

ANNUAIRE FRANÇAIS
DE
RELATIONS
INTERNATIONALES

2014

Volume XV

**PUBLICATION COURONNÉE PAR
L'ACADÉMIE DES SCIENCES MORALES ET POLITIQUES**

(Prix de la Fondation Edouard Bonnefous, 2008)



Université Panthéon-Assas
Centre Thucydide

L'ADHÉSION DE LA CROATIE A L'UNION EUROPÉENNE ET LE RÔLE DE LA FRANCE

PAR

MARC GJIDARA (*)

Il serait inexact de dire que la cause de la Croatie ait été d'emblée bien perçue dans les milieux officiels en France. Une sous-information persistante et une constante propagande hostile et falsificatrice ont contribué à entretenir des préjugés et des dénis qui n'ont que trop longtemps sévi. La première initiative française positive au sein du Conseil des ministres européen, en août 1991, a conduit à la mise en place de la Commission d'arbitrage (dite « Commission Badinter ») composée des présidents des Cours constitutionnelles allemande, italienne, espagnole, belge et française, qui a rendu 15 Avis entre 1991 et 1993, dont le premier, datant du 7 décembre 1991, a constaté que l'ex-Yougoslavie était « engagée dans un processus de dissolution » à la suite des guerres d'agression et de conquête imposées à la Croatie en 1991 puis à la Bosnie-Herzégovine (1). Cette Commission et cet Avis ont ouvert la voie à la reconnaissance de la Croatie par les Communautés européennes, qui en ont admis le principe le 16 décembre 1991, non pas « prématurément » comme l'ont prétendu certains, mais après six mois de destructions massives, de tueries et de déportations des populations civiles, dont le souvenir (notamment celui de la ville martyre de Vukovar) a été trop vite effacé de la mémoire collective européenne. L'Allemagne, qui ne fut que le septième pays à reconnaître le jeune Etat croate, l'a fait dès le 19 décembre, suivie, le 13 janvier 1992, par le Vatican, qui a précédé de deux jours les autres Etats membres des Communautés européennes.

Le long cheminement de la Croatie vers l'Europe a débuté après la chute du Mur de Berlin, avec les premières élections libres et pluripartites en 1990, elles-mêmes suivies – après l'échec des propositions croates de « confédéralisation » et à la suite des premières provocations armées et violences meurtrières – du référendum d'indépendance du 19 mai 1991, approuvé par 94,17% des votants représentant 83,56% du corps électoral. C'est l'époque où les drapeaux et l'hymne européens étaient invariablement associés aux drapeaux et hymne nationaux, les enquêtes révélant que la population aspirait alors à 80%

(*) Professeur émérite à l'Université Panthéon-Assas (Paris II, France).

(1) En réalité et contrairement aux historiographies officielles, les hostilités ont commencé dès août 1990 en Croatie et dès octobre-novembre 1991 en Herzégovine orientale (localités dévastées et population locale chassée dans la région de Ravno) et non pas en mars 1992, date à laquelle on situe habituellement le début du conflit bosniaque. La Slovaquie n'a connu qu'une brève confrontation armée, en juillet 1991.

à rejoindre les Communautés européennes à brève échéance, ce que la guerre a rendu impossible. Le retour de la Croatie dans une Europe réunie a connu plusieurs phases très contrastées (2) : à l'enthousiasme initial ont succédé une profonde déception et un sentiment d'abandon, voire de trahison, durant les années de guerre, avant que ne finisse par s'imposer un réalisme pragmatique teinté de résignation devant ce qui a été perçu comme un certain « confinement » – voire un déclassement – de la Croatie, avec sa relégation dans ce qu'on a dénommé les « Balkans de l'Ouest ». Cet étiquetage prenait acte d'une histoire croate récente plus subie que consentie, cela, au mépris de dix siècles d'appartenance de ce pays aux destinées et à la culture de l'Europe centrale et méditerranéenne et alors qu'il a vécu en marge des convulsions et des démêlés balkaniques du passé et que ses habitants se sont toujours présentés comme « les plus latins des Slaves », mais dont l'histoire a toujours été écrite et parfois annexée par d'autres, lesquels entretenaient ainsi leurs visées hégémoniques et dominatrices. (3)

La sortie du système totalitaire a été plus problématique pour la Croatie que pour les autres pays de l'Europe dite de l'Est, qui se sont affranchis plus vite des pesanteurs du passé et ont pu rejoindre l'Union européenne en deux vagues successives en 2004 et en 2007. La Turquie mise à part, le processus d'adhésion de la Croatie a été le plus long et le plus laborieux à ce jour.

Le principe de l'adhésion a été reconnu au Conseil européen de Zagreb, qui s'est tenu en 2000 sous présidence française de l'Union européenne (UE). C'est encore sur proposition de la France qu'a été levé en novembre 2009, le blocage de la candidature croate par la Slovénie, à propos du litige frontalier concernant la baie de Savudrija-Piran (et ses alentours), renvoyé à un futur arbitrage en raison du refus slovène d'accepter l'application pure et simple de la Convention des Nations Unies de 1984 sur le droit de la mer.

Si la Croatie a signé avec l'Union européenne, dès l'automne 2001, l'Accord de stabilisation et d'association, elle a posé sa candidature en février 2003, obtenant en avril 2004 l'Avis positif de la Commission, qui a conduit à l'octroi du statut de pays candidat lors du Conseil européen du mois de juin suivant. Toutefois, c'est seulement 16 mois plus tard, le 3 octobre 2005, que les négociations ont été ouvertes, portant sur 35 chapitres thématiques (au lieu de 31 auparavant). La Commission a recommandé la clôture des négociations le 10 juin 2011, sur la base d'une proposition franco-allemande visant à introduire un mécanisme de *monitoring* entre la clôture des négociations et la date d'adhésion effective. Le Traité d'adhésion a été signé le 9 décembre 2011, soit 5 ans et 9 mois après l'ouverture des négociations, ce qui dépasse de 3 mois celles qui ont concerné la Roumanie et la Bulgarie. Le référendum croate d'adhésion

(2) Cf. l'étude de N. SIMAC, « La Croatie en Europe », *L'ENA hors les murs. Revue des anciens élèves*, n° 432, Dossier « L'Europe à 28 ou plus », juin 2013, pp. 56-58.

(3) Pour un aperçu de l'histoire et des problématiques croates, cf. Marc GJIDARA, « La Croatie : un jeune Etat pour une ancienne nation européenne », *Transitions et Sociétés*, n° 8, 2005, pp. 83-123.

a eu lieu le 22 janvier 2012 et c'est le 19 juillet 2013 que la Croatie est devenue officiellement le 28^e Etat membre de l'UE.

LES RAPPORTS FRANCO-CROATES : BREFS RAPPELS HISTORIQUES

En tant que pays et peuple européens, la Croatie et les Croates ont été connus en France assez tôt et jusqu'au début du XX^e siècle. C'est avec la coupure imposée de ses racines centre-européennes et occidentales plus que millénaires, que la Croatie a été en quelque sorte oubliée et « rejetée » vers les Balkans – parfois qualifiés d'« arrière-cour » de l'Europe –, à travers le rattachement forcé à la nouvelle entité étatique sud-slave créée en 1918-1919, aussitôt dévoyée du projet idéal sur lequel elle était censée se fonder, basculant très vite dans un régime dictatorial et oppressif, auquel succédera après 1945 un système foncièrement totalitaire et criminel, en dépit de l'image flatteuse qu'il a su se forger au plan diplomatique (4).

A deux reprises dans leur histoire, les Croates ont appartenu à la même entité politique que la France : sous Charlemagne et Napoléon I^{er}, qui à leur manière ont été des « précurseurs » d'une Europe réunie.

Les régions croates de Pannonie d'abord, puis de Dalmatie ensuite ont été intégrées à l'Empire franc en 812, l'autorité effective sur place étant exercée par des princes locaux. Le premier souverain indépendant croate (Trpimir, vers 845), organisa une Cour sur le modèle franc et introduisit dans son royaume les moines bénédictins (5). La présence française s'est confirmée au XI^e siècle, avec le passage des armées normandes de Robert Guiscard (1018-1085), venu défier Byzance avec le renfort des archers dalmates et des galères de Raguse. Le chroniqueur Raimond d'Agiles, chapelain du Comte de Toulouse, a laissé un précieux témoignage sur la première Croisade (1096-1097), qui vit les Français conduits par le comte Raimond IV et l'évêque du Puy Adhémar de Monteil traverser la Dalmatie en route vers la Terre Sainte. La quatrième Croisade (1202) s'est tristement illustrée par la mise à sac de la ville de Zadar, à l'instigation des Vénitiens, selon Robert de Clari et contre l'ordre formel du pape Innocent III, comme l'a rapporté Geoffroy de Villehardouin. Cela n'a pas empêché les Croates d'accepter plus tard comme suzerain Charles Robert d'Anjou (1288-1342), appelé sur le trône hungaro-croate, auquel succéda son fils Louis I^{er} le Grand (1326-1382). Au XIV^e siècle, des voyageurs français, des

(4) Le régime titiste et ses méfaits sont au cœur du débat public actuel en Croatie. Il a été relancé avec la loi d'amnistie votée à la veille de la date officielle d'adhésion par la majorité parlementaire sur proposition du gouvernement et tendant à mettre à l'abri de poursuites certaines personnalités proches du pouvoir, soupçonnées d'avoir commandité et organisé l'exécution d'opposants ou de dissidents, sur ordre des instances dirigeantes entre 1945 et 1989. Le journal *Slobodna Dalmacija* des 23 et 24 septembre 2013 a publié la liste nominative de la centaine de victimes de ce terrorisme d'Etat qui a sévi à cette époque dans toute l'Europe occidentale et ailleurs dans le monde. L'attitude du premier ministre Zoran Milanovic, qui bloque l'exécution d'une vingtaine de mandats d'arrêt européens provenant notamment de tribunaux allemands, a conduit Viviane Reding à sommer le gouvernement croate de respecter les engagements pris et de modifier sans délai la loi litigieuse, ce qui tarde toujours à se réaliser.

(5) Parfois considérés comme les « pères de l'Europe », ils ont ouvert de nombreux monastères et fortement contribué à l'essor architectural religieux croate au cours des temps.

prêtres, des nobles transitent par la Dalmatie en route vers le Moyen-Orient et plusieurs chevaliers français sont aussi accueillis à Raguse après la défaite de Nicopolis (1396). Nombreux furent aussi au cours du XV^e siècle les chroniqueurs et les pèlerins qui ont décrit leurs séjours dans les grandes villes côtières. Avec le développement des réseaux commerciaux, Marseille, Nice, Lyon et Villefranche établissent des contacts suivis avec les négociants dalmates. Le siècle suivant a vu se développer les relations diplomatiques et François I^{er} utilisa l'entremise croate (la famille Frankopan) pour nouer son alliance avec le sultan Soliman contre Charles Quint. Cette coopération franco-croate s'est poursuivie sous plusieurs rois de France successifs.

La diplomatie française est surtout très présente à Raguse, d'où elle assure sa liaison avec la Turquie et le Moyen-Orient. Hormis les récits de voyageurs, plusieurs commentateurs, dont des émissaires du roi Henri IV, ont dépeint les mœurs et la société croates et l'histoire du pays prend place dans les dictionnaires et traités historiques publiés en France. Louis XIII va jusqu'à autoriser la flotte de Raguse à battre pavillon royal en naviguant dans les eaux ottomanes. C'est aussi sous son règne qu'est recruté un régiment de hussards croates qui introduisirent la « cravate » devenue un ornement vestimentaire très répandu à la Cour. Louis XIV donna ensuite à ce régiment le nom de « Royal Cravate », mais ne se montra guère solidaire lors du tremblement de terre qui détruisit la ville de Raguse en 1667, dont le régime républicain ne lui inspirait que de la méfiance. Si le Roi Soleil a utilisé la noblesse croate contre l'Empire habsbourgeois, il n'intervint pas non plus pour sauver de la décapitation les comtes Petar Zrinski et Krsto Frankopan, que leur qualité de négociateurs n'a pas empêchés d'être exécutés à leur arrivée à Vienne. L'implantation commerciale française à Raguse se développe encore à partir de l'année 1700 et un groupe francophile y défend le rapprochement avec la France, dont la marine accueille nombre de matelots dalmates. Sous Louis XV, le ministre Vergennes, bien disposé envers Raguse, est conseillé par le jésuite Rudjer Boskovic, astronome et mathématicien célèbre ami de Choiseul, Buffon, Lalande, de La Condamine, qui sera naturalisé français et nommé directeur de l'Optique militaire de la Marine. Sous la Révolution, Raguse s'adapte facilement à la jeune république française et son représentant à Paris est très proche de Mirabeau, ce qui ne l'empêcha pas sur la route du retour de rencontrer en secret à Vérone le futur Louis XVIII (6).

Cela étant, c'est la période napoléonienne qui va profondément marquer et ancrer les relations franco-croates dans l'histoire. Bien qu'hostiles aux Jacobins et mécontents de la prise de la République de Venise par les Français en

(6) Sur ces relations franco-croates, cf. C. DOLBEAU, *France-Croatie : aperçu des relations entre le XI^e et le XIX^e siècle*, Lyon, 1994, et *France-Croatie, une belle amitié*, 2012 ; F. BARAS, *Les Français en Dalmatie-Francuzi u Dalmaciji*, Alliance française de Split, édition bilingue, 2002 ; J. DAYRE / A. TUILIER et alii, *Croatie-France*, publication bilingue, Zagreb, 1995 ; B. FRANOLIC, *L'influence de la langue française en Croatie*, Nouvelles Editions Latines, 1975, et *Les Mots d'emprunt français en croate*, Nouvelles Editions Latines, 1976 ; L. ORESKOVIC, *Louis XIV et les Croates : l'impossible conjoncture – Essai historique*, F. X. de Guibert, Paris, 1997 ; L. DE VOJNOVIC, *La Monarchie française dans l'Adriatique : histoire des relations de la France avec la république de Raguse (1607-1789)*, Bloud et Gay, Paris/Barcelone, 1917.

1797, les Dalmates deviennent sujets de Napoléon I^{er} (*via* le Royaume d'Italie) après l'arrivée des armées impériales en 1806 sur les rives de l'Adriatique, où les généraux Lauriston, Molitor et Dumas, puis le futur maréchal Marmont duc de Raguse introduisent l'ordre public français. C'est en 1810 que les nouvelles victoires napoléoniennes permirent de réunir d'autres régions croates au sein des Provinces illyriennes, qui furent administrées à la française. Si la fiscalité, la conscription, le régime policier imposés aux Croates ont suscité un profond mécontentement, cela a été compensé par l'œuvre accomplie par ailleurs : la réforme de la justice et de l'administration, la construction du réseau routier, la fin du servage, l'introduction du Code civil, la promotion de la langue croate, l'ouverture d'écoles, collèges et lycées. Les troupes croates de l'armée impériale vont s'illustrer durant la campagne de Russie (Smolensk, Ostrowno, Gridnova, Moskova) avec le général Delzons et entrent dans Moscou le 15 septembre 1812. Durant la retraite, après les combats de la Berezina où les officiers et soldats croates paient un lourd tribut, leur régiment est félicité par l'Empereur à Marienburg le 1^{er} janvier 1813 (7). Après leur démobilisation en mai 1814, quelques officiers demeurent en France, dont le général Marko Slivarić comte de Heldenburg, qui se voit confier le commandement de la place d'Antibes avant de prendre sa retraite à Gignac, où il fut enterré en 1838 (8). Avec le recul, il est possible de dire que la Croatie est un des rares pays d'Europe – avec la Pologne – où la France napoléonienne n'a pas laissé un souvenir globalement négatif.

Si les provinces illyriennes n'ont eu qu'une vie éphémère, la présence française et les idées révolutionnaires ont joué un grand rôle dans le processus de formation de la Croatie moderne et de construction de son identité nationale. L'épisode napoléonien a confirmé l'appartenance de la Croatie au destin occidental, soulignant la double vocation centre-européenne et méditerranéenne de ce pays, en marge des Balkans, auxquels le peuple croate n'a jamais librement accepté d'être intégré et avec lesquels ils n'a jamais voulu être confondu dans son histoire. L'apport juridique et administratif napoléonien, laïc et égalitaire, ainsi que les legs politiques révolutionnaires inspireront puissamment les penseurs croates qui ont contribué à édifier l'identité nationale croate au cours du XIX^e siècle et au-delà (9).

(7) Le message adressé aux survivants disait : « Hier, j'ai pu m'assurer de mes propres yeux de votre courage et de votre fidélité. Vous avez acquis la gloire immortelle et l'estime, et je vous place parmi mes meilleures troupes », d'après C. DOLBEAU, *France-Croatie, une belle amitié*, op. cit., pp. 35-36.

(8) Sur la période napoléonienne, se reporter aux divers colloques internationaux organisés en Croatie, dont les travaux ont été publiés en version originale dans deux ouvrages, l'un à l'initiative de l'Académie croate des sciences et des arts, l'autre à celle de la Faculté de philosophie de Split : *Hrvati i Ilirske Pokrajine – Les Croates et les provinces illyriennes*, Zagreb, 2010 ; *Dalmacija za francuske uprave (1806-1813) – La Dalmatie sous l'administration française (1806-1813)*, Split, 2011.

(9) Cf. Marc GJIDARA, « L'ouverture de la Croatie aux influences françaises dans l'ordre juridique et institutionnel », Rapport au Colloque organisé par l'Université Paris-Sorbonne et l'Académie croate des sciences et des arts, Paris, 6-7 déc. 2012, à paraître dans le Recueil des travaux de ce symposium.

LES RETROUVAILLES RÉCENTES ET LES AFFINITÉS FRANCO-CROATES

Avec l'accession de la Croatie au rang d'Etat européen reconnu et même si dans une première phase la diplomatie française a été plutôt problématique, les deux pays n'ont cessé d'accentuer les rapprochements et d'approfondir leur coopération.

La première Constitution croate de décembre 1990 s'est fortement inspirée de celle dont la France est dotée depuis 1958 (10). Le « modèle français » a paru le plus approprié pour assurer le salut du nouvel Etat croate exposé aux dangers intérieurs et extérieurs, ainsi que le consensus populaire. La commission chargée d'élaborer le texte constitutionnel a été très influencée par certains de ses membres francophones et francophiles et par quelques juristes croates – dont le professeur S. Sokol, futur président de la Cour constitutionnelle –, fins connaisseurs de l'histoire constitutionnelle de la France. Il est vrai que les circonstances qui ont marqué la naissance du jeune Etat croate et de la V^e République en France ont présenté bien des similitudes.

Au fur et à mesure que la Croatie a progressé sur le chemin de l'adhésion à l'Union européenne, le législateur a surtout été incité à réformer profondément les deux secteurs névralgiques que sont l'administration et la justice, ceux-là mêmes qu'à l'époque napoléonienne la France avait fait progresser en un temps record, avant que la présence et l'influence françaises ne soient évincées avec le retour des régions croates dans l'Empire d'Autriche-Hongrie. C'est toujours l'administration et la justice – cette fois héritées de la période totalitaire et de la Yougoslavie titiste – qui, en raison de leur impréparation et de leurs blocages hérités de l'ancien régime, ont contribué à ralentir la transposition de l'acquis communautaire (11).

Là encore, les rapports franco-croates ont évolué favorablement. En recherche de modèles et de références, notamment dans le domaine administratif, et après s'être dotée d'une Constitution très inspirée du système français, la Croatie est incitée à mettre en place une « Constitution administrative » apte à répondre aux défis contemporains de la globalisation et de l'intégration européenne. Passant d'une économie administrative à une économie de marché, elle peut tirer parti notamment des expériences françaises. Les partenariats universitaires, les rencontres entre juristes des deux pays et, singulièrement, la tenue régulière des Journées juridiques et administratives franco-croates, organisées chaque année depuis 2007 par les Universités Panthéon-Assas et de Split, avec la participation et le soutien des membres du Conseil d'Etat français, de la Cour constitutionnelle, de la Cour suprême, des juridictions admi-

(10) Le texte français a été publié dans l'ouvrage présenté par Michel LESAGE, *Constitutions d'Europe centrale, orientale et balte*, La Documentation française, Paris, 1995, pp. 303 et suiv.

(11) Sur ce point, cf. Marc GJIDARA, « La modernisation de l'administration en Croatie : obstacles et perspectives », in *L'Etat et le droit d'Est en Ouest. Mélanges en l'honneur du professeur Michel Lesage*, Société de législation comparée, Paris, 2006, pp. 421-448. Pour un aperçu de la vie politique, de l'état de l'administration et de la justice à l'époque yougoslave, cf. nos études et chroniques publiées à l'*Annuaire européen d'administration publique*, de 1979 à 1991.

nistratives croates, de représentants de toutes les facultés de Droit, et dont les travaux portent sur des problèmes qui sont au cœur des évolutions engagées localement, ont permis à la Croatie de mener à bien plusieurs réformes (12). En outre, les formations dispensées dans le cadre de diplômes communs franco-croates d'études européennes pluridisciplinaires ont permis de promouvoir à la fois l'étude de la langue française et du français juridique et de former plusieurs promotions de jeunes cadres francophones employés ensuite dans différentes administrations, notamment les ministères des Affaires étrangères et des Intégrations européennes, mais aussi dans de nombreuses ambassades croates en pays francophones ou dans celles des pays francophones à Zagreb, dans des grandes entreprises françaises ou croates, dans des cabinets d'avocats. Ce sont là quelques réalisations parmi les plus marquantes au cours de la décennie écoulée.

Au plan culturel, la Croatie a mis un point d'honneur à commémorer les grands événements de l'histoire de France, qu'il s'agisse de la célébration du bicentenaire de la Révolution de 1789, à l'initiative du Musée d'histoire de Zagreb et du Musée archéologique de Split, ou du bicentenaire du Code civil en 2004, à l'initiative de la Faculté de Droit de Rijeka et de l'ambassade de France. L'Académie croate des sciences et des arts, ainsi que les universités de Zagreb, de Zadar, de Split et de Dubrovnik ont également commémoré en 2006, 2008 et 2009 la création des Provinces illyriennes. Il faut également mentionner le grand colloque qui s'est tenu en Sorbonne en décembre 2012 sur les rapports intellectuels et culturels entre la Croatie et la France à travers l'histoire, à l'initiative de l'Université Paris-Sorbonne et de l'Académie croate des sciences et des arts. Cette manifestation elle-même se situait dans le cadre du Festival croate en France (octobre 2012-février 2013), qui a consisté en une soixantaine de rencontres culturelles autour d'expositions, de films, de concerts, de conférences, dans une cinquantaine de lieux qui ont permis aux Français de découvrir ou de redécouvrir la présence française dans l'histoire et la culture croates et la présence croate en France au double plan historique et culturel. Un temps fort de ces retrouvailles a été l'exposition de l'Évangélaire de Reims, rédigé en partie en caractères glagolitiques, l'écriture liturgique croate, et sur lequel plusieurs rois de France ont prêté serment lors de la cérémonie du sacre. Le musée de Cluny et le musée Rodin ont aussi permis au public français de découvrir les trésors de l'art médiéval croate, et les œuvres du grand sculpteur Ivan Mestrovic, jusque-là plus connu dans le monde qu'en France.

(12) Les rapports présentés lors des sept colloques successifs ont été publiés dans les langues de travail originales (français et croate) par la Faculté de droit de Split. Le soutien et la participation du Conseil d'État à ces journées franco-croates sont mentionnés dans ses Rapports publics.

LE SOUTIEN DE LA FRANCE A LA CANDIDATURE CROATE ET SES PERSPECTIVES

Il était urgent de renouer la chaîne du temps s'agissant des relations franco-croates. C'est en avril 1992 que la France a établi avec la Croatie des relations diplomatiques, lesquelles ont d'emblée connu un bel essor, grâce à la personnalité de Georges Marie Chenu qui, après avoir suivi en tant qu'observateur de l'ONU les événements de la guerre, est devenu premier ambassadeur de France en Croatie. Le Sommet européen de Zagreb en 2000, qui s'est tenu sous présidence française, a été un moment capital dans le cheminement vers l'adhésion. L'Accord de stabilisation et d'association signé en octobre 2001 a été ratifié par la Croatie en janvier 2002 et par la France en mars de l'année suivante. Très vite, une délégation sénatoriale conduite par Alain Gérard, président du groupe d'amitié, et son collègue Christian Gaudin, accompagnés de Fabrice Hugot administrateur au Sénat, s'est rendue en Croatie dès septembre 2002 pour visiter la ville martyre de Vukovar ravagée par la guerre, poser les jalons de la future coopération interparlementaire qui s'est révélée très active à travers les groupes d'amitié et étudier les perspectives d'une coopération bilatérale renforcée. Dès 2004 la Croatie a obtenu le statut d'observateur au sein de l'Organisation internationale de la Francophonie et plus de 50 accords ou traités bilatéraux ont été conclus avec la France, qui ne s'appliqueront désormais que dans leurs dispositions compatibles avec les règles européennes applicables entre Etats membres, ces dernières se substituant même à l'ensemble des engagements bilatéraux antérieurs.

La France a joué un rôle non négligeable pour préparer la Croatie à l'adhésion, en apportant tout au long des négociations un soutien résolu à sa candidature, en s'efforçant d'éviter certaines erreurs commises à propos de la Roumanie et de la Bulgarie, afin que l'entrée de la Croatie soit réussie à un moment où l'attractivité de l'Europe était problématique et où un sentiment de lassitude envers tout nouveau projet d'élargissement gagnait certains milieux européens. C'est dans ce contexte que la délégation sénatoriale qui s'est rendue en Croatie en juillet 2008 a également rapporté que « *les autorités croates nourrissaient de grands espoirs vis-à-vis de la présidence française du deuxième semestre 2008* » (13).

C'est encore la France qui, au-delà de sa présidence du Conseil européen de la fin 2008, s'est impliquée avec la Commission dans le différend frontalier opposant Ljubljana et Zagreb. Le blocage slovène a ainsi pu être levé à l'automne 2009, avec l'accord intervenu entre les deux gouvernements, lesquels ont accepté de renvoyer le litige territorial à un tribunal arbitral *ad hoc* (14).

(13) Rapport d'information, n°49, Sénat, annexé au procès-verbal de la séance du 22 octobre 2008, p. 11.

(14) Dans l'autre contentieux slovéno-croate, concernant la restitution des avoirs des épargnants croates dans la Ljubljanska Banka, la Cour européenne des droits de l'homme a statué le 6 novembre 2012, sur saisine de citoyens bosniaques, en décidant la restitution des dépôts en devises étrangères des clients des succursales de cette banque hors du territoire slovène, cela valant également pour les déposants croates. Appel a été interjeté de cette décision.

Parmi les initiatives françaises, il faut signaler notamment les offres d'expertises en matière de réorganisation administrative, d'amélioration du contrôle juridictionnel de l'administration, avec la réforme de la procédure administrative contentieuse et la création en 2011 de 4 tribunaux administratifs régionaux, l'unique juridiction administrative préexistante devenant instance d'appel. L'aide de la France a aussi concerné les modalités de lutte contre la corruption, la modernisation des forces de police (15) et de la justice. En mai 2010 a également été signée, entre l'École nationale d'administration (ENA) et le ministère croate des Affaires étrangères, une convention-cadre de coopération afin de préparer les candidats croates aux concours des institutions européennes. Un partenariat stratégique a été conclu entre la France et la Croatie en juillet 2010 et renégocié en 2013 en vue de renforcer les relations bilatérales dans tous les domaines politique, économique, culturel et éducatif, la coopération décentralisée, l'agriculture, la défense. Il faut mentionner aussi le fort retentissement médiatique qu'a connu, en Croatie, la venue en janvier 2011 d'une délégation conjointe des Commissions des affaires européennes de l'Assemblée nationale et du Bundestag. Les visites de haut niveau se sont aussi multipliées entre Zagreb et Paris, depuis la visite du ministre Leonetti en charge des Affaires européennes en octobre 2011 jusqu'à l'ouverture officielle à Paris de la saison culturelle croate (précitée) par les deux chefs d'État le 9 octobre 2012.

Lors de son audition par la Commission des affaires étrangères du Sénat le 4 décembre 2012, Stefan Füle, Commissaire européen à l'Élargissement, pouvait confirmer que « *la France a été un soutien actif et a fourni beaucoup d'expertises techniques* » à la Croatie (16).

Au plan économique, les relations franco-croates, bien que modestes, connaissent un essor certain depuis quelques années et peuvent encore se renforcer avec l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne. Si, en 2010, la France n'est que le dixième fournisseur (avec à peine 3 % de parts de marché) et treizième client de la Croatie, les exportations françaises ont augmenté de près de 24% en 2011, alors que les exportations croates ont bondi de plus de 150% (avec notamment la fourniture d'un navire produit en Croatie). Il est patent que le pétrole importé de Russie et les exportations chinoises contribuent à peser sur les statistiques des échanges commerciaux croates. En 2012 cependant et même si la France est toujours précédée par l'Italie, l'Allemagne et l'Autriche, sa part a atteint 8% des investissements directs étrangers en Croatie. La situation devrait encore s'améliorer avec l'obtention d'importants contrats de partenariat public-privé. Plusieurs grandes entreprises françaises ont remporté des appels d'offres pour la construction d'autoroutes et le premier investissement direct étranger réalisé au lendemain de la signature du Traité d'adhésion de

(15) Ainsi, le 6 décembre 2004, a été conclu un accord de partenariat avec le Service de coopération technique internationale de police du ministère de l'Intérieur, relatif aux équipements de la police croate des frontières.

(16) Annexe I au Rapport sénatorial, n° 236, enregistré à la présidence du Sénat le 18 décembre 2012, sur le projet de loi autorisant la ratification du Traité relatif à l'adhésion de la République de Croatie à l'Union européenne.

la Croatie a concerné symboliquement la concession de l'aéroport de Zagreb, attribuée à un groupe français pour un montant de près de 300 millions d'euros et pour une durée de 30 ans. Dans les domaines de l'énergie, du transport, de l'agro-alimentaire, les entreprises françaises sont parmi les principaux investisseurs, employant près de 10 000 personnes en Croatie. Cette évolution est très prometteuse pour la dynamique des échanges futurs entre les deux pays. Un Club d'affaires franco-croate a été créé, qui rassemble les principaux investisseurs (Bouygues, Alstom, Atos, Lactalis, Société Générale, BNP-Paribas, St Jean Industries, Aéroport de Paris) et environ 65 filiales françaises (17).

* *
*

En dépit de la faible « visibilité » de la Croatie dans les préoccupations des milieux politiques, scientifiques et médiatiques de notre pays, il convient d'admettre que des liens insoupçonnés passés et récents existent entre la France et la Croatie et ne demandent qu'à se renforcer, notamment avec l'aide que peut apporter la France en matière de coopération et de réorganisation administratives. La culture française sous toutes ses formes est très appréciée et de plus en plus présente localement, grâce à l'Institut français de Zagreb et aux réseaux de l'Alliance française. On estime à 7% la population francophone et ce chiffre est appelé à progresser, avec l'accroissement rapide du nombre des touristes français, avec le choix qui a été fait de la France comme partenaire privilégié pour la mise en œuvre des réformes du système éducatif, avec l'augmentation du nombre d'étudiants apprenant le français et avec la politique de formation au français d'environ 1 500 hauts fonctionnaires.

De son côté, la Croatie, forte de sa position stratégique, est un partenaire de choix pour la France dans la région. Des pays aux diplomaties agressives et aux économies dynamiques, comme la Chine, la Turquie et la Russie, ont considérablement accentué leur présence dans l'ensemble des Balkans ainsi qu'en Croatie, qui est la façade maritime de l'Europe centrale et orientale et reste la voie d'accès la plus courte vers le centre et l'est du continent européen. A travers le soutien qu'elle lui a apporté dans sa marche vers l'adhésion, la France a montré qu'elle a compris que la Croatie, située à un carrefour culturel de première importance, est un précieux trait d'union entre les mondes latin, slave et germanique, au contact des pays du Moyen-Orient.

Il appartient à la France et à l'Union européenne d'aider encore la Croatie à progresser sur le chemin de l'Etat de droit, en se débarrassant définitivement de certains travers hérités du passé balkanique et totalitaire, dont une corruption et une politisation endémiques des fonctions publiques. Les habitudes prises à l'époque de l'Etat-parti et toujours prégnantes sont définitivement

(17) Sur le volet économique de l'adhésion de la Croatie, outre les Rapports de suivi de la Commission, notamment ceux des 24 avril et 10 octobre 2012 et du 26 mars 2013, cf. l'étude d'impact de Laurent Fabius déposée au Sénat le 13 décembre 2012 et le rapport fait au nom de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, n°588, enregistré à la présidence le 16 janvier 2013, traitant des relations bilatérales franco-croates et des conséquences pour la France de l'adhésion de la Croatie à l'Union européenne.

anachroniques et doivent être totalement éradiquées. C'est aussi en permettant de libérer la parole publique sur les crimes de la période titiste, en se dotant de médias vraiment libérés, d'une administration et d'une justice compétentes, impartiales et efficaces, que la Croatie pourra prendre toute sa place dans une Union européenne qui, de son côté, ne doit pas non plus être amnésique. Elle ne doit pas gommer de son souvenir et de ses préoccupations les drames et les épreuves que ce pays et sa population ont connus il y a vingt ans à peine, dont les ruines de la ville martyre de Vukovar témoignent toujours et dont les séquelles perdurent dans la vie collective. Envers ce pays, il y a un devoir de mémoire, de vérité et de justice à respecter, par égard pour les souffrances endurées. Car certaines plaies sont encore vives dans bien des familles : qu'il s'agisse des milliers de personnes toujours portées « disparues » ou dont les tombes ne sont toujours pas identifiées, du sort des veuves et orphelins de guerre ou des femmes violées et de toutes les victimes abandonnées à leur triste sort, qui attendent toujours que justice leur soit rendue. Ces populations ont été totalement oubliées, y compris par leurs propres gouvernements, lors des négociations d'adhésion dont l'aboutissement à tout prix était jugé primordial par les dirigeants politiques croates de tous bords, quitte à occulter les traumatismes dont souffre encore la société civile. La France s'honorerait en étant en Europe la voix de ces « laissés pour compte », envers lesquels un minimum d'empathie s'impose au nom des valeurs européennes désormais partagées avec ce nouvel Etat membre.