

DÉLÉGATION  
POUR  
L'UNION EUROPÉENNE

**Mardi 6 juin 2006 à 16 heures**

Compte rendu n° 173

XII<sup>E</sup> LEGISLATURE



**Présidence de M. Pierre Lequiller,  
Président, puis de M. François  
Guillaume, Secrétaire**

- **Audition, ouverte à la presse, de M. Olli Rehn, commissaire européen à l'élargissement, sur la stratégie de l'Union sur l'élargissement**
- **Comptes-rendus des missi dominici sur l'avenir du traité constitutionnel européen et la stratégie sur l'élargissement (réunion ouverte à la presse)**
- **Communication de M. Christian Philip sur la réunion de la XXXV<sup>ème</sup> COSAC à Vienne (22 et 23 mai 2006)**

## SOMMAIRE

---

|   | Pages |
|---|-------|
| I. Audition, <i>ouverte à la presse</i> , de M. Olli Rehn, commissaire européen à l'élargissement, sur la stratégie de l'Union sur l'élargissement .....                      | 3     |
| II. Comptes-rendus des <i>missi dominici</i> sur l'avenir du traité constitutionnel européen et la stratégie sur l'élargissement ( <i>réunion ouverte à la presse</i> ) ..... | 10    |
| III. Communication de M. Christian Philip sur la réunion de la XXXV <sup>ème</sup> COSAC à Vienne (22 et 23 mai 2006).....  | 14    |

## **I. Audition, ouverte à la presse, de M. Olli Rehn, commissaire européen à l'élargissement, sur la stratégie de l'Union sur l'élargissement**

Le **Président Pierre Lequiller** a remercié le commissaire européen à l'élargissement, M. Olli Rehn, de venir s'exprimer devant la Délégation et a rappelé qu'elle avait donné un avis favorable à l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne. Il traduit un consensus assez large entre ses membres en faveur de l'adhésion de ces deux pays au 1<sup>er</sup> janvier 2007 pour des raisons politiques, même si la Délégation restera attentive à l'avis définitif de la Commission sur leur conformité aux critères de Copenhague.

Il a ensuite interrogé M. Olli Rehn sur la définition de la capacité d'absorption de l'Union européenne, sur l'éventualité de dissocier, à terme, les négociations d'adhésion avec la Turquie et la Croatie pour permettre à celle-ci de rejoindre l'Union dans un avenir pas trop lointain et sur la perspective européenne pour les autres pays des Balkans occidentaux.

**M. Olli Rehn, commissaire européen à l'élargissement**, a exprimé ses remerciements pour la nouvelle occasion de débattre de l'élargissement, après son audition par la commission des affaires étrangères, le 6 décembre 2005, et a salué la régularité métronomique avec laquelle l'Assemblée nationale entend se tenir informée des derniers développements de ce dossier, en cette période critique pour le projet européen.

Le 1<sup>er</sup> mai dernier, l'Union a célébré le deuxième anniversaire de l'élargissement à dix nouveaux pays d'Europe centrale et méridionale. Cet événement de dimension politique et historique exceptionnelle a réuni pour la première fois, de manière pacifique, dans un espace commun de droit, de démocratie et de libertés, l'Est et l'Ouest de notre continent. Le 1<sup>er</sup> mai 2004, après soixante ans de divisions, l'Europe tournait enfin la page du XX<sup>e</sup> siècle.

Que sont devenues les catastrophes annoncées avant l'adhésion ? Les « plombiers polonais » n'ont pas submergé nos marchés du travail, y compris dans les pays ayant complètement ouvert leurs frontières aux travailleurs salariés, et la France a décidé d'ouvrir son marché du travail à certaines professions, dont le bâtiment.

Les nouveaux pays membres n'ont pas tiré l'Europe sociale vers le bas, comme en témoigne le compromis atteint sur l'ex-directive Bolkestein sur les services, qui vient d'être adoptée. Enfin, nos institutions ne sont pas paralysées par le nombre et continuent de travailler, de fonctionner et décider.

Nous n'avons pas à rougir de ce bilan, même si nous n'ignorons pas la lassitude, les craintes, le vertige des citoyens vis-à-vis de l'élargissement. Mais il faut reconnaître la valeur ajoutée, pour l'ensemble des Européens, d'un processus d'adhésion géré avec prudence et rigueur.

Faut-il poursuivre les adhésions comme si de rien n'était ? Après la Bulgarie et la Roumanie, qui ont conclu un traité d'adhésion en 2005, aucune autre adhésion nouvelle n'est prévue au cours des prochaines années, pas avant la fin de la décennie en tout cas.

Le prochain pays sur la liste sera probablement la Croatie, mais ce pays devra au préalable avoir rempli toutes les conditions requises.

Au-delà, tout pronostic est impossible : les négociations avec la Turquie ont certes débuté, mais tout le monde sait, y compris les Turcs, que le processus sera long et sans garantie sur son issue.

C'est la même situation pour les pays des Balkans occidentaux, qui se situent à un stade plus précoce encore de leurs relations avec l'Union.

L'Union européenne dispose donc d'une période amplement suffisante pour réfléchir et décider sereinement sur son projet, sa nature et son avenir, et notamment pour régler les questions institutionnelles en souffrance. Cette phase de respiration lui permettra aussi, pour reprendre les propos de M. Jacques Delors, de « *créer ce minimum d'esprit de famille, de compréhension des autres, de connaissance de leur psychologie et de leurs traditions nationales, et de consolider et enrichir le contrat de mariage à 25* ».

Pour répondre aux préoccupations des citoyens sur le rythme de l'élargissement, M. Olli Rehn a proposé de construire un nouveau consensus sur l'élargissement, basé sur deux principes : d'abord, défendre l'intérêt stratégique de l'Europe qui est d'étendre et de consolider l'espace de paix, de liberté et de prospérité, et donc de respecter les engagements pris ; ensuite, s'assurer dans le même temps que l'Union, à tout moment, maintient et développe sa capacité de décision et d'action, à l'intérieur aussi bien qu'à l'extérieur de ses frontières.

Le premier principe sur la consolidation des engagements déjà consentis signifie qu'à ce stade, et pour un avenir prévisible, l'Union ne peut pas prendre d'engagements nouveaux. Mais cela signifie aussi qu'elle respecte la parole donnée et réaffirme la perspective offerte aux pays des Balkans occidentaux et à la Turquie.

Ce n'est pas pour autant une garantie : ces pays devront, au préalable, respecter à la lettre les conditions posées par les critères de Copenhague, qui définissent la capacité du candidat à adhérer. La conditionnalité stricte est un principe cardinal de cette politique. Ceux qui douteraient de la détermination de l'Union doivent se souvenir de la décision de la Commission de reporter toute négociation avec Belgrade tant que le criminel de guerre Ratko Mladic n'aura pas été localisé ni transféré au Tribunal pénal international de La Haye. Sa récente position sur la Bulgarie et la Roumanie est un autre signal.

L'objectif de l'Union européenne, rappelé par le Conseil européen lui-même, est l'adhésion de ces deux pays en 2007. Le devoir de la Commission, en tant que gardienne des traités, est de s'assurer qu'ils sauront faire face à leurs obligations une fois membres de l'Union. Un examen minutieux et détaillé a conduit la Commission à considérer que la Bulgarie et la Roumanie pourront rejoindre l'Union le 1<sup>er</sup> janvier 2007, pour autant qu'ils auront comblé les dernières lacunes. La Commission évaluera leurs efforts et leurs progrès au cours du mois de septembre et dira alors si, oui ou non, l'adhésion en 2007 peut être maintenue.

Elle accordera une attention particulière à la réforme de la justice et au combat contre la corruption, au plus haut niveau. Ces efforts sont d'autant plus urgents et nécessaires qu'ils doivent assurer le fonctionnement de l'état de droit, pierre angulaire de l'économie et de la société dans son ensemble. Cela dit, il faut saluer les progrès réels effectués par ces deux pays depuis octobre 2005. Les domaines particulièrement préoccupants sont ainsi passés de 16 à 6 dans le cas de la Bulgarie, de 14 à 4 dans celui de la Roumanie.

Le second grand principe est d'assurer à tout moment notre capacité de décision et d'action, appelée « capacité d'absorption » ou « capacité d'assimilation ».

La capacité d'absorption détermine dans quelle mesure l'Union européenne peut accueillir de nouveaux membres tout en restant efficace. Il s'agit donc avant tout d'un concept opérationnel et non pas d'un concept géographique. Il tient compte de deux facteurs : la transformation des candidats en Etats membres respectant pleinement leurs obligations, et le développement des politiques et institutions de l'Union.

Le concept de la capacité d'absorption est apparu pour la première fois sous la plume des chefs d'Etat et de gouvernement de l'Union européenne au Conseil européen de Copenhague en 1993. Il comprend plusieurs dimensions : économique, financière, institutionnelle et démocratique. Il ne s'agit donc pas d'un concept nouveau, dont il n'aurait nullement été tenu compte au cours du dernier élargissement.

Par exemple, dès 1997, la Commission présentait une stratégie globale intitulée *Agenda 2000*, incluant la réforme des politiques communes (agriculture, fonds structurels) et du budget de l'Union européenne, qui ouvrait ainsi la voie à l'élargissement de 2004.

L'Union procédera, en 2008 ou 2009, à une révision de son budget. La Commission présentera alors des propositions de réforme globale du budget et des politiques communes.

Au plan institutionnel, le dernier élargissement a été préparé par le traité de Nice, qui fixe les règles de fonctionnement d'une Union à vingt-sept membres. Vingt-cinq plus la Bulgarie et la Roumanie font vingt-sept : nous y voilà. Il nous faut donc songer à un nouvel accord institutionnel, et le plus tôt sera le mieux. Non pas à cause des élargissements à venir, mais parce que c'est déjà nécessaire aujourd'hui pour faire mieux, tout simplement.

M. Olli Rehn a insisté sur ce point : les réformes de l'Union sont de toute façon indispensables pour l'Europe et les Européens d'aujourd'hui, et ne doivent pas dépendre des futures adhésions.

Quant à la légitimité démocratique, elle est cruciale. M. Olli Rehn a rappelé que toute décision en matière d'élargissement est prise à l'unanimité par les Gouvernements démocratiquement élus des Etats membres, qui représentent leurs citoyens à Bruxelles. Tous les Parlements nationaux sont tenus de ratifier les traités d'adhésion, comme la France s'appête à le faire s'agissant de la Bulgarie et de la Roumanie. Le Parlement européen élu au suffrage universel doit donner son avis conforme. On le constate, toute décision majeure nécessite le blanc-seing de toutes les institutions démocratiques compétentes, que ce soit au niveau de l'Union européenne ou de chaque Etat membre.

Nous disposons d'un bien précieux avant les prochains élargissements : le temps. Profitons-en dès maintenant pour améliorer la capacité de fonctionnement de notre Union européenne. Mais laissons aux pays candidats leur chance, la chance de démontrer qu'eux aussi peuvent intégrer les valeurs démocratiques qui fondent notre projet, mettre en œuvre nos politiques, respecter nos règles. Il y va de notre intérêt propre, il s'agit de la stabilité du Sud-Est de l'Europe et, partant, de tout le continent.

Les pays candidats ne sont pas au seuil de notre porte. Leur route est encore longue avant de pouvoir entrer dans notre maison commune. Mais nous agirions contre nos

propres principes et notre propre intérêt stratégique si nous leur donnions l'impression que leur route ne les mène nulle part.

Le **Président Pierre Lequiller** a remercié M. Olli Rehn de s'être exprimé en français, soulignant combien les membres de la Délégation sont attachés à la défense du français en Europe et dans le monde.

**M. Bernard Deflesselles** a indiqué qu'il s'était rendu les 22 et 23 mai en Finlande, dans le cadre de la série de missions de la Délégation sur l'avenir du traité constitutionnel et la stratégie de l'élargissement. A cette occasion, et à quelques semaines du début de la présidence finlandaise, il a trouvé intéressant de rencontrer des parlementaires des trois principaux partis politiques et de recueillir des informations sur les positions du Gouvernement finlandais, à un moment où le processus européen est en panne.

M. Bernard Deflesselles a relevé que, bien entendu, M. Olli Rehn ne représente pas aujourd'hui la Finlande, dont il est ressortissant, mais uniquement la Commission, dont il membre. Il a souhaité lui soumettre la question suivante : puisque la politique d'élargissement doit bénéficier du large soutien de l'opinion publique, quel est le message de la Commission pour les années à venir, au-delà de la Bulgarie et de la Roumanie, et au-delà de la question des Balkans ? Lors de sa mission à Helsinki, les interlocuteurs de M. Deflesselles ont paru bien peu préoccupés par la question de la capacité d'absorption, et envisageaient sans réticence un élargissement futur à l'Ukraine, et à d'autres pays. On peut donc s'interroger sur la vision qui est celle de la Commission à l'horizon de plusieurs années.

**M. Jean-Claude Lefort**, qui se trouvait quant à lui en Finlande, le 5 juin, avec M. Dominique de Villepin, Premier ministre, a confirmé les informations présentées par M. Bernard Deflesselles concernant la position des autorités finlandaises. La notion d'absorption, ou d'assimilation, n'a pas en Finlande et sûrement dans d'autres pays les mêmes répercussions ni les mêmes conséquences qu'en France.

M. Jean-Claude Lefort a relevé que M. Olli Rehn a parlé de « période de respiration », et qu'il a reporté à la fin de la décennie l'idée d'un quelconque progrès du processus d'élargissement. Mais quel message tient-il alors aux pays comme le Monténégro, qui se croient quasiment déjà dans l'Union européenne, et aux pays comme l'Ukraine, qui considèrent leur adhésion comme imminente ? M. Jean-Claude Lefort a indiqué qu'il partage la volonté que l'Union fasse une pause dans son élargissement, mais a interrogé le commissaire sur la teneur des propositions qu'il est possible de faire à ces pays : quel début de réponse peut-on leur apporter qui ne soit pas l'intégration ?

Enfin, M. Jean-Claude Lefort a évoqué le cas de la Turquie. En vérité il n'y a qu'un seul pays avec lequel l'Union discute d'absorption : c'est la Turquie. Une clause de rendez-vous avait été fixée, pour obliger la Turquie, impérativement, à reconnaître les 25 Etats membres. La Turquie aurait dû le faire au plus tard au premier semestre 2006. M. Jean-Claude Lefort a précisé qu'il est favorable à l'adhésion de la Turquie, mais de manière rigoureuse : la reconnaissance par la Turquie de chacun des 25 Etats membres doit être un préalable. Que va faire la Finlande, au second semestre 2006, pour que la Turquie reconnaisse la République de Chypre ?

**M. Michel Herbillion** a approuvé le fait que M. Olli Rehn ait évoqué dès le début de son intervention les craintes des Français vis-à-vis de l'élargissement. L'élargissement a absolument besoin du soutien de l'opinion publique, et ce soutien a manqué. Il n'y a pas eu

suffisamment de pédagogie auprès des Français. C'est pourquoi le « plombier polonais » est devenu le récipiendaire de toutes les peurs françaises. Des initiatives pédagogiques sont nécessaires, elles seraient utiles. Par conséquent, quelles sont les initiatives concrètes qui vont être prises ?

Derrière la question de l'élargissement, on trouve beaucoup d'autres questions : le débat récurrent élargissement / approfondissement ; la question des frontières de l'Europe ; la question du contenu du projet européen. De plus, la question de l'élargissement ne se pose pas dans les mêmes termes dans tous les Etats membres : le point de vue des Etats fondateurs des Communautés est différent de celui des Etats qui ont bénéficié ensuite de l'élargissement. Ainsi par exemple, le Portugal, qui exercera la présidence du Conseil en 2007 après l'Allemagne, n'a pas la même position que celle-ci sur le sujet. Il est donc indispensable de mieux communiquer sur les élargissements futurs.

**Mme Anne-Marie Comparini** a souligné la complexité de la problématique de l'élargissement. Le commissaire a insisté à juste titre sur les conditions qui devront être remplies lors des prochains élargissements. Il conviendrait d'évoquer également les relations que l'Union européenne doit entretenir avec les autres grands ensembles territoriaux, car elle ne saurait être une forteresse. Le projet européen ne doit pas entrer en conflit avec les stratégies développées par les pays voisins, par la Russie en matière de politique énergétique par exemple ou par le continent africain dans le domaine de l'immigration. C'est pourquoi la politique de voisinage est indispensable.

**M. Jérôme Lambert** a rappelé que tous les chapitres des négociations avec la Bulgarie ont été clôturés, les uns après les autres, après un examen rigoureux, et que le traité d'adhésion a été signé. La Commission semble « découvrir » que des difficultés subsistent, en matière judiciaire et de lutte contre la corruption notamment. M. Jérôme Lambert a souhaité savoir si la Commission irait jusqu'à recommander l'usage de la clause de sauvegarde et, dans cette hypothèse, si l'unanimité requise pourrait être atteinte. Il a souligné que cela déclencherait une nouvelle crise, qui s'ajouterait à celle que traverse déjà l'Union. Une adhésion dès le 1<sup>er</sup> janvier 2007 serait plus appropriée qu'un délai supplémentaire d'un an, pour permettre à la Bulgarie de résoudre ses difficultés. M. Jérôme Lambert a également interrogé le commissaire au sujet de la révision constitutionnelle imposant à la France d'organiser un référendum sur chaque nouvelle adhésion, après celles de la Bulgarie, de la Roumanie et de la Croatie. Ces référendums seront sans doute délicats. Il a souhaité connaître le sentiment du commissaire sur le fonctionnement du collège de la Commission à vingt-cinq et sur la nécessité de réduire le nombre de commissaires, comme le prévoit le traité constitutionnel.

**M. Jacques Myard** a estimé que l'élargissement est inéluctable. Les rapports techniques de la Commission n'auront qu'un impact très limité, face à la nécessité d'organiser le continent européen. Une fois élargie, l'Union européenne devra s'amaigrir. L'élargissement remet en cause le fonctionnement actuel de l'Union et rend la logique d'intégration obsolète. Dans une Europe élargie, il faut s'en tenir à l'essentiel, c'est-à-dire à quelques règles et politiques communes, dans le respect du principe de subsidiarité. L'Union n'a pas pris la mesure du précédent élargissement, comme l'illustre l'augmentation de l'acquis communautaire, passé de 80 000 à 90 000 pages. La coopération européenne est indispensable, mais doit être remise à plat.

**M. Robert Lecou** a constaté un changement d'attitude à l'égard de l'élargissement au cours de la mission sur l'avenir de l'Europe qu'il a effectuée en Irlande.

Les Irlandais, qui ont ouvert leur marché du travail sans restriction aux travailleurs des nouveaux Etats membres lors du précédent élargissement, n'en feront sans doute pas de même lors de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, par exemple. Il a souhaité connaître le sentiment du commissaire sur cette évolution vers une approche prudente et pragmatique.

**M. André Schneider** s'est dit sensible à l'utilisation, par M. Olli Rehn, de la langue française tout au long de son audition et lui a demandé s'il pouvait intervenir pour consolider le siège du Parlement européen à Strasbourg.

**M. Olli Rehn** a répondu aux différents intervenants, après avoir précisé qu'un commissaire européen ne perdait pas sa citoyenneté lors de sa nomination et qu'à titre personnel, il disposait donc de la double identité finlandaise et européenne.

- *sur la position de la future présidence finlandaise en matière d'élargissement*, il est certain qu'elle aura à acter la « clause du rendez-vous » avec la Turquie qui s'achèvera fin 2006, et donc à demander à ce pays de normaliser ses relations avec Chypre, ce qui implique la mise en œuvre du protocole additionnel à l'accord d'Ankara visant à étendre à la République de Chypre l'accord d'union douanière qui lie la Turquie à l'Union européenne. Cette question sera d'ailleurs abordée dès la semaine prochaine lors de la réunion du conseil d'association avec la Turquie. Il importe surtout que le processus avance, même lentement, car ce dossier est important pour les relations entre l'Europe et le monde islamique, grand défi de l'avenir.

Néanmoins, il est évident que la Turquie ne pourra adhérer que si elle satisfait à tous les critères. Dans un tel cas, qui repousse les échéances à 15 ou 20 ans, des référendums pourront peut-être être approuvés par les populations de l'Union ;

- *sur la définition de la politique d'élargissement*, il est probable que le prochain Conseil européen de juin demandera un approfondissement du débat, ce qui conduira la Commission à élaborer un rapport pour novembre 2006, précisant en particulier les éléments relatifs à la défense de nos intérêts stratégiques et à notre capacité d'absorption. Il est évident que l'Union européenne devra désormais faire preuve de circonspection avant de prendre de nouveaux engagements et donner la priorité aux engagements déjà donnés envers la Bulgarie, la Roumanie, les pays des Balkans occidentaux et la Turquie ;

- *sur la politique de voisinage*, il faut effectivement rendre plus attractive une telle politique pour les pays du Sud et, en particulier, pour les pays de l'Est, notamment l'Ukraine et la Moldavie, afin d'éviter les demandes d'adhésion de leur part. Il faut d'ailleurs souligner que le Président José Manuel Barroso et la commissaire en charge des relations extérieures et de la politique de voisinage européen, Mme Benita Ferrero-Waldner, sont favorables également à un renforcement de cette politique de voisinage ;

- *sur les Balkans occidentaux*, l'Union européenne, par l'entremise notamment de M. Javier Solana, Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, a établi les règles du référendum sur l'indépendance du Monténégro. Ces règles ayant été respectées par les Monténégrins, l'Union doit tenir pour légitime le résultat obtenu. Il est d'ailleurs probable que les Etats membres vont reconnaître le Monténégro le 12 juin prochain. Il faut surtout encourager les dirigeants serbes et monténégrins à travailler en commun pour aboutir à une « séparation de velours ». La Serbie est clairement le pays clef dans la zone des Balkans occidentaux et il faut en tenir compte pour assurer l'équilibre de cette région. En tout état de cause, les perspectives européennes de la Serbie dépendront de sa pleine coopération

avec le Tribunal pénal international, ce qui implique l'arrestation et le transfert de Ratko Mladic à La Haye ;

- *sur l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie*, il faut rappeler que la Commission européenne a prévu la procédure de la clause de sauvegarde fin 2004, car elle estimait qu'il subsistait encore beaucoup de problèmes en matière de réforme judiciaire, de lutte contre la corruption et contre la criminalité. Cette pression a été efficace s'agissant de la Roumanie, qui a engagé des réformes approfondies et mène des actions contre la corruption de haut niveau. La Bulgarie a tardé à agir pour des raisons tenant peut-être à son calendrier électoral, mais elle a néanmoins commencé un bon travail qui s'intensifie et qui pourrait lui permettre de satisfaire au critère touchant au système judiciaire. Il serait souhaitable que tous les Etats membres – notamment la France et l'Allemagne – ratifient au plus vite le traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, ce qui permettrait peut-être à la Commission d'établir son rapport final sur ces deux pays avant même le mois d'octobre ;

- *sur la communication en matière d'élargissement*, il faut souligner qu'il s'agit d'un défi non seulement pour la Commission européenne mais aussi pour l'ensemble des responsables politiques dans l'Union et dans les Etats membres. De façon générale, chaque action de l'Union – et pas seulement la politique d'élargissement – doit bénéficier du soutien des citoyens. De son côté, la Commission s'efforce de dialoguer avec les principaux acteurs des médias, du monde universitaire et plus globalement de la société civile. Elle vient aussi d'élaborer un document expliquant la politique d'élargissement, intitulé « *20 mythes et réalités au sujet de l'élargissement* », qui sera transmis aux membres de la Délégation ;

- *sur le siège du Parlement européen*, M. Oli Rehn a observé qu'en tant qu'ancien membre du Conseil de l'Europe, il était attaché à la ville de Strasbourg.

Le **Président Pierre Lequiller**, après avoir indiqué que M. Michel Herbillon avait eu l'occasion de remettre au Premier ministre un rapport sur le développement de l'information et de la sensibilisation sur l'Europe, a souligné les progrès réalisés par l'Assemblée nationale dans ce domaine lors de la présente législature.

## **II. Comptes-rendus des missi dominici sur l'avenir du traité constitutionnel européen et la stratégie sur l'élargissement** *(réunion ouverte à la presse)*

### **Estonie : mission de M. André Schneider les 9 et 10 mai 2006**

**M. André Schneider** a rappelé qu'il était arrivé en Estonie le jour où le Parlement procédait, comme annoncé, à une large majorité, à l'adoption définitive de l'acte de ratification du traité constitutionnel et que la ministre déléguée aux affaires européennes y avait effectué un déplacement quelques semaines auparavant.

Lors d'un dîner avec des parlementaires, MM. Toomas Alatalu et Mart Nutt, députés, auquel prenait également part le conseiller pour les affaires européennes du Premier ministre, il a été rappelé que la ratification manifestait bien l'engagement fort de l'Estonie pour l'Europe, lequel valait tant pour le traité actuel que pour tout autre texte ayant le même but, et qui ne serait pas très différent. En revanche, la notion d'Europe peut être encore précisée, l'expression de fédération d'Etats nations suscitant certaines inquiétudes en raison de sa proximité avec certains éléments de la rhétorique soviétique. Par rapport au passé récent, l'Estonie a évolué sur le but de la construction européenne, et elle estime que celle-ci est actuellement trop focalisée sur les questions économiques. Les éléments politiques comme les questions de sécurité et de défense devraient y avoir une place plus importante. La réflexion est donc extrêmement riche.

En ce qui concerne l'élargissement, ce sont les Balkans occidentaux et l'entrée de la Moldavie ainsi que de l'Ukraine et de la Géorgie qui sont régulièrement évoqués. Un argument revient : la perspective de l'adhésion transforme les Etats concernés.

L'entretien avec Mme Kristiina Ojuland, présidente de la commission des affaires européennes du *Riigikogu*, a permis de préciser plusieurs éléments, outre l'intérêt bien compris de la transmission directe des documents européens aux parlements nationaux et de la régularité des réunions conjointes entre les parlementaires nationaux et du Parlement européen.

Sur l'élargissement, les critères du Copenhague ainsi que la capacité d'absorption de l'Union doivent être respectés. La politique de voisinage, quant à elle, doit reposer sur des méthodes encore plus efficaces de développement de la démocratie et de l'économie. Pour l'Ukraine, la Moldavie, la Géorgie, et le Caucase, le plus urgent est de permettre l'accès de leurs produits au marché européen.

S'agissant des frontières de l'Union, le traité de Rome reconnaît que l'adhésion est envisageable pour tout Etat européen, ce qui concerne donc la Biélorussie. Il n'est pas possible de décider que la frontière s'arrête à un Etat donné. Il convient également de ne pas donner de fausses espérances aux Etats potentiellement candidats. La question doit donc rester ouverte. En arrière-plan, deux éléments sont importants. Il s'agit d'abord de la question religieuse. Si l'on accepte dans l'Union un Etat musulman, par exemple la Turquie ou l'Albanie, pourquoi ne pas accepter l'Azerbaïdjan et il est tout autant délicat de ne pas répondre aux espérances de la Géorgie et de l'Arménie. Il s'agit ensuite de la capacité d'absorption de l'Union, qui ne se pose pas dans les mêmes termes pour les petits Etats que pour les grands Etats.

La philosophie des propositions de la France en faveur d'une amélioration du fonctionnement institutionnel de l'Union à traité constant est bonne. Il est difficile de dire avec précision s'il faut ou non une modification des textes pour changer les modalités du travail avec les parlements nationaux. Pour sa part, toute perspective d'un noyau dur, d'une Europe à deux vitesses, est contraire à l'esprit dans lequel l'Estonie a adhéré, celui d'une Europe unie et unifiée.

Le ministre des affaires étrangères, M. Urmars Paet, a indiqué l'intérêt de l'Estonie pour un renforcement de la coopération en matière de justice, de sécurité, de lutte contre le terrorisme, ainsi que de sécurité internationale, avec, pour cette dernière, une coopération entre les services diplomatiques. Les propositions du gouvernement français peuvent faire l'objet d'un accord s'agissant de la justice et des affaires intérieures, ainsi que de la PESC. En revanche, en matière sociale, notamment pour la mise en œuvre de la clause passerelle, il y a un espace de discussion.

Sur un plan plus général, une Europe à deux vitesses ne peut être envisagée. En conclusion, la prudence dont faisait preuve jusque-là l'Estonie s'est estompée. Le pays apparaît donc dorénavant déterminé et franchement européen.

**M. Jérôme Lambert** s'est interrogé sur la cohérence des positions exprimées, puisque l'Europe actuelle est à plusieurs vitesses en matière sociale.

Le **rapporteur** a rappelé que les Estoniens étaient pragmatiques et bien conscients des difficultés. Ils refusent catégoriquement une Europe à deux vitesses. Leurs réflexions sont importantes. L'Estonie représente, d'une certaine manière, un exceptionnel laboratoire d'idées.

Le **Président François Guillaume** a rappelé que le pays était peu concerné par la PAC et avait cherché à suivre l'exemple de son voisin finlandais en faisant le choix de l'informatique, de la bureautique et des nouvelles technologies. Il a également demandé la position du pays sur les partenariats privilégiés, puis sur l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, avant de rappeler que l'adhésion à l'Union européenne s'était accompagnée d'une adhésion à l'OTAN, qui paraissait à cet Etat plus rassurante à maints égards.

Le **rapporteur** a précisé que l'Estonie apparaissait soucieuse d'engager des négociations franches et directes avec d'autres Etats comme la Moldavie et qu'elle avait toujours fait preuve de prudence sans jamais se montrer totalement catégorique. L'ensemble des pays d'Europe centrale et orientale sont entrés simultanément dans l'Union européenne et dans l'OTAN, ce double choix n'étant donc le monopole d'aucun d'entre eux.

#### **Pologne : mission de M. Christian Philip du 10 au 12 mai 2006**

**M. Christian Philip** a d'abord évoqué l'une des originalités de la Pologne par rapport aux autres Etats membres, reposant, selon lui, sur les visions différentes qu'ont l'opinion publique et la classe politique de l'Union européenne.

L'opinion publique reste, dans sa majorité, très favorable à la construction européenne. Il en est plus particulièrement ainsi des agriculteurs, qui apprécient l'aide financière dont ils bénéficient grâce à la PAC et des jeunes très motivés par les perspectives offertes par l'adhésion. Le rapporteur a déclaré que selon certains de ses interlocuteurs, la Pologne ratifierait le traité constitutionnel si un référendum avait lieu aujourd'hui.

En revanche, la classe politique, toutes tendances confondues, y compris le parti socialiste qui est pourtant le plus pro-européen, semble nettement plus réservée. Il ne s'agit pas là d'une nouveauté, puisque déjà, lors des négociations sur le traité, le gouvernement polonais était souvent en retrait avec l'Espagne, en particulier sur la question des modalités de vote. Bien que la classe politique soit non pas eurosceptique mais peu convaincue par la construction européenne, elle ne va pas jusqu'à remettre en cause l'adhésion de la Pologne à l'Union. Mme Anna Fotyga, ministre des affaires étrangères, a ainsi confirmé aux ambassadeurs des Etats membres que la politique européenne de la Pologne se placerait sous le signe de l'ouverture et de la continuité, dans le même esprit que celle conduite par son prédécesseur qualifié de pro-européen. De même, M. Andrzej Lepper, vice-premier ministre en charge de l'agriculture et chef du parti populiste Autodéfense, a démenti tout projet de retrait de l'Union européenne.

Abordant la position de la Pologne sur le traité constitutionnel, le rapporteur a relevé un doute fort de la part de ses interlocuteurs quant à la poursuite du processus de ratification. Ces derniers ont fait valoir la nécessité de défendre les intérêts polonais et dans laquelle M. Christian Philip a vu la marque de la Pologne dans les négociations d'adhésion, celles relatives au traité constitutionnel ou au moment du débat sur les orientations budgétaires. Le rapporteur a indiqué que trois dispositions suscitaient une contestation presque unanime de la part des partis politiques : le système de vote, l'appellation de Constitution et la III<sup>ème</sup> partie.

S'agissant du système de vote, l'expression « *Nice ou la mort* » n'a été employée par aucun des parlementaires rencontrés par le rapporteur. Pour autant, M. Pawel Zalewski, PIS (droite conservatrice au pouvoir), président de la commission des affaires étrangères, a souligné que le système instauré par le traité de Nice n'avait pas connu plus de blocages depuis l'adhésion des nouveaux Etats membres.

En ce qui concerne l'appellation de Constitution, elle suscite une réaction émotionnelle, car elle souligne le transfert de souveraineté que devrait consentir la Pologne. Pour M. Karski, PIS (droite conservatrice au pouvoir), président de la commission des affaires européennes, l'appellation de Constitution fait croire à un basculement radical vers le fédéralisme.

Quant à la III<sup>ème</sup> partie, elle constitue une compilation lourde de textes existants qui effraie le citoyen, ce qui justifierait sa suppression ou sa simplification.

Le rapporteur a fait observer que, pour ce qui est d'une éventuelle révision du traité, ses interlocuteurs avaient insisté sur la nécessité de s'en tenir le plus possible au texte actuel et de privilégier la méthode intergouvernementale en concertation avec les parlements nationaux.

S'agissant de l'élargissement, le rapporteur a déclaré que ce processus bénéficiait d'un soutien globalement positif. Ce processus renforce l'Union européenne, tout en étant un instrument de démocratisation et de modernisation des Etats concernés, à savoir la Bulgarie, la Roumanie et, lorsqu'elle sera possible, les Etats des Balkans. Pour les élargissements postérieurs, il importe que l'Union européenne sache prendre son temps.

En ce qui concerne la Turquie, les principales formations politiques sont peu favorables à son adhésion, même si elles n'expriment pas nettement leur opposition. Elles estiment que ce processus sera à très long terme et supposera que certaines questions touchant à la politique intérieure, l'économie ou Chypre soient au préalable résolues.

S'agissant de l'Ukraine, la Pologne y attache une attention toute particulière du fait des liens tissés par une histoire commune, la proximité géographique et le nombre élevé d'Ukrainiens venant travailler en Pologne. En outre, la Pologne a un peu l'impression d'avoir contribué à la réussite de la Révolution orange et d'avoir servi de source d'inspiration à l'Ukraine à travers sa marche vers l'adhésion à l'Union européenne.

Dans ce contexte, la Pologne souhaite que la porte de l'adhésion de l'Ukraine à l'Europe soit ouverte tout en étant consciente qu'un tel objectif ne sera pas envisageable à court terme. Il importe toutefois d'adopter une attitude positive en vue de poursuivre la coopération, et ce, dans l'intérêt de l'Union européenne, ce qui pourrait contribuer à prévenir deux risques : le premier étant d'éviter que l'Ukraine ne soit tentée de jouer la carte américaine et d'adhérer à l'OTAN, et le deuxième celui d'empêcher que l'Ukraine ne retourne sous l'influence de la Russie.

En conclusion, le rapporteur a souligné que les positions polonaises étaient beaucoup moins conflictuelles que ne le laissent supposer certains articles de presse. Comme le lui a indiqué l'ambassadeur de France en Pologne, ce pays a évolué depuis deux ans. Il a appris les règles du jeu du fonctionnement de l'Union européenne et entend peser dans les décisions communautaires.

Après les difficultés liées à l'affaire des F16 et du « plombier polonais », il semble que les liens entre la Pologne et notre pays se soient resserrés et que les Polonais se rendent compte qu'ils peuvent être les alliés de la France sur plusieurs points, par exemple la PAC ou même, en matière de PESC, puisque récemment, la Pologne a souhaité être intégrée dans la force logistique française au sein de la force militaire européenne déployée dans la République démocratique du Congo.

Pour le rapporteur, une certaine forme de réalisme s'est instaurée, comme le montre l'attitude de la nouvelle majorité gouvernementale. Celle-ci veut peser dans les débats futurs, ainsi que l'illustrent les propositions d'amendements aux traités existants, en cours d'élaboration par le ministère des affaires étrangères et la présidence, que la Pologne présentera en cas de réouverture de la discussion.

Un court débat a suivi l'exposé du rapporteur.

**M. André Schneider** a apprécié les propos tenus par le rapporteur concernant le réchauffement des relations franco-polonaises.

Le **Président François Guillaume**, revenant sur la possibilité d'une approbation par référendum du traité constitutionnel, a souligné l'opposition existant entre une telle éventualité et les fortes réticences de la classe politique polonaise dont le rapporteur a fait état, concernant le changement de la Constitution ou encore la modification du traité de Nice.

Le **rapporteur** a constaté que les partis politiques s'appuyaient sur le sentiment pro-européen de l'opinion publique bien que, par exemple, le parti socialiste ait refusé d'organiser un référendum. En outre, si la classe politique manifeste de réelles réticences à l'encontre de la construction européenne, il semble que, peu à peu, elle finisse par comprendre que le compromis trouvé n'était pas le moins équilibré.

## **Communication de M. Christian Philip sur la réunion de la XXXV<sup>ème</sup> COSAC à Vienne (22 et 23 mai 2006)**

**M. Christian Philip, rapporteur**, a considéré que la XXXV<sup>e</sup> COSAC, tenue sous présidence autrichienne, avait été particulièrement intéressante. L'Assemblée nationale était représentée par le Président Pierre Lequiller, M. Jérôme Lambert et lui-même.

La réunion de la COSAC a débuté par un débat très large et très direct – sur la Constitution, la subsidiarité, l'actualité européenne – avec le Chancelier Wolfgang Schäussel. Puis la COSAC a débattu de la politique de voisinage et de la situation des Balkans avec Mme Benita Ferrero-Waldner, commissaire européen en charge des relations extérieures, et avec M. Erhard Busel, représentant spécial de l'Union européenne chargé de la coordination du pacte de stabilité pour l'Europe.

La COSAC a par ailleurs adopté une résolution relative notamment à l'avenir de l'Europe, au traité constitutionnel et à la subsidiarité.

Le rapporteur a considéré que, plus que le contenu de la résolution, les débats auxquels elle a donné lieu avaient été particulièrement intéressants. Le projet de résolution a en effet suscité de longues discussions, particulièrement animées – notamment au sein de la conférence des présidents – qui a fait revivre une opposition traditionnelle entre le Parlement européen et les parlements nationaux. Les représentants du Parlement européen sont arrivés à la réunion de la COSAC avec un contre-projet de résolution amendant largement le projet transmis précédemment par la présidence autrichienne.

M. Christian Philip a estimé que la démarche des parlementaires européens avait été maladroite, mais qu'il convenait néanmoins d'en relativiser la portée, dans la mesure notamment où les parlementaires européens présents étaient des représentants de la seule commission des affaires constitutionnelles, qui n'est pas forcément représentative des vues du Parlement européen dans son ensemble, et notamment de son président. Il a souligné qu'à la COSAC, les parlementaires italiens soutenaient traditionnellement la position du Parlement européen, mais que ce n'était désormais plus le cas pour les parlementaires allemands.

Le rapporteur a conclu que ce débat à la COSAC avait peut-être été utile, dans la mesure où il avait démontré qu'il n'était pas de l'intérêt du Parlement européen de créer des situations de conflit avec les parlements nationaux.