

**N° 6423<sup>3</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2011-2012

**PROJET DE LOI**

**portant approbation du Traité entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Hongrie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Etats membres de l'Union européenne) et la République de Croatie relatif à l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne et de l'Acte final, signés à Bruxelles, le 9 décembre 2011**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES  
AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,  
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(24.9.2012)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; M. Marc ANGEL, Rapporteur; Mme Nancy ARENDT, MM. Fernand BODEN, Félix BRAZ, Mme Christine DOERNER, MM. Norbert HAUPERT, Paul HELMINGER, Fernand KARTHEISER, Mmes Martine MERGEN, Lydia MUTSCH et Lydie POLFER, Membres.

\*

**I. PROCEDURE LEGISLATIVE**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères en date du 4 avril 2012.

Au cours de sa réunion du 7 mai 2012, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé M. Marc Angel comme rapporteur du projet de loi sous rubrique.

Lors de sa réunion du 4 juin 2012, la commission a eu un échange de vues avec Monsieur le Ministre des Affaires étrangères au sujet de l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 26 juin 2012.

Les annexes de l'acte d'adhésion et le Protocole relatif à certaines dispositions concernant une éventuelle cession unique à la République de Croatie d'unités de quantité attribuée délivrées au titre du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques ainsi

que la compensation y afférente, non inclus dans le projet de loi initial, ont été fournis à la Chambre des Députés le 12 juillet 2012.

En date du 24 septembre 2012, la commission a examiné l'avis du Conseil d'Etat et a adopté le présent rapport.

\*

## II. INTRODUCTION

### 1) Le processus d'élargissement de l'Union européenne

La construction européenne a apporté une période de paix et de stabilité sans précédent en Europe. La création de l'Union européenne qui a commencé en 1951, avec la signature du Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), a permis à ses membres de coopérer pacifiquement dans de nombreux domaines. Au fil des années, l'Union européenne ne s'est pas contentée d'approfondir son intégration politique et économique et de réformer son fonctionnement et ses institutions, mais elle a régulièrement accueilli de nouveaux Etats membres. En effet, le succès du projet européen a augmenté sa force d'attraction, de sorte que les pays non membres ont espéré le rejoindre. Pour ce faire, ils ont entrepris de profondes réformes dans les domaines politique et économique. Tel était notamment le cas des anciens régimes communistes de l'Europe de l'Est dont la transition vers des pays démocratiques a été accélérée par les perspectives d'adhésion à l'Union européenne. Ainsi, les élargissements de l'Union n'ont pas seulement renforcé son poids international, mais ont contribué à la démocratisation et à la stabilisation du continent.

En 1973, les Communautés européennes s'élargissent pour la première fois. Plus de dix ans après le dépôt de leur demande d'adhésion, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark deviennent membres des Communautés et rejoignent les six Etats fondateurs que sont la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. La Norvège, qui avait également signé le traité d'adhésion, refuse par référendum d'entrer dans les Communautés européennes. En 1981, la Grèce rejoint les Communautés européennes, et en 1986 ce fut au tour de l'Espagne et du Portugal. En parallèle est signé l'Acte unique européen dont l'objectif premier était de relancer le processus de construction européenne afin d'achever la réalisation du marché intérieur.

Le Traité de Maastricht entre en vigueur le 1er novembre 1993. Moins de deux ans plus tard, en janvier 1995, l'Autriche, la Suède et la Finlande rejoignent l'Union. Le peuple norvégien refuse, par voie de référendum, une deuxième fois de rentrer dans l'Union.

Le 1er mai 2004, après près de cinq années de négociations, dix Etats d'Europe centrale et orientale et de la Méditerranée, à savoir l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie, la Slovénie, Chypre et Malte, rejoignent l'Union qui passe de quinze à vingt-cinq membres. Initialement, la Roumanie et la Bulgarie faisaient partie intégrante de ce groupe de pays qui ont rejoint l'Union en 2004, mais le Conseil européen de Laeken de 2001 décida de les écarter de la première vague d'adhésion. Finalement, la Roumanie et la Bulgarie rejoignent l'Union européenne le 1er janvier 2007, portant le nombre d'Etats membres à vingt-sept.

Pendant toute cette période, l'Union européenne a continué d'améliorer les différentes étapes du processus d'adhésion. Dans ce contexte, il convient de citer d'abord le Conseil européen de Copenhague de 1993 qui a défini les critères auxquels les pays candidats devront satisfaire avant leur adhésion. Les „critères de Copenhague“ comprennent un critère politique, qui requiert la présence d'institutions stables garantissant la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection. Le critère économique prévoit l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union, alors que le critère de l'acquis se réfère à la capacité à assumer les obligations de l'adhésion, notamment à souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire. En outre, depuis le Conseil européen de Madrid de décembre 1995 les pays candidats doivent être en mesure d'appliquer les règles et les procédures communautaires. Ils doivent également préparer leur intégration en adaptant leurs structures administratives, car s'il est important que la législation européenne soit transposée dans le droit national, il est tout aussi important qu'elle soit effectivement mise en œuvre et appliquée au moyen de structures administratives et judiciaires appropriées.

Au Conseil européen de Nice de décembre 2000, un élément supplémentaire est introduit au processus de négociation. Désormais, une „feuille de route“ vise à faire avancer le processus de négociation en s’assurant que toutes les parties aux négociations s’engagent à respecter un calendrier réaliste et raisonnable. Cette feuille de route est aussi utilisée dans les négociations d’adhésion avec la Croatie et précise les conditions de clôture provisoire des trente-cinq chapitres soumis à la négociation.

Une réflexion plus profonde sur la stratégie d’élargissement a été initiée en 2006, dans le contexte du lancement des négociations d’adhésion avec la Turquie et la Croatie et suite aux „non“ français et néerlandais au traité constitutionnel. Dans ses conclusions, le Conseil européen des 15 et 16 juin 2006 a annoncé *„un débat sur tous les aspects d’élargissements ultérieurs, y compris la capacité de l’Union d’absorber de nouveaux membres et les nouveaux moyens d’améliorer la qualité du processus d’élargissement“* et a rappelé *„que le rythme de l’élargissement doit tenir compte de la capacité d’absorption de l’Union“*. Ensuite, le Conseil européen de décembre 2006 a adopté un „consensus renouvelé sur l’élargissement“, qui précise les principes directeurs de la politique d’élargissement de l’Union européenne. Le Conseil européen note qu’afin de *„permettre à l’UE 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 mobilisé par une plus grande transparence et une meilleure communication.“* Après avoir signalé que les *„dispositions régissant le processus d’adhésion [...] prévoient la stricte conditionnalité à tous les stades des négociations“*, le Conseil précise que *„les résultats des dialogues politiques et économiques seront pris en compte dans les négociations d’adhésion. 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.“*

Les sénateurs français Jacques Blanc et Didier Boulaud concluent dans leur rapport d’information sur l’adhésion de la Croatie à l’Union européenne qu’avec *„la Turquie, la Croatie est donc le premier pays candidat pour lequel les négociations sont conduites conformément au consensus renouvelé sur l’élargissement [...]“. Le processus de négociation avec la Croatie est ainsi plus exigeant que celui appliqué lors des précédents élargissements de 2004 et de 2007“*. Ceci est notamment dû à l’augmentation du nombre de chapitres de l’acquis communautaire (35 chapitres au lieu de 31 antérieurement), à la création d’un nouveau chapitre 23 „pouvoir judiciaire et droits fondamentaux“, au 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, et, finalement, la prise en compte de la capacité d’absorption.<sup>1</sup>

Rappelons qu’actuellement cinq pays, à savoir la Turquie, la Serbie, l’ancienne République yougoslave de Macédoine, l’Islande et le Monténégro, ont reçu le statut de candidat officiel. Les autres pays des Balkans occidentaux, à savoir l’Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine et le Kosovo sont des candidats potentiels à l’adhésion à l’Union européenne.

## 2) La Croatie

Le 25 juin 1991, les Croates se retirent de la Yougoslavie en invoquant leur droit d’autodétermination prévu et garanti par la Constitution yougoslave. Son indépendance a été reconnue par la Communauté européenne le 15 janvier 1992, en dépit de l’occupation d’un quart de son territoire par les forces armées serbes. Après quatre ans de guerre et un bilan humain dévastateur, l’accord de paix conclu à Dayton le 21 novembre 1995 et signé à Paris le 14 décembre suivant a mis un terme à la guerre. Le 15 janvier 1998 marque la restauration de l’intégrité territoriale du pays suite à la réintégration pacifique de la Slavonie orientale.

<sup>1</sup> Sénat français, Rapport d’information fait au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur l’adhésion de la Croatie à l’Union européenne, enregistré à la Présidence du Sénat le 14 juin 2011, page 29.



Source: Commission européenne

La Croatie, dont la capitale est Zagreb, a une superficie de 56.542 km<sup>2</sup> et une population d'environ 4,5 millions d'habitants. Appelée *Republika Hrvatska* en croate, langue officielle du pays, la République de Croatie partage des frontières communes avec la Slovénie, la Hongrie, la Serbie, la Bosnie-et-Herzégovine et le Monténégro. La population est majoritairement catholique (87,8%), mais aussi orthodoxe (4,4%) et musulmane (1,3%). Selon le recensement de la population de 2001, la minorité serbe est la plus importante (4,54% de la population), suivie par les Bosniaques (0,47%), les Italiens (0,44%), les Hongrois (0,37%), les Albanais (0,34%), les Slovènes (0,30%) et d'autres minorités (3,93%). Les droits des minorités sont régis par une loi constitutionnelle de 2002. Les chiffres relatifs aux minorités nationales cités ne sont cependant plus d'actualité, notamment en raison du retour des réfugiés et des personnes déplacées. La Commission européenne note à ce sujet que les autorités croates ont enregistré un total de 132.872 personnes, appartenant à la minorité serbe, qui sont retournées en Croatie, soit environ la moitié de celles qui ont fui le pays jusqu'en 1995. Mais seulement 54% de ces personnes y restent de façon définitive.<sup>2</sup> Notons que le gouvernement croate soutient ces retours, notamment en ayant mis en place des programmes d'aide au logement permettant l'octroi d'habitations aux rapatriés.

<sup>2</sup> Commission Staff Working Paper: Croatia 2011 Progress Report, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012 [SEC (2011) 1200 du 12 octobre 2011], page 13.

La Constitution du 22 décembre 1990, qui a instauré un régime de type semi-présidentiel, a été révisée à plusieurs reprises. Ainsi, la révision constitutionnelle du 28 février 2001 a renforcé le caractère parlementaire du régime, notamment en réduisant les pouvoirs présidentiels, et a supprimé la Chambre haute du Sabor (Chambre des Comitats). Depuis cette date, le pouvoir législatif est exercé par un Parlement monocaméral, le *Hrvatski Sabor*. Selon la Constitution croate, le nombre de députés n'est pas inférieur à 100 et pas supérieur à 160. Les députés sont élus au suffrage universel, direct et égal et au scrutin secret pour une période de quatre ans.

Après les élections législatives de décembre 2011, le Parlement croate est composé de 151 députés, dont 140 députés ont été élus dans les dix circonscriptions représentant le territoire de la Croatie. Trois députés ont été élus par les Croates de l'étranger, alors que huit députés représentant les minorités ethniques ont été élus dans une circonscription unique couvrant l'entièreté du territoire. Ces dernières élections se sont soldées par une défaite de l'Union démocratique croate (HDZ) et une victoire de l'Alliance pour le changement (KUKURIKU) regroupant quatre partis, à savoir le Parti social-démocrate (SDP, 66 sièges), le Parti populaire croate-Libéraux démocrates (HNS, huit sièges), l'Assemblée démocratique de l'Istrie (IDS, trois sièges) et le Parti croate des retraités (HSU, trois sièges). Dix jours après les élections, le 14 décembre, le Président de la Croatie, Monsieur Ivo Josipović, a nommé Monsieur Zoran Milanović comme Premier ministre. Les priorités du gouvernement restent cependant inchangées, comprenant notamment la mise en œuvre des engagements pris vis-à-vis de l'Union européenne et l'adoption de mesures nécessaires pour faire face à la situation économique dégradée.

La défaite du HDZ, qui, hormis la période de 2000 à 2003, était à la tête du gouvernement depuis l'indépendance du pays, se situe dans le contexte de la gestion de la crise économique et de plusieurs affaires de corruption. C'est déjà en juillet 2009 que le Premier ministre croate de l'époque, Monsieur Ivo Sanader, a été contraint de démissionner suite à des allégations de corruption et d'abus de pouvoir. Les accusations de corruption visant l'ancien Premier ministre ont cependant continué à ternir l'image de la HDZ après son départ. Monsieur Sanader a fui la Croatie en décembre 2010 et a été arrêté par les autorités autrichiennes qui l'ont extradé vers la Croatie en juillet 2011, où il est jugé dans plusieurs affaires de corruption.

Le pouvoir exécutif est partagé entre le Président et le gouvernement. Le Président est élu pour cinq ans au suffrage universel direct à deux tours. Il n'est rééligible qu'une fois. Les dernières élections présidentielles eurent lieu en décembre 2009 et en janvier 2010. Ivo Josipović, candidat du Parti social-démocrate, a remporté, le 10 janvier 2010, le 2<sup>e</sup> tour de l'élection présidentielle avec 60,26% des suffrages, battant son adversaire, Milan Bandić, Maire de Zagreb. Ainsi, la Croatie a connu l'alternance politique et a vécu des périodes de cohabitation dans lesquelles le Président et le Premier ministre n'appartenaient pas au même parti politique.

Membre de l'ONU depuis 1992, la Croatie a adhéré à l'OTAN en avril 2009. L'adhésion à l'OTAN, tout comme l'adhésion à l'Union européenne, sont des objectifs essentiels de la politique étrangère de la Croatie. Notons qu'après la guerre, la Croatie a également cherché à se rapprocher de ses voisins. Généralement, il est reconnu que la Croatie entretient de bonnes relations avec ses voisins, même si des tensions surgissent de temps en temps. Ceci concerne notamment le contentieux frontalier entre la Croatie et la Slovénie ou bien encore le différend bancaire, lié à l'écèlement de l'ex-Yougoslavie, qui oppose les deux pays sur la Ljubljanska Banka. Les déclarations et visites officielles des présidents serbe et croate ont permis de franchir une nouvelle étape dans le processus de réconciliation et de normalisation engagé entre les pays. Citons à titre d'exemple le déplacement du Président serbe Boris Tadić en novembre 2010 à Vukovar, où il a présenté ses excuses pour les crimes commis par les forces serbes. Cependant, depuis l'élection du nouveau Président serbe Tomislav Nikolić les relations entre la Serbie et la Croatie se sont détériorées.

### **3) Le processus d'adhésion de la Croatie à l'Union européenne**

En déclarant que tous les pays participant au processus de stabilisation et d'association sont des „candidats potentiels“ à l'adhésion à l'Union européenne, le Conseil européen de Feira de juin 2000 a ouvert le chemin pour l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne. En novembre de la même année, le sommet de Zagreb lance le processus de stabilisation et d'association pour cinq pays du sud-est de l'Europe, dont la Croatie.

Le 29 octobre 2001, la Croatie signe un accord de stabilisation et d'association avec l'Union européenne. Cet accord est ratifié par le Luxembourg le 30 juin 2003 et il entre en vigueur le 1<sup>er</sup> février 2005. Au fil des années, l'Union européenne a fourni de l'assistance financière à la Croatie par le biais

de différents instruments. De 2000 à 2004, la Croatie a reçu 278,8 millions d'euros dans le cadre du programme CARDS, alors qu'en 2005 et 2006 252 millions d'euros lui étaient alloués au titre des programmes PHARE, ISPA et SAPARD. Depuis 2007, la Croatie a bénéficié des aides financières de l'instrument d'aide de préadhésion (IAP) qui a remplacé les anciens dispositifs en vigueur durant la période 2000-2006. Dans ce cadre, la Croatie a reçu une allocation financière de 589,9 millions d'euros pour la période de 2007 à 2010.

Le 21 février 2003, la Croatie présente sa candidature à l'adhésion à l'Union européenne. Le statut de candidat est confirmé par le Conseil européen de juin 2004, deux mois après l'avis favorable de la Commission européenne. Le Conseil européen de décembre 2004 fixe au 17 mars 2005 le début des négociations, qu'il subordonne à la coopération sans réserve de la Croatie avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie (TPIY). Un jour avant cette échéance, le 16 mars 2005, le Conseil de l'Union européenne a adopté le cadre de négociation avec la Croatie, mais a décidé de reporter l'ouverture des négociations, faute d'une coopération pleine de la Croatie avec le Tribunal de La Haye. Dans ses conclusions, le Conseil a réaffirmé *„l'engagement de l'Union européenne en faveur de l'adhésion de la Croatie“* et a fait savoir que la *„conférence intergouvernementale bilatérale sera convoquée d'un commun accord dès que le Conseil aura constaté que la Croatie coopère pleinement avec le TPIY.“* La procureure générale du TPIY, Madame Carla Del Ponte, ayant déclaré le 3 octobre 2005 que la Croatie coopère pleinement avec cette juridiction, le Conseil de l'Union européenne constate, le même jour, que la Croatie respecte désormais la totalité des conditions préalables au lancement des négociations et entame immédiatement le processus.

La phase de „screening“, à savoir l'examen détaillé des différents chapitres de l'acquis communautaire, a débuté le 20 octobre 2005. L'objet de cet examen est d'expliquer l'acquis aux pays candidats et de déterminer avec eux quels sont les domaines où des problèmes pourraient surgir. La Commission établit un rapport de screening sur chaque chapitre de l'acquis, qui sert de base à l'ouverture du processus de négociation proprement dit. Le pays candidat soumet une position de négociation. Ensuite, la Commission soumet un projet de position commune au Conseil, qui adopte finalement une position commune autorisant l'ouverture des chapitres. La phase de „screening“ a duré une année et prit fin en octobre 2006.

Entre-temps, le 20 février 2006, le Conseil adopte le premier partenariat pour l'adhésion avec la Croatie visant à aider la Croatie sur son chemin de réformes en vue de l'adhésion à l'Union européenne. Le 12 juin 2006, la première conférence d'adhésion au niveau ministériel a lieu avec l'ouverture officielle et la clôture provisoire du premier chapitre (science et recherche) des négociations d'adhésion. Après deux ans de négociations, l'Union européenne adopte en février 2008 un nouveau partenariat pour l'adhésion avec la Croatie.

La dernière ligne droite des négociations d'adhésion entre l'Union européenne et la Croatie est entamée le 30 juin 2010 avec l'ouverture des trois derniers chapitres thématiques de négociation. Le 22 décembre 2010 trois chapitres supplémentaires sont clôturés provisoirement portant le nombre total de chapitres clôturés provisoirement à 28 sur un total de 35 chapitres.

Lors de la treizième réunion de la conférence d'adhésion au niveau ministériel, le 30 juin 2011, les Etats membres de l'UE ont décidé de clôturer les négociations d'adhésion. Tenant compte de l'expérience faite dans le passé, un certain nombre d'Etats membres ont toutefois lié leur accord à la mise en place d'un mécanisme de suivi renforcé afin de surveiller la poursuite des réformes jusqu'à l'adhésion prévue en 2013. Ce mécanisme concerne notamment le chapitre 23 (Pouvoir judiciaire et droits fondamentaux) dans le cadre duquel l'Union européenne avait fixé dix *benchmarks* de clôture en matière de réforme judiciaire, de lutte contre la corruption et la criminalité organisée, de droits fondamentaux et de coopération avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. La possibilité est prévue de prendre des mesures appropriées à l'encontre de la Croatie au cas où des problèmes seraient mis en évidence durant la période de préadhésion.

Ensuite, la Commission européenne émet son avis positif sur l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne le 12 octobre 2011. Le Parlement européen donne son approbation à l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne en adoptant une résolution en ce sens le 1er décembre 2011 (564 voix pour, 38 voix contre et 32 abstentions).<sup>3</sup> Dans une deuxième résolution, votée le même jour,<sup>4</sup> le

3 Résolution législative du Parlement européen du 1er décembre 2011 sur le projet de décision du Conseil de l'Union européenne relative à l'admission de la République de Croatie à l'Union européenne.

4 Résolution du Parlement européen du 1er décembre 2011 sur la demande d'adhésion de la Croatie à l'Union européenne.

Parlement rejoint les Etats membres en considérant, au sujet du mouvement de réforme, „*qu'il s'agit là d'un processus inachevé, qui doit être poursuivi avec la même vigueur et la même détermination après la conclusion des négociations d'adhésion et au-delà de cette dernière*“. Le Parlement européen souligne par ailleurs „*la nécessité d'accorder une attention toute particulière aux engagements pris dans les domaines de la justice, des affaires intérieures et des droits fondamentaux [...] ainsi qu'aux engagements pris dans le domaine de la politique de concurrence*“ et estime „*qu'il est important que la Croatie enregistre des résultats positifs dans ces domaines avant son adhésion*“.

Le traité d'adhésion de la Croatie à l'Union européenne a été signé le 9 décembre 2011 à Bruxelles. Conformément à la législation croate, le gouvernement croate a dû organiser un référendum juridiquement contraignant. Le 22 janvier 2012 ce référendum a eu lieu et les électeurs croates ont voté à hauteur de 66,27% pour l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne. Le taux de participation était de 43,5%, comparé à 54% aux dernières élections parlementaires en décembre 2011. L'adhésion est prévue pour le 1er juillet 2013, après ratification dans chacun des Etats membres et en Croatie. Selon des informations de la Commission européenne, les onze Etats membres suivants ont ratifié le traité d'adhésion à ce jour: Autriche, Bulgarie, Chypre, République tchèque, Hongrie, Italie, Lettonie, Lituanie, Malte, Roumanie, Slovaquie. Le 9 mars 2012, le Parlement croate a approuvé à l'unanimité le traité d'adhésion.

Il y a lieu de préciser que l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne n'entraîne pas automatiquement son entrée dans la zone euro qui n'intervient que si un Etat membre remplit les conditions spécifiques prévues à cet effet. En ce qui concerne l'espace Schengen, l'article 4 de l'acte d'adhésion prévoit des dispositions qui sont automatiquement contraignantes pour la Croatie dès son adhésion et des mesures qui ne sont contraignantes que suite à une décision du Conseil. L'application de l'acquis de Schengen par la Croatie est contraignante pour celle-ci et s'y applique à compter de la date d'adhésion. Cependant, l'entrée dans l'espace Schengen ne peut se faire qu'après une décision du Conseil, conformément aux procédures de Schengen applicables et compte tenu d'un rapport de la Commission confirmant que la Croatie continue de respecter les engagements pertinents pour l'acquis de Schengen.

#### **4) Les relations entre le Luxembourg et la Croatie**

L'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique souligne l'importance du Luxembourg dans le processus d'adhésion des nouveaux Etats membres en général et de la Croatie en particulier. Le Luxembourg a appuyé le processus d'élargissement de l'Union européenne depuis ses débuts et a veillé tout au long des négociations à ce que les principes du mérite propre et de l'évaluation objective de la transposition de la législation communautaire par la Croatie soient scrupuleusement respectés.

Le Luxembourg a également soigné ses relations bilatérales avec la Croatie et a contribué à des projets dans les domaines de l'assistance économique et technique, de la formation ainsi que de l'aide humanitaire. Le renforcement des relations bilatérales a notamment conduit à l'accréditation en 2011 d'un ambassadeur luxembourgeois en Croatie avec résidence à Luxembourg et à une visite officielle en Croatie effectuée par Son Altesse Royale le Grand-Duc en juin 2010.

En juin 2012, une délégation de la Chambre des Députés, conduite par son Président Monsieur Laurent Mosar, a effectué une visite officielle en Croatie.

Les relations économiques entre le Luxembourg et la Croatie sont peu développées. Le niveau des échanges commerciaux entre les deux pays est plutôt faible, même si la Croatie est le deuxième partenaire commercial du Luxembourg situé dans la région des Balkans occidentaux (après la Slovaquie). Les exportations vers la Croatie, se situant autour des 4,5 millions d'euros, sont stables depuis quelques années, alors que les importations en provenance de la Croatie sont en hausse depuis 2004 pour atteindre un niveau record de 9,3 millions d'euros en 2009 et 2,3 millions d'euros en 2010.

#### **5) Rapports de suivi**

Les rapports de suivi élaborés par la Commission permettent aux Etats membres de l'Union européenne de surveiller les progrès des pays candidats accomplis dans la mise en œuvre de l'acquis communautaire, non seulement dans leur législation respective, mais aussi dans la pratique. C'est en octobre 2011, dans le cadre de la publication de son „paquet élargissement“, que la Commission euro-

péenne a élaboré un rapport de suivi complet sur la Croatie.<sup>5</sup> Six mois plus tard, dans son rapport de suivi sur les préparatifs d'adhésion de la Croatie,<sup>6</sup> publié le 24 avril 2012, la Commission s'est concentrée sur les domaines de la politique de concurrence, du pouvoir judiciaire et des droits fondamentaux, ainsi que celui de la liberté, de la sécurité et de la justice. Complétons que l'article 36 de l'acte d'adhésion prévoit la présentation d'un rapport de suivi complet à l'automne 2012.

Le rapport d'octobre 2011 informe, de façon générale, que la Croatie continue de remplir les critères politiques, qu'elle dispose d'une économie de marché viable, qui devrait être en mesure de faire face aux pressions concurrentielles et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union et qu'elle a atteint un degré élevé d'alignement sur les règles de l'UE dans la plupart des secteurs. Dans le rapport d'avril 2012, la Commission conclut que la Croatie est globalement sur la bonne voie dans ses préparatifs d'adhésion et qu'elle a atteint un niveau très élevé d'alignement de sa législation sur l'acquis.

Dans le cadre de l'examen des critères politiques, le rapport fait état du renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit. En ce qui concerne plus particulièrement le domaine du pouvoir judiciaire, la Commission signale que les réformes entreprises ont contribué au renforcement de l'indépendance de l'appareil judiciaire ainsi qu'à son efficacité. Elle conclut cependant que les efforts déployés doivent être poursuivis, ce qui est de nouveau confirmé par le rapport de suivi d'avril 2012. Dans celui-ci, la Commission estime que des améliorations sont nécessaires en matière de mise en œuvre du système transitoire de nomination des juges. Est visé notamment une évaluation plus transparente des épreuves orales, en accordant une attention particulière à l'égalité de traitement de tous les candidats. Le Conseil supérieur des juges et le Conseil supérieur des procureurs doivent être dotés de ressources administratives supplémentaires pour fonctionner de manière plus efficace. Il convient par ailleurs de veiller à ce que les juridictions supérieures, y compris la Cour suprême, soient suffisamment équipées pour faire face à l'augmentation disproportionnée des affaires en cours de jugement.

Des progrès notables ont également été réalisés en matière de lutte contre la corruption. Dans son rapport d'avril 2012, la Commission précise qu'un cadre juridique et institutionnel adéquat est toujours en place en matière de lutte contre la corruption et la criminalité organisée et que des résultats continuent d'être enregistrés en termes de mise en œuvre. Ainsi, les organes chargés de faire appliquer la loi restent actifs, notamment dans les affaires de haut niveau. La Commission ajoute cependant que la vigilance s'impose en ce qui concerne la corruption au niveau local, en particulier dans les affaires de passation de marchés. Par ailleurs, il y a lieu d'accorder une plus grande attention au système de contrôle du classement sans suite des affaires pénales par le procureur.

Les droits de l'homme sont généralement bien respectés. De nouvelles avancées ont été réalisées dans ce domaine ainsi que dans celui de la protection des minorités. Toutefois, la Commission est d'avis, dans son rapport d'avril 2012, que les dispositions juridiques existantes doivent être appliquées avec davantage de fermeté. En ce qui concerne plus particulièrement la protection des minorités, il est précisé que la mise en œuvre de mesures en leur faveur s'est poursuivie, notamment de la loi constitutionnelle sur les droits des minorités nationales. Huit parlementaires représentant les minorités nationales ont été élus lors des dernières élections de décembre 2011. Malgré ces progrès, la Croatie est invitée à continuer d'encourager un esprit de tolérance à l'égard des minorités, en particulier des Serbes de Croatie, et de prendre des mesures appropriées pour protéger les personnes toujours susceptibles de faire l'objet de menaces ou d'actes de discrimination, d'hostilité ou de violence. Le rapport aborde également la situation des Roms, qui restent confrontés à des problèmes d'accès dans les domaines de l'éducation, de la protection sociale, des soins de santé et de l'emploi.

La Croatie continue de coopérer avec le Tribunal pénal international pour l'ex-Yougoslavie. Faisant suite à la demande du bureau du procureur du TPIY, la task force interservices mise en place par le gouvernement a exploré de nouvelles pistes importantes dans le cadre de son enquête visant à localiser et à retrouver les documents manquants concernant l'utilisation de l'artillerie. La Croatie n'a toutefois pas été en mesure de produire tous les documents militaires manquants. Selon le rapport de 2012, aucune avancée particulière en la matière n'a pu être obtenue.

5 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: „Stratégie d'élargissement et principaux défis 2011-2012“ [COM(2011) 666 du 12 octobre 2011]; Commission Staff Working Paper: Croatia 2011 Progress Report, accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012 [SEC (2011) 1200 du 12 octobre 2011].

6 Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil: „Rapport de suivi sur les préparatifs d'adhésion de la Croatie“ [COM(2012) 186 du 24 avril 2012].

En ce qui concerne les critères économiques, la Croatie est considérée comme une économie de marché viable, qui devrait être en mesure de faire face aux pressions concurrentielles et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union. Selon les chiffres d'Eurostat concernant l'année 2011, la Croatie affiche un PIB par habitant inférieur d'environ 40% à la moyenne des pays membres de l'Union européenne et se situe ainsi devant la Lettonie, la Roumanie et la Bulgarie, ces deux derniers ayant un PIB par habitant qui se situe en dessous des 50% de la moyenne européenne. L'économie croate était en récession en 2009 et en 2010, avant de connaître, en 2011, une légère reprise. Cette modeste reprise est due à un bon résultat de l'industrie touristique, qui représente approximativement un cinquième du PIB croate. En 2011, 11,45 millions de touristes ont visité la Croatie. La bonne évolution du secteur se poursuit en 2012, les arrivées dans les huit premiers mois de l'année ayant augmenté de 4,2% par rapport à 2011.

La Commission européenne note dans son rapport de suivi d'octobre 2011 que la politique macro-économique a globalement permis de faire face aux défis posés par la récession. La banque centrale est parvenue à préserver le taux de change par rapport à l'euro et la stabilité financière tout en maintenant une politique monétaire souple étant donné que les pressions inflationnistes sous-jacentes sont restées limitées. Le secteur bancaire, qui est largement entre les mains de capitaux étrangers, dispose de solides fonds propres et a résisté aux chocs de la crise. Il convient finalement de noter que les finances publiques se sont détériorées suite à la crise économique. Il en est de même du niveau du chômage, dont le taux a atteint 14,3% au premier trimestre 2011.

Le rapport de la Commission d'avril 2012 souligne, de façon générale, que la Croatie a atteint un très bon niveau d'alignement sur l'acquis communautaire dans la plupart des secteurs. Les préparatifs d'adhésion sont presque achevés dans dix domaines, à savoir la libre circulation des travailleurs, le droit des sociétés, les droits de propriété intellectuelle, les services financiers, la politique économique et monétaire, les statistiques, les réseaux transeuropéens, la science et la recherche, l'éducation et la culture, ainsi que la politique étrangère, de sécurité et de défense. Dans quatorze domaines dans lesquels la Croatie a atteint un très bon niveau d'alignement, un nombre limité d'efforts supplémentaires est nécessaire. Il s'agit des chapitres sur la libre circulation des marchandises, la libre circulation des capitaux, les marchés publics, la société de l'information et les médias, la politique des transports, l'énergie, la fiscalité, la politique sociale et l'emploi, la politique des entreprises et la politique industrielle, la protection des consommateurs et la santé, l'union douanière, les relations extérieures, le contrôle financier et les dispositions financières et budgétaires. Finalement, la Commission a isolé six domaines au sujet desquels la Croatie est parvenue à un niveau généralement satisfaisant d'alignement, rendant nécessaire un regain d'efforts. Sont concernés le droit d'établissement et la libre prestation de services, l'agriculture et le développement rural, la sécurité alimentaire et les politiques vétérinaire et phytosanitaire, la pêche, la politique régionale et la coordination des instruments structurels et l'environnement.

## 6) Conclusions

Les femmes et les hommes politiques croates ont fait de l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne une priorité politique. Il s'agit d'un consensus national partagé par les principaux partis politiques du pays. La Croatie a fait beaucoup d'efforts et a réalisé des progrès dans plusieurs domaines clés. Ne citons que la réconciliation avec la Serbie et la mise en place de bonnes relations avec tous les pays de la région, la collaboration avec le TPIY, et finalement la mise en place de réformes répondant aux exigences de l'Union européenne.

La Croatie est un pays stable, dont l'économie, malgré les effets de la crise économique, est une des plus dynamiques de la région. En votant pour l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne lors du référendum, les électeurs croates ont souligné de partager l'enthousiasme européen affiché par leur classe politique.

En ratifiant le traité d'adhésion, le Luxembourg envoie un signal fort aux autres pays des Balkans occidentaux concernés et réaffirme la perspective européenne de ces pays. L'adhésion de la Croatie peut servir d'exemple aux autres pays candidats et constitue un facteur stabilisant dans la région, permettant de contrecarrer des tendances nationalistes.

### III. PRINCIPALES DISPOSITIONS DU TRAITE

Le projet de loi sous rubrique vise la ratification par le Luxembourg du traité d'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne. Le traité d'adhésion qui est composé de quatre articles se réfère à un acte d'adhésion dans lequel sont détaillées les conditions d'adhésion et les adaptations à apporter aux différents traités sur lesquels l'Union est fondée. Ce dernier comporte cinquante-cinq articles et est complété par neuf annexes. Font également partie intégrante du traité le Protocole relatif à certaines dispositions concernant une éventuelle cession unique à la Croatie d'unités de quantité attribuée délivrées au titre du protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques ainsi que la compensation y afférente, l'acte final avec quatre déclarations et un échange de lettres entre l'Union européenne et la République de Croatie.

#### Les mesures transitoires

L'adhésion implique l'acceptation intégrale de l'acquis communautaire par la Croatie, tout en lui accordant des exceptions sous la forme de mesures transitoires afin qu'elle puisse adapter progressivement ses politiques internes et ses infrastructures. Les dérogations temporaires sont strictement encadrées pour qu'elles n'entravent pas le bon fonctionnement du marché intérieur ou n'aboutissent pas à des distorsions de la concurrence.

Il y a lieu de souligner que des mesures transitoires peuvent également être invoquées par les Etats membres actuels. En effet, bien que les dispositions relatives au marché intérieur et aux quatre libertés de circulation (marchandises, personnes, services et capitaux) s'appliquent dès l'adhésion de la Croatie, les Etats membres actuels peuvent introduire, conformément au point 2 de l'annexe V, jusqu'à la fin d'une période de deux ans suivant la date d'adhésion, des mesures nationales, ou des mesures résultant d'accords bilatéraux, qui réglementent l'accès des ressortissants croates à leur marché du travail. Les Etats membres actuels peuvent continuer à appliquer ces mesures jusqu'à la fin de la période de cinq ans suivant la date d'adhésion. Un Etat membre, dans le cas où son marché du travail subit ou est menacé de subir des perturbations graves, peut maintenir des mesures nationales ou des mesures résultant d'accords bilatéraux au-delà de la période de cinq ans, après en avoir averti la Commission, et ce jusqu'à sept ans après l'adhésion. Cependant, avant la fin de la période de deux ans suivant l'adhésion, le Conseil, sur base d'un rapport de la Commission, réexaminera le fonctionnement des dispositions transitoires. Ensuite, les Etats membres feront savoir à la Commission s'ils continuent d'appliquer des mesures nationales ou des mesures résultant d'accords bilatéraux.

Enfin, dans les sept ans qui suivent l'adhésion, un Etat membre, qui n'a pas eu recours à ces mesures dérogatoires et qui subit ou prévoit des perturbations sur son marché du travail qui pourraient menacer gravement le niveau de vie ou d'emploi dans une région ou dans une profession donnée, peut en aviser la Commission et les autres Etats membres en leur fournissant toutes les indications pertinentes. Sur la base de ces indications, l'Etat membre en question peut demander à la Commission de déclarer que l'application des articles 1er à 6 du règlement (UE) n° 492/2011, relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de l'Union européenne, est totalement ou partiellement suspendue afin d'assurer le rétablissement de la situation dans ladite région ou profession. La Commission décide de la suspension ainsi que de la durée et de la portée de cette suspension, au plus tard deux semaines après avoir été saisie de la demande, et informe le Conseil de sa décision. Dans tous les cas, lorsque des mesures transitoires sont appliquées par les Etats membres actuels, la Croatie peut maintenir en vigueur des mesures équivalentes en ce qui concerne les ressortissants de l'Etat membre ou des Etats membres en question.

D'autres dispositions transitoires sont prévues dans les domaines de la libre circulation des marchandises, de la libre circulation des capitaux, de l'agriculture, de la sécurité sanitaire des aliments et de la politique vétérinaire et phytosanitaire, de la pêche, de la politique des transports, de la fiscalité, de la liberté, de la sécurité et de la justice, ainsi que de l'environnement.

#### Le mécanisme de suivi renforcé et les clauses de sauvegarde

Une des nouveautés de ce traité d'adhésion est la mise en place d'un mécanisme de suivi renforcé. Celui-ci est le résultat d'un compromis entre les Etats membres, ayant permis, d'un côté, de clôturer les négociations d'adhésion et de faire avancer le processus d'adhésion, et, de l'autre côté, de mettre en place une surveillance de la poursuite des réformes jusqu'au moment de l'adhésion. Répétons que conformément à l'article 36 de l'acte d'adhésion, le suivi concerne en particulier „les engagements pris

par la Croatie dans le domaine du pouvoir judiciaire et des droits fondamentaux (annexe VII), y compris sur la question de savoir si elle continue d'enregistrer de bons résultats en matière de réforme judiciaire et d'efficacité du système judiciaire, de traitement impartial des affaires de crimes de guerre et de lutte contre la corruption“, le „domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice, notamment s'agissant de la mise en œuvre et de l'application des exigences de l'Union à l'égard de la gestion des frontières extérieures, de la coopération policière, de la lutte contre la criminalité organisée et de la coopération judiciaire en matière civile et pénale“, ainsi que les engagements de la Croatie „dans le domaine de la politique de concurrence, y compris en ce qui concerne la restructuration du secteur de la construction navale (annexe VIII) et du secteur sidérurgique (annexe IX)“. L'article 36 du traité régit en outre les modalités du suivi à effectuer par la Commission et stipule que le „Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, peut prendre toutes les mesures appropriées si des sujets de préoccupation sont mis en évidence au cours du processus de suivi. Ces mesures ne sont maintenues que pendant la durée strictement nécessaire et, en tout état de cause, sont levées par le Conseil, statuant selon la même procédure, lorsque les sujets de préoccupation constatés ont effectivement été réglés.“

Le mécanisme de suivi permet donc de s'assurer que la Croatie ne relâchera pas ses efforts de réforme. Dans ce cadre, il y a lieu de rappeler l'avis de la Commission concernant l'adhésion de la Croatie dans lequel la „Commission considère que la Croatie répond aux critères politiques et estime qu'elle devrait pouvoir satisfaire aux critères économiques comme à ceux de l'acquis et être prête à adhérer à la date du 1er juillet 2013.“

De surcroît, comme cela a été le cas lors du précédent élargissement, le traité d'adhésion contient une clause générale de sauvegarde économique, une clause de sauvegarde concernant le marché intérieur et une clause de sauvegarde dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité (articles 37, 38 et 39 de l'acte d'adhésion).

### **Les dispositions financières**

Pour la première année suivant l'adhésion, l'Union européenne apporte à la Croatie une aide financière temporaire („facilité transitoire“) pour développer et renforcer sa capacité administrative et judiciaire à mettre en œuvre et à faire respecter le droit de l'Union européenne et à favoriser l'échange de bonnes pratiques entre pairs. Une facilité Schengen est créée en tant qu'instrument temporaire pour aider la Croatie entre la date d'adhésion et la fin de l'année 2014 à financer des actions aux nouvelles frontières extérieures de l'Union européenne en vue de l'application de l'acquis de Schengen et des contrôles aux frontières extérieures. Outre cela, une facilité de trésorerie est créée en tant qu'instrument temporaire pour aider la Croatie entre la date d'adhésion et la fin de l'année 2014 à améliorer la trésorerie du budget national. Dans le cadre des fonds structurels et du Fonds de cohésion un montant total de 449,4 millions d'euros est mis à la disposition de la Croatie pour 2013. Un tiers de ce montant est réservé au Fonds de cohésion.

### **Les dispositions institutionnelles**

Avec l'adhésion de la Croatie, le nombre de membres du Parlement européen est accru de douze membres croates, pour la période allant de la date d'adhésion à la fin de la législature 2009-2014. Ainsi, le nombre total de membres du Parlement européen sera porté à 766 députés. L'article 21 de l'acte d'adhésion prévoit la nomination d'un ressortissant croate à la Commission à compter de la date d'adhésion. Le nouveau membre de la Commission est nommé par le Conseil statuant à la majorité qualifiée et d'un commun accord avec le Président de la Commission, après consultation du Parlement européen.

Pour les délibérations du Conseil de l'Union européenne et du Conseil européen qui requièrent une majorité qualifiée, sept voix sont attribuées à la Croatie. Les délibérations sont alors acquises si elles ont recueilli au moins 260 voix exprimant le vote favorable de la majorité des membres, lorsque, en vertu des traités, elles doivent être prises sur proposition de la Commission européenne. Dans les autres cas, les délibérations sont acquises si elles ont recueilli au moins 260 voix exprimant le vote favorable d'au moins deux tiers des membres. Un membre du Conseil européen ou du Conseil peut, comme d'habitude, demander que, lorsqu'un acte est adopté par le Conseil européen ou par le Conseil à la majorité qualifiée, il soit vérifié que les Etats membres constituant cette majorité qualifiée représentent au moins 62% de la population totale de l'Union. S'il s'avère que cette condition n'est pas remplie, l'acte en cause n'est pas adopté.

L'acte d'adhésion prévoit par ailleurs des adaptations en ce qui concerne la composition de la Cour de justice, de la Banque européenne d'investissement, du Comité économique et social et du Comité des régions.

\*

#### IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 26 juin 2012, le Conseil d'Etat marque son approbation au texte du projet de loi sous rubrique, après avoir indiqué qu'il n'a pas d'observation à formuler, ni en ce qui concerne le fond, ni en ce qui concerne la forme.

\*

#### V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

\*

#### PROJET DE LOI

**portant approbation du Traité entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Hongrie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Etats membres de l'Union européenne) et la République de Croatie relatif à l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne et de l'Acte final, signés à Bruxelles, le 9 décembre 2011**

**Article unique.**– Sont approuvés

- le Traité entre le Royaume de Belgique, la République de Bulgarie, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Hongrie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la Roumanie, la République de Slovénie, la République slovaque, la République de Finlande, le Royaume de Suède et le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Etats membres de l'Union européenne) et la République de Croatie relatif à l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne;
  - l'Acte final;
- signés à Bruxelles, le 9 décembre 2011.

Luxembourg, le 24 septembre 2012

*Le Rapporteur,*  
Marc ANGEL

*Le Président,*  
Ben FAYOT