

N° 374

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2008-2009

Annexe au procès-verbal de la séance du 29 avril 2009

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des Affaires étrangères, de la défense et des forces armées (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, autorisant la ratification de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République du Monténégro, d'autre part,

Par M. Didier BOULAUD,

Sénateur

(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-Paul Alduy, Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mme Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Hubert Haenel, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Jean-Luc Mélenchon, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 1374, 1524 et T.A. 260

Sénat : 353, 375 (2008-2009)

SOMMAIRE

Pages

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 5 |
| I. LE MONTÉNÉGRO : LA CONSTRUCTION D'UN ETAT EN MARCHÉ VERS L'UNION EUROPÉENNE | 7 |
| A. UNE CONSTRUCTION ÉTATIQUE QUI VA DE PAIR AVEC L'INTÉGRATION EUROPÉENNE | 7 |
| B. UNE ÉCONOMIE TRÈS INTÉGRÉE À CELLE DE L'UNION EUROPÉENNE | 8 |
| II. L'ACCORD D'ASSOCIATION | 10 |
| A. LES OBJECTIFS | 10 |
| B. LE RAPPROCHEMENT DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE | 11 |
| 1. <i>La libéralisation des échanges</i> | 11 |
| 2. <i>Les autres libertés</i> | 12 |
| 3. <i>Justice, liberté et sécurité</i> | 13 |
| C. LE SOUTIEN FINANCIER | 13 |
| D. LA COOPÉRATION RÉGIONALE | 14 |
| E. LES INSTITUTIONS | 14 |
| III. L'ADHÉSION DU MONTÉNÉGRO, QUELLE PERSPECTIVE ? | 16 |
| CONCLUSION | 19 |
| EXAMEN EN COMMISSION | 20 |
| PROJET DE LOI | 22 |
| ANNEXE - ÉTAT DES RATIFICATIONS | 23 |

Mesdames, Messieurs,

Le Sénat est saisi d'un projet de loi, adopté par l'Assemblée nationale le 9 avril 2009, autorisant la ratification de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres d'une part, et la République du Monténégro d'autre part, signé à Luxembourg le 15 octobre 2007.

La « vocation européenne » des États des Balkans occidentaux, c'est-à-dire le principe de leur adhésion à l'Union européenne, a été affirmée par le Conseil européen du 21 juin 1999 et rappelée régulièrement depuis.

La République fédérale de Yougoslavie, à qui cette vocation européenne a alors été reconnue, a depuis laissé place à trois États : Serbie, Monténégro et Kosovo, l'indépendance de ce dernier n'étant, à ce jour, pas reconnue par cinq États membres de l'UE.

La conclusion d'un Accord de stabilisation et d'association (ASA) constitue donc une étape décisive vers l'adhésion. Cet accord définit le cadre d'un partenariat politique entre l'Union et le pays signataire qui doit favoriser, le moment venu, son adhésion à l'Union européenne.

Le préambule de l'Accord contient à ce titre une clause dite « évolutive », selon laquelle l'Union européenne rappelle sa volonté « *d'intégrer dans la plus large mesure possible le Monténégro dans le courant politique et économique général de l'Europe et le statut de candidat potentiel à l'adhésion à l'Union européenne de ce pays, sur la base du Traité sur l'Union européenne et du respect des critères définis par le Conseil européen de juin 1993, sous réserve de la bonne mise en œuvre du présent accord, notamment en ce qui concerne la coopération régionale* ».

I. LE MONTÉNÉGRO : LA CONSTRUCTION D'UN ETAT EN MARCHÉ VERS L'UNION EUROPÉENNE

Le processus de stabilisation et d'association, lancé par l'Union européenne en direction des États des Balkans occidentaux en juin 1999, a ceci de particulier qu'il s'adresse à de jeunes États, dont le processus de construction est en cours.

C'est particulièrement le cas pour le Monténégro, principauté puis royaume indépendant entre 1878 et 1918, devenu en 1945 l'une des six Républiques qui formaient l'ex-Yougoslavie et dont le destin est resté lié à celui de la Serbie au sein de la fédération de Yougoslavie entre 1992 et 2003 puis, à partir du 4 février 2003, de l'État commun de Serbie et Monténégro.

A la suite du référendum tenu le 21 mai 2006, dont l'Union européenne avait subordonné la validité à une majorité de 55 %, le Monténégro, qui compte 13 812 km² et 620 000 habitants, a déclaré son indépendance le 3 mai 2006. Il est devenu le 192^e Etat membre des Nations unies.

A. UNE CONSTRUCTION ÉTATIQUE QUI VA DE PAIR AVEC L'INTÉGRATION EUROPÉENNE

L'établissement des règles constitutionnelles du nouvel État est à peu près achevé.

Le Parlement a déployé une intense activité législative avec 114 lois adoptées entre octobre 2007 et octobre 2008.

Un nouveau gouvernement dirigé par M. Milo Djukanovic a été élu par le Parlement en février 2008 après la démission, pour raisons de santé du précédent premier ministre.

L'élection présidentielle a eu lieu le 6 avril 2008 et a vu l'élection de M. Vujanovic.

Le programme du gouvernement a mis l'accent sur l'intégration euro-atlantique et sur le développement économique. Il a pour objectif de se conformer non seulement aux prescriptions de l'Accord de stabilisation et d'association mais aussi d'adopter la totalité de l'acquis communautaire dans la perspective de l'adhésion.

Le Monténégro a ouvert six représentations permanentes auprès d'organisations internationales, dix-sept ambassades et deux consulats généraux.

Le rapport de progrès établi par la Commission européenne en novembre 2008 fait état de ce processus de construction étatique. Il relève les progrès accomplis dans la mise en œuvre de l'accord intérimaire, des

recommandations du partenariat européen, et de l'harmonisation de la législation avec l'Acquis communautaire. Il souligne que le pays souffre cependant d'un déficit en ressources humaines et financières, de faiblesses structurelles et de corruption. Des inquiétudes sérieuses persistent sur l'indépendance de la justice et l'efficacité du système judiciaire reste limitée. Les pouvoirs d'investigation de la police sont faibles, notamment en matière financière.

La corruption reste élevée au niveau local, en particulier dans les zones côtières, résultat du boom économique, des privatisations et de l'augmentation des achats publics. La corruption continue à être répandue, poursuivie de façon inefficace, en particulier dans les cas où elle implique des personnalités de haut niveau.

La liberté d'expression constitue également une source d'inquiétudes, de même que les pratiques policières et pénitentiaires.

La liberté religieuse semble en revanche suffisamment garantie, même si des conflits persistent entre églises serbe et monténégrine sur la reconnaissance officielle et les propriétés.

Les procédures se poursuivent sur les crimes de guerre même si ce sujet, décisif dans la relation entre l'Union et la Serbie, est un sujet de moindre ampleur pour ce qui concerne le Monténégro.

En mars 2008, il y avait encore 16 000 personnes déplacées du Kosovo, majoritairement des Roms et des Ashkalis et 8 500 personnes déplacées de Croatie et de Bosnie-Herzégovine. La question de leur statut et de leur devenir n'est pas encore réglée sur le plan juridique.

Le Monténégro continue à entretenir de bonnes relations avec ses voisins après qu'un compromis a été trouvé devant la Cour internationale de justice sur le règlement de la frontière maritime avec la Croatie.

Il a reconnu l'indépendance du Kosovo en octobre 2008, en dépit des relations étroites qu'il entretient avec la Serbie. Malgré le renvoi de Belgrade de l'ambassadeur monténégrin, les relations avec la Serbie ne semblent pas avoir connu une détérioration profonde ; elles devront contribuer à panser les plaies de ce pays pour qu'il renoue avec son environnement régional et se tourne vers l'avenir.

B. UNE ECONOMIE TRÈS INTÉGRÉE À CELLE DE L'UNION EUROPÉENNE

Soutenue par d'importants flux d'investissements étrangers et par la demande intérieure, tirée par la hausse des prix de l'immobilier, la croissance du pays a dépassé 8 % en 2007. Les secteurs des services, en particulier le tourisme, de l'intermédiation financière et de l'immobilier sont les principaux contributeurs à la croissance.

Sous l'effet de cette croissance, le revenu par habitant a atteint 32 % de la moyenne des 27 en 2007, ce qui témoigne de l'effort de convergence à consentir pour la région.

Sans appartenir à la zone euro, le Monténégro utilise de facto cette monnaie, ce dont le Conseil a pris acte en octobre 2007.

La période qui a suivi l'indépendance a correspondu avec une importante phase de privatisations et de croissance des investissements étrangers qui ont représenté un flux net de 567 millions d'euros en 2008.

L'intégration économique avec l'Union européenne est importante : l'UE représente 65 % de ses exportations, 41 % de ses importations et 53 % des flux d'investissements directs étrangers.

Touché par la crise financière et économique, le Monténégro prévoit une croissance comprise entre 0 et 2 % pour 2009. Soutenu par une forte croissance, le développement de l'économie du pays devrait donc connaître un brutal ralentissement. Conscient de la vulnérabilité de son économie, le Monténégro a élaboré un plan de soutien aux banques et de sécurisation des dépôts, à hauteur de 10 % du PIB, soit 350 millions d'euros.

II. L'ACCORD D'ASSOCIATION

L'accord de stabilisation et d'association comporte 139 articles, sept annexes, huit protocoles et deux déclarations, selon une structure assez proche de celle des précédents accords de ce type, en particulier de celui avec l'Albanie, entré en vigueur le 1^{er} avril 2009.

L'accord intérimaire, qui porte sur les domaines de compétence communautaires (le marché intérieur et la concurrence, la sécurité sanitaire, la politique vétérinaire et phytosanitaire, le commerce, l'industrie, les douanes et la fiscalité, les transports, les questions économiques et financières et les statistiques) et ne nécessite donc pas de ratification par les États membres, est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Un accord sur la facilitation des visas qui consiste dans une simplification des procédures et un aménagement des tarifs pour certaines catégories de personnes comme les étudiants, les intellectuels, les hommes d'affaires et les touristes et un accord sur la réadmission, conclus le 18 septembre 2007, sont entrés en vigueur le 1^{er} janvier 2008.

Le Monténégro attend beaucoup d'une libéralisation des visas en cours d'étude par la commission européenne et qui pourrait lui permettre d'être inscrit sur la « liste blanche » Schengen des États tiers dispensés de visas.

A. LES OBJECTIFS

Les objectifs de l'association, énoncés à l'article 1^{er}, sont le renforcement de la démocratie et de l'État de droit au Monténégro, la stabilité politique, économique et institutionnelle du Monténégro ainsi que la stabilisation de la région, le renforcement du dialogue politique, un rapprochement de la législation du Monténégro avec celle de la Communauté, l'achèvement de la transition vers une économie de marché, l'établissement progressif d'une zone de libre-échange avec la Communauté et le développement de la coopération régionale.

Les principes généraux de l'accord, tels qu'énoncés par le titre Ier, sont ceux qui figurent dans tous les accords d'association avec des États tiers : principes démocratiques, droits de l'homme et économie de marché. S'y ajoute le développement de la coopération régionale et de relations de bon voisinage, présent dans d'autres accords d'association mais qui revêt ici une importance particulière : les progrès dans l'association avec l'Union européenne ne sont pas appréciés sur un mode uniquement bilatéral mais impliquent des progrès dans la coopération régionale.

L'Accord consacre un article à l'importance que les parties attachent « *au respect des obligations internationales, notamment à la coopération sans limites avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie* ».

B. LE RAPPROCHEMENT DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE

L'accord prévoit que l'association sera réalisée au terme d'une période transitoire maximale de cinq ans, ce qui est relativement court au regard des périodes définies pour l'association avec les autres États des Balkans. Cette période est divisée en deux périodes successives.

La première phase, d'une durée de trois ans, doit être prioritairement consacrée aux domaines de l'acquis communautaire visés par le titre VI de l'accord ; pour certains, l'Accord détermine un délai pour une mise en œuvre comparable à celle prévalant au sein de l'Union: marché intérieur, concurrence (4 ans), droits de la propriété intellectuelle industrielle et commerciale (5 ans), marchés publics (4 ans), normes et certification, services financiers, transports terrestres et maritimes, droit des sociétés, comptabilité, protection des données, santé et sécurité sur les lieux de travail et égalité des chances. Il revient au conseil de stabilisation et d'association mis en place par l'Accord d'évaluer les progrès accomplis et de décider du passage à la deuxième phase, consacrée à la mise en œuvre du reste de l'acquis.

L'ASA n'exige pas du Monténégro la reprise complète de l'acquis, comme ce serait le cas pour un traité d'adhésion, mais lui demande de « s'en rapprocher », en donnant la priorité aux « éléments fondamentaux de l'acquis ».

Le dialogue politique prévu par l'Accord porte sur une grande variété de sujets y compris « *une similitude de vues concernant la sécurité et la stabilité en Europe, y compris la coopération dans les domaines couverts par la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne* ».

1. La libéralisation des échanges

Un titre spécifique, le titre IV, est consacré à la libre-circulation des marchandises.

Il prévoit une période de cinq ans, qui n'est pas concernée par l'articulation en deux phases, pour la constitution progressive d'une zone de libre-échange.

Pour les États des Balkans, le Conseil a adopté le principe d'une libéralisation asymétrique et temporaire des échanges, qui permet à leurs produits industriels et à la quasi-totalité des produits agricoles, à l'exception du vin, de la viande bovine et des conserves de poissons, d'entrer sans droit et sans quota sur le marché communautaire. Dans ce domaine, ce ne sont donc pas les stipulations de l'ASA qui prévalent mais ces mesures commerciales exceptionnelles, via l'article 35 de l'accord : « *les dispositions du présent chapitre n'affectent en rien l'application, sur une base unilatérale, de mesures plus favorables par l'une ou l'autre des parties* ». Le système de prix d'entrée pour les fruits et légumes n'est ainsi maintenu qu'en théorie pour éviter, qu'en

application des règles de l'OMC, d'autres États tiers ne se prévalent de cet accord pour demander les mêmes avantages.

L'Accord prévoit que trois ans après son entrée en vigueur, la Communauté et le Monténégro examinent la possibilité de s'accorder de nouvelles concessions pour les produits agricoles et de la pêche. Il prévoit, pour ces mêmes produits, que le Monténégro assure la protection des indications géographiques et qu'il « *interdit toute utilisation sur son territoire des dénominations protégées dans la Communauté pour des produits comparables ne répondant pas au cahier des charges de l'indication géographique* ». Le Protocole n° 2, concernant l'établissement de concessions préférentielles réciproques pour certains vins, la reconnaissance, la protection et le contrôle réciproques des dénominations de vins, de spiritueux et de vins aromatisés, annexé à l'Accord, prévoit un régime de protection spécifique pour les indications géographiques relatives aux vins.

Le titre IV comporte une série de clauses visant à interdire des mesures commerciales plus restrictives dans les relations commerciales après l'entrée en vigueur de l'Accord, la discrimination fiscale, le dumping ou encore la fraude.

Il comporte également, selon un usage constant, une clause de sauvegarde générale permettant à une partie de suspendre les réductions tarifaires ou d'augmenter les taux pour une durée limitée « en cas de dommage grave à la production nationale ou de perturbations sérieuses dans un secteur de l'économie causé par l'importation d'un produit ». Une clause de pénurie permet de prendre des mesures « lorsque l'exportation d'un produit conduit à une situation ou à un risque de pénurie grave de produits alimentaires ou essentiels ».

2. Les autres libertés

La circulation des travailleurs, le droit d'établissement et de prestation de services et la libre-circulation des capitaux font l'objet du titre V de l'accord.

Le principe de non-discrimination s'applique aux travailleurs en matière de rémunération, de conditions de travail et de licenciement et aux sociétés pour leur établissement. L'Accord prévoit des exceptions, classiques, pour les services de transport aérien, de navigation intérieure et de cabotage maritime. L'Accord n'étend pas le droit d'établissement aux travailleurs indépendants mais prévoit d'examiner cette question quatre ans après l'entrée en vigueur de l'accord.

Pour ce qui concerne les prestations de services, les Parties prennent l'engagement de libéraliser progressivement ces activités.

En matière de libre-circulation des capitaux, l'accord prévoit plusieurs délais :

- à compter de l'entrée en vigueur de l'Accord, la liberté de circulation s'applique aux investissements directs effectués dans des sociétés, aux capitaux concernant les crédits liés à des transactions commerciales ou à la prestation de services et aux prêts et crédits d'une échéance supérieure à un an. Pour les crédits d'une échéance inférieure, la libre-circulation est prévue au terme d'un délai de cinq ans ;

- deux ans après l'entrée en vigueur de l'Accord, le conseil de stabilisation et d'association examine « les moyens permettant l'application intégrale de la réglementation communautaire relative à la circulation des capitaux ».

3. Justice, liberté et sécurité

Ce domaine est l'un de ceux pour lesquels la Commission ne décerne pas de satisfecit au Monténégro dans son rapport de progrès.

Le titre VII de l'Accord y est consacré. Il prévoit une coopération étroite dans les domaines suivants :

- renforcement des institutions dans les domaines de l'administration, de l'application de la loi et de l'appareil judiciaire ;
- les visas, le contrôle des frontières, le droit d'asile et l'immigration ;
- la prévention et le contrôle de l'immigration clandestine ;
- la lutte contre le blanchiment de capitaux ;
- la lutte contre la criminalité ;
- la lutte contre le terrorisme ;
- la lutte contre la drogue.

C. LE SOUTIEN FINANCIER

Depuis 2007, le Monténégro reçoit une assistance financière au titre de l'Instrument de préadhésion, successeur du programme CARDS, sous forme d'aides non remboursables. En 2008, un total de 32,6 millions d'euros a été alloué au Monténégro. L'accent est mis sur l'administration publique, l'environnement, la gestion des frontières, le développement rural, la sécurité sanitaire des aliments, la réforme du marché du travail et le développement des activités économiques.

En application de l'accord intérimaire, le Monténégro a accès aux programmes communautaires ouverts aux États des Balkans.

Il est également éligible aux prêts de la Banque européenne d'investissement.

En application de l'article 117 de l'Accord, il est prévu qu'en cas de besoin particulier, à la demande du Monténégro, la Communauté peut examiner, en liaison avec les institutions financières internationales, la possibilité d'accorder, à titre exceptionnel, une aide financière macro-économique.

D. LA COOPÉRATION RÉGIONALE

La coopération régionale est une des priorités de l'Accord.

Dans un délai maximal de deux ans après son entrée en vigueur, le Monténégro devra signer des conventions de coopération régionale avec les autres signataires d'accords de stabilisation et d'association ou avec des pays candidats à l'adhésion.

Les principaux éléments de ces conventions, énoncés par l'Accord, sont le dialogue politique, l'établissement de zones de libre-échange, des concessions mutuelles concernant la circulation des travailleurs, le droit d'établissement, les prestations de services, les paiements courants et la circulation des capitaux ainsi que d'autres politiques relatives à la circulation des personnes, des dispositions relatives à la coopération dans des domaines couverts ou non par l'ASA, notamment dans le domaine de la justice, de la liberté, de la sécurité.

L'Accord prévoit explicitement que le Monténégro entame dès que possible des négociations avec la Turquie, en union douanière avec la Communauté, « en vue de conclure un accord avantageux pour les deux Parties instaurant une zone de libre-échange entre les parties et libéralisant le droit d'établissement et la prestation de services ».

Le Monténégro est d'ores et déjà membre du Conseil de coopération régionale, de l'initiative de coopération en Europe du Sud-est et de la zone de libre-échange centre-européenne, un accord de libre-échange centre-européen ayant été signé à Bucarest le 19 décembre 2006.

Il est certainement l'Etat de la région qui entretient les meilleures relations avec l'ensemble de ses voisins.

E. LES INSTITUTIONS

L'Accord met en place des institutions spécifiques, chargées de superviser sa mise en œuvre.

Le conseil de stabilisation et d'association est un organe de décision conjoint. Il est composé de membres du Conseil de l'UE et de la Commission et de membres du gouvernement du Monténégro. Il examine régulièrement l'application de l'accord et prend les décisions nécessaires à sa mise en œuvre.

Cette instance est le lieu privilégié du dialogue politique qui fait l'objet du titre II de l'Accord.

Le comité de stabilisation et d'association assiste le Conseil. Il prépare les réunions du conseil qui peut lui déléguer tout pouvoir.

La commission parlementaire de stabilisation et d'association est une enceinte de dialogue entre membres du Parlement européen et du Parlement monténégrin.

III. L'ADHÉSION DU MONTÉNÉGRO, QUELLE PERSPECTIVE ?

La perspective d'adhésion des États des Balkans est clairement affirmée depuis le début des années 2000 et ne fait pas débat au sein des États membres de l'Union européenne. Depuis le conseil européen de Thessalonique de 2003, la vocation européenne des États des Balkans occidentaux est clairement une perspective d'adhésion.

Cette perspective d'adhésion est vue comme un instrument majeur au service de la stabilisation de la région.

Les conditions d'adhésion, définies par les traités, qui touchent à la reprise de l'acquis communautaire, restent valables. S'y ajoute, conformément aux conclusions des conseils européens de 2006, la « capacité d'absorption » de l'Union européenne, dont le contenu n'est cependant pas précisément défini.

L'adhésion se fera en principe de façon différenciée, en fonction de l'état de convergence des différents pays vers l'union européenne mais elle dépend aussi de leur capacité à établir entre eux des relations normales et une coopération régionale.

| | Signature de l'ASA | Entrée en vigueur | Délai pour parvenir à l'association | Statut de candidat |
|--------------------|--------------------|------------------------------|-------------------------------------|--------------------|
| Albanie | 12 juin 2006 | 1 ^{er} avril 2009 | 10 ans | |
| ARY de Macédoine | 9 avril 2001 | 1 ^{er} avril 2004 | 10 ans | 16 décembre 2005 |
| Bosnie-Herzégovine | 16 juin 2008 | En cours de ratification | 6 ans | |
| Croatie | 29 octobre 2001 | 1 ^{er} février 2005 | 6 ans | 17 juin 2004 |
| Monténégro | 15 octobre 2007 | En cours de ratification | 5 ans | En cours d'examen |
| Serbie | 29 avril 2008 | Processus suspendu | 5 ans | |

En application de ces principes, la candidature du pays à l'Union européenne a été présentée par son premier ministre, M. Milo Djukanovic le 15 décembre 2008.

La crise institutionnelle, ouverte par le « non » irlandais au référendum sur le Traité de Lisbonne, à laquelle s'est ajoutée la crise économique qui a affecté brutalement les trajectoires de croissance des États européens, singulièrement de l'Est de l'Europe, conduit cependant au ralentissement du processus d'intégration des États des Balkans et à un risque de repli des États membres sur leurs difficultés internes.

Dans un contexte de débat sur la question de nouveaux élargissements avant que ne soit tranchée la question institutionnelle, la candidature du Monténégro n'a pas été immédiatement transmise par le Conseil à la Commission pour la préparation de son avis. La procédure est donc, de façon inédite, restée bloquée à ce stade. Une solution de compromis a été trouvée qui consiste dans la transmission de la demande d'adhésion par le Conseil à la Commission, cet avis ne devant être rendu qu'à l'issue d'une période relativement longue.

Votre rapporteur considère que ce ralentissement risque de fragiliser l'élan réformateur à l'œuvre dans ces pays ainsi que les partis, souvent modérés et désireux de tourner la page de la désintégration de l'ex-Yougoslavie, qui font campagne sur l'intégration européenne.

La crise économique et financière ne fera pas disparaître la question des Balkans, bien au contraire. Il importe de maintenir l'élan et la motivation pour les réformes.

Des avancées ont déjà été réalisées pour certains pays en matière de circulation des personnes et il convient d'éviter que ne s'instaure un régime de circulation à plusieurs vitesses dans la région¹, contradictoire avec l'objectif de coopération régionale.

Partisan résolu de l'adhésion des Balkans occidentaux à l'Union européenne, votre rapporteur n'en sous-estime pas pour autant les difficultés et les pré-requis. La viabilité, tant institutionnelle qu'économique de certains États reste clairement à conquérir de même que la capacité et la volonté de se tourner vers l'avenir en tournant le dos à l'esprit de revanche. Les difficultés institutionnelles de l'Union auxquelles s'ajoute la crise économique conduisent certains États membres à demander une « pause » dans l'élargissement après l'adhésion de la Croatie, d'ores et déjà programmée. Il est pourtant indispensable de maintenir une dynamique dans une région très fragile, exposée au cœur de l'Europe aux dérives nationalistes. Il ne s'agit pas de précipiter des adhésions prématurées mais de soutenir les efforts de ceux qui œuvrent pour la paix et la stabilité.

¹ Les croates sont dispensés de visas, d'autres pays pourraient disposer de facilitations à brève échéance.

CONCLUSION

Pour le Monténégro, l'intégration européenne va de pair avec le processus de construction de l'État.

Ce jeune État s'efforce de se conformer, en dépit de la faiblesse de ses capacités administratives, aux exigences formulées par l'Union et d'élaborer des normes juridiques aux standards européens. L'Union européenne doit continuer à soutenir cet effort de convergence.

Dans un environnement régional qui reste très fragile, il entretient des relations apaisées avec ses voisins.

Dans ce contexte, votre Commission vous recommande l'adhésion du présent projet de loi.

EXAMEN EN COMMISSION

La commission des affaires étrangères et de la défense a examiné le présent rapport lors de sa séance du mercredi 29 avril 2009. Un débat a suivi l'exposé du rapporteur.

M. Josselin de Rohan, président, a considéré que la corruption persistant dans les Etats des Balkans était un réel sujet de préoccupation. Intégrée à l'Union européenne en 2007, la Bulgarie ne semble pas avoir réellement progressé sur ce sujet. A la lumière de cet exemple, la perspective de l'intégration à l'Union européenne peut-elle constituer une réelle incitation à lutter contre ce fléau ? Il a souligné la nécessité de la réforme institutionnelle de l'Union européenne avant d'envisager une nouvelle vague d'adhésion.

M. André Trillard a rappelé que la population du Monténégro était peu nombreuse et estimé que la perspective d'adhésion était un puissant moteur de réformes dans cette région, ce processus devant être soutenu.

M. Yves Pozzo di Borgo a appelé à la vigilance quant au développement des réseaux mafieux et des trafics dans la région des Balkans, dans la perspective d'une ouverture des frontières.

M. Jacques Blanc a souligné la nécessité de distinguer, dans l'immédiat, la question de l'association de celle de l'adhésion. Il est demandé à la commission de se prononcer sur un accord qui ne préjuge pas de l'adhésion.

Mme Nathalie Goulet a rappelé que le Monténégro avait été exemplaire dans l'accueil des réfugiés lors du conflit du Kosovo. Elle a indiqué que les progrès du Monténégro dans la voie démocratique étaient régulièrement soulignés par le Conseil de l'Europe.

M. Didier Boulaud, rapporteur, a apporté les éléments de réponse suivants :

- la ratification d'un Accord de stabilisation et d'association ne suppose pas d'accorder au pays signataire le statut de candidat. Le cas de l'Albanie, dont l'ASA vient d'entrer en vigueur et qui n'a formulé sa candidature que très récemment, en est une illustration. La Macédoine s'est vu reconnaître le statut de candidat en 2005, mais les négociations d'adhésion ne sont pas encore ouvertes ;

- la question institutionnelle est certes une difficulté mais le processus d'adhésion est très important pour la stabilité de la région. On peut également regretter la fragmentation des Etats, qui est un produit de l'histoire. La stabilisation de la région est loin d'être définitivement assurée comme en témoignent les incidents récents au Kosovo. Au Monténégro, la situation des minorités est satisfaisante. L'Union européenne a posé des exigences particulières pour l'indépendance du pays, lesquelles ont été satisfaites ;

- la corruption est une question ancienne pour les Balkans. L'objectif de l'ASA est précisément de renforcer les normes dans ce domaine. Les attentes des populations sont très fortes, et il convient d'y répondre. Les progrès sont très liés à l'espoir d'adhérer à l'Union européenne, tandis qu'un retour en arrière serait très contre-productif.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission a alors adopté le projet de loi et proposé que ce texte fasse l'objet d'une procédure d'examen simplifiée en séance publique.

PROJET DE LOI

(Texte adopté par l'Assemblée nationale)

Article unique

Est autorisée la ratification de l'accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République du Monténégro, d'autre part (ensemble sept annexes, huit protocoles et deux déclarations), signé à Luxembourg le 15 octobre 2007, et dont le texte est annexé à la présente loi¹.

¹ Voir le texte annexé au document n° 1374 (AN – XIIIe législature)

ANNEXE - ETAT DES RATIFICATIONS

A la date d'examen du présent rapport, huit États membres, dont la France, n'avaient pas encore procédé à la ratification de l'ASA avec le Monténégro¹ :

| Partie | Ratification |
|-------------------------|---------------------|
| Allemagne | |
| Autriche | 04/07/2008 |
| Belgique | |
| Bulgarie | 19/06/2008 |
| Communautés européennes | |
| Chypre | 20/11/2008 |
| Danemark | 25/06/2008 |
| Espagne | 12/03/2009 |
| Estonie | 22/11/2007 |
| Finlande | 18/03/2009 |
| France | |
| Grèce | |
| Hongrie | 19/05/2008 |
| Irlande | |
| Italie | |
| Lettonie | 17/10/2008 |
| Lituanie | 04/03/2009 |
| Luxembourg | |
| Malte | 11/12/2008 |
| Monténégro | 14/11/2007 |
| Pays-Bas | 29/01/2009 |
| Pologne | 06/02/2009 |
| Portugal | 23/09/2008 |
| République tchèque | 19/02/2009 |
| Roumanie | 15/01/2009 |
| Royaume-Uni | |
| Slovaquie | 29/07/2008 |
| Slovénie | 28/04/2008 |
| Suède | 11/03/2009 |

¹ Source : site du Conseil de l'Union européenne