

LE PROCESSUS D'ADHÉSION :
CET ÉLARGISSEMENT
EST-IL LE MIEUX PRÉPARÉ
DANS L'HISTOIRE DE L'UNION ?

À L'ISSUE DE LA SIGNATURE DU TRAITÉ d'adhésion des dix nouveaux États membres, le 16 avril 2003 à Athènes, le Commissaire en charge de l'élargissement, M. Günther Verheugen, a déclaré que cet élargissement « était le mieux préparé de toute l'histoire de l'Union¹ ».

5

Le degré de préparation des futurs États membres est de fait une question centrale pour les responsables politiques et pour les opinions publiques. Paradoxalement, l'insistance sur la dimension historique de l'élargissement (et à l'évidence, cet élargissement est un événement historique) fait naître dans l'esprit de beaucoup un doute quant à la validité du processus d'adhésion. Pour un citoyen d'un État membre, il tentant de se dire que si l'élargissement est historique, c'est donc que le processus d'adhésion est politique et qu'il s'effectue au détriment des exigences techniques du fonctionnement communautaire. À l'inverse, les négociateurs des pays candidats tirent volontiers argument de la longueur du processus – 14 ans sépareront la chute du Mur de Berlin de l'entrée des nouveaux membres au 1^{er} mai 2004 – pour dénoncer un processus exagérément technocratique selon eux, qui retarderait artificiellement les échéances et servirait avant tout les intérêts des États membres.

Les enquêtes d'opinion dans les États membres actuels confirment un certain scepticisme quant au degré de préparation de l'élargissement. D'après le dernier Eurobaromètre, une minorité de personnes interrogées dans l'UE à 15 pense que celle-ci est prête. Parmi celles-ci, très peu estiment qu'elle est très bien préparée (3 %). Alors que dans les

1. Cité in *Bulletin Quotidien Europe*, 8446, 18 avril 2003.

pays scandinaves et en Irlande, une courte majorité de répondants pense que l'Union est préparée pour l'élargissement, ce résultat est inférieur ou égal à 35 % en Italie, en Grèce, au Portugal et en France. Dans les pays candidats, ce scepticisme porte sur la capacité des négociateurs à protéger les populations des conséquences de l'adhésion sur la vie quotidienne, l'emploi, la concurrence et la croissance économique².

C'est dans ce climat de doute des opinions publiques que doivent se dérouler les procédures référendaires ou parlementaires de ratification du traité d'adhésion par les 25 pays concernés et que les responsables politiques doivent rendre compte de l'efficacité du processus d'adhésion.

6 Pour procéder à cette évaluation, il importe au préalable de préciser la signification « historique » de cet élargissement. Ce n'est pas tant le poids réel que l'origine des futurs États membres qui rend cet élargissement historique. Pour la première fois, l'Union accueillera des pays qui étaient situés de l'autre côté du rideau de fer³. Mais le poids relatif des Dix est plutôt moindre pour l'Europe des Quinze⁴ que celui du Royaume-Uni, de l'Irlande et du Danemark pour l'Europe des Six ou que celui de l'Espagne, de la Grèce et du Portugal pour l'Europe des Neuf. En revanche, cet élargissement, le cinquième dans la construction européenne, est incontestablement plus complexe que les précédents : en raison du nombre d'États impliqués dans les négociations, douze pays candidats et quinze États membres ; en raison du développement considérable de l'acquis communautaire depuis les élargissements précédents ; à cause, enfin, de la disparité des niveaux de vie et de la transition encore récente vers la démocratie libérale et l'économie de marché des pays candidats, dont plusieurs ne possédaient pas de structure étatique indépendante jusqu'à une date récente⁵.

Dans ce contexte historique, deux critères permettent d'évaluer l'efficacité du processus d'adhésion. Le premier critère est celui de l'obligation de moyens : tout a-t-il été fait en termes d'appuis comme de

2. Flash Eurobaromètre 140, « Élargissement de l'Union européenne », réalisé par Eos Gallup Europe à la demande de la Commission européenne. Sondage effectué du 21 mars 2003 au 30 mars 2003, rapport analytique publié le 11 avril 2003.

3. Exception faite de l'unification de l'Allemagne.

4. L'entrée des dix nouveaux pays dans l'UE représente une augmentation de 23,1 % de la superficie de l'Union, une hausse de 19,8 % de sa population et un accroissement de 4,6 % de son PIB.

5. Les trois pays baltes, la Slovaquie et, dans une autre mesure, les deux États issus de la séparation tchécoslovaque en 1993.

contraintes pour amener les futurs États membres au niveau nécessaire ? Le deuxième est celui, non pas de l'obligation de résultats, qui ne serait pas respectueuse de la souveraineté des États, mais plutôt de l'image fidèle : le résultat des négociations permet-il de constater avec certitude que les pays candidats remplissent ou non les conditions qui leur permettraient de devenir de nouveaux États de l'Union ? Il est dans cette perspective possible de constater qu'au caractère historique de cet élargissement correspond une stratégie de pré-adhésion *ad hoc* (I), et que la crédibilité et le sérieux des négociations (II) renvoient *in fine* les responsables politiques comme les citoyens à la question de savoir quelle Europe nous voulons.

UNE STRATÉGIE DE PRÉPARATION À L'ADHÉSION À LA MESURE D'UN ÉLARGISSEMENT HISTORIQUE

7

À la différence des quatre élargissements précédents, celui-ci s'est accompagné de la mise en place progressive d'une stratégie de pré-adhésion dont la force apparaît rétrospectivement.

Un processus long

Le processus d'adhésion peut se définir de deux façons possibles. Au sens strict, il s'agit du processus qui commence avec le dépôt officiel d'une demande d'adhésion et qui se poursuit ou non jusqu'à l'entrée effective dans l'Union de chacun des pays concernés. Au sens large, que nous retiendrons, on peut considérer que le processus d'adhésion commence avec l'évocation au Conseil Affaires générales et au Conseil européen de la perspective d'entrée de nouveaux membres et avec l'élaboration de mesures préparatoires plus ou moins directement liées à cette perspective. Cette deuxième acception permet de montrer l'importance des efforts qui précèdent une adhésion et de placer les négociations dans un contexte plus large. Elle a pour inconvénient de ne pas fixer de date incontestable au lancement du processus.

Dans le cas des douze pays candidats actuels, ce processus peut se découper en trois étapes : les préalables aux négociations (1987-1997), les négociations d'adhésion (1998-2002), l'entrée progressive dans l'Union (2003-2004).

1. Les préalables aux négociations

1987 à 1996. Dépôt des candidatures d'adhésion

novembre 1989. Chute du Mur de Berlin

1990. Lancement du programme PHARE

1991-1994. Signature des accords d'association

juin 1993. Conseil européen de Copenhague : acceptation du principe de l'élargissement et définition des critères d'adhésion

décembre 1994. Conseil européen d'Essen : première définition d'une stratégie de pré-adhésion

juillet 1997. La Commission publie l'Agenda 2000 sur l'avenir des principales politiques communautaires, les perspectives financières de l'Union pour 2000-2006 et l'élargissement de l'Union

décembre 1997. Conseil européen de Luxembourg : lancement du processus d'adhésion à douze pays candidats dont six (les pays de la 1^e vague dits « le groupe de Luxembourg ») peuvent entamer les négociations d'adhésion

8

2. De l'ouverture à la conclusion des négociations

30 mars 1998. Ouverture des négociations avec six pays (Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie)

mars 1999. Conseil européen de Berlin : adoption de l'Agenda 2000, création d'ISPA et de SAPARD et doublement de l'aide de pré-adhésion

décembre 1999. Conseil européen d'Helsinki : décision d'entamer des négociations d'adhésion avec les six autres pays (les pays de la 2^e vague dits « le groupe d'Helsinki ») ; la Turquie est reconnue comme candidate

février 2000. Ouverture des négociations avec la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie et la Slovaquie

février 2001. Signature du traité de Nice (le Conseil européen de Nice s'est réuni en décembre 2000) : adoption du cadre institutionnel permettant le fonctionnement d'une UE élargie et affirmation de l'irréversibilité du processus d'élargissement

décembre 2001. Le Conseil de Göteborg fixe les premières échéances

février 2002. Ouverture de la Convention sur l'avenir de l'Europe, avec la participation des pays candidats comme observateurs

décembre 2002. Conseil européen de Copenhague : conclusion des négociations avec dix pays, fixation d'un objectif d'entrée dans l'Union en 2007 pour la Bulgarie et la Roumanie, décision d'ouvrir des négociations d'adhé-

sion sans délai avec la Turquie en décembre 2004 si, à cette date, le Conseil européen constate que la Turquie respecte les critères de Copenhague

3. De la signature du traité d'adhésion à l'entrée dans l'Union

9 avril 2003. Avis conforme du Parlement européen

16 avril 2003. Signature du traité d'adhésion à Athènes par les gouvernements des vingt-cinq États concernés

du 17 avril 2003 au 1^{er} mai 2004. Participation des pays candidats signataires du traité d'adhésion aux groupes du Conseil en tant qu'observateurs actifs

courant 2003. Référendums d'adhésion dans les pays candidats, procédures parlementaires d'autorisation de ratification dans les États membres

1^{er} mai 2004. Adhésion des dix nouveaux États membres

juin 2004. Élections au Parlement européen

novembre 2004. Fin du mandat de l'actuelle Commission européenne

9

De ce premier aperçu, il ressort que les négociations proprement dites ont été relativement rapides. Elles ont duré quatre ans et demi, de mars 1998 à décembre 2002 pour six pays (Pologne, République tchèque, Hongrie, Slovaquie, Estonie et Chypre), et seulement trois ans, de décembre 1999 à décembre 2002, pour la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et Malte – l'exemple de la Bulgarie et de la Roumanie montrant en revanche que les négociations peuvent s'étirer sur au moins six ans. Mais cet aperçu chronologique fait aussi apparaître que les négociations ont été précédées et accompagnées d'une phase de préparation beaucoup plus longue qui se poursuit jusqu'à l'adhésion : quatorze ans pour la Pologne et la Hongrie si l'on part du programme PHARE (1990) pour aller jusqu'en mai 2004, et en tout cas une douzaine d'années en partant de la signature des accords d'association.

Des instruments qui précèdent une stratégie

De 1990 à 1993, la possibilité de l'élargissement est évoquée mais non officialisée. Deux instruments, devenus par la suite fondamentaux dans la stratégie de pré-adhésion, ont été mis en place dès le début des années 1990, sans lien avec un échéancier d'élargissement : le programme PHARE et les accords d'association, dits « accords européens ».

Le programme PHARE

Lors d'un sommet du G7 en juillet 1989, 24 pays industrialisés avaient demandé à la Commission européenne de prendre en charge la coordination des différentes aides qu'ils comptaient apporter aux pays d'Europe centrale et orientale. La Commission a ainsi adopté le programme PHARE, acronyme de « Pologne Hongrie aide à la reconstruction économique », approuvé par le Conseil européen en décembre 1989, immédiatement après la chute du Mur de Berlin⁶. Ce programme s'est rapidement étendu aux pays voisins : dès la première année, à la Bulgarie et à la Tchécoslovaquie, puis en 1991 à la Roumanie et enfin, en 1992, aux pays Baltes et à la Slovénie. À l'origine, PHARE était destiné à apporter un soutien financier aux efforts des pays d'Europe centrale et orientale dans leur transition vers l'économie de marché. C'est à partir du Conseil européen d'Essen de décembre 1994 que ce programme devient un instrument de préparation à l'adhésion, notamment de reprise de la législation communautaire par les pays candidats. L'exemple de PHARE est doublement intéressant : d'une part, parce que lors des élargissements précédents, les pays candidats n'avaient pas bénéficié d'aide de pré-adhésion et, d'autre part, parce que la mise en œuvre de PHARE, précisée au fil du temps, aura duré jusqu'à quatorze années, de 1990 à 2004, pour la plupart des pays candidats actuels, voire jusqu'à dix-sept ans pour la Roumanie et la Bulgarie qui doivent adhérer en 2007.

Les accords d'association

Les premiers accords européens furent signés dès la fin de l'année 1991, et ce n'est qu'après coup qu'ils ont été insérés dans une stratégie de préparation à l'adhésion. Les accords européens sont une forme spécifique des accords d'association signés avec des pays tiers depuis 1963 au titre de l'article 310 (ex-article 238) du traité CE : des pays méditerranéens (Grèce, Turquie, Chypre et Malte), les pays dits ACP (Afrique, Caraïbes, Pacifique) ainsi que les pays du Machrek et du Maghreb. Contrairement aux accords d'association conclus avec la Grèce (en 1963) et la Turquie (en 1964), la version initiale proposée par la Communauté européenne aux pays d'Europe centrale et orientale ne comportait aucun lien entre le statut de pays associé et une éventuelle adhésion. Le président de la Commission, M. Jacques Delors, avait

6. 9 novembre 1989.

d'ailleurs indiqué au Parlement européen, en janvier 1990, que l'association ne devait pas être considérée comme une « antichambre à l'adhésion ». C'est pourtant ce rôle, en quelque sorte une fonction d'apprentissage, qu'ont joué les accords européens dont l'importance tend aujourd'hui à être oubliée. À l'origine, la Communauté aurait préféré que ces accords ne visent que l'organisation progressive d'une zone de libre échange. Mais après le sommet de Copenhague et la décision de principe d'élargir l'Union, le texte des accords fut remanié afin d'élever l'adhésion des pays signataires au rang d'objectif ultime de l'association⁷. Le lien association-adhésion devint essentiel. Le Conseil européen d'Essen en 1994 « confirme les conclusions des Conseils européens de Copenhague et de Corfou, selon lesquelles les pays associés de l'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne dès qu'ils seront en mesure de remplir les conditions préalables correspondantes⁸ ». La stratégie de rapprochement mise en place à Essen s'adresse aux pays ayant conclu des accords européens : « Cette stratégie a été conçue en fonction des besoins des pays qui ont conclu un accord européen avec l'Union européenne et elle sera étendue à d'autres pays avec lesquels des accords de ce type seront conclus à l'avenir⁹. » À cette occasion, le Conseil européen a invité les États baltes et la Slovaquie à conclure de tels accords afin d'être inclus dans la stratégie de rapprochement.

11

Néanmoins, la fonction des accords européens dans le processus d'adhésion est surtout politique et pratique. Leur entrée en vigueur ne constitue ni un préalable juridique au dépôt de candidature ni une garantie d'ouverture des négociations. Il suffit d'observer le délai qui sépare la ratification d'un accord d'association par la Turquie (1964) et la date éventuelle d'ouverture des négociations (décembre 2004), ou les délais qui s'appliquent à Malte et Chypre, respectivement 1971 et 2000, et 1973 et 1998. Si les accords européens sont entrés en vigueur avant

7. Les conclusions de la présidence du Conseil européen de Copenhague (21-22 juin 1993) affirment ainsi que « le Conseil européen est convenu que la coopération future avec les pays associés sera orientée vers l'objectif d'adhésion qui a été fixé à présent ». En conséquence, l'accord d'association avec la Hongrie, qui résulte d'une décision du Conseil et de la Commission du 13 décembre 1993, comporte le considérant suivant : « sachant que l'objectif ultime de la Hongrie est de devenir membre de la Communauté et que la présente association contribuera, selon l'avis des parties, à atteindre cet objectif », tandis que son article premier dispose : « Les objectifs de cette association sont [...] d'établir des règles politiques et pratiques nouvelles comme base de l'intégration de la Hongrie dans la Communauté. »

8. Conclusions de la présidence, Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994.

9. *Ibid.*

l'ouverture des négociations avec la Pologne et la Hongrie, c'est le contraire qui s'est produit pour les pays Baltes et la Slovaquie.

12 En substance, les accords européens auront eu deux mérites dans le processus d'élargissement : celui de préparer l'entrée dans le marché intérieur en instaurant progressivement une zone de libre-échange et celui, spécifique par rapport aux autres accords d'association, d'instituer un dialogue politique entre la Communauté et chacun des pays associés, reposant à la fois sur l'affermissement de la démocratie chez chacun d'entre eux et sur les relations de bon voisinage entre les uns et les autres. Le cadre institutionnel est constitué d'un Conseil d'association, composé, d'une part, de représentants du Conseil et de la Commission et, d'autre part, de représentants du gouvernement de l'État associé. Un comité d'association assure le suivi des travaux. Par ailleurs, une Commission parlementaire d'association, composée de membres du Parlement européen et du parlement national de l'État associé, peut formuler des recommandations au Conseil d'association.

Les accords européens ont également ouvert la possibilité aux pays candidats de participer aux agences et programmes communautaires.

La décision de principe de l'élargissement et la définition de critères d'adhésion

Il existe un équilibre dans la progression vers l'adhésion, qui reflète le débat aujourd'hui dépassé entre approfondissement et élargissement. À chaque grande étape du processus d'élargissement correspond en effet une mise au point des conditions dans lesquelles l'élargissement pourra s'effectuer. Le Conseil européen de Copenhague de 1993, qui lie l'acceptation de principe de l'élargissement à la définition de critères d'adhésion, en offre l'une des meilleures illustrations. Mais on retrouve cet équilibre à d'autres moments : à Essen où l'adoption d'une stratégie d'adhésion répond au dépôt des candidatures, à Luxembourg où le renforcement de cette stratégie précède l'ouverture des négociations d'adhésion, à Nice où la signature du traité permet de rendre l'élargissement irréversible, à Copenhague l'an dernier, où la conclusion des négociations a pour corollaire l'adoption de clauses spécifiques de protection du fonctionnement du marché intérieur et de l'espace judiciaire commun.

La définition des critères d'adhésion résulte de demandes françaises. Après l'acceptation par le Conseil Affaires générales d'un paquet de libéralisation commerciale proposé par la Commission européenne pour accélérer l'intégration des pays d'Europe centrale et orientale dans

l'UE (Luxembourg, 8 juin 1993), la France avait obtenu que soit annexé au document de travail du sommet un texte définissant des « critères de convergence », à l'instar de l'Union économique et monétaire, que devraient atteindre ces pays pour entrer dans l'Union. Cette demande a conduit à l'adoption de critères d'adhésion par le Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993.

Les critères de Copenhague

Ces critères sont présentés comme suit : « L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, 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. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire¹⁰. »

13

Il s'agit d'un moment clé dans le processus d'adhésion. Il est devenu d'usage de distinguer trois catégories de critères même si la rédaction de Copenhague les cite sur le même plan : les critères politiques (présence d'institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection) ; les critères économiques (existence d'une économie de marché viable, capacité à faire face à la pression de la concurrence et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union) ; le critère de la reprise de l'acquis communautaire (capacité des pays candidats à assumer les obligations de l'UE et notamment à souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire).

Cette distinction est fondamentale pour comprendre le caractère novateur des conclusions de Copenhague. Le critère politique a acquis ultérieurement un statut à part en ce qu'il est devenu un préalable à l'ouverture de négociations, alors que les critères économiques et de reprise de l'acquis sont des préalables à l'adhésion. Ceci est inscrit en toute clarté dans les conclusions du Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 : « Le respect des critères politiques de Copenhague constitue un préalable à l'ouverture de toute négociation d'adhésion. Les critères économiques et la capacité à assumer les obli-

10. Conclusions de la présidence, Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993.

gations qui découlent de l'adhésion ont été et doivent être appréciés d'une manière prospective et dynamique. » Ce point est répété dans les conclusions du Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999¹¹, ce qui explique la situation de la Turquie, qui s'est vu reconnaître le statut de pays candidat à Luxembourg et à Helsinki, mais avec laquelle l'Union se refuse pour l'instant à ouvrir des négociations, en considérant que la Turquie ne respecte pas les critères politiques. Le moment venu, cette distinction pourrait par ailleurs s'appliquer à des pays des Balkans occidentaux qui déposeraient leur candidature¹². Les négociateurs turcs estiment que l'Union fait à l'égard de leur pays une application inéquitable du traité. Selon eux, les autres pays candidats ne se seraient pas vu opposer cette distinction¹³; en outre, rien dans le traité ne permettrait d'effectuer celle-ci. Au contraire, les négociateurs de l'Union déduisent de la lecture du traité que le Conseil européen a précisé la mise en œuvre de la procédure d'admission. Dans le traité de Rome, l'article 237 CEE, qui réglait cette procédure, stipulait que « Tout État européen peut demander à devenir membre de la Communauté ». L'article 49 du traité sur l'Union européenne (ex-article O) précise que « Tout État européen qui respecte les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1, peut demander à devenir membre de l'Union ». Et l'article 6, paragraphe 1, stipule que « L'Union est fondée sur les principes de la liberté, de la démocratie, du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que de l'État de droit, principes qui sont communs aux États membres ». Cette précision est formelle car il avait toujours été considéré que l'article 6 (ex-article F), en faisant référence explicitement aux principes démocratiques et à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, était une condition « constitutionnelle » de l'adhésion¹⁴.

Les critères économiques ont été parfois critiqués par les avocats d'un élargissement rapide comme manquant d'objectivité (comment

11. « Le Conseil européen rappelle qu'une condition préalable à l'ouverture des négociations d'adhésion est le respect des critères politiques fixés par le Conseil européen de Copenhague et que l'adhésion à l'Union est subordonnée au respect de tous ces critères. »

12. La Croatie est le premier des cinq pays dits des Balkans occidentaux à avoir déposé sa candidature le 21 février 2003 (les autres étant l'Albanie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie-et-Monténégro).

13. Encore que la question se soit posée de façon hypothétique pour la Slovaquie en cas de succès électoral de M. Meciar.

14. Philippe Léger (dir.), *Commentaire article par article des traités UE et CE*, Bruxelles, Dalloz, 2000.

faire la part des choses entre les différents modèles possibles d'économie de marché ?) et, de même que les critères politiques, comme unilatéraux, en quelque sorte arbitraires. C'est oublier cependant que les critères de Copenhague s'appliquent à des pays qui sont candidats. Ils ne s'appliquent pas à une relation contractuelle. Ils sont la contrepartie d'un élément d'appréciation plus général, à savoir la capacité de l'Union à absorber de nouveaux membres, considération qui figure dans les conclusions de Copenhague immédiatement après la description des critères : « La capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats¹⁵. »

Le Conseil européen a précisé la signification du critère de reprise de l'acquis communautaire à Luxembourg et à Helsinki en insistant sur la nécessité non seulement d'une transposition de l'acquis de l'Union sur le plan législatif mais aussi de sa mise en œuvre dans la pratique.

On peut observer enfin que les critères de Copenhague ne mentionnent pas le respect du principe du règlement pacifique des différends et l'importance des relations de bon voisinage. C'est seulement sous l'angle du respect des minorités que peut être abordée la question de la coopération régionale. Cela étant, le règlement des différends frontaliers et l'établissement de relations de bon voisinage constituent une exigence de même rang que les critères de Copenhague. L'Union européenne a traité cette question à l'aide du dialogue politique établi par les accords d'association et du Pacte de stabilité, initiative française dont le principe a été approuvé par le Conseil européen de Copenhague en juin 1993, et de la Conférence européenne, autre initiative française décidée au Conseil européen de Luxembourg en décembre 1997. Les conclusions d'Helsinki sont sans ambiguïté sur ce point : « Le Conseil européen insiste sur le principe du règlement pacifique des différends conformément à la Charte des Nations unies et invite instamment les pays candidats à tout mettre en œuvre pour régler leurs différends frontaliers éventuels, ainsi que d'autres questions du même ordre. À défaut, ils devraient porter leur différend devant la Cour internationale de justice dans un délai raisonnable. » Si l'entrée de Chypre divisée dans l'Union montre les limites de cette approche, le processus d'adhésion a amené plusieurs pays candidats à

15. Conclusions de la présidence, Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993.

surmonter des différends et à prendre l'habitude de travailler ensemble pour la protection des minorités nationales.

Ainsi, l'élargissement à l'Est se caractérise par l'élaboration d'une doctrine sur les conditions d'entrée dans l'Union. Ce corps de doctrine a permis de développer une stratégie de préparation à l'adhésion.

Le dépôt des candidatures et l'adoption d'une stratégie de pré-adhésion

16 À la suite du sommet de Copenhague, les pays d'Europe centrale et orientale déposent leur candidature, de mars 1994, pour la Hongrie, à décembre 1996, pour la Slovénie¹⁶. La Turquie avait quant à elle déposé sa candidature dès avril 1987, et Chypre et Malte en juillet 1990. Faire acte de candidature n'entraîne cependant pas l'ouverture automatique des négociations, mais éventuellement la décision du Conseil de commencer la procédure d'admission prévue par le traité, en l'espèce l'article 49 (ex-article O) du Traité sur l'Union européenne¹⁷. L'ouverture des négociations elle-même est une étape supplémentaire qui dépend d'une décision du Conseil européen (dont l'intervention n'est pas mentionnée dans l'article 49 du traité sur l'Union européenne) sur proposition du Conseil Affaires générales et éventuellement après demande par celui-ci d'un avis à la Commission. Pour les pays d'Europe centrale et orientale, le Conseil Affaires générales a décidé de lancer la procédure d'admission dans l'année où il a reçu les demandes d'adhésion¹⁸.

C'est dans ce contexte, au sommet d'Essen¹⁹, que l'Union européenne met en place, pour la première fois dans l'histoire de ses élargissements successifs, une stratégie globale de préparation à l'adhésion. Elle reprend pour cela des instruments existants qu'elle complète par une approche plus large. Pour l'essentiel, cette stratégie repose sur deux axes, les relations structurées et la préparation au marché intérieur.

16. Hongrie : 31 mars 1994, Pologne : 5 avril 1994, Roumanie : 22 juin 1995, Slovaquie : 27 juin 1995, Lettonie : 13 octobre 1995, Estonie : 24 novembre 1995, Lituanie : 8 décembre 1995, Bulgarie : 14 décembre 1995, République tchèque : 17 janvier 1996, Slovénie : 10 juin 1996.

17. L'actuel article 49 du traité sur l'Union européenne a été mis en œuvre pour la première fois pour la Croatie à la suite de sa demande d'adhésion.

18. Le 17 juillet 1995 par exemple pour la Roumanie et la Slovaquie, le 30 octobre 1995 pour la Lettonie, le 4 décembre 1995 pour l'Estonie, etc.

19. Les 9 et 10 décembre 1994, le Conseil européen d'Essen approuve la stratégie présentée par le Conseil et la Commission à la demande du Conseil européen de Corfou.

Dialogue institutionnel

Les relations structurées consistent en la mise en place d'un cadre multilatéral pour évoquer des questions d'intérêt commun entre l'Union européenne et les pays ayant conclu un accord européen. Elles complètent donc le dialogue politique bilatéral existant dans le cadre des accords d'association. Le Conseil européen avait pris la décision d'établir ces relations structurées au sommet de Copenhague, après avoir fixé l'objectif d'adhésion.

Ce dialogue multilatéral est instauré à tous les niveaux politiques de l'Union : chefs d'État et de gouvernement, lors de réunions annuelles en marge du Conseil européen ; ministres des Affaires étrangères, lors de réunions trimestrielles portant sur le processus d'intégration ; autres sessions ministérielles du Conseil une fois par an ou par semestre.

Le volet bilatéral, dans le format UE/pays européen associé, reprend l'existant, à savoir les réunions des Conseils d'association prévues dans le cadre des accords européens.

17

Ce dialogue structuré est à la fois une mesure de confiance – donner un signal de rapprochement de l'appartenance à l'UE –, une mesure de transparence – amener les pays candidats à se parler entre eux et à traiter d'éventuelles difficultés bilatérales dans un format qui préfigure l'UE élargie –, et une mesure pratique – mettre en place des enceintes politiques qui permettront d'effectuer les négociations lorsqu'elles auront commencé. La portée des relations structurées est large puisqu'elle recouvre tant le domaine communautaire que la politique étrangère et de sécurité commune, ainsi que la justice et les affaires intérieures. Le Comité des représentants permanents²⁰ assure la coordination horizontale du dialogue.

Des conclusions mêmes d'Essen, « l'élément principal de la stratégie de rapprochement est la préparation des pays associés à l'intégration dans le marché intérieur de l'Union²¹ ». Il s'agit, avant l'ouverture des négociations, d'inciter les pays associés à rapprocher leur législation de celle de l'Union.

Deux instruments sont utilisés dans cette perspective. En premier lieu, le Conseil européen charge la Commission d'élaborer un *Livre blanc* sur le marché intérieur décrivant les mesures que les pays associés devront adopter, mais aussi de proposer des formes concrètes de coopé-

20. COREPER II : les ambassadeurs.

21. Conclusions de la présidence, Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994.

ration de la part de l'Union. En second lieu et pour la mise en œuvre du *Livre blanc*, l'Union européenne adapte le programme PHARE. Ce programme devient, sur une base indicative, un instrument amélioré de financement à moyen terme. Il permet davantage de promouvoir la mise en place d'infrastructures, la coopération interrégionale et l'assistance technique de l'UE.

Le lancement des négociations et le renforcement de la stratégie de pré-adhésion

Comme dans tous les élargissements de l'Union, la phase préparatoire du processus s'achève avec l'ouverture des négociations. La différence, en l'espèce, tient au renforcement de la stratégie de pré-adhésion mise en place pour la première fois pour cet élargissement.

18 Conservant cet équilibre déjà observé entre franchissement d'une étape vers l'appartenance à l'Union et renforcement du dispositif de reprise de l'acquis, le Conseil européen de Luxembourg (12 et 13 décembre 1997) prend deux types de décisions.

D'abord, selon ses propres conclusions, il prend « les décisions nécessaires pour lancer l'ensemble du processus d'élargissement ». Pour ce faire, il insère explicitement ses décisions dans le cadre de la mise en œuvre de l'article 49, texte dont on a vu qu'il ne mentionnait pas le rôle du Conseil européen²². Il procède lui-même à l'examen de la situation individuelle de chacun des pays candidats sur la base des avis rendus par la Commission et du rapport de la présidence du Conseil. A la lumière de cet examen, il lance un processus d'adhésion *englobant*, à l'époque, les dix États candidats d'Europe centrale et orientale et Chypre.

À ce stade du processus, il convient de faire deux observations.

En premier lieu, le poids des opinions publiques n'intervient guère dans la décision d'élargissement qu'à travers les débats du Conseil européen, eux-mêmes naturellement préparés par les positions des ministres des Affaires étrangères dans l'ancien Conseil Affaires générales. Ni le

22. L'article 49 du TUE dispose que « tout État européen *qui respecte les principes énoncés à l'article 6, paragraphe 1*, peut demander à devenir membre de l'Union. Il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après avis conforme du Parlement européen, qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent. Les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union font l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur. Ledit accord est soumis à ratification par tous les États contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives ».

Parlement européen ni les Parlements nationaux ne sont saisis du principe même d'un élargissement. En aval, ce sont les gouvernements qui décident, au cas par cas, des périmètres successifs de l'Union et du caractère doublement européen et démocratique qu'un État doit présenter pour déposer une demande d'adhésion. L'avis conforme que doit rendre le Parlement européen au titre de l'article 49 intervient en fin de processus, après la conclusion des négociations²³. Il est également possible de constater, sans surprise compte tenu de l'importance stratégique d'un élargissement, que le Conseil européen dessaisit en quelque sorte les ministres des Affaires étrangères de la responsabilité politique de lancer l'élargissement, même si juridiquement la procédure de l'article 49 requiert l'accord du Conseil Affaires générales.

Deuxième observation, le Conseil européen ajoute une décision politique au traité puisqu'il prend une décision de principe sur le lancement global d'un élargissement à douze pays et distingue ensuite, dans ses conclusions, l'autorisation de lancer effectivement des négociations, qu'il donne pour six d'entre eux, mais reporte pour les autres qu'il n'estime pas prêts. Le caractère global ressort des paragraphes 10 : le Conseil européen « a décidé de lancer un processus d'adhésion englobant les dix États candidats d'Europe centrale et orientale et Chypre²⁴ », et 11 : « Le processus d'adhésion sera lancé le 30 mars 1998 par une réunion des ministres des Affaires étrangères des quinze États membres de l'Union européenne, des dix États candidats de l'Europe centrale et orientale et de Chypre à travers l'établissement d'un dispositif d'encadrement unique pour ces États candidats²⁵. » Le lancement effectif des négociations est autorisé au paragraphe 27 : « Le Conseil européen décide de convoquer au printemps 1998 des conférences intergouvernementales bilatérales pour commencer les négociations avec Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque et la Slovénie sur les conditions de leur admission dans l'Union et les adaptations des traités que cette admission entraîne. » « Parallèlement, la préparation des négociations avec la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et la Bulgarie sera accélérée en particulier par le biais de l'examen analy-

23. Le Parlement européen a rendu son avis conforme pour l'entrée des dix pays le 9 avril 2003, une semaine avant la signature du traité d'adhésion à Athènes.

24. Malte prit place dans le groupe d'Helsinki.

25. Conclusions de la présidence, Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997.

tique de l'acquis de l'Union²⁶. » Il convient de rappeler enfin que, juridiquement, c'est la décision prise par les ministres des Affaires étrangères en Conseil Affaires générales qui ouvre les négociations.

Une stratégie de pré-adhésion renforcée

Au lancement politique de l'élargissement correspond un renforcement de la stratégie de pré-adhésion, selon trois axes : la création de partenariats pour l'adhésion, l'augmentation de l'aide de pré-adhésion, le recours à un examen analytique de l'acquis.

20 Nouvel instrument, le partenariat pour l'adhésion permet de mobiliser dans un cadre unique toutes les formes d'assistance aux États candidats. Pour chacun d'entre eux, ce cadre unique décline de façon détaillée, d'une part, les priorités à suivre pour la reprise de l'acquis, d'autre part, les moyens financiers disponibles à cet effet. Le partenariat pour l'adhésion est en quelque sorte un contrat entre un candidat et l'Union, contrat qui possède un pendant national, le programme national de reprise de l'acquis défini par le candidat, et qui permet de mettre en rapport objectifs de négociations et ressources financières et d'imposer des conditions à la mobilisation de ces ressources. L'intérêt de ce type d'instrument est d'obliger un pays candidat à faire lui-même le point de sa situation et à se mettre en ordre de bataille pour la négociation. La conclusion des partenariats d'adhésion, qui fait l'objet d'une négociation entre États membres au sein d'un groupe géographique du Conseil, le groupe Europe centrale, puis avec le candidat concerné, est une préfiguration de la négociation d'adhésion proprement dite. Elle se poursuit de façon cyclique en même temps que les négociations d'adhésion.

Le renforcement de l'aide de pré-adhésion s'effectue à la fois sur le plan qualitatif et quantitatif par la création de deux instruments supplémentaires de pré-adhésion, ISPA et SAPARD²⁷, et par le doublement des enveloppes allouées aux pays candidats au titre de la préparation à l'adhésion.

Comme son nom l'indique, ISPA, Instrument structurel de pré-adhésion, vise à favoriser l'alignement des pays candidats sur les normes d'infrastructures communautaires et prévoit une contribution financière pour des mesures en matière d'environnement et d'infrastructure de transport. Le Conseil européen de Luxembourg précise qu'ISPA privi-

26. *Ibid.*

27. Règlements (CE) du Conseil n° 1267/1999 et n° 1268/1999 du 21 juin 1999.

légie des actions similaires à celles du Fonds de cohésion. SAPARD, programme spécial d'adhésion pour l'agriculture et le développement rural, a pour objectif de soutenir l'adaptation et l'organisation du secteur de l'agriculture, d'aider au développement des zones rurales, et de favoriser la mise en œuvre de l'acquis communautaire en matière de politique agricole commune.

La création de ces deux instruments supplémentaires permet de réorienter le programme PHARE pour le consacrer exclusivement aux priorités liées à l'adhésion, c'est-à-dire la reprise de l'acquis communautaire, par le renforcement de la capacité administrative et judiciaire et par des investissements liés à la reprise et à l'application de l'acquis. Avec 1 560 millions d'euros par an pour la période 2000-2006, l'enveloppe PHARE reste sensiblement la même, mais le montant total des aides de pré-adhésion double puisque sur la même période sont alloués aux pays candidats 520 millions d'euros par an au titre de SAPARD et 1 040 millions d'euros par an au titre d'ISPA.

21

On verra que l'examen analytique de l'acquis, comme d'ailleurs la procédure de suivi décidée à Luxembourg sont à la fois partie intégrante des négociations au sens strict et de la stratégie de pré-adhésion.

DES NÉGOCIATIONS EXIGEANTES ET SÉRIEUSES QUI NÉCESSITENT, À LA VEILLE DES ADHÉSIONS, UN EFFORT IMPORTANT D'EXPLICATION VIS-À-VIS DES OPINIONS PUBLIQUES

Des négociations exigeantes et sérieuses

L'efficacité des négociations d'adhésion proprement dites a fait l'objet de débats récurrents au sein même des négociations. Les pays candidats n'ont eu de cesse de trouver ces négociations trop lentes et, paradoxalement, inéquitables, les amenant selon eux à reprendre telles quelles des obligations qui ne tiendraient pas compte de leur situation historique. Dans leur majorité, les États membres (l'opposition entre les deux expressions « États membres » et « pays candidats » est elle-même éclairante) ont au contraire estimé que les négociations allaient trop vite et ne permettaient pas de vérifier la reprise effective de l'acquis communautaire.

Au-delà de ces postures, nous verrons que :

1. les principes mêmes de la négociation visent à résoudre cette contradiction ;
2. la mécanique de la négociation oblige à couvrir tout l'acquis communautaire ;

3. la Commission joue un rôle central sous un contrôle étroit des États membres.

Les principes de la négociation

Cet élargissement s'est effectué selon les principes qui avaient gouverné les élargissements précédents, à savoir le caractère intergouvernemental des négociations et l'adhésion selon les mérites propres. L'importance historique de cet élargissement a conduit l'Union européenne à compléter ces principes en qualifiant le processus de global et d'inclusif et en affirmant les principes de la différenciation et du rattrapage.

- L'intergouvernementalité

22 Le caractère intergouvernemental de la négociation est un principe fondamental puisqu'il impose la règle de l'unanimité dans la prise de décision, qu'il s'agisse de la définition d'une position commune à Quinze, ou bien, évidemment, de l'acceptation par un pays candidat de la position de l'UE. Au sens juridique strict, il n'y a pas eu de mise en minorité ni d'un actuel, ni d'un futur État membre, dans le processus d'adhésion. L'intergouvernementalité a pour corollaire le caractère bilatéral de la négociation²⁸. Il s'agit d'une négociation entre l'UE et chaque État candidat et non d'une négociation entre l'UE et un hypothétique bloc de pays candidats. Il ne s'agit pas non plus de négociations directes entre chacun des États membres et les États candidats. Le point de passage obligé est l'élaboration d'une position commune de l'Union européenne qui en assure la négociation avec les gouvernements des pays candidats par l'intermédiaire de la présidence, elle-même assistée par la Commission. Une autre conséquence de l'intergouvernementalité est de donner aux ministres des Affaires étrangères la responsabilité de la négociation, conformément à la nature d'un processus qui engage les relations extérieures des États et au rôle politique traditionnellement dévolu au Conseil Affaires générales/ancienne formule dans la construction européenne.

- Les mérites propres : différenciation et rattrapage

L'adhésion selon les mérites propres avait déjà guidé les négociations d'élargissement avec l'Autriche, la Finlande, la Suède et la

28. Par exemple, paragraphe 10 des conclusions du Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) : « Le Conseil européen [...] a décidé d'organiser en février 2000 des conférences intergouvernementales bilatérales en vue d'entamer des négociations avec la Roumanie, la Slovaquie, etc. »

Norvège²⁹. Deux acceptions en sont habituellement données. L'adhésion, en premier lieu, obéit à un processus technique et objectif. C'est au pays candidat d'administrer la preuve qu'il a repris l'acquis communautaire. Des motifs politiques ne peuvent permettre de dispenser un pays candidat de reprendre une partie des obligations communes des États membres. En second lieu, le principe des mérites propres permet de maintenir la séparation entre les candidatures : le retard d'un pays candidat ne peut être opposé à un autre pour retarder son adhésion.

Ces principes ont été complétés au cours du processus d'adhésion. Les négociateurs font ainsi volontiers référence au principe de différenciation, qui reprend la notion, comprise dans les mérites propres, d'une approche individuelle par pays, mais permet aussi de mettre en avant les difficultés particulières subies par un pays candidat dans la reprise de l'acquis et de lui consentir des conditions plus avantageuses³⁰. Par exemple, dans la négociation du chapitre « Agriculture », les pays Baltes ont mis en avant la rigueur arctique de leur climat et leur appartenance jusqu'à une date récente à l'Union soviétique pour demander des références plus favorables dans le calcul de leurs quotas de production. À l'opposé, Malte et Chypre ont souvent mis en avant leur insularité pour demander des exemptions³¹. La Pologne a quant à elle fait valoir les difficultés propres à un grand pays³².

23

Le principe du « rattrapage » constitue un autre développement du principe dit des mérites propres. Il consiste simplement à affirmer qu'un pays qui a commencé ses négociations après un autre, peut entrer en même temps, voire avant celui qui a ouvert ses négociations le premier. Cette notion a été consacrée par le Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999) dans les termes suivants : « Les pays candidats qui viennent d'être insérés dans le processus de négociation auront la possibilité de rejoindre dans un délai raisonnable les pays candidats avec lesquels les négociations sont déjà en cours. » Il s'agissait pour les pays de

29. Conseil européen de Copenhague (juin 1993), paragraphe 4 : « Le Conseil européen a rappelé que les négociations seraient, dans la mesure du possible, menées simultanément, chaque pays candidat étant traité selon ses mérites propres. »

30. Conseil européen d'Helsinki (décembre 1999), paragraphe 11 : « Au cours des négociations, chaque pays candidat sera apprécié selon ses particularités. Ce principe s'appliquera lorsque seront abordés les différents chapitres et que seront menées les négociations. »

31. Ainsi, Malte est le seul des dix nouveaux membres à avoir obtenu une période transitoire dans le domaine de la protection de la nature, pour l'application de la directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages.

32. On compte environ 45 mesures transitoires s'appliquant à la Pologne, contre 24 en moyenne pour les neuf autres nouveaux membres.

la deuxième vague, dits du groupe d'Helsinki, de pouvoir rattraper ceux de Luxembourg, comme cela est advenu par la suite pour quatre d'entre eux (Lituanie, Lettonie, Slovaquie et Malte), mais non pour la Roumanie et la Bulgarie.

- Globalité et caractère inclusif du processus

Le principe de globalité et le caractère « inclusif » et évolutif du processus d'élargissement ont une signification moins précise. On les trouve cités dans les conclusions du sommet de Luxembourg (décembre 1997). On les comprend par opposition à la référence au rythme des négociations propre à chaque État, rappelée pour équilibrer la mention d'un processus « global, inclusif et évolutif³³ ».

24 Pour les praticiens, la référence à la globalité est utilisée de deux façons différentes. Elle peut servir à défendre les intérêts des pays en retard dans le processus d'adhésion pour marquer qu'ils ne doivent pas être définitivement distancés. C'était toute la crainte de la Bulgarie et de la Roumanie d'un « décrochage » qui les aurait cantonnées dans une vague ultérieure d'élargissement comprenant d'autres pays comme les Balkans occidentaux et la Turquie. D'où l'insistance de ces deux pays, au nom de la globalité et de l'inclusivité du processus, à obtenir à Copenhague, en décembre 2002, la reconnaissance d'un objectif d'adhésion en 2007.

La référence à la globalité est également utilisée par les négociateurs pour rappeler que les chapitres de négociation sont clos provisoirement. Tant que l'ensemble de la négociation n'est pas conclu, il est possible à tout moment, en principe, de revenir sur une partie des accords. De ce point de vue, le traitement global des dossiers est le pendant des principes d'intégrité et d'indivisibilité de l'acquis communautaire.

Le caractère inclusif du processus fait référence à l'idée que, même si les pays adhèrent selon leurs mérites et leurs rythmes propres, les douze pays candidats de Luxembourg et d'Helsinki appartiennent politiquement à une même vague d'élargissement. Ceci s'est d'ailleurs traduit du point de vue institutionnel par le dispositif d'encadrement unique mis en place par le Conseil européen de Luxembourg : les ministres des Affaires étrangères des Quinze rencontrent en tant que de besoin leurs homologues des douze pays candidats. Même si la négo-

33. Conclusions de la présidence, Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997, paragraphe 2 : « Cet élargissement est un processus global, inclusif et évolutif, qui se déroulera par étapes, selon des rythmes propres à chaque État candidat en fonction de son degré de préparation. »

ciation se déroule en format UE+1, il existe donc une enceinte à 15+12 et une forme de reconnaissance par l'UE du *groupe* que constituent les pays candidats.

L'objet de la négociation : l'acquis actuel

La négociation porte sur la reprise par les pays candidats de l'acquis politique et communautaire actuel, c'est-à-dire l'ensemble de l'acquis recensé au titre de l'année précédente, sans exception suivant le « principe d'indivisibilité de l'acquis », mais sans anticipation sur l'acquis en cours de développement entre les États membres. Les négociations communautaires à Quinze étaient donc en principe sans lien avec les négociations d'adhésion, même si à l'évidence, comme l'a fait la France dans le domaine de la sécurité maritime lors de l'adoption des paquets Erika I et II, le développement à un moment donné de l'acquis sur des sujets sensibles entraîne une insistance plus forte sur le respect par les pays candidats des obligations liées à ce sujet.

25

- Les chapitres de négociation

Pour les besoins de la négociation, l'acquis a été divisé en 31 chapitres qui recouvrent l'ensemble de l'action d'un État³⁴. Les chapitres portent pour certains sur des matières communautaires, comme le chapitre « Agriculture », pour d'autres sur l'acquis politique, « Politique étrangère et de sécurité commune », ou sur des matières mixtes, par exemple « Justice et affaires intérieures ». C'est à travers ces 31 chapitres que sont transposées les 80 000 pages du *Journal officiel des Communautés européennes* (le traité d'adhésion lui-même faisant 5 000 pages), au rythme de l'adoption d'environ une centaine de lois par an par les Parlements des pays candidats pendant la période active des négociations. Si l'on multiplie le nombre de pays candidats, 12, par le nombre de chapitres, 31, on peut dire que le processus d'adhésion a rendu nécessaire le règlement de 372 sujets de négociation. On peut répartir ces 372 dossiers dans le nombre d'années utilisé en moyenne pour cet élargissement pour avoir une idée, très grossière, du rythme des négociations.

- Le screening

Le traitement des chapitres a obéi au circuit suivant. Dans un premier temps, un examen analytique de l'acquis ou *screening* a permis à

34. Voir la liste des 31 chapitres en annexe, p. 55.

la Commission d'identifier l'acquis actuel, de le présenter aux pays candidats et de relever, lors de cette phase de pré-négociation, les difficultés qu'allait rencontrer chacun d'entre eux. Cette étape, lancée par le sommet de Luxembourg (décembre 1997), a commencé en même temps pour les douze pays candidats, en relation directe avec l'examen de chacun des chapitres pour les six pays du groupe de Luxembourg et dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion pour les autres.

- L'élaboration des positions communes

26 Dans un second temps a commencé la négociation proprement dite : élaboration par la Commission d'un projet de position commune (PPC) au fur et à mesure des chapitres et des pays, négociation de ce texte au sein du groupe « élargissement », adoption d'une position commune de l'Union européenne, présentation par la Commission de cette position au pays candidat concerné, réponse et éventuellement contre-proposition à la Commission du pays candidat, négociation par le groupe « élargissement » des éléments transmis par la Commission, puis de nouveau navette s'il y a lieu, sinon proposition de clôture provisoire du chapitre, d'abord en groupe « élargissement », puis en Comité des représentants permanents (COREPER), en Conseil Affaires générales (les quinze ministres des Affaires étrangères), ensuite et enfin en Conférence intergouvernementale d'adhésion (à 15+1) avec le négociateur en chef du pays candidat (il est arrivé qu'à ce stade des pays candidats refusent la clôture du chapitre).

Le lien entre la stratégie de pré-adhésion et la négociation chapitre par chapitre est assuré par la référence au cadre et au contenu des accords européens ainsi que des partenariats d'adhésion. Ces textes servent à la Commission et au groupe « élargissement » de guide de lecture des chapitres.

Le rythme a pu être tenu grâce à l'adoption, sous présidence française, au Conseil européen de Nice (décembre 2000), d'une feuille de route fixant un calendrier de traitement des chapitres par présidence. Cette décision a été essentielle car elle a créé une pression politique forte sur les présidences successives dont le bilan, en matière d'élargissement, a consisté pendant un temps à montrer que la feuille de route avait été tenue.

- Les périodes transitoires

L'essentiel de la négociation porte non pas sur les 80 000 pages de droit communautaire mais sur les périodes transitoires d'adaptation,

voire les dérogations, demandées généralement par les pays candidats et acceptées par l'Union, mais aussi parfois par les États membres et imposées par l'Union aux pays candidats. Conformément à la position générale de négociation de l'Union, les périodes transitoires sont exceptionnelles, limitées dans le temps et dans leur portée, et systématiquement accompagnées d'un plan qui prévoit des étapes définies pour l'application de l'acquis. Elles ne peuvent pas comporter de modification des règles ou des politiques de l'Union, en perturber le fonctionnement, ni entraîner de distorsions sensibles de la concurrence. Il y a eu de l'ordre de 200 périodes transitoires accordées aux dix pays de Copenhague et une trentaine imposées à ces mêmes pays par l'Union européenne. La subordination des périodes transitoires à des conditions très strictes est particulièrement visible dans le domaine vétérinaire et phytosanitaire, pour lequel le traité d'adhésion spécifie que les dérogations aux normes communautaires ne peuvent avoir lieu qu'à la condition que les produits ainsi élaborés demeurent sur le seul marché national et soient clairement identifiés par une marque de salubrité spécifique. L'on peut également souligner la précision du calendrier et des objectifs intermédiaires imposés aux pays candidats pour l'application progressive de l'acquis en matière d'environnement, le chapitre 22 (Environnement) étant celui qui rassemble le plus grand nombre de périodes transitoires (61), juste devant le chapitre 7 (Agriculture) (59).

27

Les parties à la négociation :

la responsabilité centrale de la Commission européenne

La définition des positions de l'Union européenne s'effectue au sein de la filière unique du Conseil Affaires générales, c'est-à-dire du conseil des ministres en formation « Affaires étrangères ». En théorie, un autre choix aurait été possible, celui de faire négocier l'élargissement par filières : à la formation « Environnement » du Conseil de négocier le chapitre relatif à l'environnement, aux ministres de la Justice et de l'Intérieur de s'entendre sur le chapitre « JAI », à l'ECOFIN les chapitres à enjeux budgétaires etc.

Il est évident que seule une filière unique permettait de garantir la cohérence de la négociation, notamment des positions nationales, et la connaissance des règles de négociations. Dans ce domaine, le Conseil Affaires générales a joué le rôle transversal qu'il doit avoir par rapport aux autres formations du Conseil. L'inconvénient inévitable de cette formule était bien évidemment de confier, au sein du groupe élargissement,

une responsabilité très lourde à des généralistes des affaires européennes supposés capables de réagir sur n'importe quel point de l'acquis.

Cette filière unique fonctionne avec quatre niveaux de négociation :

– À la base le groupe « élargissement », formé de diplomates, dans lequel les quinze États membres examinent l'ensemble des chapitres³⁵ selon des ordres du jour très denses (deux réunions par semaine pendant la phase active des négociations, avec quatre ou cinq points, lors de la même réunion, aussi divers que Slovaquie/Transports, République tchèque/Environnement, Malte/Sécurité maritime et Pologne/JAI). Les travaux sont présidés par le diplomate appartenant à la présidence en exercice du Conseil. La Commission est représentée par la direction générale de l'élargissement (DG ELARG) assistée ponctuellement par d'autres directions.

28

– Le niveau d'appel de la négociation est le Comité des Représentants permanents (COREPER II/Ambassadeurs), qui évoque les points non réglés en groupe « élargissement » et valide les accords avant transmission à niveau ministériel. Le COREPER est doublement central dans ce processus, grâce à sa vision transversale des affaires européennes et à sa position intermédiaire entre le technique et le politique.

– Le premier niveau de validation politique est le Conseil Affaires générales, ce qui amène les ministres des Affaires étrangères à défendre des positions sur des dossiers internes (par exemple, la sécurité maritime pour l'Espagne et la France). S'il est arrivé que l'élargissement soit débattu dans d'autres formations du Conseil (ECOFIN, Agriculture, Justice et Affaires intérieures, pour l'essentiel), les seules décisions prises par le Conseil des ministres dans la négociation d'élargissement l'ont été en CAG.

– Le niveau ultime d'arbitrage est le Conseil européen qui s'est révélé la seule enceinte possible de validation de choix engageant les gouvernements dans leur ensemble, en particulier lors du bouclage du financement de l'élargissement fin 2002.

Dans ce processus, un État membre à lui seul ne peut bloquer l'élargissement ni même retarder longtemps la clôture d'un chapitre. Il

35. La rédaction du traité, fin 2002/début 2003, a été confiée à un autre comité composé de diplomates, le « groupe de rédaction des traités ». Les accords de libre-échange conclus dans le cadre des accords d'association ont été négociés par des diplomates dans le groupe « Europe centrale » et dans le groupe « Europe du Sud-Est ». Les programmes PHARE et ISPA sont suivis par des comités éponymes.

s'expose à la pression conjuguée de la présidence, de la Commission, des pays candidats et de certains États membres. Un groupe d'États capable de maintenir une certaine cohésion peut infléchir la négociation et même faire l'arbitrage (cas de l'accord franco-allemand de Bruxelles à l'automne 2002 sur le financement de l'élargissement). Mais ceci s'effectue surtout au niveau du Conseil européen. Au niveau technique, la négociation est trop rapide pour permettre des alliances. Les délégations ne peuvent savoir d'avance comment se formera l'opinion du groupe élargissement. Dans ces conditions, les États membres ont pesé de deux façons. Ils ont d'abord exercé ensemble un contrôle étroit sur la Commission, soit parce que leur système administratif leur permettait de réagir sur la plupart des points à l'ordre du jour de chaque groupe (France, Royaume-Uni, Pays-Bas), soit parce que la diversité des priorités nationales entraînait une sorte de division du travail et exerçait un effet dissuasif sur la Commission. On pouvait par exemple avoir à un moment donné une alliance franco-italienne sur les appellations contrôlées, puis franco-hispano-germano-luxembourgeoise sur la sidérurgie, puis franco-britannique sur l'industrie du médicament. Ensuite, certains États membres, qui ont su définir des priorités de négociations et s'y tenir, ont obligé l'ensemble de la négociation à évoluer dans leur sens. C'est à n'en pas douter le cas de la France qui est parvenue avec l'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas à maîtriser le coût de l'élargissement, mais qui a aussi contraint l'UE aux exigences les plus fortes dans tout ce qui touchait à la sécurité des personnes et à la santé humaine : sécurité publique (chapitre « JAI »), sécurité alimentaire (chapitre « Agriculture »), sécurité maritime (chapitre « Transports »), sûreté nucléaire (chapitre « Énergie »).

29

La présidence du Conseil préside formellement le groupe « élargissement » et, en principe, traite bilatéralement avec les pays candidats. Mais faute de temps et de continuité, le rôle des présidences successives a surtout porté sur la préparation du Conseil européen et les relations entre chefs d'État et de gouvernement des États membres et des pays candidats.

La Commission a ainsi joué un rôle central. Le processus une fois lancé, c'est elle en effet qui avait l'initiative et le monopole de l'élaboration des projets de position commune présentés au groupe « élargissement ». C'est elle qui possédait la synthèse de la situation réelle de l'ensemble des pays candidats pour l'ensemble des chapitres (même si les États membres, en s'appuyant sur leur réseau d'ambassades, effectuaient leur propre évaluation). C'est elle qui négociait bilatéralement

avec les pays candidats, pour leur présenter la position commune, réagir à leurs représentations et présenter ensuite aux États membres les problèmes rencontrés par les États candidats. Elle se trouvait donc dans la situation d'être tour à tour l'avocat des uns et des autres. Elle était plus à même que la présidence, sauf pour les plus grands pays, de préparer un compromis au moment des Conseils européens, notamment sur les aspects budgétaires et agricoles. Elle entretenait un contact permanent avec les gouvernements et les administrations des pays candidats par l'intermédiaire du Commissaire et du Directeur général chargés de l'élargissement et par l'intermédiaire de ses délégations dans ces pays, d'autant plus nombreuses et plus influentes qu'elles étaient chargées de la gestion des programmes de pré-adhésion. Au sein de la Commission, la direction générale de l'élargissement comptait environ 400 agents et constituait une commission dans la Commission. Elle regroupait en effet des experts dans chacun des domaines communautaires. Elle a gagné d'autant plus facilement la plupart des arbitrages internes contre les autres directions générales qu'elle était soutenue par le président de la Commission.

Au sein des États candidats, le processus d'adhésion a conduit à organiser les premiers éléments d'une coordination interministérielle. On retrouvait, en général rattaché au ministre des Affaires étrangères, un négociateur en chef appuyé d'une équipe transversale. Souvent ces structures ont été le noyau d'un secrétariat d'État aux Affaires européennes ou d'une structure interministérielle qui, après le processus d'adhésion mené par les ministres des Affaires étrangères, auront vocation à gérer l'appartenance à l'Union et à élaborer des positions pour l'ensemble des formations du Conseil.

Les négociations proprement dites se sont conclues au Conseil européen de Copenhague de décembre 2002, consacrant ainsi le rôle du Conseil européen non prévu dans l'article 49 TUE. Cette conclusion a ouvert une période de transition progressive vers le statut d'État membre et la consultation du peuple et de ses représentants pour obtenir l'autorisation de ratifier le traité.

Une transition progressive vers le statut d'État membre

Après la conclusion des négociations, la préparation à l'adhésion s'est poursuivie de deux façons : grâce au statut d'observateur actif au sein des institutions communautaires pour les représentants des nouveaux membres, et à travers le contrôle par la Commission du respect des engagements souscrits par les pays candidats (monitoring).

Les observateurs actifs

Dès le lendemain de la signature du traité d'adhésion au sommet d'Athènes du 16 avril 2003, les pays candidats signataires³⁶ ont bénéficié du statut d'observateur actif, à l'instar des élargissements précédents. Ce statut leur permet d'assister et de prendre la parole sans droit de vote dans l'ensemble des groupes du Conseil, quel qu'en soit le niveau : experts, ambassadeurs, ministres³⁷. Les futurs membres participent de la même façon au Conseil européen. Ce statut constitue une reconnaissance politique de la situation des pays signataires vis-à-vis de l'Union sans créer d'engagement définitif : la Norvège avait ainsi siégé dans les comités de l'Union avant de se retirer à la suite d'un référendum négatif sur son adhésion. Il permet surtout un apprentissage progressif de la négociation communautaire. Il n'est en effet pas facile pour un nouvel État membre de coordonner d'emblée ses positions dans l'ensemble des enceintes de l'UE. Dans le cas de l'élargissement actuel, cette période de transition est également bienvenue pour les États membres, la négociation à 25 étant appelée à se dérouler de façon très différente de celle à 15 (moins de négociations en groupe, nécessité renforcée d'influencer la Commission en amont et de faire connaître ses positions brièvement par écrit). Le règlement des différends qui pourraient survenir avec les futurs États membres s'effectue au sein d'un Comité intérimaire, au niveau des Représentants permanents.

31

La surveillance des engagements et les clauses de sauvegarde

Tout au long de la négociation, les engagements pris par les pays candidats ont fait l'objet d'une surveillance (dite « monitoring ») par la Commission et par les États membres. Ce suivi a d'abord porté sur le simple relevé, sur pièces, de la transposition en droit interne de l'acquis communautaire. Avant même de se poser la question de la mise en œuvre effective de l'acquis, les tableaux de transposition permettaient de faire ressortir un retard par rapport aux engagements pris par un pays candidat lors de la clôture provisoire d'un chapitre.

À ce suivi par chapitre, s'est ajouté, à partir de 1998, un rapport stratégique de la Commission présenté au Conseil en octobre/novembre de chaque année. Ce texte procède à une évaluation globale du processus d'élargissement. Il évalue la candidature de chacun des pays candidats

36. À l'exclusion de la Roumanie, de la Bulgarie et de la Turquie.

37. À l'exception de la filière « élargissement ».

et examine de façon détaillée leur situation par chapitre. C'est sur la base de ce rapport d'ensemble d'octobre 2002 que le Conseil a pu proposer la clôture des négociations au Conseil européen pour les dix pays de Copenhague. La dernière échéance majeure de la surveillance des engagements aura lieu six mois avant l'adhésion, au plus tard le 1^{er} novembre 2003. La Commission remettra son dernier rapport au moment où la ratification du traité sera en cours dans la plupart des États membres. La Commission pourra signaler d'éventuels manquements graves et proposer en tant que de besoin la mise en œuvre de clauses de sauvegarde.

32 Ce rapport sera alimenté par les résultats des mécanismes de surveillance renforcés que l'Union européenne a mis en place, au fur et à mesure de la négociation, sous l'impulsion forte de la France, dans les domaines jugés prioritaires par les États membres, pour l'essentiel « justice et affaires intérieures » et sécurité alimentaire.

Pour la JAI, l'UE, à l'origine, a créé un groupe d'évaluation collective (dit groupe « Chevènement ») destiné à permettre un contrôle des États membres dans des domaines non communautaires et à assurer un échange d'informations sur la base des rapports transmis aux États par leurs ambassades. Ont ensuite été lancées des missions d'évaluation par les pairs, organisées par la Commission mais associant des experts des États membres, formule reprise pour d'autres chapitres³⁸.

La sécurité alimentaire relevant d'une politique communautaire, la surveillance des engagements s'est effectuée par l'intermédiaire de missions d'inspection de l'Office alimentaire et vétérinaire selon un calendrier et des priorités qui avaient fait l'objet, à la demande de la France, d'un accord en COREPER. La Commission a par ailleurs remis en juillet 2003 un rapport sur la préparation des pays candidats à la gestion des fonds structurels.

Le groupe « élargissement » a examiné l'ensemble des rapports d'évaluation au cours du printemps 2003. Cet examen a entraîné l'envoi

38. C'est à l'initiative de la France, à la fin de la présidence espagnole, que le Conseil Affaires générales a demandé à la Commission, dans ses conclusions du 10 juin 2002, d'assurer un suivi renforcé de la JAI et de la sécurité alimentaire avec comme priorités :

I. s'agissant de l'acquis vétérinaire et phytosanitaire de la PAC :

- la prévention et la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB),
- le bon fonctionnement des contrôles vétérinaires aux frontières extérieures,
- la mise aux normes des établissements traitant des produits animaux (abattoirs etc.) ;

II. s'agissant de la justice et des affaires intérieures :

- le contrôle des frontières extérieures et de l'immigration,
- la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment d'argent et la corruption,
- l'efficacité du fonctionnement du système judiciaire.

par la Commission, aux membres des gouvernements des futurs États membres concernés, de lettres d'alerte précoce (sorte de lettres d'avertissement). La Commission relève dans ces lettres les retards de transposition et les manquements à la mise en œuvre effective de l'acquis. Ces avertissements peuvent conduire à la mise en œuvre de clauses de sauvegarde.

- Le traité d'adhésion comporte trois clauses de sauvegarde

Tout d'abord, une clause de sauvegarde économique générale reprise de l'élargissement à l'Autriche, la Finlande et la Suède. Cette clause peut être invoquée tant par les nouveaux que par les actuels États membres pendant les trois années qui suivent l'adhésion. Elle vise surtout à rassurer les nouveaux États membres sur leur « capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union », pour reprendre les termes des critères économiques de Copenhague, en leur donnant la possibilité d'atténuer les conséquences d'un choc macroéconomique ou concurrentiel trop rude, lié à l'adhésion, dans un secteur économique ou une région sensibles. Il s'agit de prévenir les distorsions de concurrence transfrontalières trop fortes.

33

La Commission a en outre proposé au Conseil deux clauses spécifiques à cet élargissement qui ne visent que les nouveaux États membres. Elles sont en quelque sorte le pendant du caractère exceptionnel de cet élargissement, tant par le nombre de pays candidats que par la transition qu'ils ont dû accomplir depuis leur sortie du régime communiste. Dans les deux cas, il appartient à la Commission de décider de la mise en œuvre de mesures de sauvegarde, de leur proportionnalité, de leurs conditions et modalités d'application. L'intérêt de ces clauses est d'éviter de recourir à la voie contentieuse normale. Ces clauses peuvent être invoquées dès avant l'adhésion et jusqu'à trois ans après l'adhésion, leur effet ne commençant qu'à compter de l'adhésion mais pouvant durer au-delà de la période de trois ans.

La clause spécifique de sauvegarde du marché intérieur³⁹ vise les cas de manquements graves aux obligations de reprise de l'acquis et d'application effective de l'acquis et les cas susceptibles d'affecter le fonctionnement du marché intérieur. Une crise de sécurité alimentaire relèverait de cette clause. Un État membre pourrait alors demander à la Commission, qui pourrait en prendre elle-même l'initiative, des mesures allant

39. Article 38 du traité d'adhésion.

de la fermeture temporaire ou définitive d'établissements ou de postes frontaliers non conformes à la suspension de la libre circulation des produits animaux concernés dans l'UE avec contrôle aux frontières.

La clause spécifique de sauvegarde relative à la justice et aux affaires intérieures⁴⁰ permet de suspendre temporairement la reconnaissance mutuelle des décisions de justice en matière civile (titre IV TCE) et en matière pénale (titre VI TUE), en cas de manquement grave au regard de normes judiciaires essentielles (libertés publiques, liberté d'entreprise). Elle vise à maintenir la confiance dans l'espace judiciaire européen.

La difficulté d'associer les opinions publiques à ce processus

34 L'essentiel de cet article a porté sur l'aspect technique de la préparation de l'élargissement. L'adhésion de l'opinion publique est en soi un critère de préparation non seulement pour obtenir le consentement des citoyens lors de la ratification du traité mais aussi, à plus long terme, pour que l'intégration des nouveaux États de l'Union s'effectue de façon harmonieuse et soit ressentie comme légitime.

L'état des opinions et la négociation

Les négociateurs utilisent souvent les sentiments de leurs opinions publiques comme arguments pour défendre leurs intérêts internationaux. Ne serait-ce que pour cette raison, les opinions publiques ont sans cesse pesé sur les négociations même s'il a été difficile de les prendre en compte dans un processus long et complexe.

Du côté des pays candidats, il est clair qu'avec la durée des travaux, l'enthousiasme des débuts a fait place à une certaine morosité qui explique en partie la tendance de certains gouvernements, en fin de négociation, à considérer l'entrée dans l'Union européenne avant tout sous l'angle d'un retour budgétaire net, et qui explique la relative faiblesse des taux de participation aux référendums de ratification.

Du côté des États membres, schématiquement, deux modèles s'opposent. Certains pays comme la France sont dotés d'un appareil de négociation très efficace leur permettant d'intervenir sur la plupart des points en discussion⁴¹. La limite de ce modèle tient dans une moindre

40. Article 39 du traité d'adhésion.

41. Il est probable que la France est l'État membre qui est intervenu sur le plus grand nombre de points, non pas pour retarder le processus, comme certains négociateurs le lui reprochaient, mais tout simplement parce que son organisation administrative le lui permettait.

capacité à prendre en compte les demandes de la société civile et les intérêts des professions. En conséquence, le gouvernement et les négociateurs tentent d'anticiper les préoccupations de l'opinion publique sur tel ou tel dossier. Ceci ressort clairement des positions françaises sur les transports maritimes, la sécurité alimentaire, le contrôle des futures frontières extérieures de l'Union. À l'opposé, l'Allemagne a, dès avant le lancement des négociations, fait un effort important d'explication des enjeux par l'intermédiaire de ses parlementaires et des Länder. Son système de négociation, en revanche, ne lui a pas permis d'intervenir toujours assez vite en amont avec des positions interministérielles validées.

Contrairement à l'euro qui se traduit par un choix binaire et concret pour les citoyens, avoir ou non une monnaie unique dans leur poche, l'élargissement se prête mal à un exercice de communication puisque, pour ce qui touche à la vie quotidienne, il couvre tous les domaines de la construction européenne. Dans la phase de négociations proprement dite, seuls le lancement et la conclusion permettent un travail d'explication. Les échéances de l'élargissement elles-mêmes entrent en concurrence avec d'autres échéances européennes et avec des échéances électorales nationales. Pour reprendre l'exemple de la France, il était de loin prioritaire de communiquer sur l'euro en 2002 et les élections nationales ne permettaient pas l'organisation de la campagne à destination du grand public que le Premier ministre a lancée à l'automne 2002.

35

L'état des opinions dans les sondages

Cette difficulté d'associer les opinions publiques se traduit dans les sondages.

Les enquêtes de l'Eurobaromètre (régulièrement menées pour le compte de la Commission européenne) montrent une bonne notoriété de l'élargissement dans la mesure où trois quarts des citoyens de l'Union européenne déclarent avoir entendu parler de l'élargissement⁴². La notoriété des différents pays adhérents est toutefois très variable. Seules la Pologne, la Hongrie et la République tchèque se détachent. Elles sont identifiées comme futurs membres par deux tiers des citoyens de l'Union. Mais l'Eurobaromètre de septembre 2002 montrait qu'une majorité de citoyens de l'Union n'était pas capable de citer un seul pays candidat.

42. Eurobaromètre Flash réalisé par EOS Gallup Europe: 75 % en septembre 2002, 82 % en novembre 2002, 80 % en mars 2003.

Dans l'ensemble des États membres et des États candidats, le niveau d'information sur les enjeux de l'élargissement est perçu comme insuffisant. Selon un Eurobaromètre publié en mars 2003, près de 70 % des citoyens des pays candidats s'estiment mal informés de l'accession de leur pays à l'Union. Selon l'Eurobaromètre de septembre 2002, en France, 80 % des sondés se disaient pas très bien ou mal informés.

À l'échelle de l'Union européenne, la proportion des citoyens favorables à l'élargissement est supérieure à 50 % dans tous les pays sauf en Autriche, en Allemagne, en France et au Royaume-Uni⁴³. Ces résultats doivent être interprétés avec précaution car ils diffèrent selon la formulation des questions. Ainsi en France, pays réputé le moins favorable à l'élargissement, on enregistrait un soutien minoritaire de 40 % dans l'Eurobaromètre standard de mars 2002, mais un soutien très majoritaire de 73 % dans l'étude flash de l'Eurobaromètre de septembre 2002.

Deux conclusions peuvent être tirées de ces enquêtes. D'une part, l'opinion des Français, comme celle des Européens en général, n'était pas réellement constituée sur le thème de l'élargissement de l'Union au moment de la signature du traité. On peut parler d'une certaine indifférence. D'autre part, toujours selon l'Eurobaromètre, les Européens perçoivent les avantages politiques de l'élargissement : la paix, la puissance économique, le rayonnement culturel et le renforcement de l'Europe sur la scène internationale. Mais ils s'attendent à des conséquences négatives pour leur vie quotidienne (hausse du chômage, baisse des aides financières), en particulier en France (emploi, terrorisme, agriculture, protection sociale, immigration). C'est dans ce contexte d'hésitation des opinions publiques qu'intervient le processus de ratification du traité.

Le processus de ratification

Une première étape d'approbation parlementaire est intervenue avant la signature du traité puisque le Parlement européen a rendu un avis conforme le 9 avril, conformément à l'article 49 TUE. Pour ce faire, le Parlement européen a voté, à une large majorité⁴⁴, sur chacun des dix pays candidats ayant conclu les négociations et sur un rapport d'ensemble, le rapport Brok, du nom du président de la commission des Affaires étrangères. En adoptant ce rapport, le Parlement européen a

43. Eurobaromètre de mars 2002.

44. Il fallait une majorité de 314 voix sur 626. Tous les pays ont obtenu au moins 500 voix, sauf la République tchèque (489). Le rapport Brok a obtenu 548 voix.

approuvé le résultat des négociations avec les dix, l'objectif d'une entrée dans l'Union de la Bulgarie et de la Roumanie en 2007 et la clause de rendez-vous avec la Turquie de décembre 2004. Il a donc validé la démarche du Conseil à la fois *a posteriori* pour les dix, mais aussi pour l'avenir, pour les trois autres candidats sur le principe de leur adhésion. Cet avis conforme avait donné lieu à un conflit interinstitutionnel. Le Parlement européen estimait que le Conseil et la Commission auraient dû lui demander son accord sur le paquet budgétaire avant que le Conseil européen ne conclue les négociations avec les pays candidats. Le Conseil soutenait qu'en rendant son avis conforme le Parlement validerait *ex post* l'accord budgétaire. Cette interprétation a prévalu, sans créer de précédent, moyennant une flexibilité du Conseil et de la Commission sur d'autres rubriques budgétaires.

Deux observations peuvent être faites quant à l'autorisation de ratification du traité d'adhésion.

37

Cette procédure s'effectuera par voie parlementaire dans la plupart des États membres, l'autorisation portant en bloc sur les dix pays candidats qui sont partie à un traité unique. Il s'agit d'approuver ou non ce texte. Il n'est pas possible de retenir seulement certaines candidatures. On peut aussi observer que dans une Europe à 15, il faut à peu près un an (avril 2003/mai 2004) pour obtenir une ratification et que les délais seront mécaniquement plus longs dans une Europe à 25.

Dans tous les pays candidats, sauf à Chypre, la procédure s'effectuera par voie référendaire. En effet, l'enjeu n'est pas le même pour les pays concernés. Le destin des actuels États membres ne se trouvera pas profondément modifié par cet élargissement, qui constitue certes une vague d'adhésion historique, mais s'inscrit dans une suite plus longue. Pour les pays candidats, le choix est déterminant pour leur avenir. Deux éléments distinguent ces référendums. Certains (ceux de Malte, de la Slovénie, de la Hongrie) se sont tenus avant la signature du traité car ils avaient aussi pour objet d'en autoriser ou d'en légitimer la signature. D'autres (celui de la Pologne) exigent, pour être valides, une participation d'au moins 50 % du corps électoral.

*Calendrier et premiers résultats des référendums d'adhésion
dans les pays candidats*

<i>Pays</i>	<i>Dates</i>	<i>Résultats</i>
Malte	8 mars 2003	54 % de « oui »
Slovénie	23 mars 2003	90 % de « oui »
Hongrie	12 avril 2003	84 % de « oui »
Lituanie	11 mai 2003	90 % de « oui »
Slovaquie	16/17 mai 2003	92 % de « oui »
Pologne	8 juin 2003	77 % de « oui »
République tchèque	15/16 juin 2003	77 % de « oui »
38 Estonie	14 septembre 2003	
Lettonie	20 septembre 2003	
Chypre	Pas de référendum prévu	

CONCLUSION

Quatre conclusions ressortent de cette présentation du processus d'adhésion.

*Cet élargissement est effectivement
le mieux préparé de l'histoire de l'Union*

Cet élargissement s'est appuyé sur une stratégie de pré-adhésion et des programmes d'aide financière sans précédent, mis en place plusieurs années avant le lancement des négociations et maintenus jusqu'au jour de l'adhésion. Cet effort a porté sur près de quatorze années pour les principaux nouveaux États de l'Union.

La négociation proprement dite a recouru à des moyens humains (la DG « élargissement », les délégations de la Commission) et des techniques d'évaluation (le « monitoring ») également sans précédent, qui, par l'intermédiaire des clauses de sauvegarde spécifique, continueront d'exercer une pression sur les nouveaux États de l'Union jusqu'à plus de trois années après leur adhésion.

La limite de ce processus long et complexe tient dans la difficulté d'associer les opinions publiques à l'élargissement.

Cette exigence est la contrepartie du caractère historique de l'élargissement actuel

Il fallait un effort accru sur le plan technique pour permettre l'entrée des nouveaux États tout en préservant l'acquis de l'Union européenne actuelle.

De ce point de vue, mis à part la complexité accrue du fonctionnement institutionnel d'une UE à 25, il faut s'attendre à ce que les conséquences réelles de l'élargissement pèsent surtout sur les nouveaux entrants, notamment dans le domaine de la concurrence et de l'emploi, comme ce fut le cas pour l'Espagne lors de son entrée dans l'Union.

Les techniques de négociation utilisées, notamment la surveillance des engagements pris par les pays candidats, permettent de donner une image fidèle des résultats obtenus

39

Si la complexité technique du processus en rend l'explication difficile à l'opinion publique, elle donne aux responsables politiques, et notamment aux Parlementaires des États membres, les moyens de prendre une décision éclairée, selon leur conception de l'avenir de l'Europe.

Le processus d'adhésion reflète enfin l'équilibre institutionnel actuel de l'Union européenne

Les étapes stratégiques de l'élargissement ont été décidées par les chefs d'État et de gouvernement au sein du Conseil européen qui a été l'instance de légitimation politique de ce processus.

La Commission a joué un rôle central dans le processus d'adhésion même si la négociation relevait juridiquement d'une démarche intergouvernementale.

R É S U M É

Quelle mécanique de négociation permet de faire entrer dix nouveaux États dans l'Union sans défaire l'acquis communautaire ni provoquer de chocs d'adhésion dans ces pays ? Cet article ne vise pas à dresser le bilan des négociations mais à montrer que jamais, dans l'histoire de la construction européenne, un élargissement n'a été préparé avec autant d'attention. Cette exigence correspond à la nature historique de cet élargissement. Historique, non pas tant par le poids relatif des dix nouveaux États de l'Union que par la transition qu'ils ont dû accomplir vers la démocratie libérale et l'économie de marché. L'auteur s'exprime à titre personnel.