

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des affaires étrangères

– Examen, ouvert à la presse, du projet de loi autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro (n° 4148) – M. Pierre-Yves Le Borgn', rapporteur.

Mardi

29 novembre 2016

Séance de 17 heures

Compte rendu n°024

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

**Présidence
de Mme Valérie
Fourneyron, *Secrétaire,*
puis de Mme Elisabeth
Guigou, *Présidente***



Examen, ouvert à la presse, du projet de loi autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro (n° 4148).

La séance est ouverte à dix-sept heures.

Mme Valérie Fourneyron, présidente. Nous examinons, sur le rapport de M. Pierre-Yves Le Borgn', le projet de loi autorisant la ratification du protocole au traité de l'Atlantique Nord sur l'accession du Monténégro

M. Pierre-Yves Le Borgn', rapporteur. Depuis sa création en 1949 au début de la Guerre froide, l'Alliance atlantique est une alliance défensive fondée sur le principe d'assistance mutuelle entre ses membres en cas d'attaque armée contre l'un d'entre eux. L'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) a survécu à la guerre froide car elle a su se transformer et ajouter à sa mission de défense collective, les opérations de gestion de crise et de stabilisation, et établir avec les pays tiers des partenariats. Elle est progressivement passée de 12 à 28 membres, après l'adhésion en 2009 de l'Albanie et de la Croatie.

Le projet de loi visant à autoriser la ratification du protocole au traité de Washington sur l'accession du Monténégro présente un enjeu limité. Le pays a une superficie de 13 800 kilomètres carrés et une population de 620 000 habitants. Il compte actuellement 150 Français recensés comme résidents, mais leur nombre est vraisemblablement plus proche de 500 ou 600. Environ 50 000 Français s'y rendent chaque année.

Ce texte est cependant important, car les autorités monténégrines, que j'ai pu rencontrer, souhaitent leur intégration dans la communauté euro-atlantique. Il envoie en outre un message de paix, de stabilité et de développement dans la région des Balkans occidentaux qui, traversée par plusieurs lignes de fractures très anciennes, n'a que trop souffert au cours du passé.

Le Monténégro a une identité propre qui lui vient de son histoire. Il est devenu indépendant en 1878 à la faveur du recul de l'Empire ottoman, a été uni à la Serbie en 1918 et, à la différence des autres pays de l'Ex-Yougoslavie, il n'a pas repris son indépendance de manière conflictuelle au début des années 1990, mais plus tard, de manière pacifique, en 2006, à la suite d'un référendum.

Dès 2006, le pays a manifesté sa volonté de se rapprocher de l'OTAN, a franchi différentes étapes et le Sommet du pays de Galles a ouvert avec lui un « dialogue renforcé » en vue de permettre aux membres de l'OTAN de se prononcer avant la fin 2015 sur son adhésion.

Le Monténégro a aussi manifesté, dans le cadre d'une démarche distincte, sa volonté de rejoindre l'Union européenne. Les négociations ont été ouvertes en juin 2012, sur la base d'une « Nouvelle approche » reposant en particulier sur des exigences renforcées en matière d'État de droit et lutte contre la criminalité organisée.

Les élections législatives du 16 octobre dernier ont confirmé ces choix. L'adhésion à l'OTAN, notamment, a été un enjeu électoral fort. Le parti DPS de l'ancien Premier ministre, M. Milo Djukanovic, a remporté plus de 40 % des voix, mais n'a pas obtenu la majorité au Parlement. Un Gouvernement de coalition a été constitué par M. Dusko Markovic avec les alliés traditionnels du DPS, autour d'une majorité solide favorable à

l'adhésion à l'OTAN. Cette adhésion divise en revanche l'opposition, qui a été de ce fait dans l'impossibilité de s'unir.

Le texte du protocole est un texte de facture classique qui n'appelle aucune observation. Si 13 pays l'ont déjà ratifié, la presque totalité des membres de l'OTAN devrait l'avoir fait d'ici la fin de l'année, à l'exception des États-Unis, du Canada, des Pays-Bas et de l'Allemagne, qui devraient le faire en 2017. Ensuite, le Gouvernement de M. Makovic fera ratifier le texte par la voie parlementaire.

Avec un budget de défense de 47 millions d'euros, soit 1,25% du PIB, et 1850 personnels, le Monténégro a des forces de défense à proportion de sa taille, mais il est contributeur à certaines opérations de l'OTAN, notamment à *Resolute Support* en Afghanistan, ainsi qu'à l'opération de l'Union européenne au Mali et à des opérations de l'ONU. La coopération bilatérale avec la France, régie par un arrangement de 2014, est en plein essor.

Les conséquences de l'adhésion du Monténégro à l'OTAN sont modestes. Sa contribution aux financements communs devrait être de l'ordre d'un million d'euros, soit 0,027%. Il n'y a aucun projet de base ou de stationnement de troupe étrangères. Géographiquement, la continuité côtière sera assurée sur la totalité du littoral adriatique.

Il faut être clair. Cette adhésion n'a aucune implication sur les autres pays candidats, ni ceux des Balkans occidentaux (Ancienne république yougoslave de Macédoine – ARYM ; Bosnie-Herzégovine), ni la Géorgie, dont l'entrée dans l'OTAN n'est pas à l'ordre du jour, car elle ne fait pas consensus. Elle n'a aucune implication non plus sur le cas spécifique de l'Ukraine, qui n'est d'ailleurs plus un pays candidat depuis 2010.

L'adhésion du Monténégro ne peut non plus être vue comme une forme de provocation vis-à-vis de la Russie. Cette dernière a une position de principe, qui est opposée à l'élargissement de l'OTAN. Elle l'applique aussi au Monténégro, invoquant des liens historiques et une solidarité slave quelque peu idéalisée, mais les autorités russes ont indiqué qu'elles respecteraient la décision du pays. Le choix euro-atlantique du Monténégro lui a coûté à peu près la moitié du volume des investissements russes. Dans les heures précédant le dernier scrutin, une étrange tentative de coup d'État a été déjouée et elle impliquait des personnes d'origine serbes. Il y a des inquiétudes russe et serbe, mais à l'opposé, une volonté monténégrine majoritairement exprimée le 16 octobre de voir le pays opérer ce choix euro-atlantique. Il y a quelques semaines, M. Djukanovic a d'ailleurs indiqué dans les médias russes que l'intégration de son pays dans l'OTAN n'était pas une marque d'hostilité vis-à-vis de Moscou, mais bien la marque de l'adhésion du Monténégro aux objectifs, aux principes et aux valeurs de la communauté euro-atlantique.

L'adhésion du Monténégro à l'OTAN est par conséquent un bon choix, pour l'ensemble de la région, du point de vue de la stabilité et de la sécurité. L'adhésion à l'OTAN peut représenter pour les pays qui le souhaitent une première étape en vue d'une adhésion à l'Union européenne non seulement pour la sécurité, mais aussi pour la construction de l'État de droit qui est le réel défi qui se pose aux pays des Balkans occidentaux.

Depuis son indépendance il y a dix ans, le Monténégro a œuvré très utilement pour la paix dans cette région dont je sais qu'elle reste troublée et que la paix y reste fragile. Le pays entretient de bonnes relations avec l'ensemble de ses voisins, même si c'est un petit

plus dur avec la Serbie en ce moment. Ses objectifs de politique étrangère sont calés sur ceux de l'Union européenne.

Dans cet esprit, l'adhésion du Monténégro à l'OTAN apparaît être de l'intérêt de la France et de l'Europe, et doit donc être soutenue.

M. Axel Poniatowski. Il est assez inhabituel dans notre commission de ne pas approuver une convention internationale. Cela arrive assez rarement. Mais nous sommes dans ce cas de figure aujourd'hui. On ne peut pas approuver l'intégration du Monténégro dans l'OTAN. Je ne dis pas que cela soit impossible à moyen ou long terme mais aujourd'hui c'est beaucoup trop tôt. Monsieur le rapporteur, vous êtes le député des Français de l'étranger de ce territoire. Je ne remets pas en cause votre honnêteté mais peut-être un peu votre impartialité sur le sujet. Le Monténégro n'est pas prêt aujourd'hui à intégrer l'OTAN. Il faut sortir à un moment donné de la « bien-pensance » générale telle qu'a trop tendance à s'exprimer. C'est une adhésion précipitée. Nous savons tous qu'elle est loin de faire l'unanimité au Monténégro. La population est partagée à 50/50. Nous ne sommes absolument pas dans la configuration de la Pologne ou des Etats baltes lorsque ceux-ci avaient intégré l'OTAN. Dans ces pays, une quasi-unanimité de la population souhaitait intégrer l'OTAN.

De plus, l'intégration du Monténégro tient davantage à des raisons politiques que militaires puisque ce pays ne représente rien militairement : 630 000 habitants, un budget militaire d'environ 47 millions d'euros. La contribution du Monténégro à l'OTAN n'apporte rien. En revanche, il existe des forces politiques qui poussent fortement cette intégration pour certaines des raisons que vous avez évoquées. Or, certaines d'entre elles sont des mauvaises raisons.

Mais surtout, le Monténégro ne remplit pas aujourd'hui les cases d'un État de droit. C'est un point fondamental et je ne nous vois pas, qu'elle que soit nos groupes d'appartenance, approuver l'intégration d'un État qui est quasiment un État mafieux. Il faut dire les choses comme elles le sont. Monsieur Djukanovic est, tout de même, au pouvoir depuis 25 ans avec son clan. C'est une structure autoritaire qui tient le pays d'une main de fer. Il y a eu récemment des tentatives de coup d'Etat. Nous ne sommes pas dans une démocratie. Je ne souhaite pas donc pas que la France, le Parlement français adopte comme ça à l'unanimité l'intégration de ce pays à l'OTAN. Cela serait déshonorant pour des parlementaires d'approuver une telle intégration.

Enfin, c'est d'autant moins un État de droit que les frontières du Monténégro restent imprécises. Elles ne sont pas arrêtées et reconnues partout en particulier dans le sud.

Je considère donc que nous ne pouvons pas entériner cette intégration aujourd'hui. Nous le pourrions peut-être à l'avenir. Le Monténégro a des progrès à faire. Il est loin d'avoir coché toutes les cases d'un Etat qui susceptible d'intégrer au minimum une organisation aussi importante, respectable et utile que l'OTAN. Cette dernière a, tout de même, pour but de nous défendre dans des situations de péril graves. Ce n'est pas une organisation de formation à la démocratie pour les Etats qui veulent y entrer. Notre groupe est donc franchement opposé à l'adoption de ce projet de loi aujourd'hui en souhaitant, néanmoins, que cela soit possible à l'avenir. Le Monténégro n'est pas prêt à intégrer l'OTAN.

M. Jean-Pierre Dufau. Je souhaite féliciter le rapporteur pour l'exhaustivité de sa présentation, l'historique fouillé du Monténégro, le rappel processus d'adhésion à l'OTAN qu'il a explicité et sur l'aspect démocratique de l'État de droit sur lequel, d'ailleurs, notre

collègue vient d'intervenir. Pour ma part, je n'ai vu nulle part l'idée selon laquelle la population du Monténégro était divisée à 50/50 sur cette intégration. Lors des dernières législatives, il y avait une majorité de Monténégrins favorable à cette intégration.

Je suis moins sévère sur la qualité de l'État de droit dans ce pays même s'il y a des progrès à faire comme dans l'ensemble des pays des Balkans. Je rappelle que le Monténégro a pris ses décisions à chaque fois après un vote. Par exemple, la séparation avec la Serbie a eu lieu après un vote à la majorité qualifiée à un peu plus de 55%. Chaque modification importante a donc eu lieu à la suite d'un processus démocratique.

Le rapporteur nous a expliqué que l'intégration du Monténégro à l'OTAN viendrait compléter celles d'autres pays de l'Adriatique comme la Croatie et l'Albanie. Il serait de mauvais augure de faire une spécificité. Il faut accorder au Monténégro ce que l'on a accordé aux autres et qui ont des caractéristiques similaires.

En ce qui concerne la Géorgie et l'Ukraine, ceci est un tout autre sujet. Cela n'a rien à voir. A ce stade, nous pouvons donner un avis favorable au rapport pour pouvoir discuter dans l'hémicycle sur le fond. En conséquence, le groupe socialiste donnera un avis favorable au rapport qui lui est proposé.

Mme Marion Maréchal-Le Pen. Cette intégration du Monténégro peut paraître assez accessoire au regard du projet d'intégration de l'Ukraine et de la Géorgie. Mais elle est symptomatique de cette politique qui semble assez aveugle puisque, d'un côté, elle entretient des tensions pour un bénéfice assez modeste, au regard de la force militaire que constitue le Monténégro. De l'autre, la réalité est que l'OTAN crispe cette région, notamment la Serbie.

L'alignement systématique de la diplomatie française sur la diplomatie anti-russe de la Pologne, de la Roumanie ou des pays Baltes est paradoxal. Il ne rapporte aucun contrat, et par ailleurs, incite la Russie à riposter avec un vaste arsenal à Kaliningrad. A ce titre, on peut regretter que la France ait perdu ce rôle très positif, celui de l'équilibre et de l'apaisement au regard du choix qui est fait aujourd'hui.

La situation intérieure du Monténégro devrait nous interpeller. Ce n'est pas un véritable État de droit ou un véritable État démocratique. C'est, par exemple, une plaque tournante de la contrebande de cigarettes. Plusieurs millions de tonnes ont transité par les ports libyens contrôlés par l'EI. Cela me paraît donc une mauvaise idée que de vouloir intégrer ce pays à l'OTAN.

M. Pierre-Yves Le Borgn', rapporteur. J'entends la position et les préventions d'Axel Poniatowski pour lequel j'ai beaucoup de respect, mais je vais lui opposer un certain nombre d'arguments. Il pensait que j'étais relativement partial dans mon appréciation en étant député des Français qui vivent dans cette région de l'Europe. Je souhaite corriger cela. Ce n'est pas parce que l'on connaît bien un endroit que l'on a une vision biaisée de la situation. Je suis entré dans ce débat par la lecture des derniers rapports de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) sur l'État de droit au Monténégro. Croyez bien que s'il n'y avait aucune forme de progrès en la matière, je ne recommanderais pas la ratification. Membre de l'APCE depuis 2012, j'ai vu de manière récurrente les rapports sur les pays des Balkans occidentaux, et j'ai noté que parmi les six, le Monténégro était celui qui avait le plus probablement le plus avancé. Il n'est pas à ce stade, loin s'en faut, une démocratie telle que l'Allemagne, mais les progrès sont là, et c'est ce qui conforte dans l'idée que l'adhésion à la communauté euro-atlantique est un plus pour son trajet. Si j'étais injuste dans les arguments

que je pourrais vous retourner, cher collègue, je rappellerais que le Portugal de Salazar était membre de l'OTAN.

Il est vrai que la population du Monténégro est partagée. Elle ne l'est pas à 50/50, sinon le résultat des dernières élections n'aurait pas été celui-là. Mais, c'est un débat clivant. Lors de mon dernier déplacement, ce mois-ci, j'ai vu de nombreux journalistes monténégrins qui tous souhaitaient m'interroger sur le sujet sachant que j'étais rapporteur de ce texte. Certains journaux défendaient le rejet, d'autres demandaient l'inverse. J'ai écouté ce débat, j'ai aussi réfléchi à cette étrange tentative de coup d'État et j'ai interrogé mes interlocuteurs sur l'état du trafic au Monténégro. Je n'ignore pas qu'il y a des trafics notamment de cigarettes. Mais s'il y a eu des conclusions concordantes et positives de l'Union européenne, de l'OSCE, du Conseil de l'Europe sur l'organisation du débat concourant aux élections du 16 octobre, comme sur l'organisation du scrutin, cela ne peut pas être un hasard. Les progrès du Monténégro doivent être regardés comme un fait tangible.

Les frontières sont-elles imprécises ? Sur le Sud, je n'ai rien entendu de tel, en revanche, au Nord, oui, à proximité de la Croatie. Il me semble que des discussions pacifiques et respectueuses du droit interviennent avec les autorités croates, de la même manière qu'entre la Croatie et la Slovénie. Ces questions ne sont pas suffisamment inquiétantes au point de ne d'ailleurs pas voter la ratification.

Je remercie Jean-Pierre Dufau d'être moins sévère dans son appréciation.

Quant aux questions soulevées par Mme Le Pen, est-ce que l'OTAN crispe cette région ? Sincèrement non, et pas seulement au Monténégro. S'il y a dans les six pays des Balkans occidentaux le souvenir ce qui s'est passé il y a une vingtaine d'années, il y a aussi une jeunesse qui se tourne vers l'avenir, et ne regarde pas vers l'OTAN dans un esprit de crainte, mais regarde l'avenir en termes de construction de l'État de droit et de construction d'une économie qui l'emploie. La présence de l'OTAN est vécue concurremment à l'adhésion à l'Union européenne. Est ressenti le besoin de s'ancrer dans une communauté de valeurs et de principes qui est la communauté européenne au sens large, et l'on ne peut pas dire que la diplomatie française depuis quatre ans soit antirusse. Elle est « pro-droit international. »

Mme la Présidente Elisabeth Guigou. Merci beaucoup cher collègue, cher rapporteur, pour le travail intense, approfondi et très fouillé que vous avez effectué. Vous connaissez très bien cette région. J'ai pu voir dans un récent voyage en Albanie à quel point vous y étiez apprécié pour le travail que vous y faites.

J'ai vu également à quel point dans ces pays, il y a une inspiration à se rapprocher davantage de l'Union européenne que de l'OTAN. Mais ces intégrations sont vécues comme complémentaires et certainement pas comme conflictuelles. Ces pays ont la volonté de se débarrasser de la guerre dont ils ont trop souffert. Ils en ont été délivré durablement, mais il y a besoin dans ces pays de consolider la paix et l'État de droit, et il faut les aider dans cette démarche.

La perspective de l'adhésion à l'Union européenne est la principale voie. Elle leur a été ouverte dès 2000. Je suis toujours réservé sur les élargissements systématiques de l'Union européenne ou de l'OTAN. J'estime que l'on a été beaucoup trop loin en particulier dans les années récentes. On peut effectivement voir comme des erreurs ou des promesses inconsidérées les élargissements passés de l'OTAN, notamment vis-à-vis de l'Ukraine ou la Géorgie.

Cependant, il faut éviter les amalgames et accepter ce protocole, qui est une reconnaissance des progrès accomplis. En effet, il y a toujours beaucoup de progrès à faire au Monténégro. Mais la vraie question est de savoir si nous encourageons sa perspective d'une intégration à l'Union européenne par la ratification de l'adhésion à l'OTAN, ou si nous le laissons à l'écart. Puisqu'il faut raisonner en termes d'intérêts, notre intérêt français et européen est de consolider la marche vers l'État de droit et la stabilité dans les Balkans.

A cet égard, le rapport est mesuré et ne cache aucun des défauts ou des progrès à accomplir. Notre intérêt est de favoriser la stabilité pour faire face à tous ces défis, dont notamment le développement, la maîtrise des migrations, la lutte contre toutes les formes de criminalité qui empoisonnent ces pays.

Laissons de côté les caricatures : la politique de la France vis-à-vis de l'Union européenne, de l'OTAN ou de ses grands partenaires, se détermine en fonction de la conception que nous nous faisons de nos intérêts et des valeurs auxquelles nous sommes attachées. Nous n'avons jamais cessé de dialoguer avec ce grand voisin qu'est la Russie, avec lequel nous devons développer une politique européenne.

Les accords de Minsk prouvent que ce dialogue a non seulement existé et continue à exister. Il continue à donner à des résultats concrets. Le président Hollande et Madame Merkel ont permis, par leur travail de dialogue et de négociations avec M. Poutine et M. Porochenko, de conclure ces accords. Ils sont d'ailleurs considérés comme le seul espoir pour la paix pour l'ensemble des parties prenantes, que ce soient l'Ukraine, les séparatistes ou la Russie. Personne n'a intérêt à ce que l'état de guerre s'installe. Nous avons accompli cet effort, en s'opposant par ailleurs à la volonté des États-Unis de livrer des armes à l'Ukraine. Je récusé les caricatures qui alimentent un débat qui n'a pas lieu d'être.

Je respecte les arguments selon lesquels l'État de droit n'est pas assez développé ou la démocratie suffisamment bien ancrée au Monténégro. Mais il ne s'agit pas pour autant de repousser l'adhésion, car cela encouragerait l'instabilité. Il faut au contraire encourager le pays dans une voie qui a produit des résultats déjà reconnus par plusieurs institutions internationales.

Cette approbation est donc raisonnée et modérée dans son inspiration. Nous avons intérêt à voter le projet de loi.

Suivant l'avis du rapporteur, la commission *adopte* le projet de loi n° 4148 sans modification.

La séance est levée à dix-sept heures quarante-neuf.

Membres présents ou excusés

Commission des affaires étrangères

Réunion du mardi 29 novembre 2016 à 17 heures

Présents. - M. Kader Arif, M. Philippe Baumel, M. Jean-Louis Destans, M. Jean-Pierre Dufau, M. Éric Elkouby, Mme Valérie Fourneyron, Mme Élisabeth Guigou, Mme Chantal Guittet, Mme Françoise Imbert, M. Jean Launay, M. Pierre-Yves Le Borgn', M.

Pierre Lellouche, M. Patrick Lemasle, M. François Loncle, Mme Marion Maréchal-Le Pen,
M. Jean-René Marsac, M. Axel Poniatowski, Mme Marie-Line Reynaud, M. Michel Terrot
Excusés. - M. Jean-Luc Bleunven, M. Guy-Michel Chauveau, Mme Seybah Dagoma,
Mme Cécile Duflot, M. Serge Janquin, M. Bernard Lesterlin, M. Patrice Martin-Lalande, M.
Jean-Luc Reitzer, M. François Rochebloine, Mme Odile Saugues, M. Michel Vauzelle