, néanmoins. *Uljanik*, désormais rentable, sera

épargné par le processus de privatisation et à l'abri d'une éventuelle liquidation. Tous les chantiers auront certes attiré l'intérêt d'investisseurs, mais l'incertitude sur la qualité et la viabilité des offres présentées est encore assez grande à l'heure qu'il est.

En tout état de cause, eu égard à l'importance du soutien financier passé de l'État, le fonctionnement de ces chantiers dans des conditions européennes de concurrence apparaît aujourd'hui comme **un défi industriel** difficile à relever pour les opérateurs candidats à la reprise, et comme un défi politique et social délicat, à l'approche des prochaines échéances électorales.

Dans son récent rapport sur le chapitre 8, « Concurrence », à la Commission européenne, le gouvernement croate a souligné respecter toutes les règles de l'Union européenne notamment en matière de subventions et critères de restructuration. Il considère cela suffisant pour clore les négociations, bien que toutes les restructurations ne soient pas effectivement achevées d'ici là.

La Commission a entériné ces programmes de restructuration, d'abord celui de *Brodosplit* puis ceux, transmis le 30 mai, des trois chantiers – *Treci maj*, *Brodotrogir* et *Kraljevica* - que se propose d'acheter l'entreprise Jadranka Ulaganja.

Les négociations semblent donc **en bonne voie** avec les autorités européennes de la concurrence. Suivant les informations transmises par la Commission aux États membres le 10 juin, la Commission considérerait en effet que **les 5 plans de restructuration des chantiers navals en difficulté** (le chantier naval d'*Uljanik* ne faisant plus partie de cette catégorie) devraient **assurer leur retour à la rentabilité économique**, même si une forme de **suivi** (sous forme de protocole) était proposée pour vérifier la bonne marche du processus de privatisation et prévoir, le cas échéant, le remboursement des aides publiques qui pourraient être versées à l'avenir.

C. UN ENGAGEMENT TARDIF MAIS RÉSOLU EN MATIÈRE D'ÉTAT DE DROIT DONT LES EFFETS DEVRONT ÊTRE MESURÉS DANS LA DURÉE

1. Un rythme de réformes à l'accélération impressionnante

a) Un chapitre 23 particulièrement crucial, pour lequel les négociations ont été ouvertes tardivement

Le (nouveau) chapitre 23 justice et droits fondamentaux revêt une importance cruciale et inédite jusqu'à présent pour l'adhésion d'un nouvel État membre à l'Union européenne.

Ouvert tardivement (juin 2010) en raison notamment de l'opposition initiale du Royaume-Uni et des Pays-Bas, motivée par les problèmes de coopération avec le TPIY, il comporte toute une batterie de

critères concernant l'impartialité de la justice (nominations, promotion, procédures disciplinaires), son efficacité, la mise en œuvre de réformes judiciaires, la politique anti-corruption, l'efficacité des poursuites pour crimes de guerre, le retour des réfugiés et plus généralement le respect des droits de l'homme au sens large, incluant le droit des minorités.

b) Une indéniable mobilisation pour accélérer les réformes

Lors des entretiens à Zagreb, tous les responsables, dont le **Président JOSIPOVIC**, lui-même juriste de renom, ont souligné les avancées majeures réalisées par la Croatie dans le fonctionnement de la justice, la réduction drastique des arriérés judiciaires (passés de 2 millions à 700 000 en deux ans), et les résultats obtenus dans la lutte contre la corruption.

Au-delà du **travail législatif** d'importance pour rénover le cadre légal, dont la commission nationale pour l'adhésion à l'Union européenne a également souligné l'ampleur, le Président a mis en lumière une véritable **transformation des pratiques judiciaires** à l'œuvre, y compris sur les crimes de guerre : d'après le Président de la République, 95 procès restent en cours contre des militaires et des policiers croates, révélant un vrai changement des mentalités que ne doit pas occulter l'incompréhension de l'opinion publique croate face au verdict du procès GOTOVINA.

(1) Une politique de « tolérance zéro » sur le plan de la corruption

L'actuelle Premier ministre, Mme Jadranka KOSOR, a lancé une **campagne d'envergure contre la corruption**, y compris aux niveaux les plus élevés, qui a conduit à la condamnation de deux anciens ministres de la défense et de l'économie, et à l'inculpation en décembre 2010 de M. Ivo SANADER, ancien Premier ministre (HDZ), interpellé en Autriche et en attente de son extradition, l'affaire dite « *Fimi media* » ayant mis à jour un mécanisme de financement illégal du parti HDZ par la passation de marchés publics de gré à gré avec cette société de communication.

Des **lois sur le financement des partis politiques** ont été récemment votées, encadrant toujours plus étroitement les possibilités de financement. Ainsi par exemple, le 20 mai dernier, lors de la mission de votre commission, le Sabor adoptait, avec 90 voix pour, 1 contre et 2 abstentions, des amendements à la loi sur le financement de la vie politique. Les partis seront désormais obligés de publier régulièrement sur leurs sites internet les rapports financiers annuels précisant en détail l'origine des fonds reçus et le détail des dépenses.

La loi amendée limite pour la première fois les montants que les partis peuvent dépenser à la campagne électorale. Pour les législatives, ils peuvent dépenser au maximum 16,5 millions de Kunas (1,5 million par circonscription) au total. Les candidats à la présidence de la République quant à eux ne peuvent dépenser plus de 8 millions. Les donations des particuliers sont limitées à 30 000 Kunas et celles des personnes juridiques à 200 000 Kunas. Le contrôle du financement des partis politiques, effectué par le Bureau d'audit (Cour des Comptes) et la Commission

électorale, a été renforcé, ce qui devrait contribuer à la disparition des fonds occultes des partis politiques.

Le courage et la ténacité du gouvernement en la matière ne peuvent qu’être salués et encouragés.

De même l’autorité morale personnelle du président croate, sa stature de juriste éminent et les débats tenus au moment de l’élection présidentielle témoignent de la part des Croates d’une aspiration à la moralisation de la vie politique et d’un soutien à la politique de lutte anti-corruption.

(2) Une accélération récente pour emporter la conviction de la Commission et des États membres

La Commission européenne a présenté, le 2 mars dernier, un rapport d’évaluation intérimaire (exceptionnellement adopté au niveau du collège des commissaires eux-mêmes) sur les progrès réalisés par la Croatie en matière de justice et État de droit.

Ce rapport figure en annexe n°4 du présent rapport.

Tout en saluant des améliorations notables dans certains domaines (justice, crimes de guerre, lutte anti corruption, réfugiés, minorités et droits fondamentaux), ce rapport a pu surprendre par sa tonalité globalement négative, contrastant avec l’appréciation favorable portée en novembre 2010 par la Commission, dans sa communication périodique sur la stratégie d’élargissement.

Sa principale conclusion était que, si la Croatie avait considérablement progressé, elle devait encore prendre des mesures supplémentaires pour remplir totalement les critères européens.

Plus précisément, les 10 points sur lesquels des progrès restaient à accomplir concernent les domaines suivants :

- mise en œuvre effective de la réforme judiciaire
- accroissement de l’indépendance, et l’impartialité, et professionnalisation de la justice
- efficacité de la justice (délais de jugements, arriérés de contentieux, informatisation)
- impartialité et lutte contre l’impunité pour les crimes de guerre
- lutte effective contre la corruption y compris au plus haut niveau de l’Etat
- mesures de prévention de la corruption et lutte contre les conflits d’intérêt
- protection des minorités
- traitement du retour des réfugiés (logement en particulier)
- protection des droits de l’homme (renforcement de l’ombudsman, mise en œuvre des lois anti discrimination)
- pleine coopération avec le TPIY.

Suite à ce rapport, les autorités croates ont intensifié leurs efforts à tous les niveaux pour convaincre la Commission et les États membres du caractère durable et irréversible des réformes.

Le Gouvernement a élaboré un **plan d'action** en 30 points sur les 10 critères de clôture, dès le 3 mars, et a remis **trois rapports successifs** sur sa mise en œuvre, dont le dernier en date du 12 mai 2011, fait état des progrès suivants :

- **Indépendance, responsabilité et efficacité de la justice**

Les deux nouveaux conseils des juges et des procureurs sont désormais **indépendants** ; de nouvelles mesures législatives sont mises en place en matière de sanction disciplinaire des magistrats, afin d'élargir l'éventail des sanctions et de renforcer les pouvoirs d'enquête ; une formation des présidents des tribunaux sur les questions de déontologie a été organisée (en coopération avec des experts français) ;

En matière **d'efficacité** judiciaire, plusieurs mesures visent à réduire les arriérés : identification des cas dans lesquels l'État croate est partie et des moyens visant à les résoudre rapidement, notamment dans les tribunaux les plus surchargés ; abandon des poursuites envisagées dans les affaires civiles de faible montant, consultations régulières des tribunaux les plus engorgés avec le Président de la Cour suprême ; la réduction des **arriérés** judiciaires a été effectuée à 50 % ; des moyens nouveaux sont affectés pour renforcer les capacités des tribunaux de Zagreb et Split – recrutement de 82 juges et 129 personnels administratifs- ; un nouveau projet d'amendement au code de procédure civile vise à réduire les délais ;

- **Crimes de guerre**

Deux plans d'action opérationnels pour le Parquet et pour le ministère de l'Intérieur ont été adoptés afin de mettre en œuvre la stratégie adoptée le 11 février par le ministère de la Justice sur les crimes de guerre. Les règles de procédure des tribunaux ont été modifiées pour établir des départements spécialisés dans 4 tribunaux (Zagreb Rijeka, Split, Osijek) et accélérer le traitement des cas les plus complexes ;

Un rapport supplémentaire sera élaboré sur le point particulier de **la poursuite des crimes de guerre**, pour justifier l'absence d'enquêtes ou de poursuites pour environ 400 cas, détaillant le nombre d'instructions ouvertes, le nombre de procès, jugements et condamnations et définissant les priorités sur le plan national et local : 128 crimes seraient prioritaires, commis autant sur des Croates par l'armée yougoslave et les forces serbes paramilitaires de Krajina que sur des Serbes par des soldats de l'armée croate. Le grand nombre de crimes restés sans investigation s'expliquerait notamment par les capacités réduites des tribunaux jusqu'aux récentes réformes ;

- **Lutte anti corruption**

Une nouvelle loi destinée à améliorer le professionnalisme et à dépolitiser la police a été adoptée en mars ; la loi sur l'organe judiciaire spécialisé dans la lutte anti corruption (USKOK) est en cours de modification pour instaurer un contrôle sur les classements sans suite et donner au parquet la maîtrise de l'instruction ; les capacités de la police (PNUSKOK) ont été renforcées en ce domaine avec le recrutement de 66 agents supplémentaires ; des mesures préventives ont été adoptées comme une loi sur les conflits d'intérêt particulièrement radicale, impliquant que les personnes soumises à déclaration de patrimoine devront dévoiler leurs comptes bancaires et mettant en place une Commission sur les conflits d'intérêt, ou encore des lois sur le financement des partis politiques, la transparence de l'information relative aux marchés publics ou la saisie des avoirs criminels.

Chaque entreprise publique doit élaborer une stratégie anti-corruption et de nombreuses enquêtes sont en cours sur la corruption de haut niveau, concernant notamment, outre des responsables politiques, des dirigeants d'entreprises publiques *HEP* (électricité), *HAC* (autoroutes), *Hrvatske vode* (eaux).

- **Protection des minorités**

Un plan d'action général à long terme (2013) et un plan spécifique de recrutement des représentants des minorités dans l'administration ont été adoptés.

- **Réfugiés**

Le gouvernement considère que 93 % de l'objectif 2009 de relogement des réfugiés est atteint (1 394 logements auraient été alloués), ce chiffre devant bientôt passer à 100 % avec l'attribution de 676 nouveaux logements (à noter que le HCR chiffre à 72% la réalisation de cet objectif).

Le traitement des demandes non couvertes par l'objectif 2009 est accéléré : sur 2 211 candidatures, 1 138 cas seraient en cours de règlement. Le délai limite pour présenter une demande a été prorogé de 9 mois ; les capacités administratives ont été renforcées afin de résoudre la majorité des arriérés de recours concernant les demandes de construction.

- **Coopération avec le TPIY**

La mission ad hoc (« *task force* ») mise en place au sein de l'administration pour la recherche des documents d'artillerie demandés par le TPIY dans le cadre du procès GOTOVINA continuera à coopérer avec le TPIY.

2. Des efforts à juger dans la durée

a) Des réformes aux effets nécessairement étalés dans le temps

Lors de leur entretien avec le Président de la République et le ministre de la Justice, vos rapporteurs ont pu mesurer l'ampleur vraiment impressionnante de la mobilisation croate pour accélérer les réformes dans le domaine judiciaire et atteindre dans les temps la « masse critique » susceptible d'emporter la décision.

Il est indéniable qu'en termes de nombre de lois votées et de moyens dégagés, l'effort a tout pour impressionner.

L'une des difficultés provient toutefois de ce que ces mesures ne produiront que progressivement l'intégralité de leurs effets, une fois qu'elles auront été totalement mises en œuvre.

L'exemple le plus manifeste du temps nécessaire à l'obtention de résultats tangibles est celui de **la réforme de la formation et de la nomination des juges** : 22 procureurs devaient être recrutés en juin 2011 suivant les nouvelles procédures, 75 juges le seront en décembre 2011 et mai 2012 ; ces promotions ne seront pas en poste avant plusieurs années.

b) Des appréciations nuancées : l'avis des ONG et des Organisations internationales

Un rapport **d'Amnesty International** de décembre 2010, « *Behind the wall of silence* », présenté aux institutions européennes en février dernier, a relancé la question de l'impunité des responsables de crimes de guerre et de l'efficacité du système judiciaire croate à les poursuivre.

Le 16 février 2011, 15 ONG (dont 5 rencontrées à Zagreb par vos rapporteurs) ont publié un rapport conjoint affirmant que la Croatie n'était **pas encore tout à fait prête à clore le chapitre 23.**

Les représentants de ces associations, rencontrées par vos rapporteurs, ont mis en avant un bilan largement plus nuancé que celui présenté par les autorités, et qui comporte encore des lacunes.

Ainsi par exemple le responsable du HCR a affirmé à vos rapporteurs que le taux de réalisation de l'objectif 2009 de relogement des réfugiés et déplacés était de 72 % et non de 93 % comme annoncé dans leur rapport officiel par les autorités croates. Il a jugé indispensable plus de transparence et de sincérité dans les chiffres mis en avant par le gouvernement.

De même, la représentante de l'OSCE a regretté la suspension unilatérale des réunions mensuelles avec le gouvernement sur les crimes de guerre, et critiqué la méthode officielle de comptabilisation des cas de crimes de guerre, qui minimise leur nombre : 2000 cas deviennent ainsi 500 incidents dans les rapports officiels.

Toutefois, les ONG et organisations internationales ont fait valoir que ces sujets étaient revenus au centre des préoccupations croates du fait de la pression européenne s'exerçant actuellement sur la Croatie, et ont toutes souligné **l'effort réel du gouvernement** pour combler les retards observés, déplorant un net **retard initial** à s'attaquer au problème. À cet égard, la perspective de l'adhésion à l'Union a constitué un puissant levier d'accélération pour le traitement de sujets particulièrement sensibles pour l'opinion publique européenne.

On ne peut que se féliciter de la vigilance des ONG et organisations internationales en charge des réfugiés et des crimes de guerre, qui agissent comme un puissant aiguillon pour les autorités croates.

c) Faut-il un suivi renforcé ?

(1) Une proposition française visant à la conclusion des négociations

Dans ce contexte, au moment de la mission de la commission, certains États membres, dont la Grande Bretagne, les Pays-Bas, mais également la France, sans contester les progrès importants de la Croatie dans la mise en œuvre des réformes dans le domaine de la Justice, estimaient qu'il fallait encore du temps pour en apprécier les résultats.

Le rapport de la Commission en mars dernier (ci-annexé) dressait également un bilan nuancé et jugeait utile un effort complémentaire, dans lequel la Croatie s'est indéniablement engagée.

D'autres États membres, notamment la Hongrie, l'Autriche, la Slovaquie ou l'Italie, estimaient au contraire que la Croatie a rempli les critères nécessaires à la clôture des négociations, et considéraient que les négociations pouvaient être clôturées au plus vite.

Mi mai, et afin de permettre une conclusion rapide des négociations, la France a proposé, quelques jours avant la mission de vos rapporteurs à Zagreb, l'instauration d'une **clause de suivi** destinée à permettre la clôture des négociations souhaitée par la Croatie et certains États membres, tout en suivant de façon satisfaisante les progrès croates en matière d'état de droit jusqu'à l'adhésion pleine et entière, pour satisfaire aux légitimes exigences posées par d'autres États membres.

Cette clause de suivi serait inscrite dans le traité d'adhésion et tendrait à la remise de **rapports de suivi plus fréquents qu'à l'habitude** (tous les trimestres) assortis de **mesures progressives** que la Commission ou le Conseil pourraient prendre en cas de non respect par la Croatie de ses engagements (avertissement de la Commission, recommandation du Conseil, gel temporaire des financements de préadhésion, voire clause de report de l'adhésion à l'Union). Si au moment de l'adhésion, des progrès croates restaient à réaliser dans le domaine de la **sécurité de l'espace Schengen**, une clause de sauvegarde pourrait être également insérée pour l'entrée de la Croatie dans cet espace.

Cette proposition, discutée à Bruxelles en marge du Conseil affaires générales du 23 mai, a pu être mal interprétée, la presse française notamment y voyant un « frein » mis par le gouvernement français à l'adhésion rapide de la Croatie à l'Union européenne, ce qui n'est pas du tout le cas.

Pour lever les incompréhensions, le porte-parole du quai d'Orsay a même du faire une déclaration officielle, le 25 mai, réaffirmant que la France était très **favorable** à l'adhésion la plus rapide possible de la Croatie à l'Union européenne, constatant que le chapitre 23 n'avait été ouvert qu'en juin 2010, et que la Commission elle-même ne disposait pas encore de tous les éléments. Dans ce contexte, la France proposait un mécanisme de suivi de cette adhésion, en liaison étroite avec les autorités croates.

La déclaration précise :

« Un tel suivi, entre la fin des négociations et la date effective d'adhésion existait dans tous les autres traités d'adhésion précédents. Nous nous contentons, à la lumière des expériences des élargissements passés, de l'améliorer pour le rendre plus efficace et pour accroître les chances de la Croatie de passer l'épreuve des ratifications nationales devant les parlements des États membres (en permettant de s'assurer que les réformes accomplies par la Croatie, à la date de clôture des négociations, auront produit pleinement tous leurs effets à la date d'entrée en vigueur du traité, soit environ 2 ans après).

« Par ailleurs et en ce qui concerne Schengen, la clause de sauvegarde doit permettre de disposer, contrairement à ce qui existe aujourd'hui, de règles claires. Il s'agit s'assurer, alors que des critiques s'expriment fortement aujourd'hui contre la gouvernance de cet espace, que l'ensemble des critères concernant la mise en œuvre effective de l'État de droit est bien respecté à la date d'entrée dans l'espace Schengen. »

(2) Un accueil favorable à Zagreb, malgré une préférence pour des suivis internes

Vos rapporteurs ont pu mesurer à Zagreb qu'il était clair pour les hauts responsables croates que l'initiative française de proposer une clause de suivi était destinée à favoriser l'adhésion croate et, loin de constituer un frein possible, tendait au contraire à faciliter la conclusion rapide des négociations en levant les dernières réticences.

Les plus hautes autorités se sont d'ailleurs montrées très ouvertes à la proposition française.

Pourtant, il est vrai que certains responsables ont fait part d'une nette préférence pour un suivi interne des progrès réalisés.

Ainsi, Mme PUSIC et les **parlementaires** de la commission nationale du Sabor privilégient des mesures de contrôle interne, par le Parlement, du suivi de la mise en œuvre des réformes par le Gouvernement.

Un tel contrôle parlementaire semble en effet indispensable et tout à fait complémentaire d'un suivi au niveau européen.

De leur côté, les **ONG** rencontrées par vos rapporteurs (spécialisées dans les droits de l'homme, la lutte contre les crimes de guerre, la transparence de la vie politique et le devoir de mémoire) ont élaboré récemment une **proposition conjointe** proposant d'instaurer un mécanisme de suivi permettant de contrôler pendant au moins les trois années qui suivront la clôture des négociations les réformes entreprises dans le cadre du chapitre justice et droits fondamentaux.

Là encore, cette démarche, qui rencontre les propositions françaises, peut constituer un appui précieux de nature à consolider l'évaluation complémentaire qui pourrait être faite de Bruxelles.

Quel que soit le sort réservé in fine à la proposition française, vos rapporteurs ont déjà pu constater, pour s'en féliciter, que cette initiative a donné à chacun des États membres et à la Commission européenne la possibilité de se prononcer de façon claire sur la clôture des négociations, facilitant de fait le « passage à l'acte » pour un état prêt à rejoindre la famille européenne.

(3) Un catalyseur de la décision

La proposition française a en effet agi comme un catalyseur pour précipiter la prise de décision.

Présentée dans sa première version à Zagreb puis à Bruxelles et aux 26 autres États membres le 11 mai, la proposition française a par la suite évolué, à la suite des très nombreux contacts avec les principaux partenaires européens intéressés (Commission, Royaume-Uni, Allemagne, Hongrie, Pays-Bas). Une version révisée de la proposition française a ainsi pu être présentée aux autorités croates le 30 mai.

En particulier, si certaines mesures de la proposition initiale ne posaient pas de problèmes (rapports trimestriels de la Commission, lettres de mise en garde...), d'autres ne semblaient pas être en mesure de recueillir le plein assentiment de nos partenaires (comme par exemple la clause d'un report potentiel de l'adhésion, voire la clause de « rendez-vous » sur l'adhésion à l'espace Schengen). Au long des négociations, la France s'est montrée ouverte et pragmatique, se situant dans une logique d'harmonisation des positions et non de contrôle ou de sanction. Elle a proposé que le suivi se limite à 6 critères du chapitre 23, et le cas échéant si certains partenaires le souhaitaient, sur le chapitre 8.

Le 2 juin, l'Allemagne s'est jointe à la démarche de la France et la nouvelle proposition de suivi renforcé, désormais formulée par le couple franco-allemand, a pu être présentée à nos partenaires.

Cette proposition conjointe a certainement pesé d'un grand poids pour emporter la conviction. Examinée et reprise à son compte, sous une forme modifiée, par la Commission, elle aura sans nul doute fait faire des

pas de géant à la négociation et permis aux États membres de s'assurer que la clôture des négociations s'accompagnerait bien d'un suivi le plus rigoureux possible des progrès en cours.

A la suite de cette initiative, les négociations ont en effet rapidement avancé.

Le Président de la Commission José Manuel BARROSO avait déclaré le **mardi 7 juin** à Strasbourg que la Commission allait proposer aux États membres la fermeture des quatre derniers chapitres en négociation ainsi qu'une date butoir – le 1er juillet 2013 - pour l'entrée de la Croatie dans l'Union européenne. La Commission a en effet présenté le **vendredi 10 juin** aux États membres ses projets de positions communes pour la clôture des 4 derniers chapitres.

Un « suivi pré-adhésion » est bien proposé par la Commission, qui reprend partiellement les propositions franco-allemandes, avec une périodicité différente pour les rapports de suivi, (tous les 6 mois au lieu de tous les 3 mois) et la possibilité de "lettres d'avertissement" de la Commission. Ce suivi serait focalisé en priorité sur le chapitre 23 mais porterait aussi sur les chapitres 8 voire 24 (libertés). Une « clause Schengen » est proposée, avec un rapport spécifique de la Commission avant l'entrée dans Schengen de la Croatie d'ici quelques années, et une décision des actuels États membres d'y accueillir la Croatie.

Le président du Conseil européen, Herman Van ROMPUY, a publiquement exprimé son soutien la conclusion des négociations d'adhésion avec la Croatie avant la fin du mois de juin, jugeant, le **mercredi 8 juin** à Bruxelles, que la Croatie était « *sur la bonne voie pour achever ses négociations d'adhésion dans un avenir le plus proche possible* », lors d'une conférence de presse en marge d'une réunion avec le président JOSIPOVIC.

Les États membres doivent encore examiner et compléter ces propositions. La décision leur appartient désormais ; ils n'ont que trois semaines pour parvenir à l'unanimité sur cette question.

S'ils devaient arriver à un terrain d'entente, le calendrier prévisible de l'adhésion pourrait être le suivant :

DERNIÈRES ÉTAPES PRÉVISIBLES DE L'ADHÉSION CROATE :

10 juin 2011 - Début des débats au Conseil en vue de l'unanimité sur les quatre derniers chapitres de négociation

21 juin – Éventuellement, fermeture par la Conférence intergouvernementale (CIG) UE/Croatie de certains chapitres

23-24 juin – Approbation formelle par le Conseil européen d'une adhésion croate au 1er juillet 2013

Fin juin - Éventuelle CIG supplémentaire, si nécessaire, pour la clôture des chapitres restants

Second semestre 2011 - Approbation par le Parlement européen, signature du traité d'adhésion et lancement du processus de ratification

Au plus tard 30 jours après la signature du traité - Organisation par la Croatie d'un référendum sur l'adhésion

De fin 2011 à début 2013 : Ratification du traité d'adhésion par les 27 États membres, en fonction de leurs procédures constitutionnelles nationales (en France : voie parlementaire classique)

1er juillet 2013 – Date prévisionnelle d'adhésion de la Croatie.

CONCLUSION

En conclusion, votre commission se félicite que sa mission à Zagreb ait pu permettre de lever les ambiguïtés sur l'initiative française et montrer que la France s'inscrivait bien dans une logique de soutien, d'accompagnement et d'accélération des efforts croates pour conclure les négociations d'adhésion.

Sur un plan plus **politique**, il apparaît naturellement souhaitable de clôturer ces négociations lors du Conseil européen des 23 et 24 juin, d'abord pour donner à cet événement toute la solennité qui convient, mais aussi parce que cette date serait particulièrement symbolique puisque le 25 juin seront fêtés les 20 ans d'indépendance de ce jeune État.

Quelle que soit la date d'adhésion finalement retenue, votre commission souhaite que la France, qui a eu un rôle très actif dans les négociations, soit **parmi les premiers États membres à adopter**, le moment venu, **le projet de loi de ratification du traité d'adhésion**, dont votre commission sera saisie pour son examen au Sénat, puisque la révision constitutionnelle de 2008 a prévu que l'adhésion croate serait la dernière à être ratifiée suivant la procédure parlementaire classique, à la majorité simple.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 14 juin 2011, la commission a examiné le présent rapport.

A la suite de l'exposé des rapporteurs, un débat s'est engagé.

M. Robert Badinter - Si la Croatie est si marquée par l'influence allemande, c'est en raison de la forte diaspora croate qui vit en Allemagne et en Autriche et qui joue un rôle politique important. Les investisseurs français devraient marquer plus d'intérêt pour ce marché prometteur ; il faudrait renforcer notre présence.

M. Didier Boulaud, co-rapporteur - 400 000 touristes français visitent chaque année la Croatie.

M. Jacques Blanc, co-rapporteur - Nous nous inquiétons de la réorganisation en cours des services français d'appui aux entreprises et en particulier aux PME : jusqu'alors implantés à Zagreb, ils sont sur le point d'être relocalisés à Vienne et mutualisés sur plusieurs pays des Balkans, ce qui ne nous paraît pas être une bonne chose.

M. Jacques Berthou - Quel est le niveau de développement de la Croatie par rapport à ses voisins, et en particulier par rapport à la Serbie ?

M. Didier Boulaud, co-rapporteur - Le revenu moyen par habitant de la Croatie est dans la moyenne haute de l'Union européenne (65 % du revenu moyen européen), les Serbes ayant quant à eux un revenu moyen par habitant inférieur de moitié à celui des Croates. Les Slovènes sont comme les « Suisses des Balkans », disposant d'un niveau de revenu plus élevé.

M. Robert Badinter - Les Slovènes sont en réalité au même niveau de développement que les régions autrichiennes les moins avancées.

M. Jacques Blanc, co-rapporteur - Pays méditerranéen, la Croatie est prête à s'engager dans l'Union pour la Méditerranée.

M. Didier Boulaud, co-rapporteur - J'ai pu mesurer la susceptibilité, dans cette région, de certaines questions, notamment linguistique.... On considère à Zagreb, par exemple, que la langue croate n'a rien à voir avec la langue serbe...

M. Philippe Madrelle - Comment s'est résolu le différend sur les eaux territoriales ?

M. Didier Boulaud, co-rapporteur - La Slovénie et la Croatie s'en remettent à l'arbitrage d'un tribunal international, qui interviendra après l'adhésion croate à l'Union européenne. J'aimerais insister sur la difficulté de la restructuration en cours des chantiers navals, un seul

chantier étant rentable sur les six. Des milliers d'emplois sont concernés. C'est un sujet très sensible.

M. Michel Boutant - Je m'interrogeais également sur les différents niveaux de développement économique des Balkans occidentaux.

M. Jacques Blanc, co-rapporteur - Les États des Balkans occidentaux sont tous désireux d'entrer dans l'Union européenne. En Croatie par exemple, la seule divergence entre la majorité et l'opposition sur ce point porte sur la séquence chronologique entre le référendum pour l'adhésion et les élections législatives.

M. Didier Boulaud, co-rapporteur - Majorité et opposition s'opposent en effet sur ce sujet, le Gouvernement qui est en très mauvaise situation dans l'opinion publique souhaiterait organiser le référendum avant les élections législatives qui doivent se tenir au plus tard mi mars 2012.

M. Josselin de Rohan, président - Le différend historique entre les Serbes et les Croates mettra au moins une génération à disparaître. Les responsabilités dans les atrocités commises sont d'ailleurs largement partagées : n'oublions pas les agissements croates pendant la seconde guerre mondiale, en soutien du régime nazi. Le clivage religieux s'y ajoute, la Croatie étant fervente catholique et les Serbes orthodoxes. En outre, les deux influences s'affrontent en Bosnie-Herzégovine. L'adhésion à l'Union européenne permettra à ces États d'élargir leur champ de vision et de dépasser ce lourd contentieux. Rétrospectivement, on ne peut que déplorer la reconnaissance peut être un peu hâtive du nouvel État croate par les Allemands qui, précipitant l'écroulement de la Fédération yougoslave – qu'il serait naturellement difficile de regretter dans sa configuration politique de l'époque !, a donné le signal de l'égorgeage réciproque.

M. Robert Badinter - La reconnaissance par le chancelier Kohl, sans égard excessif pour la France à cet instant là, a précipité non pas l'éclatement de la Fédération yougoslave, qui était engagé, mais bien plutôt la guerre civile. Elle était toutefois inéluctable. Les Croates n'ont pas été en reste en matière de crimes contre l'humanité, même si leurs crimes peuvent apparaître moins nombreux en quantité par rapport à ceux commis par les Serbes. Dans nos sociétés, nous avons le culte de la mémoire des victimes des actes barbares davantage que celui des actes héroïques. Cette culture de la mémoire des martyrs est très difficile à surmonter : se serrer la main à Verdun est plus facile que de faire ce que Willy Brandt a fait à Auschwitz...

M. Josselin de Rohan, président - Je partage votre avis, n'oublions pas que l'ancien Président croate Tadjman a réhabilité des figures croates de la seconde guerre mondiale qui étaient plus que contestables.

La commission a approuvé ensuite ces conclusions et autorisé leur publication sous forme d'un rapport d'information.

**ANNEXE I :
PROGRAMME DES ENTRETIENS À ZAGREB
LES 18 ET 19 MAI 2011**

Mercredi 18 mai 2011

Matin Cérémonie officielle (dépôt de gerbe) avec M Didier Boulaud, en présence de Mme Jadranka Kosor, **Premier ministre**

13 h 15 Entretien de MM. Jacques Blanc et Didier Boulaud avec le **Président de la République**, M. Ivo Josipovic



(photos : Bureau du président croate, Marija Kundek)

16 h 00 Réunion de travail avec des représentants d'**ONG** et **d'Organisations internationales** (cf. annexe n°2):
Documenta, Mme Vesna Terselic, Présidente (travail de mémoire et réfugiés)
Goljp, M. Zoran Pusic, Président (droits de l'homme)
Gong, Dragan Zelic, Directeur exécutif (transparence de la vie politique)
Center for Peace Studies, M. Gordan Bosanac, Responsable de Programme (crimes de guerre et travail de mémoire)
Transparency international Croatie, M. Zorislav Petrovic (transparence de la vie politique, droits de l'homme)
OSCE, Mme Laura Fernandez, Chef du Département Etat de Droit
UNHCR, M. Mario Pavlovic, Officier de protection (réfugiés)

18 h 00 Rencontre avec des personnalités croates et des représentants de la communauté diplomatique et économique française en Croatie

Jeudi 19 mai 2011

10 h 30 **Au Parlement** : entretien avec **Mme Vesna Pusic**, Présidente de la Commission de suivi de la négociation d'adhésion à l'Union européenne, **M. Neven Mimica**, Vice-président du Parlement et Président de la Commission en charge des Affaires européennes, **Mme Marija Pejcinovic-Buric**, Présidente du Comité parlementaire mixte Union européenne-Croatie et **M. Milorad Pupovac**, président de la commission de coopération parlementaire.



(de gauche à droite) : Mme Pejčinović Burić, M. Boulaud, M. Blanc, M. Mimica, M. Pupovac et Mme Pusić (photo : www.sabor.hr)

11 h 30 Visite du Sabor, **salut de la délégation française en séance publique**

12 h 00 Déjeuner de travail présidé par **M. Petar Selem**, député, Président du groupe d'amitié Croatie- France, en présence de trois autres députés

16 h 00 Entretien avec **M. Gordan Jandrokovic**, Ministre des affaires étrangères



Le sénateur M. Boulaud avec le Ministre Jandroković (photo : www.mvpei.hr)

17 h 15 Entretien avec **M. Drazen Bosnjakovic**, Ministre de la Justice

20 h 00 Dîner de travail avec M. **Andrej Plenkovic**, Secrétaire d'Etat à l'intégration européenne

ANNEXE II : ONG ET ORGANISATIONS INTERNATIONALES RENCONTRÉES PAR LES SÉNATEURS



DOCUMENTA, centre for dealing with the past

Représenté par : Mme Vesna TERSELIC, Directrice

Activités : encourager le dialogue public sur le passé, collecter les documents relatifs à la guerre, recueillir les témoignages personnels, assurer un suivi des procès pour crimes de guerre, encourager un meilleur soutien aux victimes et aux témoins. Documenta (avec GOLJP et le Centre pour la Paix) publie également tous les 2 mois un rapport de suivi sur les procès pour crimes de guerre en Croatie.



GONG

Représenté par : Dragan ZELIC, Directeur exécutif

Activités : (créé en 1997) assurer une surveillance non-partisane de la vie politique, encourager les initiatives citoyennes, informer les citoyens de leurs droits et leurs devoirs, promouvoir la transparence dans les services publics



Centar za mirovne studije

CENTRE FOR PEACE STUDIES (centre pour les études sur la paix)

Représenté par : M. Gordan BOSANAC, Responsable de programme

Activités : (créé en 1996) encourager une culture du dialogue et de la non-violence à travers l'éducation, la recherche et les activités de terrain, soutenir la recherche et les initiatives locales liées à la construction de la paix



GOLJP (Civic committee for human rights - comité civique pour les droits de l'homme)

Représenté par : M. Zoran PUSIC, Président

Activités : (créé en 1992) assurer la protection des droits de l'homme en Croatie et dans la région (aide humanitaire et légale aux réfugiés et plus largement à toutes les victimes de discrimination, ligne d'assistance téléphonique, etc), informer le public de toute violation des droits de l'homme



TRANSPARENCY INTERNATIONAL CROATIE

Représenté par : M. Zorislav PETROVIC

Activités : lutter contre la corruption et ses conséquences



OSCE (Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe)

Représenté par : Mme Laura FERNANDEZ, Chef du Département Etat de Droit

Activités : présente depuis 1996 en Croatie, l'OSCE a en charge le monitoring des crimes de guerre ainsi que le programme de relogement pour une certaine catégorie de réfugiés serbes.



UNHCR (Agence des Nations Unies pour les Réfugiés)

Représenté par : M. Mario PAVLOVIC, Officier de protection

Activités : soutien des programmes dans des domaines variés (retour des réfugiés, justice, développement local, santé, réduction de la pauvreté) et action de contrôle des réformes entreprises.

**ANNEXE III :
ÉTAPES DU PROCESSUS D'ADHÉSION DES PAYS DES
BALKANS OCCIDENTAUX À L'UNION EUROPÉENNE**

	Signature de l'Accord de stabilisation et d'association	Dépôt de candidature	Statut de candidat	Début des négociations d'adhésion
ALBANIE	12 juin 2006	28 avril 2009		
EX-REPUBLIQUE YOUGOSLAVE DE MACEDOINE (ARYM)	9 avril 2001	22 mars 2004	16 décembre 2005	
BOSNIE-HERZEGOVINE	16 juin 2008			
CROATIE	29 octobre 2001	21 février 2003	16 juin 2004	3 octobre 2005
SERBIE	29 avril 2008	22 décembre 2009		
MONTENEGRO	15 octobre 2007	15 décembre 2008	17 décembre 2010	
KOSOVO (résolution 1244 du Conseil de sécurité de l'ONU) ¹⁶	-	-	-	-

Source : Assemblée parlementaire de l'OTAN, « les Balkans occidentaux, 15 ans après Dayton : réalisations et perspectives », 2010 et site www.touteurope.fr

¹⁶ *Le Kosovo participe au Processus de stabilisation et d'association. Le Partenariat européen révisé pour la Serbie incluant le Kosovo tel que défini dans la résolution 1244 du Conseil de sécurité des Nations unies, adopté par le Conseil en février 2008, contient un certain nombre de priorités pour le Kosovo en matière de réformes. En juin 2008, l'Union a également rappelé sa volonté de « soutenir le développement politique et économique du Kosovo, en défendant clairement une perspective d'adhésion à l'UE, conforme à celle de la région ».*

ANNEXE IV :
RAPPORT INTERMÉDIAIRE DE LA COMMISSION
EUROPÉENNE SUR LE CHAPITRE 23 JUSTICE ET
DROITS FONDAMENTAUX : ÉTAT DES LIEUX
(MARS 2011)

2. ÉTAT DES LIEUX PAR DOMAINE

2.1. Pouvoir judiciaire

Critère de clôture 1: la Croatie actualise sa **stratégie de réforme judiciaire** et le plan d'action qui l'accompagne et veille à ce que les réformes soient effectivement mises en œuvre.

La Croatie a actualisé les documents demandés et, en ce qui concerne la mise en œuvre, a mis en place des moyens institutionnels améliorés pour réformer le système judiciaire, y compris en matière de contrôle post-législatif.

Critère de clôture 2: la Croatie renforce l'**indépendance, la responsabilité, l'impartialité et le professionnalisme du pouvoir judiciaire.**

Un certain nombre de mesures ont été prises pour renforcer l'indépendance du pouvoir judiciaire, notamment par des modifications de la Constitution, telles que les dispositions applicables à la nouvelle procédure de nomination au Conseil supérieur des juges et au Conseil supérieur des procureurs. La Croatie est en train de réformer et de renforcer ces deux Conseils afin de garantir leur professionnalisme, leur impartialité et leur indépendance vis-à-vis de toute ingérence politique ou autre, en particulier en ce qui concerne la nomination des juges et des procureurs, la gestion de leur carrière, ainsi que les procédures disciplinaires qui leur sont applicables. L'école nationale des juges et procureurs a commencé à fonctionner effectivement.

Cependant, la Croatie n'a pas encore engrangé de résultats convaincants en matière de recrutement et de nomination des juges et des procureurs généraux, s'appuyant sur des critères uniformes, transparents, objectifs et applicables au niveau national. Le Conseil supérieur des juges et le Conseil supérieur des procureurs ayant été créés très récemment, ils n'ont pas encore pu apporter la preuve de leur capacité à s'autoréguler de manière responsable.

La Croatie devra veiller à ce que ces deux nouveaux Conseils prouvent qu'ils sont en mesure d'appliquer correctement les nouvelles dispositions transitoires en matière de recrutement des juges et des procureurs et à ce que les poursuites disciplinaires à l'encontre des avocats et des juges soient menées de manière plus efficace.

Critère de clôture 3: la Croatie améliore l'efficacité du système judiciaire.

L'arriéré judiciaire constitue un paramètre important à cet égard. Entre décembre 2009 et décembre 2010, l'arriéré judiciaire global de la Croatie a légèrement diminué, le nombre d'affaires pendantes devant les tribunaux ayant été ramené de 795 722 à 785 561 (- 1,3 %).

L'arriéré d'anciennes affaires pénales a été réduit de 10,6 %. Des mesures sont prises pour prévenir les retards indus dans les procédures en justice, y compris la mise en place progressive de nouvelles méthodes d'exécution des décisions de justice, le recrutement de juges, conseillers juridiques et greffiers supplémentaires dans la plupart des tribunaux surchargés et un encouragement des juges à traiter rapidement les affaires plus anciennes. La mise en œuvre de la nouvelle procédure pénale n'a pas progressé. La Croatie a accompli certains progrès en ce qui concerne les infrastructures physiques et l'informatisation des juridictions, par la mise en place du système intégré de gestion des affaires dans la majorité des tribunaux. Elle a continué de rationaliser les tribunaux municipaux et correctionnels, en veillant au fonctionnement efficace des tribunaux ayant fusionné et en adoptant un plan de rationalisation des tribunaux de comté et des tribunaux de commerce.

Cependant, le nombre d'anciennes affaires civiles pendantes au moins 3 ans a augmenté de 3,8 %. Aucun résultat convaincant n'a encore été enregistré en matière de mise en œuvre du code de procédure civile. L'arriéré d'anciennes décisions de justice non exécutées a également augmenté. Plusieurs tribunaux, dont ceux de Zagreb et de Split, souffrent toujours d'un sérieux arriéré judiciaire.

La Croatie devra encore réduire l'arriéré judiciaire global, en particulier le nombre d'anciennes affaires civiles et de décisions de justice non exécutées. La mise en œuvre du code de procédure civile devrait être améliorée afin de réduire la durée excessive des procédures civiles.

Critère de clôture 4: la Croatie améliore le traitement des dossiers de crimes de guerre nationaux.

La Croatie a étoffé son bilan en matière de traitement impartial des affaires de crimes de guerre par les tribunaux en clôturant un certain nombre d'affaires à l'encontre d'accusés de différentes origines ethniques.

Une stratégie de lutte contre l'impunité a été adoptée en février 2011. La Croatie a mis en œuvre son plan d'action pour le réexamen des affaires jugées par défaut. Elle a poursuivi son action aux niveaux bilatéral et régional.

Cependant, la question de l'impunité dans les affaires de crimes n'ayant pas fait l'objet d'enquêtes ni de poursuites n'a pas été réglée de manière satisfaisante et la nouvelle stratégie visant à y remédier n'a pas encore été mise en œuvre.

La Croatie devra aller de l'avant dans le traitement des affaires de crimes de guerre nationaux n'ayant pas encore été jugés, en particulier par la mise en œuvre de sa nouvelle stratégie et le recours systématique à des chambres spécialisées afin de présenter un bilan convaincant.

2.2. Lutte contre la corruption

Critère de clôture 5: la Croatie établit un bilan des résultats concrets sur la base des enquêtes, des poursuites et des décisions de justice objectives et efficaces qui se rapportent à **la criminalité organisée et à la corruption à tous les niveaux**, y compris la corruption à haut niveau, et dans des secteurs sensibles comme les marchés publics.

La capacité opérationnelle du bureau de répression de la corruption et de la criminalité organisée (USKOK), service du ministère public spécialisé dans les affaires de corruption et de criminalité organisée, a été renforcée et l'efficacité de la police s'est améliorée. Plusieurs affaires de corruption à haut niveau ont donné lieu à des enquêtes ou à des mises en examen.

Un nombre considérable d'affaires de criminalité organisée ont été soumises à chacune des étapes de la procédure judiciaire (enquêtes, poursuites, décisions de justice). Des sanctions dissuasives ont été appliquées.

Cependant, la plupart des affaires de corruption à haut niveau et de marchés publics n'ont pas encore atteint le stade de la décision de justice. Il est encore trop tôt pour se prononcer sur l'aptitude des tribunaux à traiter les affaires de manière appropriée. Sur les 436 postes disponibles au bureau de la police nationale pour l'élimination de la corruption et de la criminalité organisée (PNUSKOK), quelque 20 % sont toujours vacants. La dépolitisation et -l'amélioration du professionnalisme au sein de la police n'ont pas encore fait l'objet de toutes les mesures nécessaires.

La Croatie devra prouver qu'un nombre suffisant d'affaires sont traitées de manière efficace aux différents stades de la procédure (enquêtes, poursuites, jugements), qu'il s'agisse d'affaires de corruption à haut niveau ou de corruption au niveau local, notamment d'affaires liées aux marchés publics et à l'appareil judiciaire. Le classement sans suite des affaires pénales par le procureur doit faire l'objet d'un contrôle effectif. La Croatie doit renforcer davantage le PNUSKOK et adopter la nouvelle loi sur la police actuellement en cours d'élaboration, qui traite en particulier de la dépolitisation et du système de nomination fondé sur les mérites. La Croatie doit améliorer la coopération entre les agences, notamment l'échange d'informations.

Critère de clôture 6: la Croatie établit un bilan des mesures de prévention qui ont été renforcées en matière de **lutte contre la corruption et les conflits d'intérêt**.

Des dispositions législatives améliorées ont été adoptées en février 2011 en ce qui concerne l'accès à l'information, le financement des partis politiques et les conflits d'intérêt. La commission chargée des conflits d'intérêt a été renforcée grâce aux nouvelles ressources qui lui ont été accordées. Des plans d'action anticorruption sont mis en œuvre dans les entreprises détenues par l'État.

Cependant, certaines dispositions des lois récemment adoptées doivent encore être éclaircies et confrontées à la pratique, notamment en termes de cohérence avec d'autres lois. Les structures de mise en œuvre doivent être renforcées. Toutes les dispositions d'application nécessaires à la mise en œuvre intégrale de la loi générale sur les procédures administratives n'ont pas encore été adoptées. La transparence et l'intégrité dans l'administration publique doivent continuer à être renforcées.

La Croatie devra apporter la preuve de la mise en œuvre effective de la nouvelle législation sur l'accès à l'information en pratique, afin d'améliorer la transparence des marchés publics, notamment en publiant des informations sur l'exécution concrète des contrats passés. Elle devra en outre adopter l'ensemble de la législation sectorielle conformément à la loi générale sur les procédures administratives. En ce qui concerne la loi sur le financement des partis politiques, la Croatie devra apporter des éclaircissements quant aux règles en matière de contrôle des dons privés et se doter des capacités administratives nécessaires pour appliquer la législation.

2.3. Droits fondamentaux

<p>Critère de clôture 7: la Croatie renforce la protection des minorités, y compris par la mise en œuvre effective de la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales.</p>
--

La protection générale des minorités s'est améliorée et des actions ont été entreprises en vue de la réconciliation et du renforcement de la tolérance entre les citoyens, notamment des actions de formation à l'intention de la police et des médias. Certaines mesures ont été prises pour améliorer le contrôle de la mise en œuvre des dispositions relatives à l'emploi de la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales. La Croatie a réalisé une étude exhaustive sur la sous-représentation des minorités dans le secteur public au sens large.

Cependant, on ne constate aucune amélioration concrète du niveau d'emploi des minorités -nationales, comme l'exige la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales. Le rôle des écoles dans les efforts de réconciliation n'a pas été reconsidéré. Aucun plan d'action n'a encore été adopté pour remédier aux lacunes recensées par l'étude dans le secteur public au sens large.

La Croatie devra présenter des plans à long terme, étayés par des statistiques, pour satisfaire pleinement à ses obligations en termes d'emploi des minorités en vertu de la loi constitutionnelle sur les droits des minorités

nationales. Elle devra en outre adopter un plan pour remédier aux lacunes recensées dans l'étude sur la sous-représentation des minorités dans le secteur public au sens large.

Critère de clôture 8: la Croatie règle les questions en suspens en ce qui concerne le retour des réfugiés.

La Croatie a partiellement mis en œuvre son plan d'action relatif au programme d'aide au logement en faveur des réfugiés de retour/des anciens détenteurs de droits de location. Elle a atteint les objectifs qui avaient été fixés pour 2008. Elle a amélioré les procédures de recours pour les demandes de reconstruction de logements qui avaient été rejetées. Elle a progressé dans la reconstruction des autres biens immeubles.

Cependant, l'objectif qui avait été fixé pour 2009 dans le plan d'action, prévoyant la fourniture de 2 070 appartements, n'a pas été atteint. Sur 1 300 logements disponibles (62,8 %), seuls 1 024 (49,5 %) ont été mis à disposition, ce qui n'a pas été le cas pour les 276 restants.

La Croatie n'a pas progressé au-delà de l'objectif fixé pour 2009 en termes de logements fournis aux autres demandeurs de logement dont la demande avait été acceptée. Elle n'a pas pris suffisamment de mesures pour résorber les retards dans les procédures de recours concernant des demandes de reconstruction de logements, dont le nombre est actuellement de 4 000.

La Croatie devra réaliser intégralement son objectif pour 2009 et accomplir de sérieux progrès pour fournir des logements aux demandeurs d'aide au logement ne relevant pas de l'objectif de 2009. Elle devra également résorber les retards dans les recours actuels ayant trait aux demandes de reconstruction.

Critère de clôture 9: la Croatie améliore la protection des droits de l'homme.

Le cadre juridique général régissant la protection des droits de l'homme a été amélioré, notamment grâce aux dispositions constitutionnelles plus rigoureuses adoptées en juillet 2010.

La sensibilisation de la police, des procureurs et des tribunaux à la question des droits de l'homme s'est poursuivie. La mise en œuvre de la stratégie et du plan d'action pour la protection et l'intégration des Roms est en cours. La liberté d'expression devra continuer d'être respectée.

La Croatie a amélioré l'accès à la justice, notamment en prenant les mesures nécessaires pour faire en sorte qu'au moment de l'adhésion, le tribunal administratif soit doté de la pleine juridiction et en veillant à une meilleure mise en œuvre de la loi relative à l'assistance juridique, en particulier grâce à une simplification des procédures et à un relèvement des honoraires des avocats. La Croatie a commencé à obtenir des résultats en matière de mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre la discrimination et de la loi relative aux crimes haineux.

Cependant, le bureau du médiateur ne dispose pas d'effectifs suffisants. En effet, il s'est vu confier de nouvelles tâches (la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre la discrimination, par exemple) et compétences (dans le domaine de la prévention de la torture, par exemple) sans que des moyens supplémentaires lui aient été alloués.

La Croatie devra renforcer encore le bureau du médiateur, en particulier en garantissant la mise à disposition des effectifs supplémentaires prévus et l'augmentation du budget, en veillant à donner dûment suite aux recommandations du médiateur et en progressant davantage dans la mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre la discrimination et de la loi relative aux crimes haineux.

2.4. Coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY)

Critère de clôture 10: la coopération pleine et entière de la Croatie avec le TPIY demeure une exigence pour que le pays puisse progresser dans le processus d'adhésion, y compris pour la clôture provisoire du présent chapitre, conformément au cadre de négociation adopté par le Conseil le 3 octobre 2005.

Faisant suite à la demande du bureau du procureur du TPIY, la task force interservices mise en place par le gouvernement croate a commencé à explorer de nouvelles pistes importantes dans le cadre de son enquête visant à localiser et retrouver les documents manquants concernant l'utilisation de l'artillerie. Le procureur du TPIY présentera son prochain rapport au Conseil de sécurité des Nations unies en mai 2011.

3. CONCLUSION

La Croatie a considérablement progressé en ce qui concerne le pouvoir judiciaire et les droits fondamentaux. Elle doit cependant encore prendre des mesures supplémentaires pour, en particulier, réaliser des progrès convaincants dans le domaine judiciaire et en matière de lutte contre la corruption, remédier à l'impunité pour crimes de guerre et régler les questions toujours en suspens concernant le retour des réfugiés.

Par conséquent, le Commission:

- encourage la Croatie à redoubler d'efforts pour satisfaire à tous les critères de clôture fixés dans la position de négociation de l'UE de juin 2010 relative à l'ouverture du chapitre 23 et, en particulier, à traiter les questions en suspens exposées dans la présente communication;

- continuera de suivre de près les progrès de la Croatie et de la soutenir, en lui apportant savoir-faire technique et aide financière, afin de lui permettre de remplir tous les critères de référence fixés pour ce chapitre.

Dès que la Commission aura constaté que la Croatie a satisfait à tous les critères de clôture, elle proposera un rapport de clôture et un projet de position de clôture de l'UE au Conseil, conformément aux procédures établies.