

N° 5190²

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

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(27.1.2004)

Par dépêche en date du 23 juillet 2003, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique.

Au texte du projet de loi, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, étaient joints un exposé des motifs ainsi que le texte de l'Acte à approuver, qui comprend le Traité d'adhésion proprement dit, l'Acte fixant les conditions d'adhésion comprenant 18 annexes et 10 protocoles, ainsi que l'Acte final. Un procès-verbal de rectification du texte français du Traité a en outre été communiqué au Conseil d'Etat par une dépêche du 31 décembre 2003.

*

C'est le Conseil européen de Copenhague de juin 1993 qui a jeté les bases du processus d'élargissement actuel, comprenant, outre Chypre et Malte qui avaient fait acte de candidature dès juillet 1990, essentiellement des pays d'Europe centrale et orientale (PECO). Ledit Conseil européen a déclaré que les pays associés de l'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne. Le Conseil européen a ainsi pris la décision, peut-être visionnaire, de saisir l'opportunité qui s'offrait suite à la chute du mur de Berlin et du rideau de fer, de présenter aux nouveaux Etats issus de la disparition de l'ex-Union soviétique, de l'ex-Yougoslavie ou encore de l'ex-Tchécoslovaquie ainsi qu'aux Etats dans lesquels les régimes communistes s'étaient effondrés, une perspective d'avenir dans le cadre d'une Union européenne élargie. La Hongrie et la Pologne ont formellement déposé leur demande en 1994. Au courant de l'année 1995 la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, l'Estonie, la Lituanie et la Bulgarie ont rejoint le cercle des candidats à l'adhésion. La République tchèque et la Slovénie ont posé leur acte de candidature en 1996.

Le Conseil européen de Luxembourg de décembre 1997 avait décidé de lancer un processus d'adhésion englobant l'ensemble des pays candidats, chaque pays progressant dans les négociations en fonction de ses mérites propres et des progrès effectivement accomplis. Les négociations furent d'abord ouvertes avec les six pays les plus avancés par rapport aux critères d'adhésion fixés en juin 1993 à Copenhague, l'ouverture des négociations avec les six autres candidats étant décidée par le Conseil européen de Helsinki de décembre 1999.

Au Conseil européen de Laeken de décembre 2001, l'objectif a été posé de conclure les négociations d'adhésion avec les pays candidats qui seraient prêts fin 2002, dans l'optique de leur permettre de participer aux élections européennes de juin 2004. Le Conseil avait estimé alors que les négociations avec dix des douze candidats pourraient être achevées jusqu'à fin 2002. C'est finalement le Conseil européen de Copenhague de décembre 2002 qui a vu l'aboutissement de celles-ci avec les pays candidats, à l'exception des négociations avec la Roumanie et la Bulgarie qui n'ont commencé qu'en 2000.

En approuvant le résultat de ces négociations, consigné dans le Traité d'adhésion, signé à Athènes le 16 avril 2003, les législateurs des 15 Etats membres actuels de l'Union européenne ouvriront la voie à un élargissement que l'exposé des motifs qualifie à juste titre comme étant sans précédent dans l'histoire de l'Union de par son envergure et sa diversité.

L'Union européenne comptera désormais plus de 450 millions d'habitants, elle s'étendra sur une superficie de presque 4 millions de km². Elle rassemblera le quart de la richesse mondiale. Au-delà des enjeux économiques considérables de l'élargissement, à savoir une stimulation de la croissance économique et des échanges, un poids accru de l'Europe dans le monde et notamment dans les négociations commerciales internationales, c'est l'extension de la zone de stabilité et de paix aux nouveaux Etats membres qui constitue sans aucun doute le principal enjeu politique de l'élargissement. Une telle extension est dans l'intérêt aussi bien des pays candidats comme des pays membres actuels de l'Union européenne.

La décision de s'engager dans la voie d'un tel élargissement constituait bien entendu un défi colossal, tant pour les pays candidats que pour l'Union européenne elle-même.

Le Conseil européen de Copenhague de juin 1993 avait retenu que l'adhésion aurait lieu dès que les pays associés seraient 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.“

Pour les PECO, satisfaire à ces critères d'adhésion relevait de la gageure: il leur fallait non seulement se doter d'institutions démocratiques stables, il leur fallait encore modifier en profondeur les structures économiques existantes pour passer à une économie de marché, avec toutes les conséquences en découlant, notamment au niveau de l'adaptation de la production aux fins de nouveaux débouchés, vu l'effondrement de leurs échanges commerciaux avec les anciennes économies dirigées.

Le Conseil européen de juin 1993 avait encore posé à l'adhésion la condition que les pays candidats soient en mesure de reprendre „l'acquis communautaire“. Le principe fondamental des négociations a été celui de la reprise et de l'application effective de l'acquis communautaire par les nouveaux Etats membres dès le jour de leur adhésion. L'Acte d'adhésion consacre cette obligation à charge des dix nouveaux Etats membres dans son article 2, sans préjudice des mesures de transition consignées dans la quatrième partie du même Acte.

L'adhésion des nouveaux Etats membres a été activement préparée dès avant le dépôt des demandes formelles d'adhésion respectives par une stratégie de préadhésion fondée sur les accords d'association, dits accords européens, sur le partenariat pour l'adhésion et sur les programmes nationaux pour l'adoption de l'acquis communautaire, sur l'aide de préadhésion, y compris le programme PHARE, le soutien aux investissements dans les domaines de l'environnement et des transports (ISPA), le soutien à l'agriculture et au développement rural (SAPARD) ainsi que le lancement de programmes et l'ouverture d'agences de l'Union européenne. L'aide de préadhésion pour Chypre et Malte faisait l'objet d'un règlement CE 555/2000. Le rapport global de suivi de la Commission européenne du 5 novembre 2003 sur le degré de préparation à l'adhésion à l'UE des dix futurs Etats membres retient que ces Etats seront, en principe, prêts à adhérer à l'Union le 1er mai 2004 pour respecter les critères politiques et économiques de Copenhague. Des interrogations restent néanmoins permises quant à la question de savoir si le temps imparti aux pays candidats pour se préparer à l'adhésion était réellement suffisant pour

permettre à tous de mener à bien le processus de rattrapage. Le Conseil d'Etat relève dans ce contexte que le rapport global de suivi retient que bien des progrès doivent encore être réalisés par certains en ce qui concerne la capacité d'adopter les règles, normes et politiques communes de l'Union (acquis communautaire). Les nouveaux Etats membres devraient en tout état de cause être à même, dès leur adhésion, de remplir les obligations qui en découlent et de participer pleinement à l'évolution future de l'UE.

Ce ne sont cependant pas seulement les nouveaux Etats membres qui devraient être à même de maîtriser l'adhésion à l'UE. L'UE elle-même devrait pouvoir intégrer les nouveaux Etats membres. Les chefs d'Etat et de gouvernement avaient en juin 1993 retenu que l'élargissement est subordonné à la capacité de l'Union à intégrer de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne. Il s'agit d'un élément important répondant à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats. Le Conseil européen de Madrid de décembre 1995 a affirmé que l'élargissement devrait servir à renforcer la construction européenne dans le respect de l'acquis communautaire, y compris des politiques communes.

Il fallait tout d'abord maîtriser les coûts de l'élargissement. Lors du Conseil européen de Berlin, qui s'est tenu les 24 et 25 mars 1999, des perspectives financières furent adoptées, sur la base d'une hypothèse de travail qui était alors d'une adhésion de six pays en 2002, en vue de leur participation aux politiques communes. Le rapport de la Commission du 13 novembre 2001, sur les progrès dans les négociations, a pour la première fois tablé sur dix adhésions en 2004. Les perspectives financières de Berlin ont dû être adaptées, ce qui n'a été possible qu'après l'accord franco-allemand, intervenu à Bruxelles le 24 octobre 2002, sur la maîtrise de la dépense agricole dans l'Union à vingt-cinq jusqu'en 2013. Ce n'est donc que très peu de temps avant la conclusion des négociations d'adhésion telle qu'envisagée par le Conseil européen de Laeken de décembre 2001, que les Quinze ont pu aboutir à une position commune sur le cadre financier de l'élargissement.

Il fallait ensuite s'attaquer à la réforme institutionnelle. Il n'est certainement pas possible de dire que le Conseil européen de décembre 2000 qui a adopté le Traité de Nice, a en l'occurrence réalisé une réforme complète. Ainsi que le Conseil d'Etat l'a relevé dans son avis relatif au projet de loi d'approbation, le processus de réforme a bien été lancé, mais le Traité de Nice n'en constitue que la première étape. Le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe se propose d'approfondir la réforme institutionnelle, projet sur lequel il n'a pas été possible d'arriver à un accord lors du Conseil européen de Bruxelles de décembre 2003. Il faudra donc dans l'immédiat se satisfaire des solutions consacrées par le Traité de Nice. Des ajustements de calendrier ont toutefois dû être opérés.

Le Conseil d'Etat retient, s'agissant de la pondération des voix au Conseil, que le Luxembourg continuera à disposer jusqu'au 31 octobre 2004 de 2 voix (sur un total UE-25 de 124). A partir du 1er novembre 2004, il disposera de 4 voix (sur un total UE-25 de 321), suite à la nouvelle pondération introduite par le Traité de Nice.

Deux conclusions semblent pouvoir être retenues des développements qui précèdent:

- l'élargissement, s'il est un défi, est aussi une chance historique qu'il ne convient en aucun cas de rater;
- l'approbation du Traité d'adhésion, si elle marque l'aboutissement du processus de négociations devant conduire aux adhésions, constitue en même temps le début de l'élargissement. Le gros œuvre a été érigé, reste à s'attaquer aux finitions.

Une observation s'impose encore en relation avec l'adhésion de Chypre. En juillet 1993, la Commission européenne avait rendu un avis sur la demande d'adhésion de Chypre. Cet avis conclut qu'une intégration de Chypre à la Communauté suppose qu'intervienne un règlement pacifique, équilibré et durable du problème chypriote, règlement qui rendra possible la réconciliation et le rétablissement de la confiance entre les deux communautés et la coopération entre leurs dirigeants. Cet avis n'a pas été suivi par les chefs d'Etat et de Gouvernement qui ont retenu le principe d'une adhésion de Chypre, indépendamment d'un tel règlement.

Les négociations conduites sous les auspices du Secrétaire Général des Nations Unies n'ont pas encore pu aboutir à un tel règlement du problème chypriote, même si les dernières élections dans la partie de l'île qui n'est pas sous le contrôle de la République de Chypre laissent peut-être présager d'une évolution dans les négociations.

En attendant qu'un règlement intervienne, l'application de l'acquis communautaire sera suspendu dans la partie de l'île qui n'est pas soumise au contrôle de la République de Chypre. Cet acquis commu-

nautaire a toutefois vocation à s'appliquer à l'entière de Chypre. Le Protocole No 10 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion est spécialement destiné à régler la question.

Il est regrettable que le processus d'adhésion, qui a réussi à surmonter les anciens clivages hérités de la Guerre froide en Europe centrale et orientale, n'ait pas réussi à surmonter également les dissensions à Chypre. Il est vrai que le problème chypriote doit aussi s'apprécier sur la toile de fond de la demande d'adhésion de la Turquie à l'Union européenne.

*

Le Conseil d'Etat n'entend point entrer dans un examen des dispositions du Traité d'adhésion. Il est renvoyé à la partie „commentaire des articles“ de l'exposé des motifs. Qu'il soit relevé en passant qu'il faudrait peut-être songer à revoir la publication d'Actes aussi volumineux. Le problème se pose de manière récurrente, et le Conseil d'Etat de citer, à titre d'exemple, les accords mixtes conclus par les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, des pays tiers, d'autre part. On peut avoir quelques doutes sur la nécessité de devoir procéder à une publication de tels actes sur support papier, c'est-à-dire à de multiples exemplaires.

Le Conseil d'Etat ne fera donc que quelques observations ponctuelles:

- La libre circulation des personnes (sous son aspect libre circulation des travailleurs) comporte des aménagements. A l'exception de Chypre et de Malte, les autres pays candidats se voient imposer une période transitoire avant que les travailleurs salariés ressortissants de ces Etats ne bénéficient de l'entière liberté de circulation. Cette période de transition est conçue selon la formule 2 + 3 + 2 ans: durant une période de deux ans suivant la date de l'adhésion, les Etats membres actuels peuvent appliquer des mesures nationales ou les mesures résultant d'accords bilatéraux qui réglementent l'accès des ressortissants des 8 nouveaux Etats membres. A la fin de cette période, les Etats membres actuels font savoir à la Commission s'ils continuent d'appliquer de telles mesures ou s'ils appliquent dorénavant les articles 1er à 6 du règlement (CEE) No 1612/68. A défaut de notification, les articles 1er à 6 du règlement (CEE) 1612/68 s'appliquent. Cinq ans après la date d'adhésion, la libre circulation des travailleurs devient entière, à moins d'une prorogation pour deux ans supplémentaires, en cas de perturbations graves ou de risque de perturbations graves du marché du travail national. L'Etat membre actuel qui entend faire jouer cette prorogation, doit le notifier à la Commission.

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 déterminant les 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. Les dispositions transitoires auxquelles renvoie l'article 24 de l'Acte fixant les conditions d'adhésion ont été négociées à l'initiative de l'Allemagne et de l'Autriche. Il est vrai que ces pays se trouvent dans une situation qui peut, du moins à certains égards, être comparée à celle du Luxembourg au moment de l'adhésion du Portugal et de l'Espagne: à l'époque le Luxembourg s'était vu reconnaître la faculté de ne pas appliquer les articles 1er à 6 du règlement (CEE) 1612/68 à l'égard des ressortissants espagnols et portugais même pendant une période de trois ans au-delà de la date limite retenue pour les autres Etats membres. Le souci à l'époque était d'éviter les perturbations graves du marché de l'emploi qu'aurait pu engendrer une éventuelle immigration massive de nombreux travailleurs ressortissants portugais et espagnols, incités à ce faire par une présence déjà bien ancrée d'immigrés de ces deux pays.

- Si la libre circulation des personnes est acquise aux ressortissants des nouveaux Etats membres, ceux-ci ne seront cependant pas d'emblée membres de l'espace Schengen. Il n'y aura donc pas suppression des contrôles aux frontières intérieures (par exemple, et s'agissant des frontières terrestres, aux frontières germano-polonaise, germano-tchèque, austro-tchèque, austro-slovaque, austro-hongroise, austro-slovène et italo-slovène).

Les nouveaux Etats membres devront néanmoins d'ores et déjà adopter et mettre en œuvre un „plan d'action Schengen“ afin d'accélérer la reprise et l'application de l'acquis de Schengen. A signaler que l'Acte d'adhésion prévoit trois facilités de transition spécifiques, dont une facilité Schengen, destinée notamment à renforcer les contrôles que les nouveaux Etats membres devront assurer aux frontières extérieures de l'UE.

Les nouveaux Etats membres doivent également s'aligner dès l'adhésion sur la politique commune des visas.

- Les nouveaux Etats membres ne feront pas non plus partie d'emblée de la zone Euro. Une telle participation à la zone Euro ne sera à l'ordre du jour qu'au 1er mai 2006 au plus tôt, sous réserve de l'observation en particulier des critères de Maastricht.

*

Les élargissements précédents de l'Union européenne se sont révélés en définitive bénéfiques et profitables pour les nouveaux Etats membres aussi bien que pour l'Union européenne dans son ensemble. Certes, il n'y a jamais eu d'adhésion simultanée d'un aussi grand nombre de nouveaux Etats. Il faut donc certainement être réaliste: les problèmes ne manqueront pas de se poser à l'avenir et l'euphorie du 1er mai 2004 fera rapidement place à la réalité quotidienne. Il n'est pas non plus exclu que l'élan d'intégration de l'Union connaisse un certain ralentissement. Il ne faut cependant pas être pessimiste: l'acquis politique, économique et juridique de la Communauté, qui sera donc également celui des dix nouveaux Etats membres dès leur adhésion, est dû aussi à l'apport des Etats membres ayant dans le passé adhéré à l'UE lors des élargissements successifs. Il faudra sans aucun doute un certain temps pour que les nouveaux Etats membres trouvent leur place au sein de l'Union élargie et s'adaptent à leur nouveau statut d'Etats membres de l'Union. Il n'y a cependant aucune raison de croire que les nouveaux Etats membres ne relèveront pas ce défi.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 27 janvier 2004.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Pierre MORES

