

N° 5515¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2005-2006

PROJET DE LOI

portant approbation

- du **Traité entre le Royaume de Belgique, la République tchèque, le Royaume de Danemark, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, la République hellénique, le Royaume d'Espagne, la République française, l'Irlande, la République italienne, la République de Chypre, la République de Lettonie, la République de Lituanie, le Grand-Duché de Luxembourg, la République de Hongrie, la République de Malte, le Royaume des Pays-Bas, la République d'Autriche, la République de Pologne, la République portugaise, la République de Slovénie, la République slovaque, 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 de Bulgarie et la Roumanie, relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne**
 - de l'Acte final
- signés à Luxembourg, le 25 avril 2005**

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(21.3.2006)

Par dépêche en date du 10 novembre 2005, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration.

Au texte du projet de loi, qui se limite à l'article unique d'approbation, étaient joints un exposé des motifs ainsi que le texte des Actes à approuver, à savoir le Traité d'adhésion proprement dit, dont font partie intégrante respectivement le protocole et l'acte relatif aux conditions et modalités selon lesquelles la République de Bulgarie et la Roumanie deviennent membres de l'Union européenne. A ce protocole et à cet acte se rapportent à chaque fois neuf annexes, qui déterminent notamment des mesures transitoires. Fait également partie intégrante du Traité, selon l'exposé des motifs, l'Acte final auquel sont annexés plusieurs déclarations ainsi qu'un échange de lettres entre l'Union européenne et les deux futurs Etats membres.

Par dépêche en date du 2 décembre 2005, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a encore informé le Conseil d'Etat de la priorité que le Gouvernement attache à ce projet de loi.

*

L'exposé des motifs du projet de loi sous avis rappelle le contexte historique qui a conduit des pays d'Europe centrale et orientale et les pays baltes à réorienter leur politique, en faisant de l'adhésion à l'Union européenne un objectif prioritaire. C'est ainsi que la Hongrie et la Pologne ont formellement déposé une demande d'adhésion en 1994, la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, l'Estonie, la Lituanie

et la Bulgarie ont rejoint le cercle des candidats à l'adhésion en 1995. La République tchèque et la Slovénie ont posé leur acte de candidature en 1996.

Le Conseil européen, qui s'est tenu en juin 1993 à Copenhague, avait analysé les relations avec ces pays, „pays associés“ au titre d'accords européens conclus ou à conclure, et il fut convenu „que les pays associés d'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne. L'adhésion aura lieu dès que le pays associé sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises. 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 à souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire“ (Conclusions de la Présidence).

Aux critères de Copenhague s'est ajouté par la suite encore un autre critère, arrêté lors du Conseil européen qui s'est tenu à Madrid en décembre 1995, et qui a trait à l'adaptation des structures administratives des pays candidats, à l'effet de garantir la transposition de l'acquis communautaire dans les différents pays candidats.

L'exposé des motifs retrace le processus de négociation qui a été mené avec les Etats désireux d'adhérer à l'Union européenne. L'ouverture de négociations avec la Bulgarie et la Roumanie (qui faisaient partie du deuxième groupe d'Etats candidats, ensemble avec la Lettonie, la Lituanie, Malte et la Slovaquie) a été décidée par le Conseil européen de Helsinki de décembre 1999 et les négociations ont débuté le 15 février 2000. Si les autres Etats faisant partie de ce deuxième groupe d'Etats ont réussi à „rattraper“ les candidats ayant déjà commencé leurs négociations en mars 1998, tel n'a pas été le cas pour la Bulgarie et la Roumanie. La Commission, dans son Document de stratégie du 9 octobre 2002, comprenant le Rapport sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion (COM(2002) 700 final), arrive à la conclusion que la Bulgarie et la Roumanie remplissent les critères politiques, mais ne répondent pas pleinement, dans certaines mesures, aux critères économiques, ni à ceux liés à l'acquis. Le Conseil européen de Copenhague de décembre 2002 fixa la date prévisible de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie au 1er janvier 2007, et c'est également cette date qui a été retenue, du moins en principe, par le Traité d'adhésion présentement soumis à l'approbation du législateur luxembourgeois.

De ce fait, l'admission des deux nouveaux Etats membres aurait dû avoir lieu sur base des dispositions du Traité établissant une Constitution pour l'Europe (article I-58), dont l'entrée en vigueur était programmée pour le 1er novembre 2006, et que par ailleurs tant la République de Bulgarie que la Roumanie ont signé en tant qu'Etats candidats à l'adhésion. Compte tenu des vicissitudes de la procédure d'approbation de ce traité dans les Etats membres, le Traité d'adhésion comprend un protocole relatif aux conditions et modalités d'admission sur le fondement de l'article I-58 susmentionné ainsi qu'un acte relatif aux conditions d'adhésion destiné à pallier une absence d'entrée en vigueur du Traité établissant une Constitution pour l'Europe à la date du 1er janvier 2007. Le Traité d'adhésion proprement dit contient par ailleurs des dispositions destinées à régler l'application successive de l'acte et du protocole, en cas d'entrée en vigueur de la Constitution postérieurement à l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie.

*

Dans son avis du 27 janvier 2004 relatif au projet de loi portant adhésion à l'Union européenne des Etats devenus membres de l'Union européenne le 1er mai 2004 (*cf. Doc. parl. No 5190*), le Conseil d'Etat avait souligné que l'élargissement est une chance historique qu'il ne s'agit pas de rater. Il avait souligné que cette chance historique posait un défi colossal tant aux pays candidats qu'à l'Union européenne elle-même. Les pays candidats, et en particulier les Etats issus de l'ancien bloc de l'Est, devaient se doter d'institutions démocratiques stables et de capacités administratives et judiciaires appropriées pour garantir la reprise et la mise en œuvre de l'acquis communautaire, tout en modifiant en profondeur les structures économiques existantes pour passer à des économies de marché concurrentielles. Il y a lieu de relever dans ces domaines les efforts considérables déployés par les deux futurs Etats membres. L'Union de son côté devait se préparer à accueillir ces nouveaux Etats membres, ce qui implique la maîtrise des coûts de l'élargissement et l'institution d'une réforme institutionnelle.

D'après le sondage „Eurobaromètre 64“, commandité et coordonné par la Direction générale Presse et Communication et publié en décembre 2005, la population EU-15 ne soutient qu'à 45% l'adhésion de la Bulgarie et à 41% l'adhésion de la Roumanie. Il est vrai que le soutien à l'adhésion dans les 10 Etats qui sont membres de l'Union européenne depuis le 1er mai 2004, est de respectivement 64% et de 53%, de sorte qu'il y a lieu de retenir que l'opinion publique dans l'ensemble de l'Union européenne semble bien plus indécise qu'hostile à l'élargissement. Les appréhensions qu'une partie de l'opinion publique paraît avoir à l'égard de l'adhésion résultent probablement en grande partie des interrogations suscitées quant à la capacité de l'Union et des pays candidats à faire de l'élargissement un succès incontestable. Ces appréhensions ne sont pas dissipées par le Traité d'adhésion, celui-ci comprenant une clause de sauvegarde générale valant pour les deux nouveaux Etats membres, et une clause de sauvegarde particulière pour la Roumanie.

Aux termes de l'article 39 du Protocole/de l'Acte relatif aux conditions et modalités d'adhésion, si sur la base du suivi continu des engagements pris par la Bulgarie et la Roumanie dans le cadre des négociations d'adhésion, et notamment dans les rapports de suivi de la Commission, il apparaît clairement que l'état des préparatifs en vue de l'adoption et de la mise en œuvre de l'acquis en Bulgarie et en Roumanie est tel qu'il existe un risque sérieux que l'un de ces Etats ne soit manifestement pas prêt, d'ici la date d'adhésion prévue le 1er janvier 2007, à satisfaire aux exigences de l'adhésion dans un certain nombre de domaines importants, le Conseil, statuant à l'unanimité sur la base d'une recommandation de la Commission, peut décider que la date d'adhésion prévue de l'Etat concerné est reportée d'un an, au 1er janvier 2008. Le Conseil peut même, statuant à la majorité qualifiée sur la base d'une recommandation de la Commission, prendre la décision visée ci-dessus à l'égard de la Roumanie, si de graves manquements au respect par la Roumanie de l'un ou plusieurs des engagements et exigences énumérés à l'annexe IX, point I, sont constatés (mise en œuvre du plan d'action de Schengen, garantie d'un niveau élevé de contrôle et de surveillance aux futures frontières extérieures, élaboration et application d'un plan d'action et d'une stratégie actualisés et intégrés de réforme du système judiciaire, renforcement considérable de la lutte contre la corruption et en particulier contre la corruption de haut niveau, audit indépendant des résultats et des effets de la stratégie nationale de lutte contre la corruption, mise en place d'un cadre juridique clair fixant les missions de la gendarmerie et de la police, élaboration et mise en œuvre d'une stratégie pluriannuelle cohérente de lutte contre la criminalité, en particulier contre le phénomène de criminalité que constitue la traite des êtres humains). Une telle clause de sauvegarde spécifique existe également, s'agissant des progrès à réaliser par la Roumanie dans le domaine de la politique de la concurrence (annexe IX, point II).

Dans son rapport global de suivi 2005 (COM(2005)534 final), la Commission arrive à la conclusion que tant la Bulgarie que la Roumanie ont atteint un très haut niveau d'alignement sur l'acquis. Tant la Bulgarie que la Roumanie doivent cependant accroître leurs efforts dans plusieurs domaines. Certains problèmes restent très préoccupants en vue de l'adhésion au 1er janvier 2007. Il y a lieu de relever plus particulièrement, s'agissant de la Bulgarie, la nécessité d'une action urgente en ce qui concerne les préparatifs en vue de l'application de l'acquis de Schengen et la gestion de la future frontière extérieure de l'Union, ainsi que la coopération policière et la lutte contre le crime organisé, la fraude et la corruption. Ces mêmes préoccupations (hormis la nécessité d'une action urgente en matière de lutte contre la criminalité organisée, le rapport de la Commission relevant cependant dans ce domaine la nécessité d'accroître les efforts) se retrouvent à propos de la Roumanie.

Dans l'ignorance des recommandations à formuler par la Commission, l'approbation du Traité d'adhésion par le législateur national pourrait paraître à d'aucuns comme prématurée. En réalité toutefois, le mécanisme mis en place fait partie intégrante du Traité d'adhésion. La clause de sauvegarde, qui prévoit la possibilité d'un report de la date de l'adhésion de la Bulgarie et/ou de la Roumanie, a été expressément acceptée par ces deux Etats dans le cadre des négociations. Il devrait en résulter également que cette clause de sauvegarde ne peut en principe être mise en œuvre qu'une fois que le Traité d'adhésion aura été approuvé par tous les Etats membres actuels selon leurs procédures constitutionnelles respectives. Dans pareille logique, il appartient au législateur luxembourgeois d'approuver le principe même de l'adhésion des deux nouveaux Etats membres, tout en souscrivant à ladite clause de sauvegarde, incluant la possibilité d'un report de la date d'adhésion à l'initiative d'une majorité qualifiée d'Etats membres. Ce faisant le législateur luxembourgeois n'abandonne aucune de ses prérogatives constitutionnelles. Chaque Etat membre est libre d'approuver, ou de ne pas approuver, le Traité relatif à l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne. Cette décision relève dans chaque Etat membre de la seule compétence de l'organe constitutionnellement habilité à approuver ledit Traité. Si ledit organe constitutionnel approuve le Traité, avec toutes ses modalités et conditions,

un éventuel report de la date d'adhésion, même s'il n'est pas décidé à l'unanimité, n'emporte aucun empiètement sur les pouvoirs constitutionnels de la Chambre des députés, et ce au regard de l'adage „qui peut le plus, peut le moins“: la clause de sauvegarde dont s'agit apparaît en définitive comme un moyen de lever les hésitations que pourraient avoir des Etats membres actuels à approuver en l'état purement et simplement l'adhésion des deux nouveaux Etats membres. Le principe de l'adhésion (et qui relève pour le Luxembourg de l'approbation du législateur) n'est pas remis en cause par l'application de la clause de sauvegarde. Le Conseil d'Etat admet encore que le paragraphe 4 de l'article 39 n'autorise aucune adaptation substantielle du contenu du Traité; les adaptations visées ne sauraient donc concerner que les aménagements rendus nécessaires par le report de la date d'adhésion.

*

Le Conseil d'Etat n'entend pas examiner en détail les dispositions du Traité d'adhésion. Il renvoie au commentaire détaillé du projet gouvernemental.

Il relève qu'à l'instar des dispositions du Traité d'adhésion approuvé par la loi du 8 mars 2004, le présent Traité d'adhésion prévoit des dispositions transitoires, notamment en matière de libre circulation des travailleurs (annexes VI et VII du Protocole/de l'Acte). A la différence toutefois de ce qui était prévu pour les ressortissants estoniens, lettons, lituaniens, hongrois, polonais, slovènes, slovaques et tchèques (pour lesquels les Etats membres de l'Union européenne pouvaient appliquer des mesures nationales ou les mesures résultant d'accords bilatéraux qui réglementent l'accès à leur marché de travail), les articles 1er à 6 du règlement (CEE) No 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs à l'intérieur de la Communauté sont d'office inapplicables aux ressortissants bulgares et roumains durant une période de deux ans suivant la date d'adhésion. L'exclusion de ces dispositions communautaires peut ensuite être prorogée pour deux nouvelles périodes de respectivement trois et deux ans, dans les conditions fixées aux annexes précitées du Traité d'adhésion. La modification opérée au règlement grand-ducal modifié du 12 mai 1972 déterminant les mesures applicables pour l'emploi des travailleurs étrangers sur le territoire du Grand-Duché par le règlement grand-ducal du 29 avril 2004 (trouvant sa base légale dans l'article 28 de la loi modifiée du 28 mars 1972, dans la teneur telle qu'issue de la loi du 29 avril 2004) couvre la situation des ressortissants bulgares et roumains (sans préjudice des déclarations communes des Etats membres actuels de l'Union européenne figurant sous II, A, 1 et 3 de l'Acte final).

Dans ce même contexte, le Conseil d'Etat relève que le Protocole (article 7) prévoit que les dispositions transitoires établies par ledit protocole peuvent être abrogées par le Conseil lorsqu'elles ne sont plus applicables. Le Conseil statue à l'unanimité, après consultation du Parlement européen. L'approbation du Traité d'adhésion et du Protocole, qui en fait partie intégrante, et en particulier de la disposition de l'article 7 susvisé, n'entraîne, aux yeux du Conseil d'Etat, aucune dévolution de pouvoirs au sens de l'article 49*bis* de la Constitution.

Sous le bénéfice des considérations qui précèdent, le Conseil d'Etat peut marquer son accord au projet de loi sous rubrique, dont l'article unique ne donne pas lieu à observation.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 21 mars 2006.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES