

N° 5190³

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2003-2004

PROJET DE LOI

portant approbation du Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République Fédérale d'Allemagne, la République Hellénique, le Royaume d'Espagne, la République Française, l'Irlande, la République Italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République Portugaise, la République de Finlande, le Royaume de Suède, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Etats membres de l'Union européenne) et la République Tchèque, la République d'Estonie, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, la République de Hongrie, la République de Malte, la République de Pologne, la République de Slovénie et la République Slovaque relatif à l'adhésion de la République Tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République Slovaque à l'Union européenne, signé à Athènes, le 16 avril 2003

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES
ET EUROPEENNES ET DE LA DEFENSE**

(4.2.2004)

La Commission se compose de: M. Paul HELMINGER, Président; M. Emile CALMES, Rapporteur; M. François BAUSCH, Mme Lydie ERR, MM. Ben FAYOT, Marcel GLESENER, Jacques-Yves HENCKES, Laurent MOSAR, Jean-Paul RIPPINGER, Marcel SAUBER et Claude WISELER, Membres.

*

Le présent projet de loi a été déposé le 22 juillet 2003 à la Chambre des Députés. En date du 23 juillet 2003 il a été transmis au Conseil d'Etat. La Haute Corporation a émis son avis le 27 janvier 2004. Monsieur Emile Calmes a été désigné rapporteur du projet de loi lors de la réunion de la Commission des Affaires étrangères et européennes et de la Défense qui s'est tenue le 9 janvier 2004. Le texte et l'avis du Conseil d'Etat ont été examinés par la Commission en date du 30 janvier 2003. Le présent rapport a été adopté par la Commission des Affaires étrangères et européennes et de la Défense en date du 4 février 2004.

*

I. L'UNION EUROPEENNE: UN DESTIN A ACCOMPLIR

Après la chute du rideau de fer il n'y avait que l'Union européenne qui pouvait combler le vide auquel étaient confrontés les pays ayant souffert pendant plus de soixante-dix ans sous les dictatures communistes. Avec l'élargissement que l'Union européenne s'apprête à accomplir, le plus grand de son histoire, le continent européen se réunifiera. Les pays qui historiquement et géographiquement sont appelés à se retrouver forgeront leur avenir ensemble. Cette quête de retrouver ou de trouver enfin la stabilité et la prospérité sur tout le continent européen trouve son apothéose dans cet élargissement.

Dans un article le Président de la Fondation Robert-Schuman, Jean-Dominique Giuliani note: „... nous avons beaucoup à apprendre de ces nouveaux arrivants. Bien que les souffrances ne se mesurent pas, force nous est de reconnaître que de l'Estonie à la Roumanie, des peuples d'Europe en ont supporté davantage que nous; qu'ils ont attendu le début des années 90 pour retrouver l'usage des libertés les plus élémentaires et, souvent, le simple respect de leur identité. Cette épreuve a donné aux femmes et aux hommes de ces pays une vision particulière de la vie en Europe. Nos vieilles Démocraties gagneraient, parfois, à y regarder de plus près: exigence morale et spirituelle, volonté farouche de rattraper le temps perdu, énergie au travail et vision moins théorique d'un monde en mutation, telles sont quelques-unes des qualités qu'on retrouve fréquemment en Europe centrale. Quiconque la parcourt est impressionné du haut niveau de formation des femmes et hommes qui la peuplent. Aurions nous été capables d'accomplir si facilement les progrès qu'ils ont réalisés depuis 1991? A observer les blocages de nos sociétés face aux réformes, on peut parfois en douter.“

Au plan démographique, l'Union comptera 75 millions de nouveaux citoyens, 105 millions après l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, prévue en 2007.

L'Europe des Vingt-cinq comptera, en 2004, 450 millions d'habitants. Ceci traduit une augmentation de la population de l'Union européenne de 20%, mais la progression de son PNB ne sera que de 4,6%. Le revenu moyen par habitant dans les pays d'Europe centrale et orientale est en effet inférieur de 40% à la moyenne actuelle des Quinze.

Les données économiques de l'ensemble européen seront considérablement transformées avec un accroissement sans précédent des disparités économiques au sein de l'Union. L'écart de richesse entre les régions les plus prospères et les régions les plus défavorisées sera doublé par rapport à celui qui existe actuellement entre les régions dans l'Europe des Quinze. La situation moyenne de l'emploi devrait être moins favorable: trois millions d'emplois devront être créés pour que le niveau moyen de l'emploi dans les nouveaux Etats membres soit aligné sur le niveau d'emploi actuel de l'Union.

L'Union européenne n'aura donc plus la physionomie d'un club de pays riches. Il ne conviendrait cependant pas de tirer des conclusions pessimistes de cette nouvelle situation.

En effet, l'étude sur la cohésion économique et sociale de l'Union, présentée en janvier 2003 par la Commission européenne, souligne le potentiel de l'Union élargie: le taux de croissance économique des pays candidats est plus élevé en moyenne qu'il ne l'est dans les actuels pays membres, et la Commission note par exemple que l'élargissement apportera sa contribution à la hausse du niveau moyen d'éducation dans l'Union.

L'élargissement constitue par ailleurs une ouverture pour de nombreux investisseurs européens, étant donné que le marché intérieur va gagner un quart de consommateurs supplémentaires.

Les perspectives économiques dans les nouveaux Etats membres

Les pays d'Europe centrale et orientale ont entrepris un processus de rattrapage similaire à celui qu'avaient entrepris l'Espagne et le Portugal. Leur économie s'intègre de façon accélérée dans l'économie de l'Union européenne, réalisant 60% de leurs exportations vers l'Union et 63% de leurs importations. Après la période de transition initiale, la plus difficile, les huit Etats d'Europe centrale ont connu une bonne performance économique globale à partir de 1995: croissance supérieure de un point en moyenne à celle de l'Union jusqu'en 1999 et après 2000, et les prévisions sont bonnes pour 2003. La stratégie de préadhésion a joué son rôle d'appui, comme cela fut le cas pour les pays du sud.

L'adhésion devrait se traduire par 1,3 à 2,1 points de croissance supplémentaires par an sur la période 2000-2009 pour les nouveaux membres. Les quinze Etats membres actuels devraient quant à eux bénéficier de 0,7 point de croissance supplémentaire sur cette même période.

Durant la période 2000-2009, les nouveaux membres devraient ainsi connaître une croissance de 4,3% par an en moyenne. Se situant autour de 4% par an durant la période 2000-2004, la croissance devrait ensuite augmenter à 4,6% à partir de 2005.

La croissance de l'emploi contribuerait à la croissance à hauteur de 0,6 point de PIB, l'augmentation du stock de capital à hauteur de 2 points et la hausse de la productivité des facteurs à hauteur de 1,6 point.

Le stock d'investissements devrait représenter durant la période 2000-2009 26% du PIB des dix nouveaux membres. La Commission note que l'emploi dans l'agriculture et la fonction publique devrait baisser de 1 à 2% durant la même période.

II. DE COPENHAGUE A COPENHAGUE

Le Conseil européen de Copenhague du 21 au 22 juin 1993 retenait que:

„les pays associés de l'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne“; „l'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, l'Etat de 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 de marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire“.

Le Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995 soulignait que:

„l'élargissement doit servir à renforcer la construction européenne dans le respect de l'acquis communautaire, y compris les politiques communes.“

Le Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 lançait le processus d'adhésion pour Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovaquie.

Le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999 adoptait les perspectives de 2000-2006.

Le Conseil européen de Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 ouvrait les négociations avec la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie, Malte, la Roumanie et la Bulgarie. En même temps l'on retenait que la réforme institutionnelle devait être achevée en 2000 tout comme les négociations d'adhésion en 2002.

Le Conseil européen de Nice des 7, 8 et 9 décembre 2000 scellait l'adoption de la réforme institutionnelle.

Le Conseil européen de Laeken des 14 et 15 décembre 2001 confirmait l'objectif de 2002 pour les dix candidats retenus par la Commission dans son „rapport de progrès“ du 13 novembre 2001 et décidait de convoquer une Convention sur l'avenir de l'Europe, ayant pour mission d'étudier les questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union.

Le Conseil européen de Copenhague des 12 et 13 décembre 2002 achevait les négociations d'adhésion.

Le 16 avril 2003 les chefs d'Etat et de Gouvernement signaient à Athènes le traité d'Athènes pour une adhésion des nouveaux membres le 1er mai 2004, sous réserve des procédures de ratification.

*

III. LE CONTENU DU TRAITE D'ADHESION

Le traité est un ensemble complexe de près de 5.000 pages. Le traité se compose du traité proprement dit, de l'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités, de dix-huit annexes, de dix protocoles et d'un acte final, lui-même assorti de 44 déclarations et d'un échange de lettres.

Traité d'adhésion

Le traité en soi est constitué de trois articles reprenant et adaptant les termes du précédent traité d'adhésion.

L'article premier constate que dix pays européens deviennent membres de l'Union et parties aux traités sur lesquels celle-ci est fondée. Il rappelle que les droits et obligations des Etats membres ainsi que les pouvoirs et compétences des institutions communautaires s'appliquent à l'égard du nouveau traité.

L'article 2 précise que les instruments de ratification devront être déposés auprès de l'Italie avant le 30 avril 2004. L'article 3 indique que le traité est rédigé en vingt et une langues, chacune faisant foi.

Acte d'adhésion

L'acte relatif aux conditions d'adhésion comprend 62 articles répartis en cinq parties.

Première partie: les principes (articles 1 à 10)

Deuxième Partie: les adaptations des traités (articles 11 à 19)

Titre Premier – Dispositions institutionnelles (articles 11 à 17)

Chapitre 1: Le Parlement européen (article 11)

Chapitre 2: Le Conseil (article 12)

Chapitre 3: La Cour de Justice (article 13)

Chapitre 4: Le Comité économique et social (article 14)

Chapitre 5: Le comité des régions (article 15)

Chapitre 6: Le Comité scientifique et technique (article 16)

Chapitre 7: La Banque centrale européenne (article 17)

Titre II – Autres adaptations (articles 18 et 19)

Troisième Partie: Les dispositions permanentes

Titre 1 – Adaptations des actes pris par les institutions (articles 20 et 21)

Titre 2 – Autres dispositions (articles 22 et 23)

Quatrième partie: Les dispositions temporaires

Titre Premier – Les mesures transitoires (articles 24 à 36)

Titre II – Autres dispositions

Cinquième Partie: Les dispositions relatives à la mise en œuvre de l'acte d'adhésion

Titre Premier : Mise en place des institutions et organismes (articles 43 à 52)

Titre II : Applicabilité des actes des institutions (articles 53 à 59)

Les dispositions institutionnelles de l'élargissement figurent dans les articles 11 à 17, complétés par les articles 25 et 26 relatifs aux mesures transitoires. Les articles 43 à 52 traitent de la mise en place des institutions modifiées. On mentionnera simplement que le traité de Nice avait prévu les modes de fonctionnement d'une Union à vingt-sept membres; l'acte adapte logiquement ses dispositions à une Union à vingt-cinq membres. Les autres dispositions permanentes, celles des articles 20 à 23, portent sur les adaptations techniques.

Les dispositions temporaires visées par les articles 24 à 42 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion sont de trois ordres: les périodes transitoires, les dispositions prises dans les domaines budgétaire et agricole et les clauses de sauvegarde. Ces différentes catégories de dispositions seront analysées plus loin.

Annexes

Les 18 annexes représentent un ensemble de plusieurs milliers de pages. De ce fait il convient d'en soulever à cet endroit les plus marquantes.

Les annexes II à IV – plus de 2.500 pages – listent toutes les modifications apportées aux directives et règlements en vigueur. Les unes sont de pure forme, les autres, obtenues après des négociations qui ont pu être plus ou moins âpres, ont pour objet de tenir compte de la situation des pays adhérents.

L'annexe II est consacrée aux adaptations techniques permettant d'étendre et d'appliquer aux nouveaux membres l'ensemble des textes de l'acquis communautaire. Sur les 31 chapitres de l'acquis, 22 ont nécessité des adaptations, pour les neuf autres, ces adaptations n'étaient pas nécessaires; les deux derniers chapitres concernent les questions financières et les programmes de préadhésion.

L'annexe III récapitule les décisions à adopter d'une part pour permettre aux nouveaux membres de se mettre en conformité avec l'acquis, d'autre part pour tenir compte d'accords entérinés lors des négociations d'adhésion qui impliquent une adaptation de cet acquis. Ainsi en est-il de deux règlements sur

la maîtrise de l'effort de pêche qui devront prendre en compte les arrangements conclus avec Malte et la Lettonie.

L'annexe IV à laquelle renvoie l'article 22 porte sur cinq chapitres de l'acquis sur lesquels l'Union avait adopté des positions de négociation particulièrement fermes.

Au chapitre „concurrence“ sont fixées des dates butoirs pour l'autorisation des aides d'Etat. Au chapitre „agriculture“ sont notamment précisées les conditions auxquelles les stocks agricoles provenant des politiques de soutien seront repris par la Communauté. S'agissant de l'„union douanière“ sont arrêtées des dispositions relatives aux règles d'origine et conférant l'origine communautaire aux marchandises.

On se contentera de citer le cas, au sein du chapitre „droit des sociétés“, de la protection des brevets pharmaceutiques en cours de validité chez les quinze. La Pologne, la République tchèque et la Hongrie ont en effet développé un important secteur pharmaceutique, et n'ont adopté que récemment et de manière incomplète une législation sur les brevets, situation qui peut conduire à des distorsions de concurrence au sein du marché unique.

Protocoles

Les dix protocoles portant sur des questions particulières, parfois importantes:

- les protocoles 2 et 8 traitent de la restructuration des industries sidérurgiques tchèque et polonaise auxquelles ils imposent des règles et procédures extrêmement précises;
- les protocoles 4 et 9 prévoient la fermeture de 2 centrales nucléaires: Ignalina en Lituanie et Bohunice en Slovaquie;
- le protocole 1 adapte les statuts de la Banque européenne d'investissements (BEI);
- le protocole 5 concerne l'accès à l'enclave de Kaliningrad;
- le protocole 7 reconnaît, suivant le précédent irlandais, que rien dans le traité ou les actes de l'Union n'affecte la législation maltaise relative à l'avortement.

Deux protocoles concernent Chypre:

- le protocole 3 concerne et préserve les droits britanniques dans les zones de souveraineté britannique;
- le protocole 10 organise les conditions d'adhésion de la République de Chypre, seule entité reconnue internationalement. Il est donc précisé que le traité concerne l'île de Chypre dans sa totalité, mais que son application est suspendue dans la partie nord où le gouvernement chypriote n'exerce pas un contrôle effectif.

Acte final

I. Texte de l'acte final

II. Déclarations adoptées par les plénipotentiaires

III. Autres déclarations

Les 44 déclarations annexées à l'acte final qui récapitule l'ensemble des textes du traité sont d'intérêt et de portée inégale.

Signalons entre autres les déclarations suivantes:

- la déclaration par laquelle Malte confirme sa neutralité mais affirme son engagement en faveur de la PESC;
- et surtout la déclaration commune des Vingt-cinq, intitulée „une seule Europe“. De caractère général, elle est principalement destinée à rassurer les autres candidats. Elle rappelle que pour la Bulgarie et la Roumanie, l'objectif est de les accueillir en 2007, et que la Turquie a bien le statut de pays candidat.

Cette déclaration n'apporte sur ces deux points aucun élément nouveau.

Au total, l'ensemble des documents décrits représente 10.000 pages engageant vingt-cinq pays: il s'agit sans conteste d'une des négociations les plus complexes de l'histoire diplomatique mondiale.

IV. LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS APRES L'ELARGISSEMENT

a. L'application du Traité de Nice

Les négociations ayant abouti au Traité de Nice avaient pour objectif de permettre à l'Europe institutionnelle de fonctionner à 27 Etats membres. La conférence intergouvernementale débutée en octobre 2003 relative à un Traité constitutionnel n'ayant pas encore abouti les dispositions retenues dans le Traité de Nice viennent d'entrer en vigueur.

A l'origine les mesures entérinées par le Traité de Nice devaient trouver leur exécution le 1er janvier 2005. La date d'adhésion ayant été fixée au 1er mai 2004, le Conseil européen de Copenhague a décidé leur mise en application anticipée le 1er novembre 2004, concomitamment à la mise en place de la nouvelle Commission. Il s'agit du plafonnement de la Commission, de la pondération des voix au Conseil et du seuil de la majorité qualifiée.

b. La Commission

Dès le 1er mai 2004, les dix nouveaux membres disposeront d'un commissaire européen. Pendant la durée de la période transitoire, jusqu'au 1er novembre 2004, la Commission sera donc composée de 30 commissaires, dont 10 nouveaux commissaires sans portefeuille mais avec voix délibérative.

A compter du 1er novembre 2004 et de l'installation de la nouvelle Commission, chaque Etat disposera d'un commissaire. La Commission se trouvera composée de 25 membres.

Selon les termes du Protocole annexé au Traité de Nice sur l'élargissement de l'Union européenne, le nombre de commissaires, fixé par une décision unanime du Conseil, devrait être, dans une Union à 27, inférieur au nombre des Etats membres. La composition du collège serait alors déterminée sur la base d'une rotation égalitaire : égalité de l'ordre de passage et du temps de présence à la Commission et reflet de l'éventail démographique et géographique de l'ensemble des Etats membres.

Aux termes du Traité de Nice, il reviendra au Président de la Commission de répartir les portefeuilles entre les membres et de nommer les vice-présidents. Cette capacité d'organisation reconnue au Président de la Commission devrait être déterminante au sein d'une Commission de 25 membres.

c. Le Parlement européen

Dès les élections européennes de juin 2004, les dispositions du Traité de Nice s'appliqueront à l'ensemble des Etats membres.

Le nombre des parlementaires est plafonné à 732 membres. Cet effectif anticipe sur l'adhésion à venir de la Bulgarie et de la Roumanie, à qui 50 sièges sont réservés. Pour la durée de la législature 2004-2009, ces 50 sièges seront répartis entre les Etats membres, le nombre des parlementaires étant majoré de façon temporaire dans l'hypothèse d'un élargissement à la Bulgarie et la Roumanie durant cette période.

<i>Etats membres</i>	<i>Nombre de sièges au Parlement en juin 2004</i>	<i>Nombre de sièges après 2009 (dans le cas d'une Union à 27)</i>
Allemagne	99	99
France, Royaume-Uni, Espagne	78	72
Espagne, Pologne	54	50
Roumanie	–	33
Pays-Bas	27	25
Grèce, Belgique, Portugal, République tchèque	24	22
Hongrie	24	20
Suède	19	18

<i>Etats membres</i>	<i>Nombre de sièges au Parlement en juin 2004</i>	<i>Nombre de sièges après 2009 (dans le cas d'une Union à 27)</i>
Autriche, Bulgarie	18	17
Slovaquie, Danemark, Finlande	14	13
Irlande, Lituanie	13	12
Lettonie	9	8
Slovénie	7	7
Estonie, Chypre, Luxembourg	6	6
Malte	5	5
Total UE 25 et UE 27	732	732

Depuis le 1er avril 2003, des représentants des pays candidats participent aux travaux du Parlement européen en qualité d'observateurs et font partie des différents groupes politiques.

d. La pondération des voix au Conseil

Le système de pondération des voix et le seuil de la majorité qualifiée

Les dispositions du traité de Nice relatives à la pondération des voix au Conseil et au vote à la majorité qualifiée n'entreront en vigueur que le 1er novembre 2004. Aussi l'adaptation du Conseil à l'élargissement devra-t-elle se faire en deux étapes.

- *La première étape: la période allant du 1er mai 2004 au 31 octobre 2004*

Lors de l'adhésion, le 1er mai 2004, les dispositions institutionnelles actuelles seront extrapolées aux dix nouveaux membres, en attendant l'entrée en vigueur de la nouvelle pondération adoptée à Nice. Le tableau ci-dessous fait apparaître les voix attribuées à chaque Etat membre.

Pondération des voix au Conseil du 1er mai au 31 octobre 2004

<i>Etats membres</i>	<i>Voix au Conseil</i>	<i>Etats membres</i>	<i>Voix au Conseil</i>
Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie	10	Suède, Autriche	4
Espagne, Pologne	8	Slovaquie, Danemark, Finlande, Irlande, Lituanie, Lettonie, Slovénie, Estonie	3
Pays-Bas, Grèce, Belgique, Portugal, Hongrie, République tchèque	5	Chypre, Malte, Luxembourg	2
		Total UE-25	124

- *La deuxième étape: à partir du 1er novembre 2004*

La pondération des voix adoptée à Nice entre en vigueur le 1er novembre 2004. L'Acte d'adhésion a effectué un ajustement pour 25 Etats membres, puisque le traité de Nice avait prévu à l'époque une pondération adaptée pour 27 Etats membres avec une minorité de blocage fixée à 91 voix sur un total de 345.

Pour l'Union à 25 membres, le Conseil européen de Copenhague a fixé, sur un nombre total de 321 voix (soit le traité de Nice moins la Roumanie et la Bulgarie), un seuil de minorité de blocage à 90 voix. Ceci représente trois Etats membres disposant chacun de 29 voix associés à tout autre membre, y compris Malte. Le seuil de majorité qualifiée est fixé à 232 voix, soit 72,27% du total.

Deux autres conditions introduites à Nice entreront en vigueur: la nécessaire réunion d'une majorité d'Etats membres dans toute majorité qualifiée (qui a été appelée le „filet d'Etats“), ainsi que la „clause de vérification démographique“ qui avait été demandée et obtenue par l'Allemagne en compensation de son acceptation de la parité des voix avec les trois autres grands pays.

Le calcul de la majorité qualifiée au Conseil sera le suivant:

- lorsque le traité requiert une adoption sur la base d'une proposition de la Commission: le seuil est de 232 voix (72,27%) exprimant le vote favorable d'une majorité (simple) des Etats membres;
- dans les autres cas, les actes du Conseil requerront au moins 232 voix et une majorité des deux tiers des Etats membres.

Enfin, un Etat membre pourra demander à vérifier que la majorité qualifiée représente au moins 62% de la population totale de l'Union. Si cette condition n'est pas remplie, la décision ne sera pas adoptée.

Pondération des voix au Conseil à partir du 1er novembre 2004 dans l'UE-25

<i>Etats membres</i>	<i>Voix au Conseil</i>	<i>Etats membres</i>	<i>Voix au Conseil</i>
Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie	29	Suède, Autriche	10
Espagne, Pologne	27	Slovaquie, Danemark, Finlande, Irlande, Lituanie	7
Pays-Bas	13	Lettonie, Slovaquie, Estonie, Chypre, Luxembourg	4
Grèce, Belgique, Portugal, Hongrie, République tchèque	12	Malte	3
		Total UE-25	321

e. La rotation des présidences

L'ordre des présidences est fixé par une décision du Conseil prise à l'unanimité, qui devra intervenir lors de l'adhésion des nouveaux membres.

Dans l'immédiat, en l'absence de nouvelle décision, l'ordre des présidences est fixé jusqu'en 2006 et devrait voir se succéder, à compter du 1er janvier 2004, l'Irlande, les Pays-Bas, le Luxembourg, le Royaume-Uni, l'Autriche et la Finlande.

f. Les autres institutions

Les dix nouveaux membres auront chacun un représentant à la Cour de Justice, au tribunal de première instance et à la Cour des comptes, dont l'effectif sera, en conséquence, porté à 25.

Ils participeront également au comité économique et social, au comité des régions et au comité scientifique et technique du traité Euratom.

*

V. LA CONFERENCE INTERGOUVERNEMENTALE EN COURS

La Conférence intergouvernementale devant donner à l'Union européenne un Traité constitutionnel n'a donc pas encore abouti. Le projet d'un Traité constitutionnel a été remis officiellement lors du Conseil européen de Thessalonique le 18 juillet 2003 aux Chefs d'Etat et de Gouvernement par le Président de la Convention européenne. Auparavant des représentants des Gouvernements, des Parlements nationaux des quinze Etats membres actuels de l'Union européenne et des 10 nouveaux Etats membres, ainsi que ceux du Parlement européen et de la Commission européenne, avaient donc relevé le défi qui leur avait été lancé par le Conseil européen de Laeken.

La Convention européenne a sans nul doute rempli sa mission car la Conférence intergouvernementale dispose d'un texte de base qui est le condensé de tous les textes et traités qui ont été adoptés en cinquante années d'histoire européenne.

Ce qui est surtout remarquable c'est qu'on soit arrivé à ficeler un texte malgré les vieux réflexes nationaux qui n'ont pas manqué de pointer leur nez et qui rendaient les discussions au sein des Conférences intergouvernementales précédentes parfois si âpres. Nous aurons pu constater que ces réflexes nous habitent toujours tout comme les pays-candidats. Reste à espérer que les Quinze tout comme les dix nouveaux Etats membres trouveront malgré tout dans les prochains mois un terrain commun pour adopter un Traité constitutionnel qui soit à la hauteur à la fois des défis qui attendent l'Union européenne et des attentes des citoyens européens.

*

VI. LA REPRISE DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE

L'adhésion implique l'acceptation intégrale par les pays candidats des droits et obligations, réels et potentiels, du système communautaire et de son cadre institutionnel. Ainsi, les pays-candidats doivent se conformer aux traités eux-mêmes, à l'ensemble du droit dérivé, aux déclarations et résolutions adoptées dans le cadre de l'Union, aux accords conclus entre les Etats membres et aux accords conclus avec les Etats tiers.

On aura une idée de la complexité de l'exercice que constitue la transposition de l'acquis, et l'effort imposé aux nouveaux membres en rappelant que l'acquis communautaire représente à lui seul 80.000 pages de directives, règlements, décisions, positions ou actions communes au Journal Officiel des Communautés européennes.

Cependant, le principe de reprise de l'acquis au jour de l'adhésion admet, comme cela a été le cas lors des précédents élargissements, des exceptions sous la forme de périodes transitoires.

Sur les 31 chapitres de l'acquis, les pays adhérents ont demandé et obtenu près de 250 périodes transitoires pour faire face à ces difficultés de transposition ou de mise en oeuvre. Ces difficultés ont trait le plus souvent à la faiblesse de leurs capacités administratives, à la lourdeur des investissements à consentir ou aux conséquences politiques, économiques et sociales qu'un alignement brutal sur l'acquis aurait pu entraîner.

Les pays qui ont obtenu le plus de périodes transitoires sont la Pologne (plus de 40), Malte (plus de 35) et la Lettonie (plus de 30).

Les périodes transitoires ont une durée comprise entre 6 mois et 13 ans, la durée moyenne étant de trois ans environ. Les périodes transitoires les plus longues ont été accordées dans le domaine de l'environnement, en particulier pour assurer la mise aux normes des installations existantes, en raison du coût élevé d'alignement sur l'acquis. La Pologne a ainsi obtenu une période transitoire jusqu'à la fin de 2017 pour appliquer la directive de 2001 sur les grandes installations de combustion, pour les installations antérieures à 1987.

Les principales périodes transitoires accordées concernent sept chapitres de l'acquis communautaire.

En ce qui concerne la „*libre circulation des marchandises*“ l'Union a accordé des périodes transitoires à Chypre (jusqu'à la fin de 2005), à Malte et à la Lituanie (fin 2006), à la Slovénie (jusqu'à la fin de 2007), ainsi qu'à la Pologne (jusqu'à la fin de 2008), pour procéder à un renouvellement des autorisations de mise sur le marché (AMM) de listes de produits pharmaceutiques à usage humain et vétérinaire qui soit conforme aux directives CE 2001/82 et 2001/83. Les Etats membres pourront interdire la mise sur le marché de ces produits tant qu'ils ne bénéficieront pas d'une AMM délivrée conformément à l'acquis.

Puis au niveau de la „*libre prestation des services*“ l'Union a accordé des périodes transitoires à la Slovénie (jusqu'à la fin de 2005), à la Slovaquie (jusqu'à la fin de 2006), ainsi qu'à l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne et la Hongrie (jusqu'à la fin de 2007) pour appliquer le niveau minimum de couverture du système d'indemnisation des investisseurs (directive CE 97/9).

Du point de vue de la „*libre circulation des capitaux*“ plusieurs pays candidats, pour des raisons historiques, politiques et économiques, ont formulé très tôt dans les négociations le souhait de maintenir des restrictions aux acquisitions de résidences secondaires, de terres agricoles et de forêts par les ressortissants communautaires non résidents.

Bien que liée avant tout à la faiblesse des prix du marché, cette crainte de voir des ressortissants communautaires procéder à des achats importants de leur patrimoine foncier, était également liée, en Pologne et en République tchèque, à la crainte de retours ou de rachats liés aux déplacements des popu-

lations allemandes intervenus à la fin de la Seconde Guerre Mondiale (Prusse orientale, Poméranie, Silésie, Sudètes).

La République tchèque, la Hongrie, la Slovaquie, l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie peuvent maintenir pendant 7 ans leurs restrictions aux acquisitions de terres agricoles avec une clause de sauvegarde de trois ans à l'issue de leur période transitoire. La Pologne a quant à elle obtenu une période transitoire de 12 ans.

Les agriculteurs indépendants sont exclus de ces restrictions dès l'adhésion, sauf en Hongrie et en Slovaquie (où ils devront justifier de 3 ans de résidence continue) et en Pologne (où ils devront justifier de 7 ans de résidence continue dans les voïvodies occidentales et de 3 ans dans les voïvodies orientales).

Par ailleurs, cinq pays adhérents ont obtenu de pouvoir maintenir des restrictions aux acquisitions de résidences secondaires par les non-résidents: Chypre (jusqu'à la fin de 2007), la Pologne, la République tchèque et la Hongrie (5 ans après l'adhésion), ainsi que Malte qui a obtenu une dérogation permanente par un protocole.

Dans le cadre des dispositions transitoires ayant trait à *l'agriculture* l'Union a accordé des périodes transitoires limitées (allant de fin 2004 à fin 2007) pour que la République tchèque, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne puissent procéder aux investissements et modernisations nécessaires à la mise aux normes vétérinaires et sanitaires de la PAC de nombreux établissements de transformation de produits animaux. Pendant cette durée, tous les produits issus de ces établissements (les listes d'établissements sont inscrites dans les annexes-pays de l'Acte d'adhésion) feront l'objet d'un étiquetage spécial et ne pourront être commercialisés que sur le marché local (suspension de la libre circulation dans l'UE élargie).

Dans le chapitre relatif à la *fiscalité* l'Union a accordé des périodes transitoires à la République tchèque et la Slovaquie (jusqu'à la fin de 2007), à la Pologne et à la Hongrie (fin 2008), ainsi qu'à l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie (fin 2009) pour augmenter leurs droits d'accises sur les cigarettes au niveau de 64 euros pour 1000 cigarettes fixé par la directive CE 2002/10. En effet, un alignement dès l'adhésion aurait pu conduire à des augmentations allant jusqu'à 300%.

Par ailleurs, les dix adhérents ont aussi obtenu deux dérogations dont bénéficient les Etats membres actuels, dans les mêmes conditions de durée. La première leur permet d'appliquer aux PME ayant un faible chiffre d'affaires annuel une franchise en base de TVA dont les seuils sont légèrement supérieurs au seuil maximum autorisé par la directive CEE 77/388. La seconde leur permet d'exonérer de TVA les transports internationaux de voyageurs.

Enfin l'Union a accordé un grand nombre de périodes transitoires dans le chapitre ayant trait à *l'environnement*, en raison du coût très élevé d'alignement sur l'acquis.

De surcroît, l'Union a opéré une distinction entre „installations existantes“, qui ont pu bénéficier de périodes transitoires, et „installations nouvelles“, qui devront se conformer à l'acquis dès l'adhésion ou aux dates prévues dans les directives concernées.

a. Les trois clauses de sauvegarde

Ces clauses de sauvegarde représentent pour l'Union européenne une garantie contre d'éventuels manquements de reprise de l'acquis.

Le traité d'adhésion comporte trois clauses de sauvegarde: une clause de sauvegarde économique générale, susceptible d'être invoquée tant par les actuels que les nouveaux membres en cas de perturbation économique grave d'un secteur d'activité et deux clauses de sauvegarde spécifiques, portant l'une sur la protection du fonctionnement du marché intérieur et l'autre sur la reconnaissance mutuelle des décisions de justice en matière civile et pénale, toutes deux pouvant être invoquées en cas de manquement grave d'un nouveau membre aux engagements de reprise de l'acquis pris lors des négociations.

La clause de sauvegarde économique générale, insérée dans le traité d'Athènes, est destinée aux nouveaux et aux actuels Etats membres. Elle est liée aux critères économiques de Copenhague requis pour l'adhésion, notamment à „la capacité à faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché à l'intérieur de l'Union“.

Cette clause vise avant tout à rassurer les dix nouveaux membres dans les trois ans qui suivront leur adhésion et à leur permettre, le cas échéant, d'atténuer dans certains secteurs économiques ou dans certaines régions sensibles, les conséquences d'un choc macroéconomique ou concurrentiel trop rude

qui serait lié à l'adhésion. Pour les actuels membres, cette clause vise surtout à prévenir les distorsions de concurrence transfrontalière qui seraient trop fortes.

La clause spécifique de sauvegarde du marché intérieur ne vise que les nouveaux membres, en cas de manquements graves aux obligations de reprise et d'application effective de l'acquis et susceptibles d'affecter le bon fonctionnement du marché intérieur. Cette clause couvre donc notamment la sécurité alimentaire et pourrait permettre, par exemple en cas de non-application de l'acquis relatif à la lutte et à la prévention de l'ESB, de suspendre la libre circulation des marchandises concernées en provenance d'un des nouveaux Etats membres.

En ce qui concerne *la clause spécifique de sauvegarde relative à la justice et aux affaires intérieures* la réforme des systèmes policiers et judiciaires des pays candidats mettra du temps avant de produire ses pleins effets: les futurs membres sont encore en phase de renforcement de leurs capacités administratives, qu'il s'agisse de la mise en place de structures nouvelles ou de la formation des policiers et des magistrats.

Les pratiques judiciaires existantes et les faiblesses constatées, comme l'égalité d'accès à la justice, la corruption, le manque de formation pourraient, dans certains cas, porter atteinte au bon fonctionnement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice.

b. La mise en oeuvre des clauses de sauvegarde spécifiques

Les deux clauses de sauvegarde spécifiques pourront être invoquées pendant une durée de trois ans à compter de l'adhésion des dix nouveaux membres, soit jusqu'au 30 avril 2007.

Elles pourront même être invoquées avant l'adhésion, pour produire leurs effets dès le premier jour en cas de manquements graves. Les mesures de sauvegarde adoptées dans le cadre des deux clauses spécifiques pourront, le cas échéant, être appliquées au-delà de cette période de trois ans.

Les articles 38 et 39 du traité d'adhésion précisent que le recours aux clauses de sauvegarde est directement lié aux procédures de suivi des engagements pris par les dix futurs membres.

c. Déclarations annexées au traité d'adhésion sur les clauses de sauvegarde spécifiques

Inquiets des modalités de déclenchement des clauses de sauvegarde, six des futurs membres, l'Estonie, la République tchèque, la Lituanie, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie, ont émis une déclaration conjointe (No 22) au traité d'adhésion, pour rappeler d'une part que les mesures de sauvegarde ne pouvaient pas être utilisées pour couvrir d'autres obligations que celles découlant de leur adhésion et, d'autre part, leur souhait de pouvoir être entendus avant que la Commission ne décide de mesures de sauvegarde les concernant.

En réponse à ces préoccupations, la Commission a émis une déclaration (No 43) au traité d'adhésion, précisant qu'avant toute décision, elle entendrait les avis et positions du ou des Etats membres touchés par ces mesures et en tiendrait dûment compte.

*

VII. LES EFFORTS CONSENTIS PAR LES PAYS CANDIDATS

a. Les transformations sur les plans politique et juridique

Il faut avoir conscience que les exigences liées à l'entrée dans l'Union sont bien supérieures aujourd'hui à celles qui ont été imposées aux pays des précédents élargissements. Les nouveaux Etats membres intégreront non plus seulement une union douanière mais un marché unique et à terme une union monétaire. Le volume de l'acquis communautaire s'en trouve considérablement accru. L'adoption des 31 chapitres de l'acquis et des plus de 80.000 pages de réglementations européennes engendre un coût réel.

Les pays candidats doivent assurer un niveau de protection sociale comparable à celui prévalant dans l'Union et harmoniser leur législation du travail avec l'acquis (temps de travail, sécurité, hygiène).

En matière d'environnement, la Commission estime que la mise en conformité avec la réglementation européenne va coûter aux futurs membres deux à trois points de leur PIB annuel dans les cinq à sept

années à venir. Cela suppose d'ailleurs que l'ensemble des acteurs, tant publics (collectivités locales par exemple) que privés (entreprises), puissent financer cette mise en conformité.

b. Le suivi des engagements

L'Union a mis en place des mécanismes très concrets de suivi des engagements pris par les pays candidats, afin que la dynamique des réformes, stimulée tout au long des négociations, ne se relâche pas une fois le traité signé. La Commission a remis au Conseil en février, puis en mai 2003, deux séries de rapports de suivi évaluant l'état de préparation des adhérents. Le 5 novembre dernier, la Commission a remis au Conseil de nouveaux rapports de suivi, faisant un point chapitre par chapitre sur le respect des engagements pris par les Dix, six mois avant leur adhésion.

Dressant le bilan de l'intégration de l'acquis communautaire, la Commission a établi trois catégories pour cet acquis, qui était lui-même, tout au long des négociations, divisé en 31 chapitres et 140 secteurs:

- 1ère catégorie: les domaines pour lesquels un pays est prêt;
- 2ème catégorie: les domaines nécessitant des efforts accrus et un rythme de progrès plus soutenu;
- 3ème catégorie: les domaines particulièrement préoccupants qui nécessitent une action immédiate et décisive des pays concernés pour être prêts à la date de l'adhésion.

Selon la Commission, sur les 140 secteurs de l'acquis communautaire, il n'y a déjà plus de problèmes pour les dix pays candidats, dans 70% des cas, dans 27% des cas, il y a des efforts accrus à accomplir mais le calendrier sera respecté; il reste 39 cas „très préoccupants“, soit moins de 3% des dossiers. A titre de comparaison, il y a actuellement 2.228 procédures d'infraction en cours pour les quinze Etats membres!

C'est l'agriculture qui est le principal domaine concerné par les 39 cas très préoccupants. Il s'agit d'abord de la mise en place des agences nationales appelées à gérer et à contrôler les aides communautaires aux agriculteurs (Pologne, Hongrie, Slovaquie, Chypre et Malte). Il s'agit ensuite des dispositifs sanitaires de prévention contre l'ESB (en Pologne et en Hongrie): l'épidémiologie-surveillance, permettant la notification des cas suspects, doit y être améliorée. La mise aux normes des établissements traitant des produits animaux doit être achevée (Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Pologne), et les postes d'inspection vétérinaires et phytosanitaires aux frontières doivent encore faire l'objet d'une mise à niveau dans les mêmes pays, ainsi que dans les pays baltes.

De façon générale, avec 9 cas sur 39, c'est la Pologne qui connaît le plus de retard dans la transposition de l'acquis. La Slovaquie connaît également des retards. A l'inverse, la Slovaquie reçoit un satisfecit global pour son état de préparation. Parmi les pays baltes, la Lituanie est concernée par deux domaines de préoccupation, l'Estonie par trois cas et la Lettonie par cinq cas préoccupants suscitant une „profonde inquiétude“.

La Commission considère que la plupart des problèmes identifiés pourront être réglés avant le 1er mai 2004. A défaut, la Commission mettrait en œuvre des mesures de sauvegarde.

c. Euro et Espace SCHENGEN: Une application progressive mais pas de clause d'exemption

Dès leur adhésion, les dix nouveaux Etats membres participeront à l'Union économique et monétaire et devront appliquer la majeure partie de l'acquis de Schengen. A terme, les deux modes d'intégration les plus achevés dans l'Union seront étendus aux nouveaux adhérents sans possibilité d'opposer, dès lors qu'ils rempliront les conditions nécessaires, une clause d'exemption comme le Royaume-Uni et le Danemark à l'égard de l'euro ou le Royaume-Uni et l'Irlande à l'égard de Schengen.

La participation à l'espace Schengen, une levée différée des contrôles aux frontières intérieures

L'Acte d'adhésion définit, dans une annexe I, les dispositions du corpus de textes Schengen applicables dès l'adhésion. Il s'agit, pour l'essentiel des dispositions qui visent à assurer les contrôles aux frontières extérieures de l'Union: la politique commune en matière de visa à l'égard des pays tiers, les règles de franchissement des frontières extérieures, la coopération policière et douanière, la lutte contre l'immigration clandestine, l'entraide judiciaire en matière pénale à l'exception des dispositions qui impliquent la participation au Système d'information Schengen et la lutte contre le trafic de stupéfiants. Aucune dérogation ou période transitoire n'a été accordée aux adhérents lors des négociations sur le

chapitre „justice et affaires intérieures“ et chacun des nouveaux membres a dû mettre en place un plan d’action Schengen pour accélérer la reprise et l’application de l’acquis. Il reviendra aux Etats membres de l’espace Schengen de décider à l’unanimité de la participation d’un nouvel Etat. Pour la participation à l’espace Schengen, l’accès au Système d’information Schengen est requise; sur la base des informations qu’il contient, les personnes signalées pour non-admission ne peuvent pénétrer dans l’espace Schengen. Cet accès, qui suppose des investissements importants et la formation des personnels, devrait être examiné avant la mise en place du SIS II, prévu en 2006; il suppose également le traitement de données sensibles et par conséquent, le respect de procédures qui devront être mises en place. Tant qu’ils ne seront pas membres de l’espace Schengen, les nouveaux Etats membres ne peuvent délivrer de visa Schengen, avoir accès au SIS mais surtout, les contrôles aux frontières extérieures de l’espace Schengen, aux actuelles frontières de l’Union, demeurent.

Le respect des critères de Maastricht est requis pour la participation à la monnaie unique

A l’égard de la participation à la monnaie unique, les nouveaux adhérents se trouveront dans une position dérogatoire, comparable à celle de la Suède. Après consultation du Parlement européen, c’est le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission, qui décide de mettre fin aux dérogations.

Les conditions nécessaires pour adopter l’euro sont évaluées sur la base des critères de Maastricht: stabilité des prix, niveau du déficit public et de la dette, convergence des taux d’intérêt à long terme et respect des marges de fluctuation au sein du mécanisme de change. Ce dernier critère s’apprécie sur une durée de deux ans, toute participation des nouveaux adhérents ne pourra donc être envisagée avant le 1er mai 2006.

De fait, c’est le degré de convergence économique qui devra déterminer l’intégration monétaire des nouveaux adhérents et aucun d’eux n’envisage d’adopter l’euro avant 2008. Leur croissance devrait en effet s’accompagner d’une inflation supérieure à celle constatée dans la zone euro et les investissements nécessaires au rattrapage des économies devraient conduire à des déficits plus importants. Le déficit budgétaire pourrait ainsi atteindre en 2004, 5,9% pour la Pologne, 4,4% pour la Hongrie et 6,3% du PIB pour la République tchèque.

Le taux de chômage que connaissent les adhérents constitue une autre source de préoccupation avec une estimation moyenne à 15% de la population active en 2005. L’adoption de l’euro par les adhérents devra donc signifier que leur économie s’est pleinement intégrée dans l’économie européenne et ce n’est qu’à cette condition que l’extension de la zone euro aura véritablement un sens.

Dans l’intervalle, l’adhésion des nouveaux adhérents pose le problème de la place de l’Eurogroupe, les pays membres ayant pour monnaie l’euro, devenant, du fait de l’élargissement, minoritaires au conseil ECOFIN.

Les pays de la zone euro ont besoin d’une coordination accrue des politiques économiques que le conseil ECOFIN, en l’état actuel de ses modes de fonctionnement, ne peut satisfaire. Sur le thème de la gouvernance économique, la Convention n’a pas permis les avancées escomptées, cette question reste fondamentale pour les pays membres de la zone euro.

*

VIII. L’ELARGISSEMENT: UNE SOURCE D’INQUIETUDES?

La perspective d’un élargissement à dix nouveaux pays, et surtout aux huit pays d’Europe centrale, a suscité des inquiétudes chez différentes catégories de citoyens européens.

S’agissant de pays dont la richesse nationale est inférieure à la moyenne communautaire, et dont les salaires sont sensiblement moins élevés, on peut s’inquiéter des délocalisations d’entreprises qui peuvent se produire au sein du marché unique européen. On peut également s’interroger sur les conséquences de la libre circulation en Europe: l’afflux de travailleurs venant de pays aux salaires plus bas ne déstabilisera-t-il pas le marché du travail des Quinze? On peut aussi se demander si les pays agricoles d’Europe centrale constitueront des concurrents pour les productions agricoles des Quinze, et si leur admission au bénéfice de la PAC ne conduira pas à priver les agriculteurs des Quinze d’un soutien important. Certaines catégories professionnelles françaises ont ainsi fait connaître leurs inquiétudes auprès du Gouvernement.

De façon générale, il apparaît que les risques d'une déstabilisation économique ou sociale du marché unique, ou d'une atteinte importante aux intérêts des salariés européens, sont faibles. Dans les domaines où une remise en question aurait pu se produire, l'Union a préservé des périodes de transition: celles-ci constitueront certainement une garantie suffisante, car l'on constate en pratique une évolution rapide des facteurs économiques et sociaux en Europe centrale, avec la progression des coûts du travail comme celle des coûts sociaux afférents.

a. La limitation temporaire de la libre circulation des travailleurs salariés

Dès le 1er mai 2004, l'ensemble des ressortissants des dix nouveaux membres bénéficiera de la libre circulation, à l'exception des travailleurs salariés pour lesquels l'Union a préservé une période transitoire de sept ans. Les travailleurs salariés maltais et chypriotes ne sont pas concernés par cette période transitoire et bénéficieront immédiatement de la libre circulation.

Les études effectuées par la commission européenne évaluent cependant qu'en cas d'ouverture complète des marchés du travail des Quinze aux ressortissants des dix nouveaux membres dès l'adhésion, les flux migratoires induits resteraient modérés et concentrés dans les zones frontalières de l'actuelle Union.

Deux millions de personnes viendraient s'ajouter en une dizaine d'années aux 700.000 ressortissants des dix nouveaux Etats membres vivant actuellement dans les quinze Etats membres. Il apparaît que 80% de ces ressortissants souhaiteraient s'installer en Allemagne ou en Autriche.

L'expérience de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal a montré que l'adhésion engendre des flux migratoires limités, compte tenu du rattrapage des niveaux de vie et des perspectives d'emploi offertes par une croissance plus soutenue dans les pays adhérents.

Le mécanisme finalement inséré dans le traité d'adhésion se décompose en trois périodes de deux + trois et deux ans:

- deux ans après l'adhésion, le 1er mai 2006, les Etats membres actuels pourront décider soit d'ouvrir leur marché du travail aux salariés des nouveaux Etats membres, soit de prolonger la période transitoire (en le notifiant à la Commission) pour trois années supplémentaires;
- cinq ans après l'adhésion, le 1er mai 2009, la libre circulation des travailleurs salariés des nouveaux Etats membres s'appliquera de droit dans toute l'Union, sauf dans les Etats membres actuels qui feraient état de „perturbations graves“ de leur marché du travail et qui pourront, à titre de clause de sauvegarde, prolonger encore pour deux années la durée de cette période transitoire.

En revanche, dès l'adhésion le 1er mai 2004, la liberté d'établissement sera applicable dans toute l'Union aux travailleurs non salariés des dix nouveaux membres (professions commerciales, industrielles, artisanales ou libérales) dans les mêmes conditions que celles applicables aux nationaux. En cas de non-respect du principe de la reconnaissance mutuelle des qualifications dans de nouveaux Etats membres, la liberté d'établissement pourrait cependant être suspendue pour leurs ressortissants.

Par ailleurs, les entreprises de ces dix pays bénéficieront, dès l'adhésion, de la liberté d'effectuer des prestations de service au sein du marché unique, avec leurs salariés. Seules l'Allemagne et l'Autriche ont demandé et obtenu des restrictions à la libre prestation de services pour certains secteurs d'activités, notamment transfrontalières.

b. Les perspectives de l'agriculture dans une Union élargie

L'agriculture des huit pays adhérents d'Europe centrale se caractérise par un niveau d'emploi élevé d'une main-d'œuvre souvent peu qualifiée et par une faible productivité. Le secteur agricole représente 4,3% du PIB et 14,4% de la population active des ces pays. La surface agricole utile de l'Union augmentera de 29%, ce qui représente 38 millions d'hectares. La Pologne est la principale agriculture des pays adhérents, occupant 19% de la population active et représentant 4% du PIB national. Près de 80% des exploitations polonaises sont des exploitations familiales de taille petite ou moyenne, c'est-à-dire moins de cinq hectares.

La compétitivité prix et hors prix des produits agricoles des pays adhérents est faible. La productivité et les rendements des pays d'Europe centrale et orientale sont nettement inférieurs à ceux de l'Europe des Quinze. Ainsi par exemple, pour les céréales, par rapport à une moyenne communautaire de 5,7 tonnes/hectare, la Hongrie et la Slovaquie ne disposent que de rendements de l'ordre de

cinq tonnes/hectare, la République tchèque et la Slovaquie approchent les quatre tonnes/hectare alors que les autres restent en deçà de trois tonnes/hectare.

De plus, la qualité inférieure ou hors normes de ces produits les rend peu attractifs pour les consommateurs exigeants des Quinze. Il résulte de cette combinaison de facteurs que depuis 1992, l'Union européenne exporte plus de produits agricoles et agroalimentaires vers les PECO qu'elle n'en importe.

Il faut d'abord souligner que le soutien financier est nécessaire, car ces pays doivent fournir un effort sans précédent de modernisation de leur agriculture, de mise aux normes sanitaires et de qualité. Le soutien de l'Europe correspond donc à la fois à un impératif de solidarité et aux intérêts des consommateurs.

Le montant des aides agricoles attribuées aux nouveaux membres a été fixé au Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002: il est prévu une montée en puissance progressive des versements agricoles qui ne „doperont“ pas de manière artificielle les résultats économiques de leurs exploitations. Ainsi, les agriculteurs de ces pays ne recevront la première année de l'élargissement, qu'un maximum de 55% de l'aide accordée à leurs homologues de l'Ouest, alors que certains d'entre eux, notamment dans le secteur des céréales, subiront sans doute d'importantes baisses de prix.

Le bénéfice progressif des aides directes pour les dix futurs membres se fera selon les modalités suivantes: 25% en 2004, 30% en 2005, et 35% en 2006, puis une augmentation de 10 points par an jusqu'à 100% en 2013 du niveau qui prévaudra alors dans l'Union européenne. Ces pays auront le droit de verser des compléments nationaux, soit 55% du niveau des Quinze en 2004, 60% en 2005 et 65% en 2006.

Ces compléments nationaux pourront être cofinancés, de 2004 à 2006, en utilisant une partie des aides prévues au titre du FEOGA-développement rural, dans la limite de 10% du versement progressif des aides directes. A partir de 2007, ce complément financé uniquement sur budget national ne pourra excéder 30% de plus que le niveau des aides tel que l'Union l'a fixé dans son calendrier progressif.

Ce dispositif progressif doit encourager la restructuration de leurs exploitations agricoles, notamment dans les nouveaux Etats membres celles qui ne vivent que de l'autoconsommation et dont les revenus sont largement issus des transferts sociaux.

Il convient également de relever que l'intégration dans la PAC et la levée des dernières barrières existantes en matière d'échanges agricoles se traduira également par une incitation accrue à la restructuration des exploitations et par une réallocation de la main-d'œuvre agricole dans d'autres secteurs de l'économie. Les prévisions de la Commission indiquent que 800.000 à 1,7 million de travailleurs agricoles devraient quitter ce secteur d'ici la fin 2009.

*

IX. LES CONSEQUENCES BUDGETAIRES

L'acte d'adhésion, dans ses articles 27 et 36 et un renvoi à l'annexe XV, fixe le cadre budgétaire de l'élargissement. Ce cadre a différents aspects: l'admission des dix nouveaux membres au bénéfice des politiques de l'Union, l'application à leur égard du système des ressources propres (leur contribution au budget) et, enfin, les modalités d'extinction des programmes d'aide de préadhésion au 31 décembre 2003. Seront évoqués ici les deux premiers aspects.

Les lignes qui suivent mettent la lumière sur les coûts entraînés par l'ensemble du processus de l'élargissement, depuis ses débuts, en 1990, jusqu'à la fin des perspectives financières pluriannuelles qui nous gouvernent actuellement, c'est-à-dire jusqu'à la fin 2006.

Ainsi, l'on notera que les crédits consacrés par les Quinze à la transition politique et économique des Européens d'Europe centrale et orientale principalement (car ceux consacrés à Malte et à Chypre sont vraiment marginaux) sont très limités au regard du caractère historique et politique majeur de ce processus.

a. Le coût de l'élargissement de 1990 à 2003

La Communauté européenne avait créé, en 1990, le programme PHARE d'aide à la reconstruction pour la Pologne et la Hongrie, qui a ensuite bénéficié aux autres pays d'Europe centrale. L'Union a consacré, au total, 6,7 milliards d'euros à ce programme de 1990 à 2003.

Le Conseil européen de Berlin, en mars 1999, y a ajouté un programme ISPA (Instrument structurel de préadhésion) et un programme SAPARD (programme spécial d'aide à l'agriculture et au monde rural), lesquels représentent un paquet de 13,2 milliards d'euros pour les années 2000 à 2003.

Les deux autres pays-candidats, Malte et Chypre, ont bénéficié d'aides dans le cadre de stratégies de préadhésion adoptées en 2000.

De 1990 à la fin de 2003, c'est donc une somme totale de 20 milliards d'euros que l'Union européenne a consacré aux pays candidats pour les aider dans la phase de préadhésion, marquant ainsi la volonté d'accompagner les efforts accomplis par les pays eux-mêmes.

Le tableau suivant présente les dotations de ces programmes sur treize ans, en incluant celles destinées à la Bulgarie et à la Roumanie.

Dépenses de préadhésion affectées à l'élargissement

	<i>1990-1999</i>	<i>2000-2003</i>
PHARE	4.715,2	6.240,00
ISPA	–	4.160,00
SAPARD	–	2.800,00
Stratégies de préadhésion (Malte et Chypre)	–	55,50
Total	6.767,16	13.255,50
Moyenne annuelle	676,72	3.313,80

En millions d'euros (prix 2000). Dépenses au cours des années 1990-1999 sur la base des paiements effectifs; pour les années ultérieures à 1999, sur la base des engagements pris. *Source: Commission européenne*

b. Les dépenses budgétaires affectées à l'élargissement pour les années 2004-2006

Le „paquet financier“ adopté par le Conseil européen de Copenhague de décembre 2002

Pendant la négociation d'adhésion, plusieurs pays-candidats avaient fait état des difficultés budgétaires qu'ils rencontreraient du fait de l'impact du paiement intégral de leur contribution, alors que certaines aides ne seraient versées que progressivement.

Crédits d'engagement maximaux liés à l'élargissement

Pour les dix nouveaux Etats membres

(en millions d'euros – prix 1999)

	<i>2004</i>	<i>2005</i>	<i>2006</i>
Rubrique 1: Agriculture	1.897	3.747	4.147
dont:			
1a – Politique agricole commune	327	2.032	2.322
1b – Développement rural	1.570	1.715	1.825
Rubrique 2: Actions structurelles	6.070	6.907	8.770
dont:			
Fonds structurels	3.453	4.755	5.948
Fonds de cohésion	2.617	2.152	2.822

	2004	2005	2006
Rubrique 3: Politiques internes et dépenses transitoires	1.457	1.428	1.372
dont:			
Politiques existantes	846	881	916
Facilité de sûreté nucléaire (Lituanie et Slovaquie)	125	125	125
Facilité de renforcement institutionnel	200	120	60
Facilité Schengen	286	302	271
Rubrique 5: Dépenses administratives	503	558	612
Compensations budgétaires	1.273	1.173	940
Total maximal des CE	11.200	13.813	15.840
Plafonds de Berlin	11.610	14.200	16.780
<i>Marge</i>	<i>410</i>	<i>403</i>	<i>924</i>

Le coût de l'élargissement, sous l'angle des crédits d'engagements adoptés au Conseil européen de Copenhague, s'élève donc à près de 40,9 milliards d'euros pour les trois prochaines années. Il est inférieur en crédits de paiements, puisqu'il se monte seulement à 27,875 milliards d'euros (au prix 1999, soit 33,4 milliards d'euros en prix courants).

La différence importante s'explique par le principe de montée en puissance retenu pour le versement des aides agricoles aux nouveaux membres. Les paiements seront consacrés pour environ 2 milliards à l'agriculture et 23 milliards à la politique régionale.

Cependant, les nouveaux Etats membres apporteront leur contribution au budget de l'Union dès leur adhésion.

La contribution des nouveaux Etats membres au budget communautaire

Ces pays se verront intégralement appliquer, dès le 1er mai 2004, la décision du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes. Ils acquitteront donc, conformément à l'article 28 de l'acte d'adhésion, huit mois de contributions pour l'année 2004. Ils acquitteront ensuite naturellement l'intégralité de leurs contributions à partir de 2005.

Entre le 1er mai 2004 et le 31 décembre 2006, les dix adhérents verseront ainsi 14,744 milliards d'euros au budget communautaire.

Montant des contributions des dix pays adhérents au budget communautaire de 2004 à 2006

En millions d'euros – prix 1999

Chypre	428
Estonie	231
Hongrie	2.280
Lettonie	287
Lituanie	510
Malte	178
Pologne	6.552
République tchèque	2.573
Slovaquie	934
Slovénie	771
Total	14.744

Avec une contribution de plus de 6,5 milliards d'euros de 2004 à 2006, la Pologne sera le contributeur le plus important des dix nouveaux membres, suivie par la République tchèque et la Hongrie.

Les dix nouveaux membres vont devoir contribuer dès leur adhésion au mécanisme de correction budgétaire dont bénéficie le Royaume-Uni depuis le Conseil européen de Fontainebleau (1984), du fait de l'application intégrale à leur égard de la décision „ressources propres“. La répartition de la charge financière de la correction est calculée en fonction des versements respectifs des Etats membres relatifs à la ressource PNB, le Royaume-Uni étant exclu. Cette répartition est ensuite ajustée de façon à limiter la contribution financière de l'Allemagne, de l'Autriche, des Pays-Bas et de la Suède à un quart de leur contribution normale résultant de ce calcul (article 5, paragraphe 1 de la décision „Ressources propres“).

Le coût total de l'élargissement pour les trois prochaines années

Le coût total budgétaire est évalué par les institutions européennes de la façon suivante. Au coût du „paquet de Copenhague“, soit 40,853 milliards d'euros, est ajoutée la perte de recettes communautaires due au report des versements des dix nouveaux membres au 1er mai, au lieu du 1er janvier 2004. Cette perte est évaluée à 1,6 milliard d'euros, qui n'avaient pas été comptabilisés dans la partie „dépenses“ fixée à Copenhague. Ce mécanisme est inscrit à l'article 28 de l'acte d'adhésion.

En intégrant cet allègement de contribution, accordé aux dix nouveaux pays membres, au total des engagements, le „paquet final“ peut donc être évalué à près de 42,5 milliards d'euros, atteignant *de facto* le plafond des dépenses pour l'élargissement fixé au Conseil européen de Berlin en 1999.

Au total, les dix nouveaux membres, recevant 27,875 milliards d'euros de crédits de paiements de 2004 à 2006 et acquittant 14,744 milliards d'euros au titre de leur contribution au budget communautaire, devraient donc être bénéficiaires nets de plus de 13 milliards d'euros. Le solde net positif est estimé à 2,7 milliards d'euros dès 2004, 4,8 milliards en 2005 et 5,5 milliards en 2006.

Pour les Quinze, le coût net de l'élargissement de 2004 à 2006 intègre le solde net des 10 adhérents – soit 13 milliards d'euros ainsi que les dépenses non réparties (dépenses administratives de la rubrique 5, soit 1,673 milliard d'euros). Ce coût net est donc estimé à 14,804 milliards d'euros de 2004 à 2006, soit à peine plus de la moitié (53%) des crédits de paiements du paquet approuvé à Copenhague.

Le coût de l'élargissement pour l'Union pour l'ensemble de la période 1990-2006

En additionnant les aides de préadhésion versées aux nouveaux membres de 1990 à 2003 au coût net de l'élargissement de 2004 à 2006, le coût net pour l'Union européenne peut être estimé, en crédits de paiements, à 32 milliards d'euros pour la période 1990-2006, soit 2 milliards par an en moyenne.

En crédits d'engagements, il s'élève à 69,5 milliards d'euros pour les dix-sept années couvrant l'ensemble du processus. On soulignera que ce montant représente un peu moins de 1% du PNB de l'Union en 1999, et une dépense annuelle moyenne de 0,005% du PNB sur cette longue période.

*

X. AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis le Conseil d'Etat note au niveau de la libre circulation des personnes que la formule en ce qui concerne la période de transition, déjà évoquée ci-dessus, 2+3+2 ans avait été retenue. Durant deux ans suivant la date de l'adhésion, les Etats membres peuvent appliquer des mesures nationales, ou les mesures résultant d'accords bilatéraux qui réglementent l'accès des ressortissants des 8 nouveaux Etats membres.

Le Luxembourg souhaite bénéficier de ces deux ans de transition. Or, la législation actuelle retient dans la loi du 28 mars 1972 sur l'emploi de la main-d'œuvre étrangère d'abord en son article 26 qu' „*aucun travailleur ne pourra être occupé sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg sans permis de travail*“.

Puis en son article 28 la même loi stipule que „*le permis de travail prévu à l'article 26 n'est pas requis pour les travailleurs ressortissants des Etats membres de l'Union européenne et des pays parties à l'Accord sur l'Espace économique européen*“.

Ainsi, „le Conseil d'Etat admet, à défaut d'indications contraires, qu'au regard des articles 26 et 28 de la loi modifiée du 28 mars 1972 concernant 1. l'entrée et le séjour des étrangers, 2. le contrôle médical des étrangers, 3. l'emploi de la main-d'œuvre étrangère et des dispositions du règlement grand-ducal modifié du 12 mai 1972 des mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers sur le territoire du Grand-Duché de Luxembourg, le Luxembourg n'appliquera en principe pas de mesures nationales restreignant la libre circulation des travailleurs des nouveaux Etats membres“.

Au cours de ses travaux, la Commission des Affaires étrangères et européennes et de la Défense a longuement discuté sur cette question et invite le Gouvernement à prendre par voie de règlement grand-ducal les mesures nécessaires pour réglementer l'emploi des travailleurs ressortissants des 8 nouveaux Etats membres concernés sur le territoire du Grand-Duché et à notifier cette intention à la Commission européenne.

*

CONCLUSION

Ayant joué un rôle fédérateur dans le contexte du processus d'adhésion en mettant l'élargissement sur les rails lors de sa présidence du Conseil européen en 1997 et plus tard en proposant le principe de l'évaluation individuelle des pays candidats ainsi qu'en garantissant aux nouveaux membres des perspectives d'intégration réalistes grâce à une allocation de fonds conséquente et supportable pour l'Union, le Luxembourg a également su étoffer ses relations bilatérales vers l'Europe centrale.

Les échanges commerciaux avec les pays candidats se sont développés de telle façon que l'on note aujourd'hui un taux de croissance moyen de 300% sur les derniers dix ans. Une conséquence immédiate de cette évolution est l'ouverture d'une première ambassade du Luxembourg à Prague en République tchèque par le Luxembourg.

Le Luxembourg se voit également convoiter par les pays-candidats de petite et moyenne taille étant donné que ces derniers souhaitent tirer des enseignements de l'expérience vécue par notre pays au sein de l'Union européenne.

Les représentants luxembourgeois ayant effectué de nombreuses visites dans les pays-candidats ont toujours mis l'accent sur la reprise intégrale de l'acquis communautaire par les pays-candidats. Etant conscient des difficultés que ces pays pouvaient rencontrer, le Luxembourg n'a pas manqué de financer des projets depuis 1993 (31 millions d'euros) dans les domaines de l'assistance économique et technique ainsi que de la formation et de l'aide humanitaire.

En ce qui concerne le niveau de préparation des pays-candidats il convient d'admettre que les nouveaux pays membres se trouvent dans un état de préparation qui, s'il est loin d'être parfait, ce qui est normal, est sans doute peu éloigné à bien des égards de ce qui devait être l'état de préparation de certains pays lors des élargissements précédents.

Ces pays continueront d'être suivis attentivement par la Commission et le Conseil après leur adhésion à l'Union comme le prévoit le traité. On rappellera en outre que le traité inclut des clauses de sauvegarde en cas de difficulté.

Cet élargissement n'est certes pas le dernier qui soit prévisible. Pour la Roumanie et la Bulgarie, la négociation se poursuit en vue de leur adhésion en 2007. La Turquie a le statut de pays-candidat même si, comme il a été souligné, le présent traité n'ajoute rien à ce sujet. Les pays des Balkans occidentaux adhéreront certainement à l'Union, quoique dans un avenir qui n'est pas encore prévisible. La Croatie a toutefois déjà présenté sa demande d'adhésion.

Malgré tout, cet élargissement marque un point culminant. Désormais, l'Europe cessera d'être un processus pour devenir un espace aux frontières établies. Une partie de ces frontières est désormais tracée, même si subsistent des zones en pointillés.

Au vu de ce qui précède la Commission des Affaires étrangères et européennes et de la Défense recommande à la Chambre des Députés d'approuver le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant approbation du Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République Fédérale d'Allemagne, la République Hellénique, le Royaume d'Espagne, la République Française, l'Irlande, la République Italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République Portugaise, la République de Finlande, le Royaume de Suède, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Etats membres de l'Union Européenne) et la République Tchèque, la République d'Estonie, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, la République de Hongrie, la République de Malte, la République de Pologne, la République de Slovénie et la République Slovaque relatif à l'adhésion de la République Tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République Slovaque à l'Union Européenne, signé à Athènes, le 16 avril 2003

Article unique.— Est approuvé le Traité entre le Royaume de Belgique, le Royaume de Danemark, la République Fédérale d'Allemagne, la République Hellénique, le Royaume d'Espagne, la République Française, l'Irlande, la République Italienne, le Grand-Duché de Luxembourg, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République Portugaise, la République de Finlande, le Royaume de Suède, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord (Etats membres de l'Union Européenne) et la République Tchèque, la République d'Estonie, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, la République de Hongrie, la République de Malte, la République de Pologne, la République de Slovénie, la République Slovaque relatif à l'adhésion de la République Tchèque, de la République d'Estonie, de la République de Chypre, de la République de Lettonie, de la République de Lituanie, de la République de Hongrie, de la République de Malte, de la République de Pologne, de la République de Slovénie et de la République Slovaque à l'Union Européenne, signé à Athènes, le 16 avril 2003.

Luxembourg, le 4 février 2004.

Le Rapporteur,
Emile CALMES

Le Président,
Paul HELMINGER