

**N° 5515<sup>2</sup>**

**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**

\* \* \*

### **RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE, DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(19.6.2006)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; Mme Lydie ERR, Rapporteuse; M. Marc ANGEL, Mme Nancy ARENDT, MM. François BAUSCH, Marcel GLESENER, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES et Laurent MOSAR, Membres.

\*

#### **I. ANTECEDENTS**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration en date du 10 novembre 2005.

Au cours de sa réunion du 12 décembre 2005, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé Mme Lydie Err comme rapporteuse du projet de loi.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 21 mars 2006.

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration le 19 juin 2006.

\*

## II. INTRODUCTION

### 1. Le processus d'élargissement de l'Union européenne

Suite à la chute du mur de Berlin en 1989 et après de longues périodes de divisions et de conflits, l'Union européenne façonne aujourd'hui pacifiquement une Europe unie. L'élargissement est l'instrument le plus puissant de l'Union. En effet, la perspective d'adhérer à l'Union a inspiré de profondes réformes aussi bien dans les pays qui l'ont rejointe que dans ceux qui espèrent la rejoindre. Cette perspective a même poussé certains à passer de régimes communistes à de véritables démocraties modernes. Il est dans l'intérêt de tous les citoyens européens d'avoir pour voisins des pays disposant de démocraties stables et d'économies de marché prospères. Pour l'Union européenne, il est essentiel que le processus d'élargissement soit mené avec discernement et répande la paix, la démocratie, les droits de l'Homme et la prospérité.

Le processus d'élargissement, qui a déjà commencé avant la chute du mur de Berlin, a connu jusqu'à présent cinq élargissements. En 1973, les Communautés européennes s'élargissent pour la première fois. Plus de dix ans après le dépôt de leur demande d'adhésion, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark deviennent membres des Communautés et rejoignent les six Etats fondateurs que sont la France, l'Allemagne, l'Italie, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg. La Norvège, qui avait également signé le Traité d'adhésion, refuse par référendum d'entrer dans l'Union. En 1981, la Grèce rejoint les Communautés européennes, et en 1986 ce fut au tour de l'Espagne et du Portugal. En parallèle est signé l'Acte unique qui pose comme objectif la réalisation du marché intérieur (liberté de circulation des marchandises, des personnes, des capitaux et libre prestation de services) au 1er janvier 1993.

Le Traité de Maastricht entre en vigueur en 1995 et l'Autriche, la Suède et la Finlande rejoignent l'Union. La Norvège refuse une deuxième fois de rentrer dans l'Union.

Le 1er mai 2004, après près de cinq années de négociations, dix Etats d'Europe centrale et de la Méditerranée (Chypre, République tchèque, Estonie, Hongrie, Lituanie, Lettonie, Malte, Pologne, République slovaque, Slovénie) rejoignent l'Union qui passe de 15 à 25 membres et gagne 75 millions d'habitants. Initialement, la Roumanie et la Bulgarie faisaient partie intégrante de ce groupe de pays qui ont rejoint l'Union en 2004, mais au cours des négociations d'adhésion, il fut décidé que ces deux derniers n'entreraient dans l'Union qu'en 2007. Ce cinquième élargissement s'accomplira donc en deux étapes, la première étant déjà achevée par l'accès des dix Etats cités ci-dessus.

#### 1.1. *Le 5e élargissement*

La décision de principe concernant la perspective de l'élargissement de l'Union aux pays associés d'Europe centrale et orientale a été prise par le Conseil européen de Copenhague, les 21 et 22 juin 1993. Ce Conseil européen a également défini les critères auxquels les pays candidats devront satisfaire avant leur adhésion. Les „critères de Copenhague“ comprennent aussi bien des critères politiques (démocratie, droits de l'Homme, primauté du droit ...) que des critères économiques (économie de marché viable, capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché ...). Le Conseil de Madrid de 1995 y ajouta le critère de la reprise de l'acquis communautaire. Ce critère concerne la capacité du pays candidat à assumer les obligations de l'acquis communautaire et notamment de souscrire aux objectifs de l'Union politique, économique et monétaire.

Le 16 juillet 1997, la Commission européenne publie l'„Agenda 2000“, contenant, entre autres, les avis de la Commission sur les demandes d'adhésion de la Bulgarie, de la République tchèque, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Pologne, de la Roumanie, de la République slovaque et de la Slovénie. Ces avis ont été élaborés sur la base des critères d'adhésion de Copenhague, et retiennent, entre autres, que la Bulgarie et la Roumanie „ne devraient pas être en mesure de satisfaire aux obligations de l'acquis communautaire à moyen terme“. La Commission suggère d'ouvrir des négociations dans un premier temps avec l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovénie. Les négociations avec Chypre seront ouvertes six mois après la fin de la Conférence intergouvernementale.

Le Conseil de Luxembourg entérine l'analyse de la Commission et débute les négociations avec le groupe de ces six pays, désormais nommés le groupe de Luxembourg. Par ailleurs, 100 millions d'euros sont prévus en faveur des cinq candidats de la deuxième vague (la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie,

la Roumanie et la République slovaque) en vue de financer des projets leur permettant de rattraper le retard dans l'application des réformes économiques.

Lors du Conseil d'Helsinki, les chefs d'Etat et de gouvernement décident d'organiser, en février 2000, des conférences intergouvernementales bilatérales en vue d'entamer des négociations avec la Roumanie, la République slovaque, la Lettonie, la Lituanie, la Bulgarie et Malte (désormais dénommé le groupe d'Helsinki).

Le Conseil de Nice de décembre 2000 a souligné qu'avec l'entrée en vigueur du Traité de Nice et des modifications institutionnelles qu'il comporte, l'Union européenne sera en mesure d'accueillir les pays candidats qui seront prêts à partir de la fin de 2002, en leur permettant de participer aux élections européennes de 2004. Ensuite, le Conseil adopte „la feuille de route“, un nouvel instrument dans le processus de négociation introduit par la Commission. La feuille de route apporte un cadre indicatif et souple au processus d'élargissement, de manière à permettre à ceux qui sont les mieux préparés de progresser plus rapidement dans les négociations.

En décembre 2001, le Conseil de Laeken marque son accord avec le rapport 2001 de la Commission qui estime que, si le rythme des négociations et des réformes était maintenu, tous les candidats (sauf la Bulgarie et la Roumanie) pourront être prêts pour l'adhésion à la fin de l'année 2002.

Lors du Conseil européen de Bruxelles (24 et 25 octobre 2002), les Quinze trouvent une position commune sur l'introduction des paiements directs en faveur des pays candidats. L'introduction se fera par étapes entre 2004 et 2007 (*phasing in*). Les financements augmenteront par paliers, pour atteindre en 2013 le niveau d'aide applicable dans l'Union européenne des Quinze. Le Conseil invite la Commission à préparer des feuilles de route et une assistance de préadhésion renforcée pour la Bulgarie et la Roumanie.

Au Conseil de Copenhague (12 et 13 décembre 2002), les dépenses liées aux nouvelles adhésions sont approuvées et la voie à la signature du Traité d'adhésion pour 10 des 12 candidats est ouverte. Après un avis positif de la Commission et un avis conforme du Parlement européen, le Conseil décide le 14 avril 2003 d'accepter les demandes d'adhésion. La signature officielle du Traité d'adhésion a lieu le 16 avril 2003 à Athènes et les 10 nouveaux Etats membres entrent dans l'Union le 1er mai 2004.

Le Conseil européen des 12 et 13 décembre 2003, ouvre la perspective d'une possible adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie pour 2005.

En mars 2004, le Conseil des Affaires générales et Relations extérieures adopte le paquet financier. Le Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004 reconnaît les efforts fournis par les deux pays candidats et fixe finalement la date de la signature du Traité au mois d'avril 2005 à Luxembourg.

### ***1.2. Les principes de négociation***

Lors des négociations les pays candidats ont été traités sur un pied d'égalité, en fonction de leur progrès individuels sur la base des **critères de Copenhague**, qui ont servi de ligne de conduite. Cependant, comme les pays candidats se trouvaient tous à des stades de développement différents, trois autres principes ont été appliqués. Le principe de **différenciation** exige que les efforts des pays soient appréciés selon les particularités du pays, le principe de **flexibilité** permet aux Etats faisant partie du groupe de Helsinki (la Bulgarie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Roumanie et la République slovaque) d'achever, en cas d'efforts supplémentaires, leur processus de négociations dans les mêmes délais que celui des pays plus avancés, et le **monitorage** vérifie, sur la base de rapports annuels de la Commission, la mise en œuvre effective de l'acquis communautaire dans leurs législations nationales et en pratique.

### ***1.3. Le rôle du Luxembourg***

L'exposé des motifs du projet de loi sous rubrique souligne l'importance du Luxembourg dans le processus d'adhésion des nouveaux Etats membres en général et de la Bulgarie et de la Roumanie en particulier. Mis à part le fait que le Traité d'adhésion a été signé sous la Présidence luxembourgeoise, c'est aussi le Luxembourg qui s'est engagé, tout au long de la procédure de négociation, à garantir des perspectives d'intégration réalistes, tout en plafonnant les fonds mis à disposition par l'Union dans le cadre de l'adhésion des pays candidats.

Ensuite, le Luxembourg a également soigné ses relations bilatérales avec les pays candidats et a financé des projets dans les domaines de l'assistance économique et technique, de la formation ainsi que de l'aide humanitaire en faveur de la Bulgarie et de la Roumanie.

Notons finalement que la ville de Sibiu, située en Transylvanie, a obtenu le statut de ville européenne de la culture 2007 en partenariat et avec l'appui du Luxembourg. Sibiu a en effet été fondée au XII<sup>e</sup> siècle par les *Siebenbürger Sachsen*, qui seraient originaires de l'actuel territoire du Grand-Duché de Luxembourg. Leurs descendants parlent une langue qui se rapproche du francique mosellan tel qu'il est pratiqué dans la région entre la Moselle et le Rhin. C'est donc grâce à ces liens culturels et historiques que le Luxembourg entretient des relations particulières avec la Roumanie en général et avec la ville de Sibiu en particulier.

## **2. Les rapports de suivi de la Commission européenne d'octobre 2005 et de mai 2006**

Le monitoring, l'un des trois principes de négociation, permet aux Etats membres de l'Union européenne de suivre les progrès des pays candidats accomplis dans la mise en œuvre de l'acquis communautaire, non seulement dans leur législation respective, mais aussi dans la pratique grâce aux rapports de suivi élaborés annuellement par la Commission. C'est en octobre 2005 que la Commission a présenté son premier rapport de ce type sur la Roumanie et la Bulgarie. Ce rapport mentionnait un certain nombre de domaines requérant des efforts supplémentaires en vue d'achever ces préparatifs. La Commission a donc décidé d'intensifier ses activités de suivi et de rédiger un nouveau rapport au printemps 2006.

Les rapports sont établis à partir de plusieurs sources d'information. Tout d'abord, les pays ont été invités à fournir des renseignements sur leur degré de préparation. Ensuite, le rapport s'appuie également sur les données transmises par les deux pays dans le cadre de l'accord d'association et des négociations d'adhésion ainsi que sur les diverses évaluations par les pairs organisées afin d'apprécier leurs capacités administratives dans des domaines particuliers. Finalement, la Commission s'est aussi appuyée sur les délibérations du Conseil européen, sur les résolutions du Parlement européen ainsi que sur les évaluations réalisées par diverses organisations internationales.

Les rapports sur la Roumanie et la Bulgarie sont structurés de la même manière. Ils analysent tout d'abord l'évolution politique du pays et évaluent l'état d'avancement des aspects politiques nécessitant des améliorations supplémentaires. La deuxième partie décrit l'évolution du pays sous l'angle économique et relève les domaines dans lesquels des améliorations sont encore nécessaires. La troisième partie examine, pour chacun des chapitres de l'acquis, dans quelle mesure le pays a tenu ses engagements et satisfait à toutes les exigences découlant des négociations d'adhésion, tant au niveau de l'élaboration de la législation que de sa mise en œuvre.

Afin de mieux comprendre les enjeux de ce nouvel élargissement, il est nécessaire de se pencher sur les rapports de monitoring de la Roumanie et de la Bulgarie rédigés par la Commission en octobre 2005 et en mai 2006 et d'analyser les progrès accomplis et les lacunes qui restent encore à combler.

### **2.1. La Roumanie**

#### *Critères politiques*

La Roumanie a atteint, dans l'ensemble, un niveau satisfaisant de conformité aux exigences de l'Union européenne et continue donc à remplir les critères politiques d'adhésion. Depuis le rapport d'octobre 2005, des progrès ont été enregistrés dans un certain nombre de domaines.

Le rapport d'octobre 2005 retenait que les réformes du système judiciaire étaient pour l'essentiel en bonne voie et devaient être effectivement mises en œuvre conformément au calendrier de la stratégie et du plan d'action adoptés. Depuis, de nouveau progrès ont été enregistrés. Ainsi, des mesures importantes ont été prises dans le cadre de la réforme de l'appareil judiciaire. Les dispositions d'application concernant les collèges et sections des juridictions spécialisées ont été adoptées à la suite de la réforme de la justice en 2005. La procédure d'attribution aléatoire des affaires aux juges continue à être appliquée dans l'ensemble du pays, ce qui a rendu le système judiciaire plus impartial. La direction générale responsable de la protection et de la lutte contre la corruption, service de sécurité partiellement militarisé du ministère de la justice, a été abolie. Les ressources mises à la disposition du système judiciaire,

notamment celles allouées au conseil supérieur de la magistrature, ont été accrues. Les conditions de travail dans les tribunaux se sont améliorées. Cependant, le rapport aborde aussi un certain nombre de questions qui n'ont pas encore été réglées. Ainsi, les codes de procédure doivent être davantage rationalisés. De plus, le conseil supérieur de la magistrature devrait intensifier l'action menée pour promouvoir l'interprétation uniforme du droit et vérifier la qualité des jugements prononcés. Les tribunaux et le parquet doivent faire un meilleur usage des ressources dont ils disposent.

Par ailleurs, le rapport d'octobre 2005 avait indiqué que la lutte contre la corruption devrait constituer une priorité essentielle. Le rapport de mai 2006 souligne que la Roumanie a enregistré des progrès dans la lutte contre la corruption en établissant des structures saines et en engageant des enquêtes sur un nombre considérable d'affaires de corruption de haut niveau. Ces enquêtes ont abouti à l'inculpation de quatre personnalités de haut rang. Malgré ces progrès, le rapport de la Commission indique que la Roumanie doit poursuivre ses efforts afin de lutter contre la corruption de haut niveau. Les réformes entreprises sous l'égide du ministère de la justice et de la direction nationale anticorruption (DNA) doivent être suivies d'efforts soutenus de la part de toutes les autres institutions publiques afin de rendre les progrès réalisés irréversibles.

Le rapport d'octobre 2005 soulignait que des efforts restaient à accomplir pour poursuivre la réforme de l'administration publique. En effet, les administrations appelées à appliquer et faire appliquer les règles communautaires devraient profiter d'une plus grande professionnalisation et d'une dotation adéquate en personnel et en ressources financières. Le rapport 2006 indique que le statut de la fonction publique a été révisé et la législation sur la décentralisation adoptée. Il déplore cependant que dans le domaine de l'administration publique, le gouvernement ait continué à recourir largement aux ordonnances d'urgence, court-circuitant ainsi le parlement.

En ce qui concerne la traite des êtres humains, la Roumanie reste un pays de transit et, dans une moindre mesure, un pays d'origine et de destination. Le suivi des affaires de mauvais traitements infligés dans le cadre de la détention préventive reste rarement assuré et certaines prisons souffrent de surpopulation et de conditions de vie et d'hygiène précaires. Dans les établissements psychiatriques, il est nécessaire d'améliorer les conditions de vie. La stratégie nationale en faveur des personnes handicapées et d'autres initiatives stratégiques doivent être mises en oeuvre.

Le rapport de 2005 indiquait que des progrès avaient été faits en ce qui concerne les droits des minorités et leur protection grâce à un projet de loi sur le statut des minorités nationales prévoyant des formes d'autonomie culturelle des minorités et établissant les principes d'égalité et de non-discrimination. Depuis que l'Union Démocrate des Magyars de Roumanie (UDMR) fait partie de la coalition gouvernementale, la situation de la minorité hongroise a continué à s'améliorer. Ainsi, les minorités nationales ont davantage l'opportunité d'accéder aux procédures administratives et judiciaires dans leur langue maternelle.

Finalement, le rapport 2005 signalait que les mesures prises en faveur des Roms étaient restées très discrètes. Afin de mettre en oeuvre la stratégie 2001 en faveur des Roms, une agence nationale pour les Roms avait été créée. Or, la commission mixte chargée de la mise en oeuvre et du suivi n'était guère active. En juillet 2005 un nouveau chef, issu de la communauté rom et n'appartenant à aucun parti, a été nommé à la tête de l'agence nationale. Dans son rapport de 2005, la Commission interprétait ce geste comme étant un „signe encourageant de la volonté du gouvernement d'associer les organisations roms à la mise en oeuvre et au suivi de la stratégie. Malheureusement les cas de discrimination *de facto* à l'encontre de la minorité rom restent fréquents et les autorités roumaines devront démontrer, à tous les niveaux, que le pays pratique une politique de tolérance zéro à l'égard du racisme envers les Roms ou tout autre groupe minoritaire. La Roumanie devait en plus intensifier ses efforts afin d'assurer l'intégration effective de la minorité rom, en particulier en ce qui concerne l'accès au logement, aux services sociaux et au marché du travail. Le rapport de 2006 retient que l'intégration sociale de la minorité rom nécessite encore des efforts substantiels.

#### *Critères économiques*

De manière générale, la Roumanie satisfait aux critères économiques et dispose d'une économie de marché viable. L'application résolue de son programme de réformes structurelles devrait lui permettre de satisfaire intégralement aux critères économiques dans un avenir proche.

Le rapport de 2005 avait retenu que bien que la Roumanie ait pu conserver sa stabilité macroéconomique, le dosage des politiques s'est avéré moins prudent et a suscité des préoccupations au sujet

du caractère durable de certains résultats obtenus récemment sur le plan de la stabilisation. Depuis, des politiques budgétaires, monétaires et salariales plus appropriées ont été adoptées. Le respect des obligations fiscales a été mieux assuré, la discipline financière des entreprises s'est renforcée et le cadre régissant les faillites s'est amélioré. La restructuration s'est poursuivie dans les secteurs de l'énergie, des mines et des transports. Cependant, la Commission encourage la Roumanie à accélérer et à approfondir les réformes structurelles afin de mettre en œuvre de manière plus efficace le programme de privatisation. Le rapport de 2006 signale en outre que l'accumulation de nouveaux arriérés continue et qu'il y a toujours des lacunes dans le cadre régissant les faillites.

### *Engagements et exigences découlant des négociations d'adhésion*

Le rapport de la Commission souligne que la Roumanie a atteint un très haut niveau d'alignement sur l'acquis communautaire dans la plupart des domaines politiques. Le rapport d'octobre 2005 concluait que la Roumanie serait prête, d'ici l'adhésion, dans un grand nombre de domaines. Il était nécessaire d'intensifier les efforts dans un certain nombre d'autres secteurs et 14 domaines s'avéraient très préoccupants si la Roumanie voulait être prête à la date envisagée pour l'adhésion. Ainsi, pour préserver l'équilibre de l'Union, la Roumanie devait prendre des mesures urgentes notamment dans le domaine de l'agriculture, en particulier en ce qui concerne les préparatifs de la Roumanie pour mettre en œuvre le système intégré d'administration et de contrôle. En outre, dans le domaine vétérinaire, des mesures concernant les encéphalopathies spongiformes bovines (ESB), les sous-produits d'origine animale (système de collecte des cadavres, l'interdiction de certains aliments pour animaux), ainsi que des mesures de contrôle des maladies animales et de la santé publique vétérinaire devaient être prises de manière urgente. De plus, le système de contrôle vétérinaire sur le marché intérieur (identification et enregistrement des animaux, création de postes d'inspection aux frontières) devait être appliqué. Ensuite, la Commission incitait la Roumanie à renforcer les structures et les mécanismes de participation aux fonds structurels européens et à prendre des mesures de contrôle de la pollution industrielle. Enfin, une action urgente s'imposait dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, en particulier en ce qui concernait les préparatifs en vue de l'application de l'acquis de Schengen et de la gestion de la future frontière extérieure de l'UE, ainsi que la lutte contre la fraude et la corruption.

Dans son rapport de 2006, la Commission relève encore un grand nombre de domaines dans lesquels les efforts doivent être intensifiés, mais qui ne suscitent plus de préoccupations graves. En revanche, elle énumère quatre secteurs gravement préoccupants qui nécessitent d'engager une action immédiate:

- agrément d'organismes payeurs entièrement opérationnels pour gérer les paiements directs effectués aux exploitants et aux opérateurs au titre de la politique agricole commune, mise à profit des progrès réalisés (chapitre 7 de l'acquis)
- établissement d'un système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) adéquat dans l'agriculture, mise à profit des progrès réalisés (chapitre 7 de l'acquis)
- mise en place d'installations d'équarrissage et de traitement conformément à l'acquis sur l'EST et les sous-produits animaux (chapitre 7 de l'acquis)
- dans l'administration fiscale, systèmes informatiques pouvant fonctionner en interopérabilité avec ceux du reste de l'Union pour permettre une perception correcte de la TVA dans le marché intérieur de l'UE (chapitre 10 de l'acquis).

## **2.2. La Bulgarie**

### *Critères politiques*

D'après le rapport de la Commission de mai 2006, la Bulgarie continue à remplir les critères politiques d'adhésion et a atteint un niveau satisfaisant de conformité aux exigences de l'Union européenne.

Le rapport de 2005 retenait que les progrès dans la réforme du système judiciaire restaient limités et les procédures d'administration de la justice demeuraient lourdes et lentes. Les résultats médiocres en matière d'enquête et de poursuites dans les affaires de corruption de haut niveau étaient encore le principal obstacle à une lutte efficace contre la corruption, qui restait préoccupante. Le rapport de 2006 note certaines avancées dans ce domaine. Ainsi, le nouveau code de procédure pénale et un cadre juridique pour l'assistance judiciaire sont entrés en vigueur. Les modifications apportées à la loi sur le

pouvoir judiciaire ont été adoptées. Cependant, des efforts supplémentaires sont nécessaires pour consolider la mise en œuvre de l'attribution aléatoire des affaires dans tout le pays. Il convient de lever toute ambiguïté liée à l'indépendance du système judiciaire. Finalement, la Commission déplore le fait que la lutte contre la criminalité organisée n'ait donné que très peu de résultats tangibles.

Ensuite, le rapport de 2006 énumère une série de mesures qui permettront de lutter contre la corruption. Un code de déontologie a été adopté à l'attention du pouvoir exécutif. Une stratégie anti-corruption pour 2006-2008 a été adoptée. Les modifications constitutionnelles ont réduit le champ d'application de l'immunité des parlementaires. Le procureur général a présenté des demandes de levée de l'immunité de dix parlementaires. Cinq d'entre eux ont volontairement renoncé à leur immunité et celle-ci a été levée pour une sixième personne après un vote du parlement; les autres cas font toujours l'objet d'un examen. Cela a permis de lancer des enquêtes sur des cas de corruption de haut niveau. Néanmoins, les mises en examen, les poursuites, les procès, les condamnations et les peines dissuasives demeurent rares dans le domaine de la lutte contre la corruption de haut niveau. La Bulgarie doit présenter des preuves évidentes de résultats dans ce domaine.

Dans le rapport de 2005, la Commission incitait la Bulgarie à poursuivre la réforme de la fonction publique, afin d'en augmenter la prévisibilité et la fiabilité. Depuis, des modifications aux lois sur l'administration et les fonctionnaires, ainsi qu'un nouveau code de procédure administrative ont été adoptés.

Finalement, comme en 2005, la Bulgarie est encore incitée à intensifier les efforts en vue de combattre de façon efficace la traite des êtres humains et d'améliorer les conditions dans un certain nombre d'institutions publiques accueillant des enfants ou des personnes handicapées. De plus, l'intégration sociale de la minorité rom nécessite toujours des efforts substantiels.

#### *Critères économiques*

La Bulgarie possède une économie de marché viable. La Bulgarie enregistrait un déficit commercial considérable au premier semestre 2005. Depuis, des mesures utiles ont été prises pour maîtriser le déficit extérieur. Le processus de privatisation, de libéralisation et de restructuration des services d'utilité publique est en bonne voie. Des progrès supplémentaires ont été réalisés dans l'amélioration de l'environnement des entreprises et la réduction des coûts salariaux indirects.

Toutefois, le déficit des comptes courants s'est aggravé et justifie la poursuite de politiques fiscales et salariales prudentes. L'approfondissement des réformes structurelles requiert l'amélioration du fonctionnement du système judiciaire. Dans son rapport de 2005, la Commission relevait déjà que peu de mesures avaient été prises pour améliorer la flexibilité du marché du travail. Associées à une refonte du système éducatif, de telles mesures auraient pourtant été essentielles pour remédier aux inadéquations entre l'offre et la demande de compétences et pour améliorer la capacité d'adaptation de l'économie bulgare. Le rapport de 2006 note des progrès dans ce domaine. Ainsi, la Bulgarie a pris des mesures qui ont permis de faire diminuer le chômage et de faire sortir des emplois du secteur informel. Mais la Commission constate de manière générale que peu de progrès ont été accomplis en ce qui concerne l'accroissement de la flexibilité du marché du travail. Elle incite la Bulgarie à intensifier les efforts de réforme du système éducatif afin de réduire les inadéquations entre l'offre et la demande de compétences sur le marché du travail.

#### *Engagements et exigences découlant des négociations d'adhésion*

Dans son rapport d'octobre 2005, la Commission concluait que la Bulgarie serait prête, d'ici l'adhésion, dans un grand nombre de domaines. Le rapport énumérait néanmoins 16 domaines qui s'avéraient très préoccupants. Le rapport de 2006 énumère les progrès accomplis depuis 2005 et cite un grand nombre de domaines dans lesquels la Bulgarie doit maintenir le rythme actuel de ses avancées. De plus, le rapport retient six secteurs gravement préoccupants qui nécessitent d'engager une action immédiate:

- établissement d'un système intégré de gestion et de contrôle (SIGC) adéquat dans l'agriculture (chapitre 7 de l'acquis)
- mise en place d'installations d'équarrissage et de traitement conformément à l'acquis sur l'EST et les sous-produits animaux (chapitre 7 de l'acquis)

- preuves plus concrètes de résultats en matière d’investigation et de poursuite des réseaux de criminalité organisée (chapitre 24 de l’acquis)
- mise en œuvre plus efficace et plus rationnelle d’une législation contre la fraude et la corruption (chapitre 24 de l’acquis)
- renforcement de l’application des dispositions contre le blanchiment de capitaux (chapitre 24 de l’acquis)
- consolidation du contrôle financier en vue de l’utilisation future des fonds structurels et de cohésion (chapitre 28 de l’acquis).

### **2.3. Conclusion**

Dans ses rapports de monitoring, la Commission conclut que la Bulgarie et la Roumanie ont réalisé beaucoup de progrès dans de nombreux domaines. Cependant, elle relève des domaines particulièrement préoccupants qui nécessitent des actions immédiates, afin que les deux pays puissent adhérer en 2007, comme le prévoit le Traité d’adhésion. Mais, sur recommandation de la Commission, le Conseil peut décider de repousser l’adhésion de l’un ou de l’autre pays jusqu’en 2008. Le Conseil peut ainsi décider:

- à la majorité qualifiée, si de graves manquements au respect par la Roumanie de l’un ou plusieurs des exigences et engagements relatifs à la justice et aux affaires intérieures et à la politique de la concurrence énumérés à l’annexe IX de l’acte d’adhésion sont constatés, ou
- à l’unanimité, s’il existe des éléments de preuve évidents attestant que l’état des préparatifs en vue de l’adoption et de la mise en œuvre de l’acquis en Bulgarie ou en Roumanie, est tel qu’il existe un risque grave d’impréparation manifeste de la part de l’un ou l’autre de ces pays au regard des obligations découlant de l’adhésion au 1er janvier 2007 dans un certain nombre de domaines importants.

La recommandation de la Commission au Conseil européen quant à l’adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007 ou en 2008 aurait dû être publiée en mai 2006. Mais la Commission a décidé de reporter la publication de la recommandation au mois d’octobre 2006.

Dans son discours devant le Parlement européen le 16 mai 2006, date à laquelle le rapport de monitoring fut publié, le président de la Commission, M. José Manuel Barroso énuméra les mesures devant encore être prises avant le mois d’octobre afin que les deux pays puissent adhérer au 1er janvier 2007 tout en soulignant que cela était encore possible. Le Commissaire à l’élargissement, M. Oli Rehn ajouta que, bien que l’objectif de la Commission soit d’accueillir la Bulgarie et la Roumanie au sein de l’Union européenne, c’est aussi son devoir, en tant que gardienne des Traités, d’assurer que les deux pays remplissent les conditions d’adhésion. Les groupes politiques du Parlement saluèrent en majorité l’approche de la Commission.

### III. DISCUSSION DU PROJET DE LOI

Le projet de loi sous rubrique vise la ratification par le Luxembourg du Traité d'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne. Les dispositions du Traité d'adhésion renvoient à un Protocole, qui régit les conditions et modalités d'adhésion au cas où la Constitution européenne serait en vigueur à la date de l'adhésion. Le Traité d'adhésion se réfère par ailleurs à un Acte d'adhésion, qui régit les conditions d'adhésion et les adaptations à apporter aux différents Traités sur lesquels l'Union est fondée au cas où la Constitution européenne ne serait pas en vigueur lors de l'adhésion des deux pays.

Le Traité comprend aussi un Acte final prenant acte de l'ensemble des textes établis et adoptés par la Conférence intergouvernementale.

#### 1. Principales dispositions du Traité

##### *Les mesures transitoires et les clauses de sauvegarde*

L'adhésion implique l'acceptation intégrale de l'acquis communautaire, tout en accordant aux pays candidats des exceptions sous la forme de mesures transitoires afin qu'ils puissent adapter progressivement leurs politiques internes et leurs infrastructures. Des périodes de transition sont aussi prévues pour les membres actuels. En effet, bien que les dispositions relatives au marché intérieur et aux quatre libertés de circulation (marchandise, personnes, services et capitaux) s'appliquent dès leur adhésion, les Etats membres actuels introduiront des mesures nationales qui réglementent l'accès des ressortissants bulgares et roumains à leur marché du travail, qui seront valables pendant deux années suivant la date d'adhésion. D'autres dispositions transitoires sont prévues dans les domaines de la libre prestation de services et des capitaux, de la politique de concurrence, de l'agriculture, de la politique des transports, de la fiscalité, de la politique sociale et de l'emploi, de l'énergie, des télécommunications et des technologies de l'information, ainsi que de l'environnement.

De plus, le Traité comprend des clauses de sauvegarde qui peuvent être invoquées par les deux parties. De cette manière, l'Union peut, d'une part se prémunir de tous risques d'éventuels manquements aux engagements de reprise de l'acquis communautaire par les pays entrants. D'autre part, la Bulgarie et la Roumanie peuvent se prémunir en cas de risques de déséquilibres graves de leurs économies.

Le Traité comprend quatre clauses de sauvegarde. La première concerne les dispositions économiques générales. Elle autorise de prendre des mesures de sauvegarde permettant le rééquilibrage et l'adaptation d'un secteur concerné à l'économie du marché intérieur. La deuxième clause relative au marché intérieur permet de sanctionner le non-respect des engagements pris à l'égard de toutes les politiques sectorielles concernant les activités économiques. La troisième clause de sauvegarde relève de la justice et des affaires intérieures (JAI), un volet qui prévoit la reconnaissance mutuelle en matière de droit pénal et civil. Finalement, une clause de sauvegarde prévoit le report de l'adhésion. Ainsi, au cas où des doutes sérieux sur la capacité de la Bulgarie ou de la Roumanie à remplir les conditions d'adhésion dans n'importe quel domaine subsistent, le Conseil peut décider, à l'unanimité, le report de l'adhésion d'une année. Dans le cas particulier de la Roumanie, la clause de sauvegarde prévoit que pour certains domaines de la justice et des affaires intérieures, le Conseil peut, à la majorité qualifiée, décider du report de l'adhésion.

##### *Les dispositions financières*

Comme pour les dix Etats qui ont adhéré en 2004, l'enveloppe financière délimite les dépenses en faveur de la Roumanie et de la Bulgarie pour la phase de *phasing in* (2007-2009). Après cette période, ces dépenses seront régies par l'acquis applicable à ce moment, en l'occurrence le cadre financier négocié en 2005 et 2006. Les engagements pris par l'Union deviendront obligatoires à partir de leur adhésion effective, indépendamment de l'issue des négociations sur les perspectives financières 2007-2013.

##### *Les dispositions institutionnelles*

Depuis les élections européennes de juin 2004, les 17 sièges réservés à la Bulgarie et les 33 sièges réservés à la Roumanie ont été redistribués entre les 25 Etats membres actuels. A compter de l'adhésion des deux pays et jusqu'à la fin de la législature actuelle en 2009, les „anciens“ Etats membres conser-

veront les sièges supplémentaires qu'ils auront obtenus, et le nombre des membres du Parlement européen sera augmenté de 18 unités pour la Bulgarie et de 35 pour la Roumanie. A partir de 2009, le nombre total de députés sera porté à 736, dont 17 sièges pour la Bulgarie et 33 pour la Roumanie.

Le Traité retient que le nombre de Commissaires européens ne pourra pas dépasser 26. Les membres de la Commission européenne seront choisis sur la base d'une rotation égalitaire.

Le Traité d'adhésion prévoit par ailleurs des adaptations permanentes nécessaires en ce qui concerne la composition de la Cour de justice, de la Banque européenne d'investissement et du Comité scientifique et technique.

## 2. Avis du Conseil d'Etat

La Roumanie et la Bulgarie, qui, tout comme la Lettonie, la Lituanie, Malte et la République slovaque, faisaient initialement partie du deuxième groupe de négociations, n'ont pas réussi à „rattraper“ ces derniers. Telles furent les conclusions tirées par la Commission dans son rapport sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats (COM(2002)700 final). En effet, le rapport retient que, bien que ces deux pays remplissent les critères politiques, ils ne répondent pas aux critères économiques, ni à ceux liés à l'acquis communautaire. C'est la raison pour laquelle la date d'adhésion fut fixée au 1er janvier 2007, date à laquelle la Constitution pour l'Europe aurait dû être en vigueur. Ainsi, le Traité d'adhésion contient 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.

Malgré les efforts considérables fournis par ces deux pays, le sondage „Eurobaromètre 64“ de 2005 a montré que l'opinion publique de la population de l'Europe des Quinze ne soutient qu'à 45% l'adhésion de la Bulgarie et à 41% celle de la Roumanie. Ces appréhensions semblent ne pas être dissipées par les clauses de sauvegarde contenues dans le Traité.

Le Conseil d'Etat note par ailleurs que la Commission, dans son rapport global de suivi (COM (2005) 534 final) a montré que certains problèmes restent très préoccupants en vue de l'adhésion au 1er janvier 2007. Ainsi, la Bulgarie doit encore fournir des efforts considérables en ce qui concerne les préparatifs en vue de l'application de l'acquis de Schengen (gestion de la future frontière extérieure de l'Union), la coopération policière, la lutte contre le crime organisé, la fraude et la corruption. Mise à part la lutte contre le crime organisé, ces mêmes critiques sont formulées à l'égard de la Roumanie.

Le Conseil d'Etat concède qu'il puisse paraître prématuré d'approuver le Traité, alors que la Commission s'apprête à formuler des recommandations en mai de cette année (n.b. ces recommandations ne seront publiées qu'en octobre 2006). Mais il faut savoir que la clause de sauvegarde ne peut être mise en œuvre qu'une fois que le Traité d'adhésion aura été approuvé par tous les Etats membres actuels. Dans cette logique, le Conseil d'Etat recommande au législateur luxembourgeois d'approuver le principe même de l'adhésion tout en souscrivant à ladite clause de sauvegarde, qui permet le report d'une année de l'adhésion. Le principe de l'adhésion n'est pas remis en cause par l'application de la clause de sauvegarde.

Ensuite, le Conseil d'Etat souligne que pour les ressortissants estoniens, lettons, lituaniens, hongrois, polonais, slovènes, slovaques et tchèques, les Etats membres pouvaient appliquer des mesures nationales ou les mesures résultant d'accords bilatéraux qui réglementent l'accès à leur marché de travail. Mais pour les ressortissants roumains et bulgares, les articles 1er à 6 du règlement (CEE) No 1612/68, qui autorisent la libre circulation des travailleurs au sein de l'Union, sont inapplicables d'office, comme il en résulte des annexes VI et VII du Protocole/de l'Acte d'adhésion. L'exclusion de ces dispositions communautaires peut ensuite être prorogée pour deux nouvelles périodes de respectivement trois et deux ans.

D'après le Conseil d'Etat, l'approbation du Traité d'adhésion et du Protocole n'entraîne aucune dévolution de pouvoirs au sens de l'article 49*bis* de la Constitution. Le Conseil d'Etat marque son accord au projet de loi.

## 3. La ratification du Traité d'adhésion par le Luxembourg

Le Traité a déjà été ratifié par 17 pays de l'Union européenne et il est souhaitable que le Luxembourg le ratifie dans les plus brefs délais. Il peut certes paraître prématuré de ratifier le Traité dès à présent

alors que la Commission ne rendra son avis quant à l'adhésion en 2007 ou en 2008 qu'en octobre. De plus, les médias rapportent régulièrement des cas de meurtres commis en toute impunité, de corruption, de trafic d'enfants, d'adoptions illégales ou encore de prostitution. Ces informations n'inspirent pas toujours confiance quant au degré de préparation de ces deux pays et ne sont pas aussi encourageantes que les rapports de monitoring de la Commission, bien qu'il ne soit pas toujours évident de faire la part des choses.

Attendre l'avis de la Commission avant de procéder à une ratification par le Luxembourg aurait pu permettre d'exercer une certaine pression sur les deux pays candidats et aurait montré que la préparation à l'adhésion est suivie de près non seulement par la Commission européenne, mais aussi par les Etats membres. De plus, attendre que les deux pays prennent les mesures nécessaires décrites dans les rapports de monitoring avant de ratifier aurait aussi montré à l'opinion publique qu'il n'y a pas d'automatisme d'adhésion et que les pays candidats doivent impérativement remplir les conditions d'adhésion avant de pouvoir adhérer. En effet, il ne faut pas oublier que l'opinion publique européenne est plutôt mitigée quant aux futurs élargissements de l'Union européenne. Selon le sondage „Eurobaromètre 64“ publié en octobre 2005, seuls 49% des citoyens européens sont en faveur de l'élargissement de l'Union européenne à d'autres pays dans les années à venir. Pour le Luxembourg, ce pourcentage ne s'élève qu'à 31%, ce qui constitue, après l'Autriche (29%), le taux le plus faible de l'Union européenne. Ce faible soutien à l'élargissement de l'Union au Luxembourg peut être expliqué par la peur que suscitent les élargissements. En effet, le sondage „Eurobaromètre spécial: Le futur de l'Europe“, publié en mai 2006, révèle que l'élargissement suscite un sentiment de peur auprès de 29% des Luxembourgeois (moyenne européenne 15%), ce qui est le taux le plus élevé de l'Union.<sup>1</sup>

Cependant, d'autres raisons nous incitent à encourager une ratification rapide par le Luxembourg. Comme le signale l'exposé des motifs du projet de loi, le Traité d'adhésion a été signé sous la Présidence luxembourgeoise et le Luxembourg a tout au long de la procédure de négociation eu le souci d'offrir une perspective d'adhésion réaliste à ces deux pays. Il serait aujourd'hui paradoxal de mettre en doute, d'une manière ou d'une autre, leur capacité d'adhérer à l'Union.

Ensuite il faut prendre en considération les énormes progrès réalisés par ces deux pays dans la modernisation de leurs Etats respectifs. Le 1er juin, une délégation de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale de la République de Bulgarie a rencontré au Luxembourg les députés membres de la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration de la Chambre des Députés du Luxembourg. Les deux parties sont tombées d'accord sur le fait que la Bulgarie informerait le Luxembourg régulièrement dans les semaines et les mois à venir sur les progrès réalisés. Suite à cette visite, M. Emil Valev, Ambassadeur de la République de Bulgarie dans le Royaume de Belgique et dans le Grand-Duché de Luxembourg a fait parvenir le 14 juin 2006 à la Commission des Affaires étrangères un courrier reprenant tous les progrès accomplis par la Bulgarie depuis la parution du rapport de suivi de la Commission européenne.

Il est clair que sans une perspective européenne, ces modernisations n'auraient pas été possibles et il s'agit désormais pour l'Union européenne d'honorer ses engagements. Aujourd'hui, 64% des Roumains et 59% des Bulgares ont une image positive de l'Union européenne. Qu'en sera-t-il de cet optimisme si les Etats membres déçoivent les attentes des citoyens roumains et bulgares en reportant la ratification du Traité? Si cependant la Roumanie et la Bulgarie ne prenaient pas les mesures nécessaires et que leur adhésion constituerait un danger réel pour l'équilibre de l'Union, le Traité prévoit une clause de sauvegarde qui permettra de reporter l'adhésion d'une année. Mais cette clause de sauvegarde ne pourra seulement être appliquée si tous les Etats membres ratifient le Traité d'adhésion.

Il n'est pas certain qu'un report de la ratification du Traité aurait motivé les deux pays à mettre les bouchées doubles dans leur processus de réformes, étant donné qu'ils sont certains d'adhérer en 2008 au plus tard. De plus, un tel report aurait envoyé un signal négatif à ces deux pays qui aurait certainement entraîné un sentiment de déception et de désabusement auprès des populations bulgares et roumaines.

Quant aux autorités luxembourgeoises, il s'agit de mieux communiquer les apports de l'Union européenne en général et de son élargissement en particulier afin de dissiper les scepticismes et les

<sup>1</sup> Question posée: „Lorsque vous entendez des discussions sur un nouvel élargissement de l'Union européenne, qu'est-ce qui vous vient à l'esprit en premier?“ Réponses possibles: de l'excitation, de la satisfaction, de l'espoir, de la frustration, de l'agacement, de la peur, de l'indifférence.

peurs présentes dans son opinion publique. La peur que suscitent les élargissements de l'Union est-elle en passe de faire du Luxembourg, jadis un pays europhile convaincu, un pays renfermé sur lui-même? Un tel développement ne serait certainement pas souhaitable.

\*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter 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, 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 Slovaquie, 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**

**Article unique.**— Sont approuvés

- le 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 Slovaquie, 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
  - l'Acte final
- signés à Luxembourg, le 25 avril 2005.

Luxembourg, le 19 juin 2006

*La Rapporteuse,*  
Lydie ERR

*Le Président,*  
Ben FAYOT