Parlement européen
2024-2029

Commission des affaires étrangères

2025/2020(INI)

18.2.2025

PROJET DE RAPPORT

sur les rapports 2023 et 2024 de la Commission sur le Monténégro
(2025/2020(INI))

Commission des affaires étrangères

Rapporteur: Marjan Šarec

SOMMAIRE

Page

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN 3

EXPOSÉ DES MOTIFS 10

ANNEXE: ENTITÉS OU PERSONNES DONT LE RAPPORTEUR A REÇU DES CONTRIBUTIONS 12

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les rapports 2023 et 2024 de la Commission sur le Monténégro
(2025/2020(INI))

Le Parlement européen,

– vu 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[1], entré en vigueur le 1er mai 2010,

– vu la demande d'adhésion du Monténégro à l'Union européenne du 15 décembre 2008,

– vu l'avis de la Commission du 9 novembre 2010 sur la demande d'adhésion du Monténégro à l'Union européenne (COM(2010)0670), la décision du Conseil européen des 16 et 17 décembre 2010 d'accorder au Monténégro le statut de pays candidat à l'adhésion et la décision du Conseil européen du 29 juin 2012 d'ouvrir des négociations d'adhésion à l'Union européenne avec le Monténégro,

– vu le règlement (UE) 2021/1529 du Parlement européen et du Conseil du 15 septembre 2021 instituant l'instrument d'aide de préadhésion (IAP III)[2],

– vu le règlement (UE) 2024/1449 du Parlement européen et du Conseil du 14 mai 2024 établissant une facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux[3],

– vu les conclusions de la présidence à l'issue de la réunion du Conseil européen des 19 et 20 juin 2003 qui s'est tenue à Thessalonique,

– vu les déclarations des sommets UE-Balkans occidentaux du 13 décembre 2023 et du 18 décembre 2024, qui se sont tenus à Bruxelles,

– vu le processus de Berlin lancé le 28 août 2014,

– vu la communication de la Commission du 6 octobre 2020 intitulée «Un plan économique et d'investissement pour les Balkans occidentaux» (COM(2020)0641),

– vu la communication de la Commission du 8 novembre 2023 intitulée «Communication de 2023 sur la politique d'élargissement de l'UE» (COM(2023)0690), accompagnée du document de travail des services de la Commission intitulé «Montenegro 2023 Report» (Rapport 2023 sur le Monténégro) (SWD(2021)0694),

– vu la communication de la Commission du 8 novembre 2023 intitulée «Un nouveau plan de croissance pour les Balkans occidentaux» (COM(2023)0691),

[1] JO L 108 du 29.4.2010, p. 3, ELI: http://data.europa.eu/eli/agree_internation/2010/224/oj.
[2] JO L 330 du 20.9.2021, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1529/oj.
[3] JO L, 2024/1449, 24.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1449/oj.

– vu la communication de la Commission du 20 mars 2024 sur les réformes et les réexamens des politiques avant élargissement (COM(2024)0146),

– vu la communication de la Commission du 24 juillet 2024 intitulée «Rapport 2024 sur l'état de droit» (COM(2024)0800), accompagnée du document de travail des services de la Commission intitulé «Rapport 2024 sur l'état de droit – La situation de l'état de droit dans l'Union européenne. Chapitre consacré à la situation de l'état de droit au Monténégro» (SWD(2024)0829),

– vu la communication de la Commission du 30 octobre 2024 intitulée «Communication de 2024 sur la politique d'élargissement de l'UE» (COM(2024)0690), accompagnée du document de travail des services de la Commission intitulé «Montenegro 2024 Report» (Rapport 2024 sur le Monténégro) (SWD(2021)0694),

– vu la synthèse et les évaluations par pays de la Commission du 31 mai 2023 et du 13 juin 2024 en ce qui concerne le programme de réforme économique du Monténégro, et les conclusions communes du dialogue économique et financier entre l'Union européenne et les Balkans occidentaux et la Turquie, adoptées par le Conseil le 16 mai 2023, et les conclusions communes du dialogue économique et financier entre l'Union européenne et les partenaires des Balkans occidentaux, la Turquie, la Géorgie, la République de Moldavie et l'Ukraine, adoptées par le Conseil le 14 mai 2024,

– vu les conférences intergouvernementales d'adhésion UE-Monténégro du 22 juin 2021, du 13 décembre 2021, du 29 janvier 2024, du 26 juin 2024 et du 16 décembre 2024,

– vu la onzième réunion du conseil de stabilisation et d'association UE-Monténégro, qui s'est tenue le 14 juillet 2022,

– vu la déclaration et les recommandations adoptées lors de la 22e réunion de la commission parlementaire de stabilisation et d'association UE-Monténégro qui s'est tenue le 31 octobre et le 1er novembre 2024,

– vu l'adhésion du Monténégro à l'OTAN le 5 juin 2017,

– vu le rapport spécial 01/2022 de la Cour des comptes européenne du 10 janvier 2022 intitulé «Soutien de l'UE à l'état de droit dans les Balkans occidentaux: malgré des efforts, des problèmes fondamentaux persistent»,

– vu sa recommandation du 23 novembre 2022 au Conseil, à la Commission et au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-président de la Commission européenne concernant la nouvelle stratégie de l'Union européenne en matière d'élargissement[4],

– vu ses résolutions précédentes sur le Monténégro,

– vu l'article 55 de son règlement intérieur,

– vu le rapport de la commission des affaires étrangères (A10-0000/2025),

[4] JO C 167 du 11.5.2023, p. 105.

A. considérant que l'élargissement est un outil essentiel de la politique étrangère de l'Union et un investissement géopolitique stratégique dans la paix, la stabilité, la sécurité et la prospérité;

B. considérant que chaque pays est évalué sur ses mérites propres;

C. considérant que le Monténégro a été le plus avancé dans le processus d'adhésion et qu'il bénéficie d'un vaste soutien de la population à cet égard;

Engagement en faveur de l'adhésion à l'Union européenne

1. reconnaît l'engagement ferme du Monténégro en faveur de l'adhésion à l'Union européenne et confirme son soutien sans réserve à l'adhésion future du pays à l'Union;

2. se félicite des progrès accomplis par le Monténégro dans l'adoption de réformes et de mesures liées à l'Union, sur la base d'un calendrier ambitieux et des efforts collectifs déployés par les acteurs politiques, la société civile et les citoyens; félicite le Monténégro d'avoir respecté les critères provisoires fixés pour les chapitres 23 et 24 et d'avoir reçu un rapport d'évaluation des critères provisoires positif; se réjouit de la clôture de trois autres chapitres de négociation, ce qui porte le total à six;

3. encourage tous les acteurs politiques à rester concentrés sur l'intégration européenne et les réformes nécessaires; insiste sur la nécessité d'une stabilité politique, d'un engagement et d'une participation constructive de tous les partis pour parvenir à clôturer d'autres chapitres; souligne que les réformes adoptées doivent être effectivement mises en œuvre afin de garantir de véritables progrès;

4. salue le fait que le Monténégro continue de s'aligner pleinement sur la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne, y compris sur les mesures restrictives de l'Union, notamment celles liées à la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine; encourage le Monténégro à renforcer l'application des mesures restrictives et à empêcher leur contournement;

5. salue le soutien humanitaire et matériel apporté par le Monténégro à l'Ukraine; rappelle que le Monténégro accueille un grand nombre de réfugiés ukrainiens;

6. demeure vivement préoccupé par les ingérences étrangères malveillantes, les efforts de déstabilisation, les menaces hybrides et les campagnes de désinformation menées par des acteurs de pays tiers et prie instamment le Monténégro d'adopter des contre-mesures en coopération avec l'Union et l'OTAN; prie instamment l'Union et les autorités monténégrines de renforcer la communication stratégique avec les citoyens monténégrins sur les avantages du processus d'élargissement et de l'adhésion à l'Union;

7. se réjouit que le Parlement monténégrin ait renouvelé son engagement au sein de la commission parlementaire de stabilisation et d'association;

Démocratie et état de droit

8. reconnaît le rôle essentiel du Parlement monténégrin dans le processus d'adhésion; constate avec inquiétude les boycotts et blocages politiques, ainsi que la résurgence des tensions et de la polarisation ethnique; demande l'instauration d'un dialogue constructif et la recherche d'un consensus dans l'ensemble du spectre politique, en donnant la priorité à la qualité législative; encourage vivement les consultations publiques inclusives et transparentes et la participation régulière de la société civile aux processus de décision;

9. invite le Monténégro à aligner pleinement son cadre juridique électoral sur les normes de l'Union et à mettre en œuvre les recommandations du Bureau des institutions démocratiques et des droits de l'homme de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe[5]; prie instamment le Monténégro de renforcer la transparence et le contrôle des dépenses des partis politiques et d'empêcher l'utilisation abusive des ressources publiques conformément aux normes de l'Union;

10. invite les autorités monténégrines à instaurer une journée unique d'élections municipales à l'échelle nationale afin d'améliorer l'efficacité de la gouvernance, de réduire les tensions politiques et de renforcer la stabilité et l'efficacité des institutions municipales et étatiques;

11. insiste sur l'importance du professionnalisme, du mérite et de la transparence de la fonction publique; invite le Monténégro à modifier et à mettre en œuvre la législation pertinente;

12. se félicite de l'inclusion du Monténégro dans le rapport 2024 de la Commission sur l'état de droit;

13. se réjouit des progrès accomplis dans la mise en œuvre des principales réformes judiciaires, dans l'adoption d'un nouveau cadre stratégique et dans la confirmation de nominations judiciaires suspendues depuis longtemps;

14. prie instamment le Monténégro d'aligner davantage son cadre juridique, notamment la constitution, sur la législation et les normes de l'Union en matière d'indépendance, de responsabilité, d'impartialité, d'intégrité et de professionnalisme du pouvoir judiciaire, de mettre en œuvre les recommandations internationales en suspens et de définir des critères de départ à la retraite des juges et des procureurs conformément aux normes européennes;

15. prend acte des mesures prises dans le cadre de la lutte contre la corruption, notamment de nouvelles lois et dispositions relatives à la protection des lanceurs d'alerte; encourage le Monténégro à poursuivre l'alignement sur l'acquis de l'Union et les normes de l'Union et à donner suite aux recommandations de la Commission, de la Commission de Venise et du GRECO;

16. prend acte des travaux de l'Agence pour la prévention de la corruption et demande qu'elle soit dotée d'un financement suffisant; demande le renforcement du cadre de prévention de la corruption;

[5] https://www.osce.org/odihr/elections/montenegro/542637.

17. prie instamment le Monténégro d'aligner sa législation relative aux armes sur le droit de l'Union et les normes internationales; est consterné par la tragique fusillade qui a lieu à Cetinje et présente ses condoléances aux familles des victimes;

18. invite le Monténégro à aligner pleinement sa politique des visas sur celle de l'Union, en particulier en ce qui concerne les pays présentant des risques pour la sécurité;

Libertés fondamentales et droits de l'homme

19. regrette que les groupes les plus vulnérables de la société soient toujours victimes de discrimination; invite le Monténégro à adopter une nouvelle loi anti-discrimination afin d'améliorer l'accès aux droits des groupes vulnérables; souligne que le respect des droits des minorités nationales fait partie intégrante de l'acquis de l'Union;

20. condamne tous les discours et crimes de haine; se félicite de la criminalisation du racisme et des discours de haine;

21. invite les autorités monténégrines à combler l'écart de rémunération entre les hommes et les femmes, à améliorer la participation des femmes à la prise de décision et à lutter contre les stéréotypes sexistes; s'inquiète profondément des taux élevés de violence sexiste;

22. se réjouit de la nouvelle législation du Monténégro sur les médias et de sa stratégie en matière de politique des médias; insiste sur une politique de tolérance zéro en ce qui concerne la pression exercée sur les journalistes ou le harcèlement dont ils font l'objet, notamment par des personnalités publiques; souligne la nécessité d'assurer un suivi efficace des affaires passées;

23. déplore la très forte polarisation des médias et la vulnérabilité de ces derniers à l'influence politique et étrangère; invite les autorités monténégrines à garantir l'indépendance éditoriale, institutionnelle et financière du service public de radiodiffusion; demande à tous les médias de se conformer aux exigences légales en matière de transparence des financements publics;

24. se félicite de la publication des résultats du recensement de la population de 2023; encourage les parties prenantes à les utiliser de manière non discriminatoire;

25. demande que le Conseil de coopération entre le gouvernement et les ONG reprenne ses travaux;

Réconciliation et relations de bon voisinage

26. rappelle que les relations de bon voisinage et la coopération régionale sont des éléments essentiels du processus d'élargissement; salue la participation active du Monténégro aux initiatives de coopération régionale;

27. regrette que le chapitre 31 n'ait pas pu être clôturé en décembre 2024; invite toutes les parties prenantes à trouver des solutions aux problèmes bilatéraux en suspens et à donner la priorité aux intérêts futurs des citoyens des Balkans occidentaux; rappelle

qu'il convient d'éviter d'utiliser les différends bilatéraux et régionaux non résolus pour bloquer les processus d'adhésion des pays candidats;

28. encourage le Monténégro à adopter une approche proactive dans le traitement des affaires de crimes de guerre et à garantir aux victimes l'accès à la justice et à des réparations;

Réformes socio-économiques

29. se félicite de l'inclusion du Monténégro dans les systèmes de paiement SEPA, qui réduit les coûts pour les citoyens et les entreprises;

30. se réjouit du plan de croissance pour les Balkans occidentaux et de la facilité pour les réformes et la croissance en faveur des Balkans occidentaux; se félicite de l'adoption par le Monténégro d'un programme de réformes et encourage sa pleine mise en œuvre; souligne l'importance de mener des consultations inclusives des parties prenantes lors des phases de conception, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation;

31. encourage le Monténégro à utiliser au mieux tous les financements de l'Union et à poursuivre l'alignement de sa législation sur celle de l'Union en matière de prévention de la fraude; rappelle la conditionnalité du financement de l'Union;

32. constate avec satisfaction la croissance économique du Monténégro; demande que de nouvelles mesures soient prises pour réduire le déficit budgétaire et la dette publique, ainsi que pour continuer à supprimer les exonérations d'impôts indirects qui ne sont pas conformes à l'acquis de l'Union;

33. encourage les autorités monténégrines à stimuler la transformation numérique et à mener des politiques du marché du travail fondées sur des données probantes;

34. demande une meilleure transparence des marchés publics, notamment en ce qui concerne les procédures prévues par des accords intergouvernementaux, ainsi que le plein respect des règles et principes de l'Union;

Énergie, environnement et connectivité

35. prie instamment le Monténégro de faire progresser la transition écologique, d'améliorer son cadre institutionnel et réglementaire et de renforcer la résilience énergétique en adoptant et en mettant en œuvre le plan national en matière d'énergie et de climat, en adoptant des lois sur l'efficacité énergétique et en continuant à intégrer les marchés de l'énergie de l'Union;

36. encourage l'adoption de stratégies sectorielles pour la gestion des déchets, la qualité de l'air et de l'eau, la protection de la nature et le changement climatique, en assurant la planification stratégique des investissements;

°

° °

37. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, à la vice-présidente de la Commission/haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, aux gouvernements et aux parlements des États membres, ainsi qu'au président, au gouvernement et au parlement du Monténégro.

EXPOSÉ DES MOTIFS

L'histoire du Monténégro est riche, mais le pays a parfois connu des périodes de troubles. Ce n'est pas mon rôle ni notre devoir collectif de revenir sur le passé, mais il est clair que la réalité politique et sociale actuelle du pays en est profondément imprégnée. S'il n'est certes pas nécessaire de regarder en arrière, nous devons toujours garder les événements du passé à l'esprit. Mes rencontres avec un large éventail d'acteurs politiques (des représentants de la société civile, des maires ou encore le président de la République) m'ont permis d'acquérir des connaissances précieuses qui ont élargi mon point de vue et confirmé certaines de mes observations antérieures.

Le scénario politique du Monténégro n'a rien de nouveau: un parti unique a gouverné pendant trois décennies, occupant un rôle central dans la garantie de l'indépendance de la nation et de son adhésion à l'OTAN. Cette longue gouvernance a toutefois laissé derrière elle de nombreux défis non résolus. Alors que la plupart d'entre eux sont restés sans solution, d'autres ont été créés par le parti lui-même. L'hétérogénéité de la coalition actuellement au pouvoir nécessite de renforcer la coordination et, par conséquent, de parvenir à divers compromis. Il serait donc incorrect d'affirmer que le Monténégro ne dispose pas d'une démocratie fonctionnelle. En outre, le paysage médiatique du pays présente un niveau de pluralisme beaucoup plus élevé qu'ailleurs dans la région.

En 2024, la coalition au pouvoir, travaillant de manière constructive avec l'opposition parlementaire, a réalisé des progrès considérables en adoptant une législation essentielle pour clôturer des chapitres de négociation clés. Le Monténégro a mené à bien trois des quatre chapitres prévus, une réussite qu'il ne faut pas sous-estimer. Les négociations sur le chapitre restant sont temporairement bloquées en raison des objections de la Croatie, mais les travaux se poursuivent.

Précédemment, j'ai évoqué l'importance de l'histoire, qui est particulièrement pertinente pour ce chapitre non résolu, car il est profondément ancré dans le contexte historique des deux pays voisins. Bien que je considère cette impasse temporaire comme un obstacle regrettable, je ne doute pas qu'elle finira par se résoudre conformément aux valeurs européennes, qui sont le fondement même et la raison d'être de l'Union européenne.

La coalition au pouvoir a réaffirmé sa détermination à apporter les modifications législatives nécessaires pour faire progresser l'alignement du Monténégro sur l'Union européenne et ainsi faciliter l'achèvement du processus de négociation. Les enquêtes d'opinion montrent systématiquement que les citoyens monténégrins sont très favorables à l'adhésion à l'Union. Cette large approbation incite d'autant plus les autorités à continuer à mettre en œuvre les réformes et les mesures législatives nécessaires à ce processus.

Pour que l'État fonctionne efficacement, la gouvernance locale doit être opérationnelle. Toutefois, la législation électorale actuelle, qui permet d'organiser les élections municipales à des dates différentes plutôt qu'à une date unique à l'échelle nationale, diminue cette efficacité. Cette incohérence génère des tensions politiques qui, compte tenu de la taille et de la population du pays, ont des implications plus larges au niveau national. Elle nuit en outre à l'efficacité opérationnelle de la gouvernance, tant municipale qu'étatique. Des modifications devraient être apportées à la législation électorale afin de remédier à ces incohérences et de régler d'autres problèmes en suspens liés au processus électoral.

Il est essentiel de se pencher sur le système judiciaire, qui doit être fermement établi en tant que branche indépendante du pouvoir, d'autant plus que l'un des principaux défis du Monténégro est la lutte contre la criminalité et la corruption. Il serait pourtant injuste de prétendre que ce problème est propre au Monténégro, étant donné qu'aucun pays n'est à l'abri de tels défis. Les pays n'appréhendent et ne résolvent néanmoins pas ces difficultés de la même manière. Lors de discussions avec les autorités, j'ai constaté une sensibilisation accrue à ces défis, ce qui est positif et encourageant.

Dans l'ensemble, j'estime que la volonté politique de poursuivre sur la voie européenne ne fait pas défaut. Il est toutefois impératif de veiller à ce que les fluctuations quotidiennes de la vie politique – dues, selon moi, au grand nombre de partis politiques et à la volonté de chacun d'asseoir sa position – n'empêchent pas l'adoption de lois essentielles à l'aboutissement du processus de négociation. La législation doit être aussi efficace que possible et ne pas se contenter d'être de pure forme.

Le Monténégro devrait avant tout tirer sa force de son histoire si riche et inspirante, et reconnaître les progrès considérables qu'il a accomplis. En tant qu'État indépendant et souverain, il doit aller de l'avant, sans souffrir de complexe d'infériorité en raison de la taille de son pays. Il a toutes les chances d'adhérer à l'Union dans le cadre du mandat actuel des institutions européennes.

ANNEXE: ENTITÉS OU PERSONNES DONT LE RAPPORTEUR A REÇU DES CONTRIBUTIONS

ENTITÉS OU PERSONNES DONT LE RAPPORTEUR A REÇU DES CONTRIBUTIONS

Le rapporteur déclare, sous sa responsabilité exclusive, n'avoir reçu aucune contribution d'une entité ou personne devant être indiquée dans la présente annexe en vertu de l'article 8 de l'annexe I du règlement intérieur.