

Document
mis en distribution
le 5 août 2003

N° 1048

ASSEMBLÉE NATIONALE
CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958
DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 juillet 2003.

PROJET DE LOI

*autorisant la ratification du **traité relatif à l'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie.***

(Renvoyé à la commission des affaires étrangères, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

présenté

au nom de M. Jean-Pierre RAFFARIN,

Premier ministre,

par M. Dominique de VILLEPIN,

ministre des affaires étrangères.

Traités et conventions.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Tout Etat européen qui respecte la liberté, la démocratie, les droits de l'homme et les libertés fondamentales ainsi que l'Etat de droit, principes communs aux Etats membres et énoncés à l'article 6 paragraphe 1 du traité sur l'Union européenne, peut, aux termes de l'article 49 de ce même traité, demander à devenir membre de l'Union.

Avant d'adhérer à l'Union européenne (UE) le 1^{er} mai 2004 et de consacrer ainsi la réunification historique du continent européen par l'avènement d'une Union à vingt-cinq membres, la République tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, Malte, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie, signataires le 16 avril 2003 avec les quinze Etats membres actuels de l'UE du traité d'Athènes, étaient déjà liées à la Communauté européenne par des accords d'association (« accords européens »). Ces accords étaient entrés en vigueur respectivement en avril 1971 avec Malte, en juin 1973 avec Chypre, en février 1994 avec la Hongrie et la Pologne, en février 1995 avec la République tchèque et la Slovaquie, ainsi qu'en février 1998 avec l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovénie.

Respectivement, ces dix pays ont déposé leur candidature à l'adhésion, Chypre le 3 juillet 1990, Malte le 16 juillet 1990 (candidature gelée en octobre 1996 par le gouvernement travailliste puis réactivée en septembre 1998 par le gouvernement nationaliste), la Hongrie le 31 mars 1994, la Pologne le 5 avril 1994, la Slovaquie le 27 juin 1995, la Lettonie le 13 octobre 1995, l'Estonie le 24 novembre 1995, la Lituanie le 8 décembre 1995, la République tchèque le 17 janvier 1996 et la Slovénie le 10 juin 1996.

Réuni les 21 et 22 juin 1993 à Copenhague, le Conseil européen, moins de quatre ans après la chute du rideau de fer et du mur de Berlin, convenait « que les pays associés de l'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union

européenne ». Il énonçait des critères stricts : « l'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection, l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité de faire face à la pression concurrentielle et aux forces de marché à l'intérieur de l'Union. L'adhésion présuppose la capacité du pays candidat à en assumer les obligations, et notamment de souscrire aux objectifs de l'union politique, économique et monétaire ». Le Conseil européen de Madrid (15 et 16 décembre 1995) ajoutait à ces critères que « l'élargissement doit servir à renforcer la construction européenne dans le respect de l'acquis communautaire, y compris des politiques communes ».

Enfin, sur la base des avis de la Commission sur chacune de ces candidatures, le Conseil européen de Luxembourg (12 et 13 décembre 1997) décidait de « lancer un processus d'adhésion » d'une portée historique, englobant l'ensemble des pays candidats.

I. - Le déroulement des négociations

A. - Les négociations d'adhésion se sont inscrites dans un calendrier fixé par le Conseil européen. Sur la base des critères de Copenhague et des avis de la Commission, le Conseil européen de Luxembourg (12 et 13 décembre 1997) a décidé d'ouvrir les négociations d'adhésion avec six premiers pays candidats (Chypre, Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque et Slovaquie).

Devant les progrès accomplis par les candidats et afin d'évaluer chacun selon ses mérites propres, conformément au principe de différenciation, le Conseil européen d'Helsinki (10 et 11 décembre 1999) a ensuite décidé d'ouvrir les négociations avec six autres pays (Lettonie, Lituanie, Slovaquie, Malte, Roumanie, Bulgarie) et de reconnaître un statut de pays candidat à la Turquie (tout en rappelant, à cette occasion, que le respect des critères politiques fixés au Conseil européen de Copenhague constituait « une condition préalable à l'ouverture de négociations d'adhésion »).

A Helsinki, le Conseil européen a pris l'engagement d'achever la réforme institutionnelle en décembre 2000, afin qu'une fois ratifiée, l'Union soit prête à « accueillir de nouveaux membres à partir de la fin 2002 », pour autant que ceux-ci soient également prêts et aient achevé leurs négociations. Les Conseils européens de Nice (7, 8 et 9 décembre 2000) et de Göteborg (15 et 16 juin 2001) ont confirmé cet objectif en y ajoutant celui d'une participation des nouveaux membres aux élections au Parlement européen de juin 2004.

Le Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001) a fixé l'objectif de « mener à bien les négociations d'adhésion d'ici fin 2002 avec les candidats qui sont prêts », marquant son accord avec l'évaluation de la Commission selon laquelle dix candidats sur douze en négociation pourraient y parvenir (tous sauf la Bulgarie et la Roumanie).

Enfin, le Conseil européen de Copenhague (12 et 13 décembre 2002) a vu l'achèvement des négociations avec ces dix pays et fixé la signature du traité d'adhésion à Athènes au 16 avril 2003. Il a entériné l'adhésion des dix nouveaux membres, sous réserve des procédures de ratification, pour le 1^{er} mai 2004.

B. - Les négociations qui ont abouti au traité d'Athènes ont été menées au sein de dix « conférences intergouvernementales d'adhésion » réunissant les quinze Etats membres de l'Union, d'une part, et chacun des pays candidats, d'autre part. Sous l'égide du Conseil « affaires générales », les positions communes de l'Union ont été élaborées par les instances compétentes du Conseil (groupe « élargissement », comité des représentants permanents), sur la base de propositions de la Commission.

Le cadre de négociation étant celui de conférences intergouvernementales, l'unanimité des Quinze était donc requise avant de pouvoir présenter à chaque pays candidat des positions de l'Union. Le traité d'Athènes est donc le fruit d'une double négociation, d'abord entre les

Quinze, puis entre les Quinze et chacun des candidats. Pour y procéder, l'acquis communautaire (représentant environ 80 000 pages de directives, règlements, décisions, positions ou actions communes au *Journal officiel des Communautés européennes*) a été réparti en 31 chapitres, dont la reprise législative et l'application effective ont fait l'objet très précis des négociations avec chacun des dix pays adhérents.

De l'ouverture des négociations, en mars 1998, avec six premiers pays à leur clôture avec dix pays, en décembre 2002, près de deux cents conférences bilatérales de négociations ont ainsi eu lieu au niveau des ambassadeurs, représentants permanents des Quinze auprès de l'UE, et des négociateurs en chef de ces dix pays (« CIG-suppléants ») et près d'une centaine au niveau des ministres des affaires étrangères (« CIG-ministérielles »).

Le processus de négociation, qui a duré près de cinq ans, a été dynamisé par l'adoption des perspectives financières 2000-2006 au Conseil européen de Berlin (24 et 25 mars 1999), où deux rubriques budgétaires étanches ont été réservées pour les pays candidats.

La rubrique 7 (« instruments de préadhésion ») a ainsi été dotée de 3,12 milliards d'euros par an (soit 21,48 milliards d'euros de 2000 à 2006) pour alimenter les trois programmes de préadhésion destinés aux dix candidats d'Europe centrale et orientale :

- PHARE (« Pologne, Hongrie, aide à la reconstruction économique » : 1,5 milliard d'euros par an destinés au renforcement institutionnel et à la reprise de l'acquis) ;
- ISPA (« Instrument structurel de préadhésion » : 1,05 milliard d'euros par an destinés au cofinancement d'infrastructures de transports et d'environnement, sur le modèle du Fonds de cohésion) ;
- SAPARD (« Programme spécial d'aide à l'agriculture et au développement rural » : 520 millions d'euros par an, programmés sur le modèle du FEOGA-orientation).

En outre, le Conseil a adopté le 13 mars 2000 un règlement d'aide de pré-adhésion pour Chypre et Malte (CE 555/2000), doté de 95 millions d'euros pour 2000 à 2004.

Enfin, la rubrique 8 (« élargissement ») a réservé un plafond de dépenses de près de 58 milliards d'euros de 2002 à 2006, 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.

C. - **Six temps forts ont marqué les négociations** ayant abouti au traité d'Athènes :

– **l'ouverture des négociations**, respectivement le 30 mars 1998 pour la République tchèque, Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne et la Slovénie et le 15 février 2000 pour la Lettonie, la Lituanie, Malte et la Slovaquie, lançant un processus de « criblage », chapitre par chapitre, de leur législation au regard de l'acquis communautaire et procédant à l'ouverture progressive des chapitres ;

– **le Conseil européen de Nice** (7, 8 et 9 décembre 2000), qui a dynamisé les négociations d'adhésion avec l'adoption de la réforme institutionnelle et de la « feuille de route ». La réforme institutionnelle a précisé concrètement pour chacun des candidats en négociation sa place dans le fonctionnement de l'UE élargie. La « feuille de route », d'une durée de dix-huit mois, a donné pour mission aux Présidences suédoise, belge et espagnole de conduire l'Union à adopter des positions communes en vue d'une conclusion des négociations sur tous les chapitres ;

– **la CIG ministérielle du 12 juin 2001**, qui a vu la conclusion du premier « paquet politique », portant sur les chapitres « libre circulation des personnes » et « libre circulation des capitaux », entre l'UE et un pays candidat, la Hongrie. L'accord avec la Hongrie a ensuite entraîné celui des autres candidats. La position de l'UE imposant une période transitoire pouvant aller jusqu'à sept ans avant que les travailleurs salariés des pays adhérents ne bénéficient de la libre circulation dans l'UE a ainsi été acceptée, en contrepartie d'un accord permettant aux candidats de maintenir sept ans après l'adhésion des restrictions aux acquisitions foncières (terres agricoles) des ressortissants communautaires non résidents ;

– **le rapport de progrès de la Commission du 13 novembre 2001**, posant pour la

première fois la perspective du « big bang » avec dix adhésions en 2004, compte tenu de l'évaluation des progrès accomplis par les candidats, perspective acceptée au Conseil européen de Laeken (14 et 15 décembre 2001). Sur cette base, la Commission a pu présenter au Conseil, le 30 janvier 2002, un cadrage financier proposant d'adapter pour dix adhésions de 2004 à 2006 les perspectives financières de Berlin fixées initialement pour six adhésions de 2002 à 2006 ;

– **l'accord franco-allemand sur la maîtrise de la dépense agricole dans l'Union à vingt-cinq jusqu'en 2013**, intervenu à Bruxelles le 24 octobre 2002, a permis aux Quinze, lors du Conseil européen (24 et 25 octobre 2002), d'aboutir à une position commune sur un cadrage financier de l'élargissement à 39,3 milliards d'euros en crédits d'engagements (CE), pour dix adhérents de 2004 à 2006 (qui laissait 3,3 milliards d'euros de marge sous les plafonds de dépenses fixés à Berlin). Le Conseil européen a ainsi permis à la Présidence danoise d'engager une négociation marathon (du 25 octobre au 13 décembre) avec les dix candidats ;

– **le Conseil européen de Copenhague** (12 et 13 décembre 2002), qui a vu la conclusion des négociations d'adhésion, avec un volet agricole et budgétaire aboutissant à un « paquet final » de 40,851 milliards d'euros en CE de 2004 à 2006 pour les dix adhérents, atteignant presque les plafonds fixés à Berlin.

Conformément à l'article 49 du traité sur l'Union européenne, la Commission a ensuite rendu son avis favorable le 19 février 2003, suivi le 9 avril 2003 par l'avis conforme du Parlement européen (avis adoptés à une écrasante majorité), puis par la décision du Conseil du 14 avril 2003 acceptant formellement les demandes d'admission à l'UE.

La cérémonie de signature du traité d'adhésion a eu lieu le 16 avril 2003 à Athènes, à l'issue d'une session du Conseil européen. Pour la France, le traité d'adhésion a été signé, pour le Président de la République et en sa présence, par le Premier ministre, le ministre des affaires étrangères et la ministre déléguée aux affaires européennes.

L'article 49 rappelle que « *les conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Ledit accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, conformément à leurs règles constitutionnelles respectives.* ». Le traité d'Athènes doit donc à présent être ratifié par les vingt-cinq parties.

Neuf des dix adhérents (à l'exception de Chypre qui a choisi la voie parlementaire) **soumettront la question de l'adhésion à leur peuple par référendum**. Le peuple maltais a déjà dit « oui » à 53,6 % le 8 mars 2003, ouvrant ainsi une « dynamique européenne du oui » en Slovaquie le 23 mars 2003 (à 89,6 %), en Hongrie le 12 avril 2003 (à 83,7 %), en Lituanie les 10 et 11 mai 2003 (à 91 %), en Slovaquie les 16 et 17 mai 2003 (à 92,4 %), en Pologne les 7 et 8 juin 2003 (à 77,5 %), en République tchèque les 13 et 14 juin 2003 (à 77,3 %). L'Estonie se prononcera le 14 septembre 2003 et la Lettonie le 20 septembre 2003.

II. - Les actes d'adhésion

Le présent projet de loi a donc pour objet d'autoriser la ratification du traité signé à Athènes le 16 avril 2003, conclu entre les quinze Etats membres de l'Union européenne et Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovaquie relatif à l'adhésion de ces dix Etats à l'Union.

Le texte du traité d'adhésion *stricto sensu* est extrêmement bref (trois articles).

L'article 1^{er} rappelle que les conditions de l'admission et les adaptations requises des traités sur lesquels l'Union européenne est fondée sont inscrites dans l'Acte annexé au traité et que les dispositions de cet Acte « *font partie intégrante du présent traité* ».

L'article 2 prévoit que les instruments de ratification devront être déposés au plus tard le

30 avril 2004. Le traité entrera en vigueur le 1^{er} mai 2004, pour autant que l'ensemble des instruments de ratification aient été déposés à cette date. Ce même article prévoit les dispositions à prendre dans le cas où l'un des dix pays adhérents ne ratifierait pas le traité : dans ce cas, le Conseil décidera immédiatement, à l'unanimité, des adaptations devenues de ce fait indispensables, du traité, de l'Acte d'adhésion et des annexes et protocoles qui s'y rattachent. Cette procédure (dite « clause norvégienne ») a joué à deux reprises, lorsqu'en 1972 et en 1994 le peuple norvégien s'est prononcé contre l'adhésion de la Norvège.

Enfin l'article 3 précise que le traité est rédigé en un exemplaire unique, en vingt et une langues (« *en langues allemande, anglaise, danoise, espagnole, estonienne, finnoise, française, grecque, hongroise, irlandaise, italienne, lettone, lituanienne, maltaise, néerlandaise, polonaise, portugaise, slovaque, slovène, suédoise et tchèque* »), les textes dans chacune de ces langues faisant également foi.

L'Acte d'adhésion comprend 62 articles, 18 annexes et 10 protocoles. S'y ajoute l'Acte final, récapitulant la liste des textes arrêtés : le traité d'adhésion, l'Acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations aux traités sur lesquels l'UE est fondée, les annexes à cet Acte et les protocoles. Enfin, **44 déclarations sont annexées à l'Acte final**, ainsi qu'un modèle d'échange de lettres entre l'UE et les adhérents concernant la procédure d'information et de consultation pour l'adoption par l'UE d'un nouvel acquis ou de toute mesure pendant la période intérimaire, entre la signature du traité et l'adhésion.

La partie la plus volumineuse des quelques **5 000 pages de l'Acte d'adhésion** est constituée par l'annexe II (près de 2 500 pages), qui rassemble les adaptations techniques de forme à apporter à toute la législation communautaire pour permettre pratiquement son extension aux dix adhérents. Viennent ensuite les annexes V à XIV, qui rassemblent sur près de 2 000 pages les périodes transitoires accordées ou imposées par l'UE aux dix adhérents.

Les résultats essentiels de la négociation sont résumés et analysés ci-dessous, dans l'ordre des dispositions qui figurent à l'Acte d'adhésion. **Une présentation simplifiée de l'architecture du traité d'adhésion est annexée *in fine* de l'exposé des motifs.**

1. *Les principes*

(art. 1^{er} à 10 de l'Acte d'adhésion)

1-1) Comme ce fut le cas lors des quatre précédents élargissements (Royaume-Uni, Irlande et Danemark le 1^{er} janvier 1973 ; Grèce le 1^{er} janvier 1981 ; Espagne et Portugal le 1^{er} janvier 1986 ; Autriche, Finlande et Suède le 1^{er} janvier 1995), **le principe fondamental de la négociation a été celui de la reprise et de l'application effective de l'acquis communautaire par les dix nouveaux membres dès le jour de leur adhésion**, sous réserve des mesures de transition consignées dans la quatrième partie de l'Acte d'adhésion.

La France a toujours particulièrement tenu au respect de ce principe et s'est montrée très vigilante sur ce point, tant vis-à-vis de ses partenaires que des futurs membres, tout au long de ces cinq ans de négociations, de Luxembourg à Copenhague.

C'est lors des conférences intergouvernementales d'ouverture des négociations que les dix futurs membres ont ainsi solennellement pris l'engagement de reprendre dans leur législation et d'appliquer dès l'adhésion l'ensemble de l'acquis communautaire couvert par les 31 chapitres de la négociation, sous réserve des dispositions temporaires agréées.

LES 31 CHAPITRES DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE ayant fait l'objet des négociations

1 Libre circulation des marchandises.

17 Science et recherche.

2 Libre circulation des personnes.	18 Education, formation, jeunesse.
3 Libre prestation de services.	19 Télécommunications.
4 Libre circulation des capitaux.	20 Culture et politique audiovisuelle.
5 Droit des sociétés.	21 Politique régionale.
6 Politique de la concurrence.	22 Environnement.
7 Agriculture.	23 Protection des consommateurs et santé.
8 Pêche.	24 Justice et affaires intérieures.
9 Politique des transports.	25 Union douanière.
10 Fiscalité.	26 Relations extérieures.
11 Union économique et monétaire.	27 PESC.
12 Statistiques.	28 Contrôle financier.
13 Politique sociale et emploi.	29 Dispositions financières et budgétaires.
14 Energie.	30 Institutions.
15 Politique industrielle.	31 Divers.
16 Petites et moyennes entreprises.	

Cet engagement pris est inscrit à l'article 2 de l'Acte d'adhésion : « *dès l'adhésion, les dispositions des traités originaires et les actes pris, avant l'adhésion, par les institutions et la Banque centrale européenne lient les nouveaux Etats membres et sont applicables dans ces Etats dans les conditions prévues par ces traités et par le présent Acte.* ».

Les articles 2 à 6 précisent ainsi que Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie acceptent, dès leur adhésion, outre le traité instituant la Communauté européenne, le traité EURATOM, le traité sur l'Union européenne et leurs modifications intervenues avant leur adhésion :

- les actes pris par les institutions communautaires pour l'exécution des traités, c'est-à-dire l'ensemble du droit dérivé ; les accords conclus entre les Etats membres réunis au sein du Conseil ou en dehors du Conseil mais « *qui sont indissociables de la réalisation des objectifs du traité CE* » ;

- les conventions ou les autres instruments dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI) ;

- les déclarations, résolutions et autres prises de position du Conseil européen ou du conseil des ministres, ainsi que celles relatives à la Communauté ou à l'Union qui sont adoptées d'un commun accord par les Etats membres ;

- enfin, les accords conclus par la Communauté, ou par la Communauté conjointement avec les Etats membres, avec les Etats tiers, les organisations internationales ou les ressortissants d'Etats tiers.

1-2) S'agissant en particulier des accords conclus avec les pays tiers, les dix nouveaux Etats membres adhéreront ainsi par le traité d'Athènes à l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP), d'une part, et la Communauté et ses Etats membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000.

Par ailleurs, les dix pays adhérents s'engagent par ce traité à devenir partie à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), conformément à l'article 128 de cet accord.

Dès l'adhésion également, les accords conclus par les nouveaux Etats membres avec des

pays tiers dans le domaine de la pêche seront gérés par la Communauté.

Enfin, avec effet à la date d'adhésion, les nouveaux Etats membres se retireront de tout accord de libre-échange conclu avec un pays tiers, y compris l'accord de libre-échange de l'Europe centrale, et se conformeront à la politique commerciale commune.

1-3) Enfin, les articles 3 et 4, relatifs à l'acquis de Schengen et à l'Union économique et monétaire, rappellent qu'**avec leur adhésion à l'UE, les dix pays adhérents ne seront d'emblée ni membres de l'espace Schengen** (rassemblant treize Etats membres, sauf le Royaume-Uni et l'Irlande, et associant la Norvège et l'Islande) **ni de la zone euro** (rassemblant douze Etats membres, sauf le Royaume-Uni, le Danemark et la Suède).

1-3-1) C'est au second semestre 2001, sous la Présidence belge, que l'UE a procédé à une **répartition en deux listes de l'acquis de Schengen** intégré au traité sur l'Union européenne et au traité instituant la Communauté européenne.

Les dispositions listées à l'annexe I visée à l'article 3 de l'Acte d'adhésion seront ainsi contraignantes et applicables dans les dix nouveaux membres dès l'adhésion. En revanche, toutes les dispositions non énumérées à cette annexe I, indissociables de la participation à l'espace Schengen (notamment le système d'information Schengen, SIS), ne s'appliqueront dans les nouveaux Etats membres que lorsque, conformément aux procédures d'évaluation de Schengen, les Etats membres de l'espace Schengen décideront, à l'unanimité, que les conditions requises sont remplies pour la participation d'un nouvel Etat membre.

Ainsi, l'Union a refusé toute dérogation ou période transitoire aux dix adhérents lors des négociations ayant porté sur le chapitre « justice et affaires intérieures » (JAI) et exigé (ce fut une demande française endossée par tous nos partenaires) que chacun adopte et mette en œuvre un « plan d'action Schengen » afin d'accélérer la reprise et l'application de l'acquis, avec un accent particulier mis sur les contrôles aux futures frontières extérieures de l'UE.

Elément emblématique de cette fermeté, l'Union a ainsi demandé que tous les candidats s'alignent dès l'adhésion sur la politique commune des visas, ce qui n'a pas été sans difficulté pour plusieurs d'entre eux à l'égard de pays tiers figurant sur la liste de ceux dont les ressortissants sont soumis à obligation de visa lors du franchissement des frontières extérieures de l'UE (par exemple la Pologne vis-à-vis de l'Ukraine, Malte vis-à-vis de la Libye ou encore Chypre vis-à-vis des pays du Proche-Orient ou du Golfe).

Même s'agissant du transit des ressortissants russes de l'enclave de Kaliningrad à travers les Etats baltes et en particulier la Lituanie, le protocole n° 5 annexé à l'Acte d'adhésion qui prévoit sur la forme des documents de transit facilité entre Kaliningrad et la Russie n'accorde pas, sur le fond, d'exemption au regard de la politique commune des visas.

En particulier, alors que ce n'était pas la proposition initiale de la Commission, c'est à la demande expresse de la France et avec le soutien de la Belgique, des Pays-Bas, de l'Espagne et de l'Allemagne que les articles de la Convention d'application des accords de Schengen relatifs à l'appréciation, lors de la délivrance de visas, de l'objet du séjour et des moyens de subsistance pour le séjour et le retour (art. 5-1-C) ainsi que du risque de compromettre l'ordre public, la sécurité nationale ou les relations internationales de l'une des parties contractantes (art. 5-1-E) ont été inscrits à l'annexe I de l'Acte d'adhésion. Ces dispositions devront ainsi être appliquées dès l'adhésion par les nouveaux membres.

Les nouveaux membres ne feront donc pas partie de l'espace Schengen dès leur adhésion, ce qui se traduira concrètement au sein de l'UE par le maintien des contrôles aux frontières intérieures (par exemple, s'agissant des frontières terrestres, aux frontières germano-polonaise, germano-tchèque, austro-tchèque, austro-slovaque, austro-hongroise, austro-slovène et italo-slovène) et par l'absence d'accès aux données informatiques sensibles partagées au sein du SIS. L'UE a indiqué qu'en tout état de cause la question de l'adhésion ultérieure à l'espace Schengen ne pourrait être examinée au plus tôt avant la mise en place du système d'information Schengen de deuxième génération (SIS II) entre les Etats membres

actuels, c'est-à-dire au minimum pas avant 2006. Pour introduire une demande recevable pour rejoindre l'espace Schengen et obtenir la levée des contrôles aux frontières intérieures, les nouveaux membres devront ainsi, parmi de nombreux critères, avoir fait la preuve qu'ils assurent efficacement depuis leur adhésion le contrôle de la frontière extérieure de l'UE et qu'ils sont aptes à la collecte et au partage de données sensibles au sein du SIS.

1-3-2) Pour sa part, l'article 4 de l'Acte d'adhésion rappelle que « *chacun des nouveaux Etats membres participe à l'Union économique et monétaire à compter de la date d'adhésion en tant qu'Etat membre faisant l'objet d'une dérogation* au sens de l'article 122 du traité CE. ».

L'adhésion supposait le respect des deux critères économiques de Copenhague (être une économie de marché viable et être capable de faire face à la pression concurrentielle et aux forces de marché au sein de l'Union), critères remplis par les dix futurs membres.

Dès l'adhésion, les futurs membres seront pleinement intégrés au sein du processus de coordination des politiques économiques et de surveillance multilatérale : leurs politiques économiques deviendront une « *question d'intérêt commun* » et seront dès lors coordonnées au sein du Conseil, au moyen des grandes orientations de politique économique (GOPE) et de la mise en œuvre du pacte de stabilité et de croissance.

En revanche, pour que ces Etats puissent adopter l'euro, il reviendra au Conseil de décider qu'ils remplissent les conditions nécessaires, pour ce faire, sur la base des quatre critères (critères de Maastricht) énoncés à l'article 121 du traité CE.

Outre les critères de stabilité des prix, de soutenabilité des finances publiques et du caractère durable de la convergence qui se reflète dans le niveau des taux d'intérêt à long terme, c'est aussi un critère institutionnel, ayant trait à la politique de change, qui justifie qu'un pays candidat ne puisse pas adopter l'euro dès l'adhésion. En effet, le respect des marges de fluctuation au sein du mécanisme de change européen (MCE 2) doit être apprécié « *pendant au moins deux ans, sans dévaluation de la monnaie par rapport à l'euro* », cette période ne pouvant être appréciée qu'à compter de l'adhésion.

Au-delà des critères de convergence et sur un plan économique, tant la Commission que le Conseil « ECOFIN » ont toujours souligné auprès des futurs Etats membres la nécessité de privilégier la convergence réelle plutôt que le respect nominal de ces critères, afin de préserver leur rythme de croissance pendant leur phase de rattrapage.

La participation des dix futurs membres de l'UE à la zone euro ne sera donc pas à l'ordre du jour avant le 1^{er} mai 2006 au plus tôt.

En outre, l'Union a aussi été très claire, dans les négociations sur le chapitre « Union économique et monétaire », sur les éléments de l'acquis auxquels les nouveaux membres devraient se conformer dès l'adhésion. Ainsi, les dix adhérents ont dû modifier les statuts de leurs banques centrales nationales pour leur assurer une indépendance effective, et interdire tout octroi de découvert, crédit ou participation à la dette des administrations publiques par les banques centrales, ainsi que tout accès privilégié des administrations publiques aux institutions financières.

2. Les dispositions institutionnelles (art. 11 à 17 ; 25 et 26 ; 43 à 52)

La deuxième partie de l'Acte d'adhésion porte essentiellement sur les **dispositions institutionnelles**. En l'occurrence, elles adaptent pour une Union à vingt-cinq Etats membres les dispositions fixées dans le traité de Nice pour une Union à vingt-sept. Pour plus de clarté, les dispositions transitoires relatives aux institutions (art. 25 et 26) et à la mise en œuvre de l'Acte d'adhésion (art. 43 à 52) sont aussi exposées ci-dessous.

Le traité de Nice, entré en vigueur le 1^{er} février 2003, ne prévoyait qu'une entrée en

vigueur le 1^{er} janvier 2005 de plusieurs dispositions institutionnelles (taille de la Commission, pondération des voix au Conseil, règles de vote à la majorité qualifiée). La conclusion des négociations à Copenhague et la fixation de l'adhésion des dix nouveaux membres au 1^{er} mai 2004 a donc conduit le Conseil européen à procéder à des ajustements de calendrier.

Le Conseil européen de Copenhague a ainsi entériné la proposition du Président de la Commission d'anticiper la fin de son mandat au 31 octobre 2004 (cf. *infra*) et décidé d'inscrire dans l'Acte d'adhésion que **les dispositions du traité de Nice relatives au plafonnement des membres de la Commission, à la repondération des voix au Conseil ainsi qu'au seuil de la majorité qualifiée entreront également en vigueur de façon anticipée, avec la nouvelle Commission, le 1^{er} novembre 2004.** Ces décisions ouvrent ainsi une **période de transition institutionnelle entre le 1^{er} mai et le 31 octobre 2004.**

2-1) S'agissant de la **Commission** et conformément au traité de Nice, l'Acte d'adhésion prévoit que, **dès le 1^{er} mai 2004, les dix nouveaux membres disposeront d'un commissaire européen.** Ces dix commissaires rejoindront les actuels vingt membres de la Commission présidée par M. Romano Prodi, dont le mandat devait s'achever le 31 décembre 2004, mais qui n'a pas souhaité redistribuer les portefeuilles au sein du collège à quelques mois de cette échéance. Le Président Prodi a donc proposé d'anticiper la fin de son mandat au 31 octobre 2004 et de faire des dix nouveaux des commissaires « sans portefeuille », mais avec voix délibérative au sein du collège, du 1^{er} mai au 31 octobre 2004 (soit au total 30 commissaires pendant ces six mois). Cette décision permettra ainsi au Parlement européen élu en juin 2004 au sein des vingt-cinq Etats membres de procéder dans la foulée aux auditions de tous les futurs membres de la Commission qui prendra ses fonctions le 1^{er} novembre 2004.

L'Acte d'adhésion confirme le principe du plafonnement du nombre des membres de la Commission inscrit par le traité de Nice à l'article 213 du traité CE (art. 4 du Protocole sur l'élargissement de l'UE). A partir du 1^{er} novembre 2004, la Commission comptera un national par Etat membre, les cinq Etats membres les plus peuplés ayant renoncé à leur deuxième Commissaire. La nouvelle Commission comptera donc vingt-cinq membres, qui seront soumis à un vote d'approbation du Parlement européen élu en juin 2004. L'Acte d'adhésion (art. 45), conformément aux décisions de Copenhague, indique que la nouvelle Commission prendra ses fonctions pour cinq ans, jusqu'au 31 octobre 2009.

2-2) S'agissant du **Parlement européen, les dispositions du traité de Nice s'appliqueront dès les élections de juin 2004 dans les vingt-cinq Etats membres.** Le nombre de députés sera plafonné à 732, condition *sine qua non* de l'efficacité du travail parlementaire.

En attendant leur adhésion, les cinquante sièges prévus par le traité de Nice pour la Roumanie (33) et la Bulgarie (17) seront redistribués entre Etats membres actuels et nouveaux, à l'exception de l'Allemagne et du Luxembourg. En effet, le Protocole sur l'élargissement de l'UE (art. 2, § 3) prévoit qu'en aucun cas un Etat membre ne peut avoir plus de parlementaires qu'il n'en a actuellement, ce qui exclut ces deux pays de cette redistribution, le traité de Nice ayant maintenu leur nombre actuel de 99 et 6 députés.

La France, avec aujourd'hui 87 députés, en aura ainsi 72 dans une UE à 27. La répartition des 50 sièges vacants de la Roumanie et la Bulgarie permet à la France, à l'Italie et au Royaume-Uni d'obtenir une majoration de 6 sièges, soit 78 députés de 2004 à 2009.

*Répartition des 732 députés européens dans l'UE-25
pour la législature 2004-2009*

ÉTATS MEMBRES	SIÈGES
Allemagne.	99

France, Royaume-Uni, Italie.	78
Espagne, Pologne.	54
Pays-Bas.	27
Grèce, Belgique, Portugal, République tchèque, Hongrie.	24
Suède.	19
Autriche.	18
Slovaquie, Danemark, Finlande.	14
Irlande, Lituanie.	13
Lettonie.	9
Slovénie.	7
Estonie, Chypre, Luxembourg.	6
Malte	5
Total UE-25	732

A Copenhague, l'UE s'est donné pour objectif d'accueillir la Roumanie et la Bulgarie comme membres en 2007. L'article 2, § 4, du Protocole sur l'élargissement de l'UE annexé au traité de Nice prévoit cependant que « *par dérogation à l'article 189, deuxième alinéa, du TCE (...), en cas d'entrée en vigueur de traités d'adhésion (...) le nombre des membres du Parlement européen peut, de manière temporaire, dépasser 732.* ». Dans cette perspective, les vingt-cinq Etats membres conserveraient donc leur nombre de députés jusqu'à la fin de la législature en 2009, y compris ceux ayant bénéficié d'une redistribution de sièges. On ajouterait aux 732 députés, de 2007 à 2009, les 50 sièges roumains et bulgares, assortis d'une majoration jusqu'à la fin de la législature, afin de rétablir l'équilibre avec les Etats membres qui auront bénéficié de la redistribution de sièges vacants.

2-3) S'agissant enfin de la **pondération des voix au Conseil et du vote à la majorité qualifiée**, les dispositions du traité de Nice n'entreront donc en vigueur que le 1^{er} novembre 2004, avec la nouvelle Commission. Lors de l'adhésion le 1^{er} mai 2004, les dispositions institutionnelles actuelles du traité CE seront donc extrapolées aux dix nouveaux membres, en attendant l'entrée en vigueur des repondérations fixées à Nice.

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

ÉTATS MEMBRES	VOIX AU CONSEIL
Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie.	10
Espagne, Pologne.	8
Pays-Bas, Grèce, Belgique, Portugal, Hongrie, République tchèque.	5
Suède, Autriche.	4
Slovaquie, Danemark, Finlande, Irlande, Lituanie, Lettonie, Slovénie, Estonie.	3
Chypre, Malte, Luxembourg.	2
Total UE-25	124

L'Acte d'adhésion (art. 26) précise ainsi qu'entre le 1^{er} mai et le 31 octobre 2004 le seuil de la majorité qualifiée est fixé à 88 voix dans les cas où le Traité requiert une adoption sur la base d'une proposition de la Commission. Dans les autres cas, les actes requerront au moins 88 voix et une majorité des deux tiers des Etats membres.

S'agissant de la repondération des voix prévue à Nice et qui entrera donc en vigueur le 1^{er} novembre 2004, l'Acte d'adhésion a dû effectuer un ajustement pour vingt-cinq Etats membres, puisque le traité de Nice avait prévu à l'origine une repondération pour une UE à vingt-sept membres où la minorité de blocage a explicitement été fixée à 91 voix sur un total de 345.

Pour l'UE-25, le Conseil européen de Copenhague a fixé, sur un nombre total de 321 voix (soit, le traité de Nice hors Roumanie et Bulgarie), un **seuil de minorité de blocage à 90 voix** (soit, trois Etats membres à 29 voix, associés à tout autre membre, y compris Malte) et un **seuil de majorité qualifiée à 232 voix** (soit 72,27 %) **à compter du 1^{er} novembre 2004**. Par ailleurs, dès cette date, les deux autres conditions introduites à Nice entreront en vigueur : la nécessaire réunion d'une majorité d'Etats membres dans toute majorité qualifiée (« filet d'Etats »), ainsi que la « **clause de vérification démographique** ».

Ainsi, pour l'UE-25, lorsqu'il est prévu que le Conseil statue à la majorité qualifiée, le seuil sera fixé à 232 voix exprimant le vote favorable d'une majorité (simple) des Etats membres dans les cas où le traité requiert une adoption sur la base d'une proposition de la Commission. Dans les autres cas, les actes du Conseil requerront au moins 232 voix et une majorité des deux tiers des Etats membres. Enfin, un Etat membre pourra demander à vérifier que cette majorité qualifiée représente au moins 62 % de la population totale de l'UE. Si cette condition n'est pas remplie, la décision ne sera pas adoptée.

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

ÉTATS MEMBRES	VOIX AU CONSEIL
Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie	29
Espagne, Pologne	27
Pays-Bas	13
Grèce, Belgique, Portugal, Hongrie, République tchèque	12
Suède, Autriche	10
Slovaquie, Danemark, Finlande, Irlande, Lituanie	7
Lettonie, Slovénie, Estonie, Chypre, Luxembourg	4
Malte	3
Total UE-25	321

2-4) De même, l'Acte d'adhésion prévoit la participation dès l'adhésion des nouveaux membres au comité économique et social (art. 14 et 48), au comité des régions (art. 15 et 49), au comité scientifique et technique du traité Euratom (art. 16 et 50).

S'agissant de la Cour de justice, du Tribunal de première instance, ainsi que de la Cour des comptes, les dix nouveaux membres y auront désormais chacun un représentant. La Cour de justice et le Tribunal de première instance (art. 13 et 46), ainsi que la Cour des comptes (art. 47) comprendront donc vingt-cinq membres le 1^{er} mai 2004.

2-5) Enfin, l'article 17 de l'Acte d'adhésion relatif à la Banque centrale européenne

(BCE) prévoit l'ajout d'un paragraphe à l'article 49 du protocole n° 18 sur les statuts du Système européen de banques centrales (SEBC) et de la BCE annexé au traité CE, afin de procéder aux adaptations liées à l'élargissement du capital souscrit de la BCE (actuellement, 5 milliards d'euros) et du plafond des réserves de change (actuellement, 50 milliards d'euros).

Lors de l'adhésion, les dix nouveaux membres ne paieront ainsi qu'une part, fixée à 5 % de leur part totale du capital de la BCE (évaluée autour de 560 millions d'euros). Ceux d'entre eux qui souhaiteront adopter la monnaie unique à un stade ultérieur devront alors acquitter la part restante. Par ailleurs, leurs contributions aux réserves de change ne seront également transférées que lorsqu'ils rejoindront la zone euro.

3. *Les dispositions permanentes* (art. 20, 21, 22 et 23)

Les dispositions permanentes portent sur les adaptations techniques et constituent la partie la plus volumineuse de l'Acte d'adhésion (plus de 2 500 pages).

3-1) L'article 20 renvoie à l'annexe II, qui procède aux modifications techniques des directives et règlements communautaires sur l'ensemble des chapitres de l'acquis pour assurer ainsi juridiquement leur extension et leur application aux nouveaux Etats membres.

Par exemple, l'article premier du règlement n° 1 du Conseil, de 1958, portant fixation du régime linguistique de la Communauté, modifié lors des précédents élargissements, sera ainsi remplacé par « *les langues officielles et les langues de travail des institutions de l'Union sont l'espagnol, le tchèque, le danois, l'allemand, l'estonien, le grec, l'anglais, le français, l'italien, le letton, le lituanien, le hongrois, le maltais, le néerlandais, le polonais, le slovaque, le slovène, le finnois et le suédois* ». L'article 5 dudit règlement fait également l'objet d'une adaptation technique, stipulant désormais que « *le Journal officiel de l'Union européenne paraît dans les vingt langues officielles* ». Il convient enfin de noter que si le gaélique ne constitue pas l'une des vingt langues officielles et de travail, il a le statut de « langue du traité » et qu'à ce titre le traité d'Athènes (conformément à son article 3 évoqué plus haut) sera quant à lui publié en vingt et une langues, y compris l'irlandais, faisant toutes également foi.

En outre, l'annexe II précise pour chacun des dix adhérents l'ensemble des soutiens financiers résultant de l'application des règles de la PAC et des fonds structurels (cf. *infra*).

3-2) L'article 21 renvoie à l'annexe III, qui concerne soit des adaptations techniques permanentes résultant de décisions à adopter conformément à l'acquis à la date d'adhésion (par exemple, dans le domaine vétérinaire), soit des modifications à apporter à l'acquis du fait d'accords entérinés lors des négociations d'adhésion (par exemple, sur le chapitre « pêche »).

Ainsi, dans le premier cas, la Commission devra adopter, à la date de l'adhésion, des décisions pour reconnaître le statut des nouveaux membres au regard de maladies animales (bovins, ovins, caprins). Le second cas concerne Malte et la Lettonie, qui sont les deux seuls pays adhérents à avoir obtenu des arrangements permanents relatifs à la maîtrise de l'effort de pêche : deux règlements seront ainsi modifiés pour maîtriser l'effort de pêche dans une zone de 25 milles autour de Malte, d'une part, ainsi que dans le golfe de Riga, d'autre part.

3-3) L'article 22 renvoie à l'annexe IV de l'Acte d'adhésion : les adaptations permanentes à l'acquis concernent ici cinq chapitres précis (« libre circulation des capitaux », « droit des sociétés », « politique de la concurrence », « agriculture » et « union douanière ») et résultent de positions de négociation fermes de l'Union ou de mécanismes imposés.

Ainsi, les adaptations permanentes sur le chapitre « concurrence » fixent les dates butoirs à retenir pour l'autorisation des aides d'Etat accordées par les dix futurs membres avant l'adhésion. Sur le chapitre « agriculture », elles posent les conditions dans lesquelles les stocks agricoles des dix adhérents provenant de leur politique de soutien au marché seront

repris par la Communauté, aux prix résultant des règles du financement des interventions du FEOGA-garantie. Sur le chapitre « union douanière », ces adaptations fixent les dispositions relatives aux règles d'origine et conférant l'origine communautaire aux marchandises.

Enfin, les adaptations permanentes sur le chapitre « droit des sociétés » portent sur l'imposition d'un « **mécanisme spécifique** » de protection des brevets pharmaceutiques. Elles ont fait l'objet de négociations intenses, avec la Pologne, la République tchèque et la Hongrie, qui ont un important secteur pharmaceutique, notamment de génériques.

La nécessité de cette disposition vient de ce que les huit adhérents concernés (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie et Slovénie) n'ont adopté que récemment (dans les années 1990) une législation sur les brevets pharmaceutiques et qu'ils n'appliqueront le certificat complémentaire de protection (CCP) prévu par l'acquis qu'à compter de l'adhésion. Or la durée d'un brevet est de 20 ans, auxquels peuvent s'ajouter cinq ans prévus par le CCP, dont l'objectif est d'assurer un amortissement effectif des coûts très importants de recherche et développement, compte tenu des délais longs séparant le dépôt d'un brevet sur une molécule de la commercialisation du médicament. Cette situation aurait donc pu conduire à des distorsions de concurrence, si un mécanisme assurant une durée de protection uniforme des droits de propriété intellectuelle et industrielle sur tout le territoire de l'UE élargie n'avait pas été instauré.

Le mécanisme imposé (très appuyé par la France et le Royaume-Uni) vise à ce que les médicaments commercialisés dans les pays adhérents, mais non brevetés ou non couverts par un CCP - c'est-à-dire pour lesquels les droits de propriété intellectuelle et industrielle sont épuisés ou inexistant du fait de l'entrée en vigueur tardive des lois sur les brevets ou du CCP (à la date d'adhésion) -, ne puissent pas circuler librement dans l'UE-15, où les mêmes médicaments seraient toujours protégés. L'enjeu économique était de taille : sans leur acceptation du « mécanisme spécifique », les pays adhérents auraient alors pu produire et exporter vers les Etats membres actuels des médicaments devenus génériques chez eux, donc à des prix faibles, alors qu'ils seraient toujours sous protection d'un brevet ou d'un CCP dans l'UE-15 et commercialisés à des prix plus élevés.

Le point 2 de l'annexe IV visée à l'article 22 de l'Acte d'adhésion prévoit donc que « le titulaire, ou l'ayant droit du titulaire, d'un brevet ou d'un CCP délivré pour un médicament et enregistré dans un Etat membre à une date à laquelle une telle protection ne pouvait pas être obtenue pour ce produit dans l'un des nouveaux Etats membres susmentionnés peut invoquer les droits conférés par ce brevet ou ce CCP pour empêcher l'importation et la commercialisation de ce produit dans l'Etat ou les Etats membres où le produit en question jouit de la protection d'un brevet ou d'un CCP, même si ce produit a été commercialisé pour la première fois dans le nouvel Etat membre concerné par lui ou avec son accord ».

La charge de la preuve reposera sur tout importateur qui souhaitera commercialiser un médicament couvert par le « mécanisme spécifique » dans un Etat membre ou le produit jouira d'un brevet ou d'un CCP : il devra démontrer, dans sa demande d'importation adressée aux autorités compétentes « qu'une notification préalable d'un mois a été donnée au titulaire ou ayant droit d'une telle protection ». Ces dispositions assureront ainsi la protection des droits de propriété intellectuelle et industrielle relatifs aux médicaments dans l'Union élargie.

4. Les dispositions temporaires

(art. 24 à 42)

L'exposé de ces articles de l'Acte d'adhésion est articulé autour de trois points : les périodes transitoires imposées ou accordées par l'UE aux dix adhérents ; le cadre budgétaire et agricole fixé au Conseil européen de Copenhague ; les clauses de sauvegarde.

4-1) Les périodes transitoires imposées ou accordées par l'UE (art. 24)

L'article 24 de l'Acte d'adhésion renvoie aux annexes V à XIV, qui énumèrent pour chaque adhérent, chapitre par chapitre, les mesures transitoires imposées ou accordées.

4-1-1) Les périodes transitoires horizontales imposées par l'UE

Au cours des négociations, l'Union a imposé deux périodes transitoires à plusieurs pays adhérents, l'une sur le chapitre « **libre circulation des personnes** » (sur la libre circulation des travailleurs) et l'autre sur le chapitre « **transports** » (sur le cabotage routier).

4-1-1-a) Dans son discours à Weiden (Bavière) à l'automne 2000, le Chancelier Schroeder a exposé ce qui devait devenir l'une des principales demandes politiques de l'UE à l'égard des pays candidats dans les négociations d'adhésion, en exigeant sept ans de période transitoire avant que leurs travailleurs salariés ne bénéficient de la liberté de circulation dans l'UE, afin de prévenir toute perturbation du marché du travail compte tenu des différences de niveau de salaires, notamment avec la Pologne. L'Allemagne, soutenue par l'Autriche, a ainsi lancé un débat qui a conduit l'UE à imposer une période transitoire à huit des dix futurs membres (Chypre et Malte ont été exclues du dispositif et leurs travailleurs salariés bénéficieront dès l'adhésion de la libre circulation).

Tout en acceptant le principe d'une période transitoire, la position arrêtée par l'UE a cependant introduit davantage de flexibilité dans le dispositif, compte tenu des différences entre pays adhérents quant à l'ampleur des mouvements potentiels de travailleurs salariés dans l'UE élargie. Le mécanisme finalement inséré dans l'Acte d'adhésion se décompose ainsi en trois périodes de 2 + 3 + 2 ans.

Deux ans après l'adhésion, les Etats membres actuels pourront décider soit d'ouvrir leur marché du travail aux salariés de ces huit nouveaux membres, soit de prolonger la période transitoire (en le notifiant à la Commission) pour trois années supplémentaires.

Cinq ans après l'adhésion, le 1^{er} mai 2009, la libre circulation des travailleurs salariés de ces huit nouveaux membres s'appliquera de droit dans toute l'UE, sauf dans les Etats membres actuels qui feraient état de « perturbations graves » de leur marché du travail et qui pourront, à titre de clause de sauvegarde, prolonger encore de deux ans la période transitoire.

En revanche, dès l'adhésion le 1^{er} mai 2004, la liberté d'établissement sera applicable dans toute l'UE aux travailleurs non salariés des dix adhérents (professions commerciales, industrielles, artisanales ou libérales), dans les mêmes conditions que celles applicables aux nationaux. Par ailleurs, les entreprises des dix pays adhérents bénéficieront, dès l'adhésion, de la liberté d'effectuer des prestations de services dans l'UE, avec leurs salariés. Seules l'Allemagne et l'Autriche ont demandé et obtenu des restrictions à la libre prestation de services pour certains secteurs d'activités, notamment transfrontalières.

A ce jour, seuls le Royaume-Uni, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas et l'Irlande ont annoncé l'ouverture dès l'adhésion de leur marché de l'emploi aux salariés des huit adhérents concernés par la période transitoire (en maintenant toutefois des dispositifs de sauvegarde).

Compte tenu de la situation de son marché de l'emploi, la France a accepté le principe d'une période transitoire avant que les travailleurs salariés des nouveaux membres ne bénéficient de la libre circulation dans l'UE. Cependant, l'expérience de l'élargissement à l'Espagne et au Portugal, où une période transitoire de dix ans avait été imposée, a montré que les craintes d'afflux massifs de salariés pouvant exercer une pression à la baisse sur les salaires réels étaient infondées et que la mobilité du travail restait encore faible dans l'Union (ce qui a d'ailleurs conduit l'UE à lever la période transitoire cinq ans après leur adhésion). Sur cette base, la France continuera donc à appliquer son système d'autorisation administrative (dit « *d'opposition de la situation de l'emploi* ») pendant la période transitoire inscrite dans l'Acte d'adhésion (soit cinq ans, mais avec un réexamen deux ans après l'adhésion), mais a pris des dispositions assurant quelques ouvertures ponctuelles, notamment vis-à-vis des ressortissants des nouveaux membres qui auront étudié et obtenu un diplôme en France ou dont les qualifications présenteraient un intérêt technologique et commercial.

4-1-1-b) De même, compte tenu des risques de distorsion de concurrence importants liés aux écarts de coûts salariaux entre les actuels et les futurs membres, l'UE a imposé une période transitoire à sept adhérents (Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Hongrie, République tchèque et Slovaquie), pouvant aller jusqu'à cinq ans, avant que leurs opérateurs de transports routier ne puissent effectuer des prestations de cabotage (service de transport routier au sein d'un Etat membre sans franchissement de frontière) dans l'un des Etats membres actuels de l'UE. L'Allemagne et l'Autriche ont particulièrement insisté sur ce point.

En effet, la flotte de camions des pays adhérents est très segmentée. Une petite part de la flotte (moins de 20 %), respectant déjà l'acquis, opère dans le secteur du transport international routier (TIR) selon un régime d'autorisation multilatéral, tandis que la majeure partie de la flotte, qui effectue du cabotage, doit encore se mettre aux normes (environnementales, fiscales, sociales, etc.). C'est la raison pour laquelle, sur proposition de la Commission, les Quinze ont accepté le principe d'une libéralisation de l'accès au marché communautaire du TIR dès l'adhésion et la mise en place d'une période transitoire pour l'accès au marché du cabotage routier. Cette période transitoire est cependant accordée sur une base réciproque. Elle distingue deux groupes de pays adhérents, sur la base d'une évaluation de la taille de la flotte et d'écarts de coûts salariaux :

- ainsi, les opérateurs de transports routiers établis en République tchèque, en Slovaquie, en Estonie, en Lettonie et en Lituanie seront exclus des transports nationaux de marchandises (règlement CEE 3118/93) dans les Etats membres actuels et nouveaux pour une période de deux ans après l'adhésion. L'acquis s'appliquera à la fin de la deuxième année, sauf si les Etats membres actuels et nouveaux notifient à la Commission leur intention de prolonger cette période transitoire, ce qu'ils pourront faire pour deux ans supplémentaires. Au besoin, si des « *perturbations graves* » devaient survenir sur le marché du cabotage routier, un Etat membre pourra prolonger la période transitoire une dernière année ;

- quant à eux, les opérateurs de transports routiers établis en Pologne et en Hongrie seront exclus pendant trois ans après leur adhésion des transports nationaux de marchandises dans les Etats membres actuels et nouveaux. L'acquis s'appliquera à la fin de la troisième année. Au besoin, si des « *perturbations graves* » devaient survenir sur le marché du cabotage routier, un Etat membre pourra prolonger la période transitoire pour encore deux ans.

4-1-2) Les périodes transitoires horizontales accordées aux dix adhérents

C'est à l'automne 2000, sous Présidence française, que l'UE a posé des conditions encadrant strictement l'octroi des périodes transitoires. Outre l'analyse au fond effectuée par la Commission et les Etats membres de la recevabilité de chacune des demandes, celles-ci :

- ne doivent pas porter atteinte au bon fonctionnement du marché intérieur ;
- doivent être limitées dans le temps, dans leur objet et dans leur portée ;
- doivent être assorties d'un calendrier d'alignement sur l'acquis comprenant des étapes intermédiaires et incluant un plan de financement crédible et soutenable.

Sur sept chapitres exposés ci-dessous, une majorité de pays adhérents a demandé et obtenu des périodes transitoires pour faire face à des difficultés communes d'alignement sur l'acquis, difficultés ayant trait le plus souvent à la faiblesse de leurs capacités administratives, à la lourdeur des investissements à consentir ou aux conséquences politiques, économiques et sociales qu'un alignement brutal sur l'acquis aurait pu entraîner.

4-1-2-a) Sur le chapitre « **libre circulation des marchandises** », l'UE a ainsi accordé des périodes transitoires à Chypre (jusqu'à la fin de 2005), à Malte et à la Lituanie (fin 2006), à la Slovaquie (fin 2007), ainsi qu'à la Pologne (fin 2008), pour procéder à un renouvellement des autorisations de mise sur le marché (AMM) de listes de produits pharmaceutiques à usage humain et vétérinaire qui soit conforme aux directives CE 2001/82 et 2001/83. Les Etats membres pourront interdire la mise sur le marché de ces produits tant qu'ils ne bénéficieront pas d'une AMM délivrée conformément à l'acquis.

4-1-2-b) Sur le chapitre « **libre prestation des services** », l'UE a accordé des périodes transitoires à la Slovénie (jusqu'à la fin de 2005), à la Slovaquie (fin 2006), ainsi qu'à l'Estonie, à la Lettonie, à la Lituanie, à la Pologne et à la Hongrie (fin 2007), pour appliquer le niveau minimum de couverture du système d'indemnisation des investisseurs (directive CE 97/9).

4-1-2-c) Sur le chapitre « **libre circulation des capitaux** », plusieurs candidats, pour des raisons historiques, politiques et économiques, ont formulé très tôt dans les négociations le souhait de maintenir des restrictions aux acquisitions de résidences secondaires, de terres agricoles et de forêts par les ressortissants communautaires non-résidents.

Bien que liée avant tout à la faiblesse des prix du marché, cette crainte de voir des ressortissants communautaires procéder à des achats importants de leur patrimoine foncier était également liée, en Pologne et en République tchèque, à la crainte de retours ou de rachats liés aux déplacements des populations allemandes intervenus à la fin de la Seconde Guerre mondiale (Prusse orientale, Poméranie, Silésie, Sudètes).

C'est sur proposition de la Commission que l'UE a établi un lien politique entre l'octroi de périodes transitoires sur ce point sensible pour les adhérents et leur acceptation de la période transitoire allant jusqu'à sept ans sur la libre circulation des travailleurs. Dans un premier temps, la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie, qui avaient demandé dix ans de période transitoire, ont accepté de n'obtenir que sept ans pour maintenir des restrictions aux acquisitions de terres agricoles et de forêts. En revanche, la Pologne, qui avait demandé dix-huit ans de période transitoire, a *in fine* obtenu douze ans.

A Copenhague, la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie ont demandé à corriger leur écart avec la Pologne et ont ainsi obtenu d'ajouter une clause de sauvegarde de trois ans à l'issue de leur période de sept ans, l'ensemble du dispositif étant étendu à l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie à cette occasion. Les agriculteurs indépendants sont exclus de ces restrictions dès l'adhésion, sauf en Hongrie et en Slovaquie (où ils devront justifier de trois ans de résidence continue) et en Pologne (où ils devront justifier de sept ans de résidence continue dans les voïvodies occidentales et de trois ans dans les voïvodies orientales).

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

Enfin, la Slovénie s'est vu accorder la possibilité de recourir à la clause économique générale de sauvegarde (art. 37 de l'Acte d'adhésion, cf. *infra*) pendant sept ans après l'adhésion en cas de perturbation de son marché foncier.

4-1-2-d) Sur le chapitre « **agriculture** », l'UE a accordé des périodes transitoires limitées (allant de fin 2004 à fin 2007) pour que la République tchèque, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie et la Pologne puissent procéder aux investissements et modernisations nécessaires à la mise aux normes vétérinaires et sanitaires de la PAC de nombreux établissements de transformation de produits animaux. Pendant cette durée, tous les produits issus de ces établissements (les listes d'établissements sont inscrites dans les annexes-pays de l'Acte d'adhésion) feront l'objet d'un étiquetage spécial et ne pourront être commercialisés que sur le marché local (suspension de la libre circulation dans l'UE élargie).

– la République tchèque a obtenu jusqu'au 31 décembre 2006 pour 44 établissements de transformation de viande (dont 31 abattoirs de viande rouge), 1 établissement de transformation d'œufs et 7 établissements laitiers ;

– la Lettonie a obtenu jusqu'au 31 décembre 2004 pour 29 établissements de transformation de poisson, 11 établissements de transformation de lait, 2 établissements de déchets animaux, ainsi que jusqu'à fin 2005 pour 77 établissements de transformation de viande ;

– la Lituanie a obtenu jusqu’à la fin de 2006 pour 14 établissements de transformation de viande ; 5 établissements de transformation de poisson et 1 établissement de transformation de lait ;

– la Hongrie a obtenu une période transitoire jusqu’à la fin de 2006 pour 44 établissements de transformation de viande rouge ;

– la Pologne a notamment obtenu jusqu’à la fin de 2006 pour 113 établissements traitant de produits laitiers ; jusqu’au 31 décembre 2007 pour 40 établissements de traitement de poissons et 332 établissements de traitement de viande. En outre, jusqu’à la fin de 2006, 56 laiteries mixtes polonaises (pouvant produire pour l’UE et le marché local) seront autorisées à continuer de produire du lait cru non conforme aux exigences communautaires et pour le seul marché local.

4-1-2-e) Sur le chapitre « **fiscalité** », l’UE a accordé des périodes transitoires à la République tchèque et la Slovénie (jusqu’à la fin de 2007), à la Slovaquie, à la Pologne et à la Hongrie (fin 2008), ainsi qu’à l’Estonie, la Lettonie et la Lituanie (fin 2009) pour augmenter leurs droits d’accises sur les cigarettes au niveau de 64 euros pour 1 000 cigarettes fixé par la directive CE 2002/10. En effet, un alignement dès l’adhésion aurait pu conduire à des augmentations allant jusqu’à 300 %. Outre les répercussions politiques et sociales prévisibles, un alignement si brutal aurait encouragé la criminalité organisée, en accroissant les trafics aux futures frontières extérieures de l’UE, alors que le prix du tabac est déjà significativement inférieur à Kaliningrad, en Biélorussie, en Ukraine ou dans les Balkans.

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

En outre, plusieurs adhérents ont obtenu des périodes transitoires limitées, dont bénéficient certains Etats membres actuels, concernant des taux réduits de TVA. Chypre, la Hongrie, la Pologne et la Slovénie pourront ainsi appliquer un taux réduit de TVA sur les services de restauration jusqu’au 31 décembre 2007. La Slovénie et la Slovaquie ont également obtenu de pouvoir appliquer des taux réduits de TVA jusqu’au 31 décembre 2007 sur la construction de logements individuels en dehors de la politique sociale. Enfin, la Slovaquie pourra appliquer un taux réduit de TVA jusqu’au 31 décembre 2008 sur la fourniture de chauffage aux particuliers ainsi qu’aux PME non assujetties à la TVA.

4-1-2-f) Sur le chapitre « **énergie** », l’UE a accordé des périodes transitoires à la République tchèque et à la Slovénie (jusqu’à la fin de 2005), à Malte (fin 2006), à Chypre (fin 2007), à la Pologne et à la Slovaquie (fin 2008), ainsi qu’à l’Estonie, la Lettonie et la Lituanie (fin 2009) pour constituer les 90 jours de consommation de stocks pétroliers de sécurité prévus par la directive CEE 68/414 modifiée. Ces mesures transitoires se justifient en raison du coût élevé de constitution des stocks pétroliers et des capacités de stockage.

4-1-2-g) Enfin, sur le chapitre « **environnement** », l’UE a accordé un grand nombre de périodes transitoires, en raison du coût très élevé d’alignement sur l’acquis.

Toutefois, notamment à la demande de la France, l’UE a refusé les périodes transitoires qui auraient pu porter atteinte au fonctionnement du marché intérieur en faussant le jeu de la concurrence par du dumping environnemental. De surcroît, l’UE a opéré une distinction entre « installations existantes », qui ont pu bénéficier de périodes transitoires, et « installations nouvelles », qui devront se conformer à l’acquis dès l’adhésion ou aux dates prévues dans les directives concernées.

C’est sur la directive CE 91/271 relative au traitement des eaux résiduaires urbaines que l’UE a accordé les périodes transitoires les plus longues, compte tenu des investissements à réaliser : les plans de financement agréés ont intégré l’éligibilité de ces investissements au

Fonds de cohésion à partir de l'adhésion, tandis que les étapes intermédiaires d'alignement sur l'acquis ont privilégié une mise à niveau commençant par les grandes agglomérations. Tous ont obtenu une période transitoire pour s'aligner sur cette directive : Malte (2007), la Lituanie (fin 2009), la République tchèque et l'Estonie (fin 2010), Chypre (fin 2012), la Lettonie, la Hongrie, la Pologne, la Slovaquie et la Slovénie (fin 2015).

Tous les adhérents, sauf l'Estonie, ont obtenu de la fin de 2005 à la fin de 2009 pour atteindre les objectifs de valorisation et de recyclage de la directive CE 94/622 relative aux emballages et déchets d'emballages, les périodes transitoires ayant été calées sur celles dont bénéficiaient déjà certains membres actuels. Par ailleurs, huit adhérents, sauf la Slovénie et la Lettonie, ont obtenu des périodes transitoires, de la fin de 2004 à la fin de 2017, pour s'aligner sur la directive CE 2001/80 relative aux grandes installations de combustion.

Enfin, la Lettonie et la Pologne (jusqu'à la fin de 2010), ainsi que la Slovénie et la Slovaquie (fin 2011) ont obtenu des périodes transitoires pour appliquer la directive CE 96/61 relative à la prévention et à la réduction intégrées des pollutions. La France a veillé à ce que les adhérents se conforment bien au système de délivrance d'autorisation administrative de fonctionnement, après validation d'un plan de réduction des pollutions, cette directive s'inspirant en effet de la loi française de 1976 sur les installations classées.

4-1-3) Les périodes transitoires spécifiques accordées aux adhérents

Les périodes transitoires spécifiques ont été accordées aux adhérents en suivant également les conditions requises énumérées *supra* (point 4-1-2).

4-1-3-a) Les mesures transitoires concernant la République tchèque (Annexe V)

La République tchèque est l'un des pays adhérents qui a demandé le moins de mesures transitoires. Au total, en incluant les mesures horizontales évoquées *supra*, seules une douzaine de périodes transitoires très ciblées, relevant de 7 chapitres de l'acquis, figurent ainsi à l'annexe V de l'Acte d'adhésion. Deux d'entre elles peuvent être relevées :

Sur le chapitre « fiscalité », la République tchèque a notamment obtenu une dérogation permanente mais limitée, pour maintenir des droits d'accises réduits, mais non inférieurs à 50 % du taux ordinaire, aux productions d'eau-de-vie des petites distilleries destinées à la consommation privée et dans la limite annuelle de 30 litres d'alcool de fruits par producteur.

Sur le chapitre « énergie », Prague a obtenu une brève période transitoire, jusqu'au 31 décembre 2004, pour s'aligner sur l'acquis relatif à la libéralisation du marché du gaz.

Enfin, la République tchèque a obtenu un protocole (n° 2) annexé à l'Acte d'adhésion (cf. *infra*), sur la restructuration de son industrie sidérurgique.

4-1-3-b) Les mesures transitoires concernant l'Estonie (Annexe VI)

L'Estonie a obtenu plus d'une vingtaine de périodes transitoires, relevant de 9 chapitres de l'acquis énumérés à l'annexe VI de l'Acte d'adhésion. Outre les mesures horizontales évoquées *supra*, quatre séries de mesures transitoires peuvent être relevées :

Sur le chapitre « fiscalité », l'Estonie est la seule à avoir obtenu une période transitoire en matière de fiscalité directe, sur la directive CEE 90/435 (régime fiscal applicable aux sociétés mères et filiales d'Etats membres différents) : « *tant qu'elle perçoit un impôt sur les bénéfices distribués sans imposer les bénéfices non distribués, et au plus tard jusqu'au 31 décembre 2008, l'Estonie peut continuer d'appliquer cet impôt aux bénéfices distribués par des filiales estoniennes à leur société mère établie dans un autre Etat membre.* ».

Sur le chapitre « énergie », l'Estonie, qui constitue un marché isolé, est le seul pays candidat à avoir obtenu une période transitoire jusqu'à la fin de 2008 avant d'appliquer les dispositions de la directive relative à la libéralisation du marché de l'électricité.

Sur le chapitre « environnement », l'Estonie a obtenu une période transitoire lui permettant de faire valoir une exception géographique dans l'application de la directive « habitats » (CE 92/43) relative à la protection des lynx. La Commission fera rapport au Conseil en mai 2009 sur l'application de cette exception de chasse et pourra proposer d'y

mettre fin (le Conseil statuera à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission). Par ailleurs, l'Estonie a obtenu une déclaration commune des quinze Etats membres (déclaration n° 3 annexée à l'Acte final), relative à la chasse à l'ours brun, celle-ci pouvant être autorisée dans des circonstances spécifiques prévues par la directive « habitats ».

Enfin, plusieurs périodes transitoires ont été accordées sur les chapitres « énergie » et « environnement », sur la restructuration de l'industrie énergétique des schistes bitumineux. La déclaration n° 8 (annexée à l'Acte final) des quinze membres actuels et de l'Estonie sur le schiste bitumineux prend ainsi acte de la situation spécifique liée à la restructuration de ce secteur prévue jusqu'en 2012 et de la nécessité d'une ouverture graduelle du marché estonien de l'électricité. Compte tenu du caractère très polluant de cette industrie et de la lourdeur des investissements requis, l'Estonie a obtenu jusqu'à la fin de 2009 pour s'aligner sur la directive relative à la mise en décharge des déchets (CE 99/31) et jusqu'à fin 2015 sur la directive relative aux grandes installations de combustion (CE 88/609).

4-1-3-c) Les mesures transitoires concernant Chypre (Annexe VII)

Près d'une vingtaine de périodes transitoires ont été accordées à Chypre, relevant de 9 chapitres de l'acquis énumérés à l'annexe VII de l'Acte d'adhésion. Outre les mesures horizontales évoquées *supra*, deux périodes transitoires peuvent être cependant relevées :

Sur le chapitre « politique de la concurrence », Chypre a obtenu une brève période transitoire, jusqu'à la fin de 2005, pour mettre fin aux droits acquis résultant de ses régimes d'aides fiscales aux sociétés « offshore ». L'UE a ainsi obtenu de Chypre une réforme complète de son régime d'imposition des sociétés. La nouvelle législation chypriote s'est ainsi conformée au code de conduite communautaire de fiscalité des entreprises, tandis qu'un taux d'imposition uniforme, dans la fourchette autorisée par l'acquis, est désormais appliqué sans distinction aux sociétés nationales comme aux sociétés étrangères « offshore ».

Sur le chapitre « fiscalité », Chypre a notamment obtenu une période transitoire pour maintenir jusqu'à la fin de 2007 un taux zéro de TVA sur les produits pharmaceutiques et certains produits alimentaires. L'UE a refusé toute demande de dérogation permanente sur la 6^e directive TVA, qui aurait pu porter atteinte à l'objectif d'harmonisation fiscale dans l'UE élargie, et veillé à limiter le plus possible la durée et la portée des périodes transitoires.

Enfin, deux protocoles (n° 3 et n° 10) concernant Chypre sont annexés à l'Acte d'adhésion (cf. *infra*) : l'un sur les bases de souveraineté britanniques à Chypre et l'autre sur l'adhésion de l'île en l'absence de règlement politique entre Chypriotes grecs et turcs.

4-1-3-d) Les mesures transitoires concernant la Lettonie (Annexe VIII)

Plus d'une trentaine de périodes transitoires ont été accordées à la Lettonie, relevant de 10 chapitres de l'acquis énumérés à l'annexe VIII de l'Acte d'adhésion.

Outre les mesures horizontales évoquées *supra*, la Lettonie a notamment obtenu 8 périodes transitoires sur le chapitre « environnement », assorties de délais longs d'alignement sur l'acquis (en particulier jusqu'à fin 2015 pour s'aligner sur la directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine).

4-1-3-e) Les mesures transitoires concernant la Lituanie (Annexe IX)

Près de vingt-cinq périodes transitoires ont été accordées à la Lituanie, relevant de 10 chapitres de l'acquis énumérés à l'annexe IX de l'Acte d'adhésion.

Outre les mesures horizontales évoquées *supra*, deux protocoles (n° 4 et n° 5) concernant la Lituanie sont annexés à l'Acte d'adhésion (cf. *infra*) : l'un sur la fermeture de la centrale nucléaire d'Ignalina et l'autre relatif au transit des personnes entre Kaliningrad et les autres parties de la Fédération de Russie.

4-1-3-f) Les mesures transitoires concernant la Hongrie (Annexe X)

Plus de vingt-cinq périodes transitoires ont été accordées à la Hongrie, relevant de 9 chapitres de l'acquis énumérés à l'annexe X de l'Acte d'adhésion. Outre les mesures horizontales évoquées *supra*, cinq séries de mesures peuvent être cependant relevées :

Sur le chapitre « politique de la concurrence », la Hongrie a obtenu respectivement jusqu'à la fin de 2005, 2007 et 2011 pour mettre fin aux aides fiscales incompatibles avec l'acquis accordées aux sociétés « off-shore », à celles accordées par les autorités locales, ainsi qu'à celles accordées aux PME. De plus, la Hongrie a obtenu une période transitoire fixant le 1^{er} janvier 2000 comme date de référence pour la conversion en aides régionales à l'investissement, conformément à l'article 87 du traité CE, des régimes d'aides fiscales incompatibles avec l'acquis accordés aux grandes entreprises et à l'industrie automobile.

Sur le chapitre « agriculture », l'Acte d'adhésion confirme l'accord du 29 novembre 1993 entre la Communauté et la Hongrie relatif à la protection des dénominations de vins, par lequel la France et l'Italie renonçaient à l'utilisation des termes « Tokay » et « Tocai » à l'issue d'une période expirant le 31 mars 2007. En effet, un principe de base de l'acquis est de donner la primauté à la protection des indications géographiques d'origine sur d'autres types de désignation. La dénomination hongroise « Tokaj » renvoie ainsi à la région vinicole de Tokaj-Hegyalja, tandis que les dénominations « Tokay » et « Tocai » utilisés par certains vins français et italiens désignent des cépages particuliers (le Pinot gris et le « Tocai friulano »).

Sur le chapitre « transports », la Hongrie a notamment obtenu jusqu'à la fin de 2005 pour s'aligner sur l'acquis relatif à la taxation des poids lourds hongrois utilisant certaines infrastructures routières nationales, et jusqu'à la fin de 2008, et sous certaines conditions, pour s'aligner sur la directive CE 96/53 fixant les dimensions et poids maximaux autorisés pour certains véhicules routiers circulant dans la Communauté. Enfin, elle a obtenu jusqu'à la fin de 2006 avant d'accorder un accès illimité au réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF) en Hongrie aux entreprises ferroviaires établies dans un autre Etat membre.

Sur le chapitre « fiscalité », la Hongrie a notamment obtenu une dérogation permanente mais limitée, pour maintenir des droits d'accises réduits, mais non inférieurs à 50 % du taux ordinaire, aux productions d'eau-de-vie des petites distilleries destinées à la consommation privée et dans la limite annuelle de 50 litres d'alcool de fruits par producteur.

Enfin, sur le chapitre « union douanière », la Hongrie a obtenu une période transitoire jusqu'au 30 avril 2007 avant de s'aligner sur le tarif extérieur commun (TEC) à 6 % sur l'aluminium brut et s'est vu accorder un quota d'importation en provenance de pays tiers.

La France a été très vigilante sur ce chapitre. En l'occurrence, l'aluminium russe importé en Hongrie à un taux inférieur au TEC aurait pu fausser le jeu de la concurrence communautaire au détriment d'entreprises françaises. Alors que la Hongrie demandait un quota d'importation de 200 000 tonnes sur 3 ans à droits zéro, la France a obtenu que ce quota soit dégressif sur 3 ans (110 000, 70 000, 20 000 tonnes) et que le tarif douanier soit fixé à 2 % la première année et à 4 % les deux suivantes. Enfin, ce quota a été assorti d'une clause de surveillance douanière : l'aluminium brut importé dans ce cadre devra faire l'objet d'une consommation locale ou d'une transformation lui conférant l'origine communautaire.

4-1-3-g) Les mesures transitoires concernant Malte (Annexe XI)

Plus de trente-cinq périodes transitoires ont été accordées à Malte, relevant de 11 chapitres de l'acquis énumérés à l'annexe XI de l'Acte d'adhésion, ainsi qu'une clause de sauvegarde et deux protocoles, dont un comprenant une dérogation permanente. Outre les mesures horizontales évoquées *supra*, les mesures suivantes peuvent être relevées :

Sur le chapitre « libre circulation des personnes », les travailleurs maltais pourront circuler librement dès l'adhésion dans l'ensemble de l'UE, n'étant pas soumis à la période transitoire pouvant aller jusqu'à sept ans imposée aux autres adhérents (sauf à Chypre). En revanche, compte tenu de l'étroitesse de son marché du travail, Malte a obtenu une clause de sauvegarde qu'elle pourra invoquer pendant sept ans après l'adhésion, pour en suspendre l'accès aux travailleurs salariés communautaires en cas de perturbation.

Sur le chapitre « politique de la concurrence », Malte a obtenu jusqu'à la fin de 2008

pour mettre fin aux régimes d'aides fiscales incompatibles avec l'acquis accordées dans le cadre de la loi sur la promotion de l'environnement économique des affaires et jusqu'à la fin de 2011 pour éteindre celles accordées aux PME. Enfin, après de difficiles négociations, l'UE a accordé jusqu'à la fin de 2008 pour appliquer un dernier plan de restructuration des chantiers navals maltais, prévoyant l'octroi d'aides d'État de près d'un milliard d'euros.

C'est sur le chapitre « fiscalité » que les négociations ont été les plus difficiles, Malte obtenant *in fine* à Copenhague une période transitoire jusqu'au 1^{er} janvier 2010 pour continuer d'appliquer un taux zéro de TVA sur les produits alimentaires et pharmaceutiques. Malte souhaitait bénéficier de la dérogation permanente et illimitée accordée à l'Irlande et au Royaume-Uni (art. 28, § 1, de la 6^e directive TVA). La France et l'Allemagne ont cependant refusé d'augmenter les niches fiscales dérogatoires dans l'UE élargie susceptibles de créer des distorsions de concurrence et de porter atteinte à l'objectif d'harmonisation fiscale.

Malte a produit une déclaration unilatérale (déclaration n° 37 annexée à l'Acte final), indiquant qu'elle n'acceptait cette période transitoire qu'à condition que la dérogation britannico-irlandaise expire d'ici là. L'Union y a répondu dans la déclaration commune n° 21, par laquelle « *les Etats membres actuels soulignent que les déclarations annexées au présent Acte final ne peuvent être interprétées ou appliquées de façon contraire aux obligations des Etats membres découlant du traité et de l'Acte d'adhésion. Les Etats membres notent que la Commission souscrit pleinement à ce qui précède.* ». Malte devra donc bien s'aligner intégralement sur l'acquis relatif à la TVA à l'issue de cette période transitoire.

Sur le chapitre « environnement », Malte est le seul pays candidat à avoir obtenu une période transitoire jusqu'à la fin de 2008 sur la directive (CEE 79/409) relative aux oiseaux sauvages : ces oiseaux pourront continuer à être capturés à l'aide des filets traditionnels maltais, mais exclusivement à des fins de conservation en captivité.

Sur le chapitre « union douanière », Malte a obtenu une période transitoire jusqu'au 31 décembre 2008 avant de s'aligner sur le tarif extérieur commun (TEC) relatif à certains produits textiles. Un contingent tarifaire annuel d'importation de quatre produits textiles, en particulier de 1,2 million de mètres carrés de denim, a été ouvert à un tarif inférieur au TEC, mais rejoignant progressivement le TEC à la fin de 2008. Ce quota a été assorti d'une clause de surveillance douanière : le textile importé dans ce cadre devra faire l'objet d'une consommation locale ou d'une transformation lui conférant l'origine communautaire.

Enfin, Malte a obtenu deux protocoles (n° 6 et n° 7) annexés à l'Acte d'adhésion (cf. *infra*) relatifs l'un à l'acquisition de résidences secondaires et l'autre à l'avortement.

4-1-3-h) Les mesures transitoires concernant la Pologne (Annexe XII)

La Pologne est le pays adhérent qui a obtenu le plus de périodes transitoires (plus de quarante), relevant de 13 chapitres de l'acquis énumérés à l'annexe XII de l'Acte d'adhésion, auxquelles s'ajoute un protocole. Outre les mesures horizontales évoquées *supra*, cinq séries de périodes transitoires peuvent être relevées :

Sur le chapitre « politique de la concurrence », la Pologne a obtenu jusqu'à la fin de 2011 pour mettre fin aux aides fiscales incompatibles avec l'acquis accordées aux PME. Elle a obtenu une mesure transitoire fixant le 1^{er} janvier 2000 comme date de référence pour la conversion des régimes d'aides fiscales accordées aux grandes entreprises avant l'adhésion, mais incompatibles avec l'acquis, en aides régionales à l'investissement conformément à l'article 87 du traité CE (les aides seront limitées à 75 % des coûts d'investissements éligibles pour toute société ayant investi ou obtenu l'agrément pour une exemption fiscale au titre des régimes d'aides fiscales aux investissements avant le 1^{er} janvier 2000 et à 50 % après cette date). En outre, elle a obtenu une mesure transitoire pour la conversion en aides régionales à l'investissement des aides fiscales accordées à l'industrie automobile : les aides seront limitées à 30 % des coûts éligibles.

Par ailleurs, la Pologne a obtenu un protocole (n° 8) annexé à l'Acte d'adhésion relatif à

la restructuration de son industrie sidérurgique (cf. *infra*).

Sur le chapitre « transports », la Pologne a notamment obtenu jusqu'à la fin de 2010 et sous certaines conditions pour s'aligner sur la directive CE 96/53 fixant les dimensions et poids maximaux autorisés pour certains véhicules routiers circulant dans l'UE. En outre, elle a obtenu jusqu'à la fin de 2006 avant d'appliquer la directive CEE 91/440 modifiée relative au réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF) : jusqu'à cette date et sous réserve de certaines conditions, la Pologne n'ouvrira que 20 % de la capacité totale de son réseau aux entreprises ferroviaires établies dans un autre Etat membre.

Sur le chapitre « fiscalité », la Pologne a notamment obtenu une période transitoire jusqu'à fin 2007 pour appliquer un taux zéro de TVA sur les livres et périodiques.

Sur le chapitre « télécommunications et technologies de l'information », la Pologne a obtenu jusqu'à la fin de 2005 avant d'ouvrir ses services postaux à la concurrence.

Enfin, la Pologne a obtenu dix périodes transitoires sur le chapitre « environnement », soit le plus grand nombre accordé à un pays adhérent. Elle a également obtenu la période transitoire la plus longue jamais accordée de l'ensemble des négociations d'adhésion : pour les installations antérieures à 1987, la directive CE 2001/80 sur les grandes installations de combustion ne s'appliquera pas avant la fin de 2015 et fin 2017 pour les ordures.

4-1-3-i) Les mesures transitoires concernant la Slovénie (Annexe XIII)

La Slovénie a obtenu plus d'une vingtaine de périodes transitoires, relevant de 9 chapitres de l'acquis énumérés à l'annexe XIII de l'Acte d'adhésion. Outre les mesures horizontales évoquées *supra*, une série de mesures peut en particulier être relevée :

Sur le chapitre « politique sociale et emploi », la Slovénie a obtenu plusieurs périodes transitoires jusqu'à la fin de 2005 avant de s'aligner pleinement sur neuf directives (CE 98/24, CE 90/679, CE 93/88, CE 95/30, CE 97/59, CE 88/188, CE 96/94, CE 91/322) relatives à l'hygiène et à la sécurité sur les lieux de travail :

4-1-3-j) Les mesures transitoires concernant la Slovaquie (Annexe XIV)

La Slovaquie a obtenu près d'une vingtaine de périodes transitoires, relevant de 9 chapitres de l'acquis énumérés à l'annexe XIV de l'Acte d'adhésion. Outre les mesures horizontales évoquées *supra*, trois séries de mesures et un protocole peuvent être relevés

Sur le chapitre « politique de la concurrence », la Slovaquie a obtenu un mécanisme transitoire pour procéder à la conversion des aides fiscales incompatibles avec l'acquis bénéficiant au secteur de l'industrie automobile, en aides régionales à l'investissement au sens de l'article 87 du traité CE, avec un seuil maximum de 40 % du plafond des aides autorisées. Par ailleurs, la Slovaquie a obtenu pour une entreprise sidérurgique d'une région en reconversion proche de la frontière ukrainienne de ne mettre fin au régime actuel d'aides fiscales incompatibles avec l'acquis qu'au 31 décembre 2009 au plus tard.

Sur le chapitre « fiscalité », la Slovaquie a notamment obtenu une dérogation permanente mais limitée, pour maintenir des droits d'accises réduits, mais non inférieurs à 50 % du taux ordinaire, aux productions d'eau-de-vie des petites distilleries destinées à la consommation privée et dans la limite annuelle de 50 litres d'alcool de fruit par producteur.

Sur le chapitre « environnement », la Slovaquie a obtenu sept périodes transitoires, notamment jusqu'à la fin de 2006, pour appliquer la directive CEE 76/464 et ses « directives filles » relatives aux rejets de substances dangereuses dans les eaux de surface (3 installations concernées), ainsi que les directives CE 94/67 et CE 2000/76 relatives à l'incinération des déchets dangereux (18 installations concernées).

Enfin, la Slovaquie a obtenu un protocole (n° 9) annexé à l'Acte d'adhésion relatif à la clôture des unités 1 et 2 de la centrale nucléaire de Bohunice V 1 (cf. *infra*).

4-2) Le cadre budgétaire et agricole fixé au Conseil européen de Copenhague

Les articles 27 à 36, renvoyant à l'annexe XV de l'Acte d'adhésion :

- organisent l'application dès l'adhésion du système des ressources propres des

Communautés européennes aux nouveaux membres ;

– procèdent, par ajustement des perspectives financières, au transfert des crédits réservés à Berlin pour la participation des adhérents aux politiques communes, de la rubrique 8 (« élargissement ») vers les rubriques 1 (« agriculture »), 2 (« actions structurelles »), 3 (« politiques internes ») et 5 (« administration ») du budget communautaire, conformément à l'accord final sur le paquet budgétaire et agricole conclu à Copenhague ;

– organisent enfin l'extinction de l'éligibilité des dix adhérents aux programmes de préadhésion PHARE, ISBA et SAPARD.

4-2-a) L'accord franco-allemand de Bruxelles et le paquet de Copenhague

C'est l'accord franco-allemand sur la maîtrise de la dépense agricole dans l'UE élargie, intervenu en marge du Conseil européen de Bruxelles (24/25 octobre 2002), qui a ouvert la voie à l'accord de Copenhague sur le cadrage financier global de 2004 à 2006 pour l'adhésion de dix nouveaux membres. Sur cette base, le Conseil européen de Bruxelles a ainsi trouvé un accord sur un cadre financier de 39,3 milliards d'euros en CE (ce qui laissait *de facto* une marge à la Présidence danoise pour négocier avec les pays candidats), tout en encadrant la négociation du paquet final de Copenhague dans trois paramètres essentiels :

– **le respect des plafonds fixés à Berlin** pour les dépenses d'élargissement (rubrique 8) à **42,59 milliards d'euros de 2004 à 2006** (alors que les candidats demandaient 58 milliards d'euros, en ajoutant les dépenses 2002 et 2003 prévues initialement à Berlin sur la base d'une hypothèse d'adhésion de 6 pays en 2002) ;

– **le versement progressif des aides directes agricoles** aux nouveaux membres, **de 25 % du niveau en vigueur dans l'UE en 2004 à 100 % en 2013** (alors que les candidats voulaient réduire cette durée et recevoir 100 % des aides dès 2007) ;

– **le paiement de 100 % de leur contribution au budget communautaire dès l'adhésion**, sur la base d'une application intégrale de la décision « ressources propres » (alors que certains candidats auraient souhaité échanger un accord sur la progressivité des aides directes agricoles contre un étalement de leur contribution au budget communautaire), tout en laissant la possibilité de verser **une compensation budgétaire dégressive, afin qu'aucun nouveau membre ne se trouve contrebutateur net dès son adhésion.**

L'accord final de Copenhague entre l'UE-15 et les dix candidats, inscrit dans le tableau financier figurant à l'annexe XV de l'Acte d'adhésion, a respecté ces trois principes. Il a ainsi abouti à un **paquet global de 40,853 milliards d'euros en crédits d'engagements (CE) et 25,143 milliards d'euros en crédits de paiements (CP)**, assurant le financement de l'adhésion des dix nouveaux membres de 2004 à 2006. (Le tableau inscrit à l'annexe XV n'intègre cependant pas les compensations budgétaires ni la facilité de trésorerie, cf. *infra*).

Crédits d'engagements maximaux liés à l'élargissement pour dix nouveaux membres

En millions d'euros - Prix 1999

	2004	2005	2006
Rubrique 1 : agriculture	1 897	3 747	4 147
dont :			
1 a - Politique agricole commune	327	2 032	2 322
1 b - Développement rural	1 570	1 715	1 825
Rubrique 2 : Actions structurelles (écrêtement à 4 % du PIB)	6 070	6 907	8 770
dont :	3 453	4 755	5 948

Fonds structurels			
Fonds de cohésion	2 617	2 152	2 822
Rubrique 3 : Politiques internes et dépenses transitoires	1 457	1 428	1 372
dont :			
Politiques existantes	846	881	916
Facilité de sûreté nucléaire (Lituanie et Slovaquie)	125	125	125
Facilité de renforcement institutionnel	200	120	60
Facilité Schengen	286	302	271
Rubrique 5 : Dépenses administratives	503	558	612
Total maximal des CE (rubriques 1, 2, 3 et 5)	9 927	12 640	14 901

De 2004 à 2006, l'UE accordera ainsi aux dix adhérents : 9,791 milliards d'euros en CE pour l'agriculture et 21,747 milliards en CE pour la politique régionale.

4-2-b) Le volet agricole agréé à Copenhague (9,8 milliards d'euros en CE)

L'octroi des aides directes agricoles de la PAC aux dix adhérents a constitué la question la plus difficile des négociations. D'un côté, lorsque la Commission a proposé un versement progressif de 2004 à 2013, certains contributeurs nets ont rappelé que les perspectives financières de Berlin avaient exclu leur octroi aux candidats : les aides directes pour les quinze étaient destinées à compenser des baisses de prix agricoles, tandis que la plupart des candidats connaîtraient avec l'adhésion une hausse de leurs prix agricoles (du fait de l'alignement sur les prix communautaires) et n'avaient pas achevé leur restructuration agricole. De l'autre, les candidats demandaient 100 % des aides dès 2007, ce qui était budgétairement insoutenable et aurait ôté toute incitation à la restructuration.

La France a d'emblée plaidé en faveur de cet octroi progressif des aides directes agricoles, pour renforcer la PAC dans l'UE élargie et le modèle agricole européen, notamment à l'OMC, ainsi que par refus d'un élargissement qui aurait exclu les nouveaux membres de la principale politique commune et entériné une Europe à deux vitesses.

L'accord franco-allemand entériné à quinze au Conseil européen de Bruxelles a ainsi confirmé le versement des aides directes agricoles aux adhérents sur une base progressive (de 25 % en 2004 à 100 % en 2013), moyennant une stabilisation des dépenses de marché et des paiements directs à vingt-cinq (rubrique 1 a), de 2007 à 2013, au niveau du plafond de 2006 (45,306 milliards d'euros), majoré d'un taux d'inflation forfaitaire de 1 % par an. Ce montant résulte de l'addition du plafond de la rubrique 1 a pour l'UE-15 en 2006 et du plafond des aides prévu pour les dix adhérents en 2006.

*Versement progressif des aides directes agricoles aux dix adhérents
(en pourcentage du niveau de soutien en vigueur dans l'UE-15)*

2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
25 %	30 %	35 %	40 %	50 %	60 %	70 %	80 %	90 %	100 %

A la demande de plusieurs candidats, le Conseil européen de Copenhague a accordé la possibilité d'ajouter un **complément national aux aides directes agricoles** qui seront versées progressivement de 2004 à 2013 :

– **de 2004 à 2006**, ce complément national pourra être versé jusqu'à hauteur de 55 % des aides de l'UE-15 en 2004, de 60 % des aides en 2005 et de 65 % des aides en 2006, par

prélèvement d'une partie (20 % maximum) de l'enveloppe accordée par l'UE au titre du développement rural ;

– **à partir de 2007**, ce complément ne pourra plus provenir que du budget national de chaque nouveau membre qui souhaitera mettre en place ce système. Son niveau ne pourra pas excéder 30 % de plus que le niveau annuel des aides accordées par l'UE selon le calendrier de versement progressif agréé, et sans que le niveau de soutien ne puisse dépasser 100 % des aides dans l'UE. Cela permettra ainsi aux adhérents qui le souhaitent d'accorder plus vite, par leur complément national, un niveau de soutien équivalent à celui de l'UE-15.

Par ailleurs, dans le cadre du FEOGA-garantie, l'UE a accordé aux dix adhérents un système temporaire de soutien au développement rural, caractérisé notamment par un taux de cofinancement de projets dans les zones éligibles à l'objectif 1 des fonds structurels pouvant aller jusqu'à 80 %, ainsi que par le versement d'une prime annuelle aux exploitations de semi-subsistance, de 2004 à 2006, d'un montant de 1 000 Euro par exploitation ayant déposé un plan de développement, ce montant étant porté à 1 250 Euro en Pologne.

Enfin, l'UE a accordé les **quotas laitiers** suivants (en millions de tonnes par an) :

CY	CZ	EE	HU	LT	LV	MT	PL	SI	SK
Chypre	R. tchèque	Estonie	Hongrie	Lituanie	Lettonie	Malte	Pologne	Slovénie	Slovaquie
0,145	2,738	0,646	1,990	1,705	0,729	0,049	9,380	0,577	1,041

(Les tableaux qui suivent reprennent, par convention, les sigles utilisés internationalement par les nouveaux membres pour leur désignation abrégée : Chypre [CY], République tchèque [CZ], Estonie [EE], Hongrie [HU], Lituanie [LT], Lettonie [LV], Malte [MT], Pologne [PL], Slovénie [SI], Slovaquie [SK]. Ces sigles ont été inscrits à l'annexe II.)

4-2-c) Les aides structurelles de la politique régionale (21,75 milliards en CE)

Cet élargissement va voir un accroissement des disparités de développement régional dans l'Union, le PIB des nouveaux membres étant significativement inférieur à la moyenne communautaire de l'UE-15, en dépit du dynamisme économique et du rattrapage observé depuis la transition à l'économie de marché dans huit des dix adhérents.

L'acquis relatif à la politique régionale sera ainsi étendu aux dix nouveaux membres dès l'adhésion. **Tous seront éligibles au Fonds de cohésion**, tandis que **38 régions seront éligibles à l'objectif 1** des fonds structurels (régions en retard de développement, au PIB inférieur à 75 % de la moyenne communautaire), **sauf Chypre, Prague et Bratislava**.

*PIB par habitant des 10 adhérents au regard de la moyenne UE-15
(En parité de pouvoir d'achat. Moyenne 1997-1999 du PIB de l'UE-15 = 100. Source : Eurostat 2002)*

CY	CZ	EE	HU	LT	LV	MT	PL	SI	SK
Chypre	R. tchèque	Estonie	Hongrie	Lituanie	Lettonie	Malte	Pologne	Slovénie	Slovaquie
83,8	60,3	37,1	48,5	33,9	28,2	54,7	38,2	66,8	48,1

La répartition des crédits d'engagements fixés à Copenhague pour les dix adhérents au titre des fonds structurels a été inscrite à l'annexe II (adaptations techniques), entre :

2004	28	175	16	155	35	20	12	443	65	63
2005	5	92	3	28	6	3	27	550	18	11
2006	5	92	3	28	6	3	27	450	18	11
Totaux	38	359	22	211	47	26	66	1 443	101	85

– **une compensation budgétaire dégressive de 987 millions d’euros de 2004 à 2006** (art. 29 de l’Acte d’adhésion) pour Chypre, la République tchèque, Malte et la Slovénie qui, sans cela et vu le niveau de leur PIB au regard de la moyenne communautaire, auraient risqué d’être contributeurs nets dès l’adhésion.

Répartition des compensations budgétaires : 4 bénéficiaires

En millions d’euros. - Prix 1999

	CHYPRE	RÉPUBLIQUE tchèque	MALTE	SLOVÉNIE
2004	69	125	38	30
2005	119	178	66	66
2006	112	85	63	36
Totaux	300	388	167	132

4-2-e) Les trois facilités de transition spécifiques

Le Conseil européen de Copenhague a enfin entériné le principe de trois facilités spécifiques de 2004 à 2006, pour répondre à des besoins précis des nouveaux membres :

– une **facilité de renforcement institutionnel**, dénommée « facilité transitoire » (art. 34 de l’Acte d’adhésion), dotée de **380 millions d’euros en CE de 2004 à 2006** et destinée à poursuivre le renforcement des capacités administratives des dix nouveaux membres en prenant le relais des actions financées jusque-là sur les crédits de préadhésion PHARE (l’arrêt des engagements au titre de PHARE, ISPA et SAPARD a été fixé au 31 décembre 2003 aux articles 32, 33 et 34 de l’acte d’adhésion). La France a obtenu que cette facilité couvre les domaines de la justice et des affaires intérieures (notamment les contrôles aux frontières extérieures, le renforcement du système judiciaire et la lutte contre la corruption), la sécurité alimentaire et la protection des intérêts financiers de la Communauté ;

– une « **facilité Schengen** » (art. 35 de l’Acte d’adhésion), **dotée de 858,1 millions d’euros de 2004 à 2006** et destinée à renforcer les contrôles que les adhérents devront assurer aux futures frontières extérieures de l’UE, ainsi que l’application dès l’adhésion des dispositions de l’acquis de Schengen figurant à l’annexe I de l’Acte d’adhésion (cf. *supra*). Cette facilité ne concerne que les sept adhérents qui auront à gérer une frontière extérieure terrestre de l’UE dès l’adhésion (tous sauf la République tchèque, Chypre et Malte) ;

Répartition de la facilité Schengen : sept bénéficiaires

En millions d’euros. - Prix 1999

	ESTONIE	HONGRIE	LITUANIE	LETONIE	POLOGUE	SLOVÉNIE	SLOVAQUIE
2004	22,9	49,3	44,78	23,7	93,34	35,64	15,94
2005	22,9	49,3	61,07	23,7	93,33	35,63	15,93

2006	22,9	49,3	29,85	23,7	93,33	35,63	18,93
Totaux	68,7	147,9	135,7	71,1	280	106,9	47,8

– une **facilité nucléaire de 375 millions d’euros de 2004 à 2006** (cf. *infra* protocoles n^{os} 4 et 9 annexés à l’Acte d’adhésion) pour le démantèlement des centrales nucléaires d’Ignalina en Lituanie (285 millions) et Bohunice V 1 en Slovaquie (90 millions).

4-2-f) Le coût réel du paquet de Copenhague

En réalité, le coût total du paquet de Copenhague est plus élevé que les montants inscrits à l’annexe XV de l’Acte d’adhésion. En effet, la date d’adhésion que les candidats espéraient voir fixée au 1^{er} janvier 2004 a été *in fine* arrêtée au 1^{er} mai 2004, sur proposition de la Présidence danoise, afin de laisser un délai réaliste pour procéder aux ratifications dans les vingt-cinq Etats concernés après la signature du traité à Athènes le 16 avril 2003.

Pour autant, dans le cadre de l’accord global, l’Union a accordé aux dix adhérents de recevoir néanmoins les douze mois de dépenses prévues pour 2004, mais de n’acquitter leurs contributions au budget communautaire qu’à compter du 1^{er} mai, soit seulement huit mois de contributions en 2004. Cela se traduit par une perte de recettes communautaires estimée à 1,6 milliard d’euros, n’apparaissant pas dans la partie « dépenses » fixée à Copenhague. Ce mécanisme est inscrit à l’article 28 de l’Acte d’adhésion.

En ajoutant cet allègement de contribution au total des engagements, **le « paquet final » peut donc être évalué à près de 42,5 milliards d’euros**, atteignant *de facto* le plafond des dépenses pour l’élargissement fixé à Berlin, à 42,59 milliards pour 2004 à 2006.

De même, le montant prévu des crédits de paiements que recevront les dix adhérents sera en réalité supérieur aux 25,1 milliards d’euros fixés à Copenhague pour 2004 à 2006. En effet, cette enveloppe n’intègre pas les paiements qui seront effectués sur cette période au titre de l’achèvement des programmes de préadhésion PHARE, ISPA et SAPARD engagés avant le 31 décembre 2003 (art. 32 et 33 de l’Acte d’adhésion).

Le montant des paiements dont devraient bénéficier les dix adhérents s’obtient en retirant les dépenses administratives (1,7 milliard de 2004 à 2006, relevant de la rubrique 5 des perspectives financières, qui constituent des dépenses non réparties) de l’enveloppe des paiements fixée à Copenhague (25,1 milliards), et en y ajoutant « l’extinction » des crédits de préadhésion (1,9 milliard en 2004 ; 1,6 milliard en 2005 ; 976 millions en 2006).

Au total, les dix adhérents devraient ainsi recevoir 27,875 milliards d’euros de crédits de paiements de 2004 à 2006. Cette somme doit être distinguée de leurs soldes nets, compte tenu de leur contribution au budget communautaire (cf. *infra*).

4-3) Les clauses de sauvegarde (art. 37 à 42 de l’Acte d’adhésion)

La mise en place du suivi des engagements d’application effective de l’acquis communautaire pris par les pays candidats dans les négociations a précédé le débat qui a abouti à l’insertion de clauses de sauvegarde dans l’Acte d’adhésion.

C’est à l’initiative de la France que le Conseil « affaires générales » du 10 juin 2002 a adopté des conclusions, endossées par le Conseil européen de Séville, demandant à la Commission d’**assurer un suivi vigilant de la reprise de l’acquis par les futurs membres** dans deux domaines touchant à la sécurité des personnes : **la sécurité alimentaire**, ainsi que **la justice et les affaires intérieures**. Les conclusions du Conseil du 10 juin 2002 ont ainsi précisé les points qui devraient faire l’objet d’une vigilance particulière :

- a)** S’agissant de l’acquis vétérinaire et phytosanitaire de la PAC :
 - la prévention et la lutte contre l’encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) ;
 - le bon fonctionnement des contrôles vétérinaires aux frontières extérieures ;
 - la mise aux normes des établissements traitant de produits animaux (abattoirs, etc.) ;
- b)** S’agissant de la justice et des affaires intérieures :

- le contrôle des frontières extérieures et de l'immigration illégale ;
- la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment d'argent et la corruption ;
- l'efficacité du fonctionnement du système judiciaire.

Le Conseil a notamment invité l'office alimentaire et vétérinaire (OAV) à effectuer des inspections régulières dans les pays adhérents. Sur la base des conclusions du Conseil, la Commission a proposé, dans son rapport d'ensemble d'octobre 2002 qui recommandait la conclusion des négociations avec dix candidats estimant qu'ils seraient prêts en 2004, d'insérer des clauses de sauvegarde dans l'Acte d'adhésion, en s'inspirant de celles figurant dans le traité d'adhésion de l'Autriche, la Finlande et la Suède.

4-3-a) Portée des clauses de sauvegarde insérées dans l'Acte d'adhésion

En réalité, l'Acte d'adhésion comporte **trois clauses de sauvegarde** :

- **une clause de sauvegarde économique générale** (art. 37), susceptible d'être invoquée tant par les actuels que les nouveaux membres. Elle vise d'abord à rassurer les dix adhérents et à leur permettre, le cas échéant, d'atténuer dans certains secteurs ou certaines régions les conséquences d'un choc économique ou concurrentiel trop rude lié à l'adhésion. Pour les membres actuels, cette clause vise surtout à prévenir les distorsions de concurrence transfrontalières ;

- **deux clauses de sauvegarde spécifiques**, portant l'une sur la protection du fonctionnement du **marché intérieur** au sens large (art. 38) et l'autre sur la reconnaissance mutuelle des **décisions de justice en matière civile et pénale** (art. 39), les deux pouvant être invoquées en cas de manquements graves d'un nouveau membre aux engagements souscrits de reprise de l'acquis.

Les clauses spécifiques couvrent donc la totalité de l'acquis relevant du marché intérieur et notamment, au-delà des quatre libertés, la sécurité alimentaire. Elles assurent aussi la protection du fonctionnement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice de l'UE.

Il s'agissait, d'une part, de pouvoir prendre les mesures appropriées, notamment en cas de crise sanitaire ou alimentaire ou de manquement grave aux obligations découlant de l'acquis (fermeture temporaire ou définitive d'établissements de transformation de produits animaux ou de postes d'inspection vétérinaire ou phytosanitaire frontaliers non conformes, suspension de la libre circulation de produits animaux, contrôles à destination, etc.).

Il s'agissait aussi, d'autre part, de pouvoir suspendre temporairement la reconnaissance mutuelle des décisions de justice en matière civile (titre IV du traité CE) et en matière pénale (titre VI du traité sur l'Union européenne) en cas de manquements graves au regard de normes essentielles (libertés publiques, fonctionnement judiciaire, liberté d'entreprise, corruption). C'est à la demande de la France que la portée de la clause de sauvegarde de l'article 39 a été étendue à la coopération judiciaire en matière civile.

4-3-b) Durée, déclenchement et proportionnalité des mesures de sauvegarde

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

Les deux clauses de sauvegarde spécifiques pourront même être invoquées avant l'adhésion, pour produire leurs effets dès le premier jour en cas de manquements graves. Les mesures de sauvegarde adoptées dans ce cadre pourront, le cas échéant, être appliquées au-delà de cette période de trois ans. Les articles 38 et 39 de l'Acte d'adhésion précisent bien que le recours aux deux clauses de sauvegarde spécifiques est directement lié aux procédures de suivi des engagements pris par les dix futurs membres dans les négociations : *« la clause de sauvegarde peut être invoquée avant même l'adhésion sur la base de constatations faites dans le cadre du suivi et entrer en vigueur dès le premier jour de l'adhésion. Les mesures sont maintenues pendant la durée strictement nécessaire et, en tout état de cause, sont levées lorsque l'engagement correspondant est rempli. »*

Qu'il s'agisse de la clause générale de sauvegarde économique ou des deux clauses

spécifiques, c'est la Commission qui détermine dans tous les cas la nature des mesures de sauvegarde, leur proportionnalité, ainsi que leurs conditions et modalités d'application et d'abrogation. La clause générale de sauvegarde économique n'est invocable que par les Etats membres actuels ou nouveaux, tandis que la mise en jeu des deux clauses spécifiques pourra résulter soit d'une demande d'un actuel Etat membre soit de la Commission elle-même, sur la base des rapports de suivi des engagements pris par les nouveaux membres.

Il peut être relevé que rien n'est dit sur le rétablissement de contrôles aux frontières dans le cas des deux clauses de sauvegarde spécifiques, notamment celle relative à la protection du marché intérieur, ce qui laisse donc cette possibilité ouverte, alors qu'elle est explicitement proscrite dans le cas de la clause générale de sauvegarde économique.

Enfin, les articles 38 et 39 de l'Acte d'adhésion relatifs aux clauses spécifiques précisent que « *la Commission peut adapter les mesures arrêtées en fonction de la mesure dans laquelle le nouvel Etat membre concerné remplit ses engagements. La Commission informera le Conseil en temps utile avant d'abroger les mesures de sauvegarde et elle prendra dûment en compte les observations éventuelles du Conseil à cet égard.* ».

4-3-c) Déclarations annexées à l'Acte final sur les clauses de sauvegarde

Inquiets des modalités de déclenchement des clauses de sauvegarde, six des dix futurs membres (l'Estonie, la République tchèque, la Lituanie, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie) ont émis une déclaration conjointe (n° 22) à l'Acte final, pour rappeler, d'une part, que les mesures de sauvegarde ne pouvaient pas être utilisées pour couvrir d'autres obligations que celles découlant de leur adhésion et, d'autre part, leur souhait de pouvoir être entendus avant que la Commission ne décide de mesures de sauvegarde les concernant.

Par une déclaration unilatérale (n° 38), la Pologne a, quant à elle, fait part de son intention de recourir à la clause de sauvegarde économique générale en cas de perturbation de « *la compétitivité des producteurs polonais de fruits à baies, de cerises aigres et de pommes* » qui résulterait de l'application du tarif douanier commun.

La Commission y a répondu par la déclaration (n° 43) : « *Avant de décider s'il convient d'appliquer ou non les clauses de sauvegarde relatives au marché intérieur et à la justice et aux affaires intérieures, la Commission des Communautés européennes entendra les avis et positions du ou des Etats membres qui seront directement touchés par ces mesures et en tiendra dûment compte. La clause de sauvegarde économique générale couvre également l'agriculture. (...). Compte tenu des problèmes particuliers du secteur agricole en Pologne, les mesures prises par la Commission, au titre de la clause de sauvegarde économique générale, afin d'éviter toute perturbation sur le marché peuvent comporter des systèmes de surveillance des flux commerciaux entre la Pologne et d'autres Etats membres.* »

4-3-d) Les articles 40 à 42 de l'Acte d'adhésion

Ces trois articles organisent l'articulation entre les périodes transitoires accordées aux annexes V à XIV et les clauses de sauvegarde. Ainsi, l'article 40 précise que la mise en œuvre des dispositions de l'acquis faisant l'objet de périodes transitoires dans les dix adhérents ne pourra pas entraîner de contrôles aux frontières entre Etats membres pendant cette durée. Les articles 41 et 42 permettront quant à eux, s'agissant des règles de la PAC et de l'acquis vétérinaire et phytosanitaire, d'ajuster les dispositions transitoires à la réalité des progrès accomplis dans les nouveaux membres, soit par de nouvelles périodes transitoires limitées, par exemple sur la mise aux normes des établissements de transformation de produits animaux, soit par la levée des restrictions prévues aux annexes V à XIV évoquées *supra* (étiquetage spécial, commercialisation sur le seul marché local) pour les établissements qui se conformeraient plus rapidement que prévu à l'acquis.

5. Mise en œuvre de l'Acte et dispositions finales

(art. 43 à 62)

La cinquième et dernière partie de l'Acte d'adhésion ne contient que des dispositions d'application. Elle rappelle, dans son article 60 que « *les annexes I à XVIII, leurs appendices et les protocoles 1 à 10 joints au présent acte en font partie intégrante.* ».

6. *Les 10 protocoles annexés à l'Acte d'adhésion*

Certaines questions spécifiques sont traitées dans ces 10 protocoles :

6-1) Le protocole n° 1, sur les modifications apportées aux **statuts de la Banque européenne d'investissement (BEI)**, apporte les adaptations liées à l'élargissement, notamment en fixant le montant de la participation des 10 nouveaux membres à son capital et en modifiant la composition du conseil d'administration.

6-2) Les protocoles n° 2 et n° 8, relatifs respectivement à la **restructuration des industries sidérurgiques tchèque et polonaise**, précisent les conditions dans lesquelles, « *nonobstant les articles 87 et 88 du traité CE* », les aides d'Etat accordées de 1997 à 2003 respectivement à trois entreprises tchèques et huit entreprises polonaises, énumérées aux annexes 1 des protocoles, « *sont reconnues comme compatibles avec le marché commun.* ».

En contrepartie d'un accord pour l'octroi d'aides d'Etat, l'UE a fixé un cadre très exigeant : limitation du nombre d'entreprises concernées, arrêt du paiement d'aides d'Etat à la restructuration à la date d'adhésion, achèvement de la restructuration du secteur d'ici le 31 décembre 2006, réduction des capacités de production sur la base des plans individuels de restructuration des entreprises examinés par le Conseil et destinés à relever la productivité, à rééchelonner l'endettement et à atteindre la viabilité d'ici la fin de 2006.

Les engagements pris feront l'objet d'un suivi très strict par la Commission. Tout manquement conduira à l'annulation pure et simple des dispositions des protocoles et la Commission prendra alors « *les mesures appropriées en vue d'exiger des entreprises concernées qu'elles remboursent toute aide accordée en violation des conditions prévues.* ».

6-3) Le protocole n° 3, sur les **zones de souveraineté du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord à Chypre**, procède à une modification des exclusions d'application de l'acquis dont bénéficiaient dans le traité CE les zones de souveraineté britannique à Chypre d'Akrotiri et de Dhekelia, qui abritent deux bases militaires, conformément aux dispositions du traité d'adhésion du Royaume-Uni.

Ces zones représentent 3 % du territoire Chypriote, mais ne constituent pas des bases militaires sur toute leur superficie. Plusieurs milliers de chypriotes y résident et y travaillent, tandis qu'aucune restriction n'existe à la circulation entre ces zones et le reste du territoire chypriote. Du fait de l'adhésion de Chypre, le protocole organise l'application des dispositions de l'acquis découlant de l'Acte d'adhésion dans ces deux zones, notamment en matière fiscale, douanière, commerciale et de contrôles aux frontières extérieures vis-à-vis de ressortissants de pays tiers, de façon à éviter toutes les distorsions qui auraient pu sinon se produire. En revanche, les franchises douanières et exonérations fiscales pour les forces militaires des bases britanniques et le personnel civil les accompagnant sont maintenues.

6-4) Les protocoles n° 4 et n° 9, respectivement sur la **centrale nucléaire d'Ignalina en Lituanie** et sur l'**unité 1 et l'unité 2 de la centrale nucléaire de Bohunice V1 en Slovaquie**, précisent les conditions du démantèlement de ces unités non modernisables, héritées de la technologie soviétique. Bien que la sûreté nucléaire soit une compétence propre des Etats membres ne relevant pas de l'acquis, l'Union a utilisé le levier des négociations d'adhésion pour obtenir la fermeture de ces unités, suivant les conclusions de plusieurs Conseils européens, celles d'Helsinki (décembre 1999) ayant notamment rappelé, lors de la décision d'ouverture des négociations d'adhésion avec la Lituanie et la Slovaquie, qu'il importait « *d'assurer un niveau élevé de sûreté nucléaire en Europe centrale et orientale.* ».

Après de difficiles négociations, la Lituanie s'est engagée à fermer l'unité 1 de la

centrale d'Ignalina avant 2005 et l'unité 2 au plus tard le 31 décembre 2009. En plus d'un soutien de 165 millions d'euros déjà accordé sur crédits PHARE 2000-2006, l'UE versera ainsi 285 millions d'euros de 2004 à 2006. Le protocole n° 4 reconnaît « *que le déclassement de la centrale nucléaire d'Ignalina est une entreprise de longue haleine et qu'il représente pour la Lituanie une charge financière exceptionnelle sans proportion avec sa taille et sa capacité économique* », qui se poursuivra au-delà des actuelles perspectives financières et pour lequel l'Union accordera un soutien « *adéquat en moyenne* », n'ayant pas non plus souhaité accorder un « droit de tirage » incontrôlé sur les prochaines perspectives financières.

En plus d'un soutien de 150 millions d'euros déjà accordé sur crédits PHARE 2000-2006, l'Union a accordé 90 millions d'euros de 2004 à 2006 pour le démantèlement des unités 1 et 2 de Bohunice V1. La Slovaquie s'est en échange engagée à fermer l'unité 1 le 31 décembre 2006 au plus tard et l'unité 2 le 31 décembre 2008 au plus tard.

6-5) Le protocole n° 5 sur le transit des personnes par voie terrestre entre la région de Kaliningrad et les autres parties de la Fédération de Russie résulte de négociations délicates entre l'UE, la Fédération de Russie et la Lituanie. Il a pour objet de traiter les conséquences, au regard de l'acquis de Schengen, de l'enclavement de l'Oblast de Kaliningrad qui résultera de l'élargissement de l'Union européenne le 1^{er} mai 2004.

Ce protocole confirme l'accord entre l'UE et la Fédération de Russie en matière de transit des personnes entre Kaliningrad et le reste de la Fédération. Il se traduira par un règlement du Conseil portant création d'un document facilitant le transit (FTD) et d'un document facilitant le transit ferroviaire (FRTD) que la Lituanie devra mettre en œuvre, les ressortissants de la Fédération de Russie restant en effet soumis à l'obligation de visa lors du franchissement des frontières extérieures de l'UE.

L'article 1^{er} du protocole confirme que ces dispositions n'auront pas pour effet « *de retarder ni d'empêcher la pleine participation de la Lituanie à l'acquis de Schengen* », notamment de son entrée ultérieure dans l'espace Schengen. L'article 2 confirme que « *la Communauté aide la Lituanie à gérer le transit des personnes entre la région de Kaliningrad et les autres parties de la Fédération de Russie et supporte notamment le surcoût éventuel de la mise en œuvre des dispositions spécifiques de l'acquis prévues à cet effet* ». Ainsi, 12 millions d'euros sur crédits PHARE 2003 ont été déjà approuvés pour préparer la Lituanie à délivrer le FTD et le FRTD à brève échéance. L'UE s'est enfin engagée à reporter après l'adhésion de la Lituanie toute autre décision sur le transit des ressortissants de Kaliningrad vers la Fédération de Russie et à y procéder à l'unanimité, sur proposition de la Commission.

6-6) Le protocole n° 6, relatif à l'acquisition de résidences secondaires à Malte, résulte des négociations sur le chapitre « libre circulation des capitaux ». Compte tenu de sa spécificité géographique (316 km²), démographique (densité supérieure à 1 200 habitants au km²), ainsi que du nombre très limité de résidences et de terrains disponibles à des fins de construction, Malte est le seul des dix adhérents à avoir obtenu non pas une période transitoire mais une dérogation permanente, sur le modèle dont bénéficie déjà le Danemark, qui lui permettra de maintenir des restrictions aux acquisitions de résidences secondaires des ressortissants communautaires n'ayant pas résidé légalement à Malte cinq ans au moins. Au-delà de la condition de résidence, la procédure d'autorisation d'acquisition prévue par la législation maltaise devra respecter des principes de non-discrimination et de transparence.

6-7) Le protocole n° 7, sur l'avortement à Malte, s'inspirant du protocole similaire accordé à l'Irlande lors de son adhésion, stipule que « *rien, dans le traité sur l'Union européenne, ni dans les traités instituant les Communautés européennes, ni dans les traités ou les actes modifiant ou complétant ces traités, n'affecte l'application, sur le territoire de Malte, de la législation nationale relative à l'avortement.* ».

6-8) Le protocole n° 10, sur Chypre, organise juridiquement les conditions d'adhésion de l'île divisée, en l'absence de règlement du conflit politique entre Chypriotes grecs et turcs.

C'est à Helsinki (décembre 1999), dans le cadre d'un accord global comprenant la reconnaissance du statut de candidat à la Turquie, que le Conseil européen, tout en rappelant sa préférence pour l'adhésion d'une île réunifiée, a levé le préalable du règlement politique pour l'adhésion. En dépit d'un soutien résolu apporté par l'Union au plan de paix proposé par le Secrétaire général des Nations unies, ainsi que d'ultimes tentatives de médiation après le Conseil européen de Copenhague, force a été de constater que la partie chypriote turque n'a pas accepté *in fine*, à La Haye le 12 mars 2003, la troisième version du plan de paix de M. Kofi Annan, ne laissant pas d'autre choix à l'Union que d'appliquer les conclusions d'Helsinki, confirmées et précisées à Copenhague.

Le protocole n° 10 (4 articles), réaffirme ainsi que les vingt-cinq parties au traité d'adhésion « *sont attachées à un règlement global de la question chypriote, conforme aux résolutions pertinentes du Conseil de sécurité des Nations unies, et qu'elles appuient vigoureusement les efforts déployés par le Secrétaire général des Nations Unies* ». Il constate « *que la question chypriote n'a pas encore pu faire l'objet d'un règlement global* ». L'article 1^{er} précise donc que « *l'application de l'acquis est suspendue dans les zones de la République de Chypre où le gouvernement de la République de Chypre n'exerce pas un contrôle effectif* ».

De jure, c'est donc l'ensemble du territoire de l'île qui va adhérer à l'Union avec la République de Chypre, qui est la seule internationalement reconnue, la Communauté internationale, à l'exception de la Turquie, n'ayant en effet jamais reconnu « la République turque de Chypre Nord ». *De facto*, avec la clause de suspension de l'acquis, ce n'est que la partie de l'île où le gouvernement de la République de Chypre exerce un contrôle effectif qui va rejoindre l'Union. En cas de règlement politique ultérieur, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, décidera de la levée de la suspension de l'acquis.

Le protocole laisse deux portes ouvertes. Il ménage la perspective d'une réunification ultérieure de l'île en rappelant, d'une part, que « *rien dans le présent protocole n'empêche l'adoption de mesures visant à favoriser le développement économique des zones visées à l'article premier* » (art. 3). D'autre part, il ajoute (art. 4) : « *En cas de règlement, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, décide des adaptations des conditions relatives à l'adhésion de Chypre à l'Union européenne auxquelles il conviendrait de procéder pour tenir compte de la communauté chypriote turque* ».

7. L'Acte final et les 44 déclarations

L'Acte final, également signé à Athènes le 16 avril 2003, récapitule et authentifie l'ensemble des textes contenus dans le traité. Enfin, 44 déclarations, de portée interprétative ou politique, y sont annexées, dont on retiendra, parmi celles non encore citées :

– la **déclaration commune** (n° 1) « **Une seule Europe** », signée par les vingt-cinq membres actuels et nouveaux, affirme le caractère « *continu, inclusif et irréversible* » du processus d'élargissement, en particulier à l'égard de la Bulgarie, de la Roumanie et de la candidature de la Turquie. Elle rappelle ainsi que « *l'objectif d'accueillir la Bulgarie et la Roumanie en tant que nouveaux Etats membres de l'Union européenne en 2007* » ;

Elle ajoute : « *notre vœu commun est de faire de l'Europe un continent de démocratie, de liberté, de paix et de progrès. L'Union restera déterminée à éviter de nouvelles lignes de démarcation en Europe et à promouvoir la stabilité et la prospérité à l'intérieur de ses nouvelles frontières et au-delà de celles-ci. (...) Notre but est Une seule Europe* » ;

– la **déclaration** (n° 4) **austro-tchèque** sur la mise en œuvre de leur accord bilatéral, dit « de Melk », sur la **centrale nucléaire tchèque de Temelin** (à Copenhague, il a été refusé d'en faire un protocole à l'Acte d'adhésion, pour ne pas créer de compétence communautaire

par ce biais, la sûreté nucléaire étant une compétence nationale) ;

– la **déclaration unilatérale** (n° 35) de **Malte sur la neutralité**, où Malte « affirme son engagement en faveur de la PESC » et « confirme que sa participation à la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne n'affecte pas sa neutralité. » ;

– la **déclaration unilatérale** (n° 39) de **la Pologne sur la moralité publique**, par laquelle la Pologne « comprend que rien dans les dispositions du traité sur l'Union européenne et les traités instituant la Communauté européenne, ni dans les dispositions des traités modifiant ou complétant ces traités n'empêche l'Etat polonais de réglementer les questions revêtant une importance morale et celles liées à la protection de la vie humaine. ».

Ce sont essentiellement les déclarations unilatérales de la Pologne sur la moralité publique et de Malte sur la fiscalité qui ont suscité une **contre-déclaration** (n° 21) **des quinze actuels Etats membres**, rappelant que « les déclarations attachées à cet Acte Final ne peuvent pas être interprétées ou appliquées dans un sens contraire aux obligations des Etats membres découlant du Traité et de l'Acte d'Adhésion. Les actuels Etats membres notent que la Commission souscrit pleinement à cette position. ».

III. - Conclusions

En demandant au Parlement d'approuver le projet de loi autorisant la ratification du traité signé le 16 avril 2003 à Athènes, le Gouvernement souligne la portée historique de cet accord élargissant l'Union européenne à dix nouveaux membres. En effet, ce traité scelle l'extension, à l'échelle du continent européen, du projet et des valeurs portés par les « solidarités de fait » des pères fondateurs des Communautés européennes.

La France, tout au long des négociations d'adhésion, a plaidé non pas simplement en faveur de l'élargissement de l'UE, mais en faveur d'**un élargissement « réussi »**.

L'équilibre atteint à Copenhague et scellé à Athènes permet à la fois de traduire concrètement à l'égard des dix adhérents le principe fondamental de « solidarité communautaire », tout en assurant la poursuite de l'approfondissement de la construction européenne auquel, en tant que membre fondateur, la France est particulièrement attachée.

A. - Le traité d'Athènes traduit une conception exigeante de l'application de l'acquis communautaire par les dix futurs membres, qui répond aux intérêts de la France et de l'Union européenne.

Le 1^{er} mai 2004, l'UE gagnera 738 592 km² et plus de 75 millions d'habitants. L'Union à vingt-cinq confortera ainsi sa stature mondiale, en s'étendant sur 3 929 712 km² et en comptant plus de 453 millions d'habitants, représentant un PIB de plus de 9 230 milliards d'euros.

Cet élargissement à dix pays connaissant une croissance économique soutenue va accroître la dynamique du marché unique de l'UE et constituer un moteur durable de croissance et d'emploi, dans un espace démocratique étendu de paix et de stabilité.

Près de 1 500 entreprises françaises sont déjà implantées dans les dix pays adhérents, employant plus de 275 000 personnes, dans des secteurs aussi stratégiques que l'agroalimentaire, la grande distribution, l'automobile, l'industrie chimique et pharmaceutique, l'eau et l'environnement, l'énergie ainsi que les services. La France a notamment conforté sa place en Pologne, où elle est le premier investisseur étranger depuis l'an 2000. De surcroît, les besoins d'équipement des dix nouveaux membres, notamment s'agissant d'infrastructures de transports et d'environnement, seront soutenus par les crédits d'actions structurelles de l'Union européenne, ce qui permettra aux entreprises françaises de participer à de très nombreux appels d'offres, comme plusieurs d'entre elles l'ont déjà fait avec succès au moyen des instruments de préadhésion, notamment PHARE et ISPA.

Par ailleurs, le traité d'Athènes assure le maintien d'une PAC forte dans l'Union élargie.

L'accord franco-allemand intervenu au Conseil européen de Bruxelles les 24 et 25 octobre 2002 et confirmé à Copenhague garantit en effet le maintien d'un niveau élevé d'aides directes agricoles jusqu'en 2013, dans un cadre budgétaire maîtrisé.

Cet accord comporte en réalité une double garantie pour les agriculteurs français bénéficiant de la PAC. D'une part, le plafond des aides à répartir entre les vingt-cinq membres de l'Union élargie a été fixé à partir de 2006 à 45,306 milliards d'euros par an (majoré jusqu'en 2013 d'un taux forfaitaire d'inflation de 1 %), soit un niveau supérieur de 2,3 milliards d'euros au niveau actuel. D'autre part, le versement progressif des aides aux dix nouveaux membres, étalé jusqu'en 2013, assure qu'il n'y aura ainsi aucun effet dégressif notable pour les agriculteurs des actuels membres de l'UE, en particulier en France. De plus, l'insertion de cet accord dans l'Acte d'adhésion (annexe XV) ajoute une garantie juridique majeure aux garanties financières assurées jusqu'en 2013 aux agriculteurs bénéficiant de la PAC.

De plus, les dispositions très exigeantes du traité d'Athènes relatives à la reprise effective de l'acquis par les dix nouveaux membres assurent qu'il n'y aura pas de distorsions de concurrence dans l'Union élargie et notamment pas de « dumping » fiscal, social ou environnemental, chapitres sur lesquels aucune dérogation permanente n'a été accordée.

De surcroît, sur plusieurs chapitres sensibles, la France a pesé pour que l'Union obtienne des dix nouveaux membres une reprise intégrale de l'acquis dès l'adhésion :

- ainsi, sur le chapitre « culture et audiovisuel », l'UE a obtenu que les dix adhérents transposent avant l'adhésion la directive « télévision sans frontières », qui constitue un élément essentiel de promotion de la diversité culturelle dans l'Europe élargie, en fixant des quotas élevés de diffusion d'œuvres européennes ;

- sur le chapitre « transports », alors que les flottes marchandes battant pavillon chypriote ou maltais constituent les plus importantes au monde, c'est à la demande de la France que l'UE a exigé la reprise intégrale des « paquets » *Erika* 1 et 2 relatifs à la sécurité maritime, et obtenu que Chypre et Malte retirent leur agrément aux sociétés de classification de navires non homologuées par l'UE et soutiennent les positions de l'UE à l'Organisation maritime internationale (OMI) visant à l'élimination des pétroliers à simple coque.

Enfin, les dispositions du traité relatives à la sûreté des personnes, en faveur desquelles la France a beaucoup plaidé, doivent être relevées :

- ces négociations d'adhésion ont ainsi permis d'obtenir à brève échéance la fermeture de deux centrales nucléaires de conception soviétique peu sûre (en Lituanie et en Slovaquie), ce qui contribuera au renforcement de la sûreté nucléaire dans l'Union élargie ;

- en imposant un alignement dès l'adhésion sur la politique commune des visas, en accordant des financements conséquents avec la « facilité Schengen », ainsi qu'en maintenant dans un premier stade les contrôles aux frontières intérieures avec les dix adhérents, l'UE élargie assurera ainsi un niveau élevé de contrôles à ses frontières extérieures ;

- en accordant des aides importantes à l'agriculture et en instaurant des clauses de sauvegarde, le traité d'Athènes renforce la sécurité alimentaire dans l'Union élargie.

L'UE a par ailleurs mis en place des mécanismes très concrets de suivi des engagements pris, afin que la dynamique des réformes dans les pays adhérents, stimulée tout au long des négociations, ne se relâche pas une fois le traité signé. La principale échéance a été fixée six mois avant l'adhésion. Début novembre 2003, la Commission remettra au Conseil un rapport d'ensemble, faisant un point chapitre par chapitre sur le respect des engagements pris par les dix adhérents. Ce rapport adressera, le cas échéant, un ultime avertissement aux futurs membres qui présenteraient des manquements graves et pourrait proposer, si nécessaire, de faire jouer les clauses de sauvegarde dès l'adhésion.

B. - Le coût net de cet élargissement reste encadré et modéré :

- le plafond des ressources propres de l'UE élargie reste fixé à 1,24 % du revenu

national brut communautaire ;

– le versement des aides directes agricoles sera étalé sur dix ans pour n’atteindre 100 % des aides en vigueur dans l’UE-15 qu’en 2013 et dans un cadre maîtrisé ;

– les versements effectués au titre des fonds structurels de la politique régionale resteront plafonnés à 4 % du PIB de chaque Etat membre ;

– enfin, le coût pour les actuels Etats membres du « paquet » de l’élargissement agréé à Copenhague pour la période 2004-2006 se trouve limité, du fait de l’obligation imposée aux nouveaux membres d’acquitter dès leur adhésion l’intégralité de leur contribution annuelle au budget communautaire.

Bien qu’ils ne participent pas d’emblée à certaines politiques (zone euro, espace Schengen), **le traité d’Athènes assure concrètement que les dix nouveaux adhérents ne seront pas des membres de second rang**, notamment en leur accordant l’accès au marché unique, le bénéfice des deux grandes politiques communes que sont la PAC et la politique régionale, ainsi qu’en leur assurant d’être bénéficiaires nets dès leur adhésion.

En acquittant dès leur entrée effective dans l’UE leur contribution au budget communautaire (soit 14,744 milliards d’euros du 1^{er} mai 2004 au 31 décembre 2006), **les dix adhérents devraient recevoir 27,875 milliards d’euros en crédits de paiements de 2004 à 2006 et être bénéficiaires nets de 13,131 milliards d’euros** (solde net positif estimé à 2,7 milliards d’euros dès 2004, 4,8 milliards en 2005 et 5,5 milliards en 2006).

Positions budgétaires nettes des dix adhérents de 2004 à 2006

En millions d’euros. - Prix 1999

2004-2006	CE	CP à recevoir	PART du total des CP	CONTRIBUTION au budget UE	SOLDE net positif
Chypre	602	516	1,9 %	428	89
Estonie	1 020	735	2,6 %	231	504
Hongrie	5 100	3 653	13,1 %	2 280	1 374
Lettonie	1 638	1 117	4 %	287	831
Lituanie	2 677	1 863	6,7 %	510	1 353
Malte	360	310	1,1 %	178	132
Pologne	19 264	13 549	48,6 %	6 552	6 997
République tchèque	4 613	3 350	12 %	2 573	778
Slovaquie	2 603	1 765	6,3 %	934	831
Slovénie	1 262	1 014	3,6 %	771	244
Totaux	40 851	27 875	100 %	14 744	13 131

La Pologne est le grand bénéficiaire du paquet de Copenhague. Elle recevra plus de 13,5 milliards d’euros de paiements de 2004 à 2006 (soit 48,6 % des CP accordés aux dix adhérents), avec un solde net positif de près de 7 milliards d’euros sur la période. Enfin, si la Pologne, la Hongrie et la République tchèque se partagent près de 75 % de l’enveloppe des paiements de Copenhague, les Etats baltes en recevront néanmoins plus de 13 % (le solde net lituanien est supérieur à 1,3 milliard d’euros, du fait de la facilité nucléaire).

Pour l'UE-15, le coût net de l'élargissement de 2004 à 2006 intègre le solde net des dix adhérents (13,131 milliards d'euros, intégrant leur moindre contribution en 2004) ainsi que les dépenses non réparties (dépenses administratives de la rubrique 5, soit 1,673 milliard d'euros). Ce coût net est donc estimé à 14,804 milliards d'euros de 2004 à 2006, soit à peine plus de la moitié (53 %) des crédits de paiements du paquet approuvé à Copenhague.

La France sera, en volume, le second contributeur du paquet de Copenhague après l'Allemagne, avec un coût net maximum évalué à 2,6 milliards d'euros pour la période 2004-2006, soit près de 900 millions d'euros par an en moyenne sur ces trois années (pour une contribution annuelle au budget communautaire estimée à 15,8 milliards d'euros dans la loi de finances pour 2003).

Cette estimation est néanmoins soumise à plusieurs aléas, notamment liés à l'exécution du budget communautaire, à l'évolution du taux de change entre l'euro et les monnaies des Etats non membres de la zone euro ainsi qu'au taux de croissance effectif des dix adhérents. Ce coût limité résulte de la montée en puissance progressive des paiements en faveur des nouveaux Etats membres de 2004 à 2006, alors que ces derniers appliqueront dès l'adhésion l'intégralité de l'acquis en matière de ressources propres, et verseront donc d'emblée leur quote-part normale au budget de l'UE.

Enfin, le coût net pour le Royaume-Uni est réduit, en tout état de cause, au tiers de sa part normale dans le financement de l'UE, en raison de l'application du mécanisme de correction dont il bénéficie aux dépenses qui seront effectuées dans les dix adhérents.

Le paquet budgétaire et agricole de Copenhague place donc la France en bonne position pour aborder la négociation des perspectives financières 2007-2013. D'une part, le traité d'Athènes garantit aux Etats membres actuels, dans un cadre maîtrisé, le versement d'aides directes agricoles à un niveau élevé jusqu'en 2013. D'autre part, l'accord franco-allemand intervenu en marge du Conseil européen de Bruxelles a traduit le souci d'une maîtrise de l'ensemble des dépenses de l'UE de 2007 à 2013 - et non pas de la seule dépense agricole - pour assurer l'effort de solidarité requis par l'élargissement. Les conclusions du Conseil européen de Bruxelles ont ainsi clairement rappelé que « *l'effort général sur la voie de la discipline budgétaire décidé par le Conseil européen de Berlin doit être poursuivi durant la période qui s'ouvrira en 2007.* ».

L'effort de solidarité requis par l'élargissement concerne donc l'ensemble des Etats membres actuels et des politiques communes. Cet effort a été consenti sur la maîtrise de la dépense agricole. Il devra donc être poursuivi, qu'il s'agisse de la politique de cohésion économique et sociale dont bénéficient notamment l'Espagne, le Portugal et la Grèce, ou du mécanisme de correction budgétaire dont bénéficie le Royaume-Uni depuis le Conseil européen de Fontainebleau (1984), auquel les dix adhérents vont devoir contribuer dès leur adhésion, du fait de l'application intégrale à leur égard de la décision « ressources propres ».

Contribution des dix adhérents à la correction britannique

En millions d'euros. - Prix 1999

	CY	CZ	EE	HU	LT	LV	MT	PL	SI	SK
2004	8	56	5	46	10	6	3	148	17	20
2005	12	88	8	72	16	10	5	230	27	30
2006	13	93	8	77	17	11	5	244	28	32
Totaux	33	237	21	195	43	27	13	622	72	82

p.m. : la France est le premier contributeur au « chèque britannique », à hauteur de 1,5

milliard d'euros par an.

C. - Enfin, **l'UE à vingt-cinq sera plus forte pour peser sur les affaires du monde.** Entre autres, la politique commerciale commune, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en seront renforcées.

A vingt-cinq, la politique commerciale commune donnera à l'Union davantage de poids pour défendre ses intérêts, tout particulièrement dans le cycle de négociations multilatérales lancé à Doha dans le cadre de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), notamment s'agissant de sujets sensibles comme l'agriculture ou l'audiovisuel.

S'agissant de la PESC et de la PESD, le traité d'Athènes répond à la vision exigeante qu'a développée la France de la construction d'une Europe politique. Aucun des dix adhérents n'a demandé à ne pas participer à la construction de ces politiques. Dans les négociations sur le chapitre « PESC », ils se sont engagés à reprendre tout l'acquis, c'est-à-dire à respecter et mettre en œuvre tous les actes juridiques de la PESC en vigueur, en particulier le code de conduite d'exportation d'armements, et à s'aligner sur les positions et actions communes de la PESC (notamment de sanctions à l'égard de certains pays tiers).

Enfin, comme pour nombre d'Etats membres actuels, le traité d'adhésion respecte les statuts particuliers de certains Etats en matière de défense. L'adhésion des nouveaux Etats membres ne portera pas atteinte au développement de l'Europe de la défense, compte tenu des dispositions spécifiques adoptées au Conseil européen de Copenhague dans la déclaration annexée aux conclusions pour tenir compte du statut spécifique de certains de ces pays au regard de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, et en particulier :

« En l'état actuel des choses, les arrangements dits "Berlin plus" et leur mise en œuvre ne seront applicables qu'avec les Etats membres de l'UE qui sont en même temps soit membres de l'OTAN, soit Parties au "Partenariat pour la paix", et ont par voie de conséquence conclu des accords de sécurité bilatéraux avec l'OTAN.

« Sauf disposition spécifique du traité ou d'un protocole y annexé, tous les Etats membres de l'UE participeront pleinement à la définition et à la mise en œuvre de la PESC de l'Union, laquelle inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union, y compris la définition progressive d'une politique de défense commune.

« Le fait que, en l'état actuel des choses, lorsqu'elles seront devenues membres de l'UE, Chypre et Malte ne participeront pas aux opérations militaires de l'UE menées avec l'assistance des moyens de l'OTAN ne porte pas atteinte, dans les limites du règlement de sécurité de l'UE, au droit de leurs représentants de participer et de voter dans les institutions et organes de l'UE, y compris au COPS, pour les décisions ne concernant pas la mise en œuvre de telles opérations. ».

L'ensemble de ces dispositions permettra ainsi à l'Union de poursuivre la construction d'une Europe politique, en faveur de laquelle la France s'est fortement engagée, dans le respect des statuts spécifiques propres à certains Etats membres.

*
* *

Telles sont les principales observations qu'appelle le traité 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, qui est soumis au Parlement en vertu de

l'article 53 de la Constitution.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,
Sur le rapport du ministre des affaires étrangères,
Vu l'article 39 de la Constitution,
Décrète :

Le présent projet de loi autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie, délibéré en Conseil des ministres après avis du Conseil d'Etat, sera présenté à l'Assemblée nationale par le ministre des affaires étrangères qui est chargé d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Article unique

Est autorisée la ratification 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, 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, et dont le texte est annexé à la présente loi.

Fait à Paris, le 21 juillet 2003.

Signé : Jean-Pierre Raffarin

Par le Premier ministre :

Le ministre des affaires étrangères,
Signé : Dominique de Villepin

A N N E X E

PRÉSENTATION SIMPLIFIÉE DE L'ARCHITECTURE DU TRAITÉ D'ATHÈNES SIGNÉ LE 16 AVRIL 2003

A. - **Traité d'adhésion** (3 articles).

B. - **Acte relatif aux conditions d'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, et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne (62 articles, 18 annexes, 10 protocoles).

Première partie.

- Les principes (art. 1^{er} à 10).

Deuxième partie.

- Les adaptations des traités (art. 11 à 19).
Titre I^{er}.
- Dispositions institutionnelles (art. 11 à 17).
Titre II.
- Autres adaptations (art. 18 à 19).

Troisième partie.

- Les dispositions permanentes (art. 20 à 23).
Titre I^{er}.
- Adaptations des actes pris par les institutions (art. 20 et 21 renvoyant aux annexes II et III).
Titre II.
- Autres dispositions (art. 22, renvoyant à l'annexe IV, et 23).

Quatrième partie.

- Les dispositions temporaires (art. 24 à 42).
Titre I^{er}.
- Les mesures transitoires (art. 24, renvoyant aux annexes V à XIV, et art. 25 à 36).
Titre II.
- Autres dispositions (art. 37 à 42).

Cinquième partie.

- Les dispositions de mise en œuvre de l'Acte (art. 43 à 62).
Titre I^{er}.
- Mise en place des institutions et organismes (art. 43 à 52).
Titre II.
- Applicabilité des actes des institutions (art. 53 à 59).
Titre III.
- Dispositions finales (art. 60 à 62).

Annexes :

Annexe I.

- Liste des dispositions de l'acquis de Schengen applicables dans les nouveaux Etats membres dès l'adhésion (liste visée à l'article 3 de l'Acte d'adhésion).

Annexe II.

- Liste visée à l'article 20 de l'Acte d'adhésion (adaptations techniques).

Annexe III.

- Liste visée à l'article 21 de l'Acte d'adhésion (adaptations techniques).

Annexe IV.

- Liste visée à l'article 22 de l'Acte d'adhésion (adaptations techniques).

Annexe V.

- Mesures transitoires : République tchèque (art. 24 de l'Acte d'adhésion).

Annexe VI.

- Mesures transitoires : Estonie (art. 24 de l'Acte d'adhésion).

Annexe VII.

- Mesures transitoires : Chypre (art. 24 de l'Acte d'adhésion).

Annexe VIII.

- Mesures transitoires : Lettonie (art. 24 de l'Acte d'adhésion).

Annexe IX.

- Mesures transitoires : Lituanie (art. 24 de l'Acte d'adhésion).

Annexe X.

- Mesures transitoires : Hongrie (art. 24 de l'Acte d'adhésion).

Annexe XI.

- Mesures transitoires : Malte (art. 24 de l'Acte d'adhésion).

Annexe XII.

- Mesures transitoires : Pologne (art. 24 de l'Acte d'adhésion).

Annexe XIII.

- Mesures transitoires : Slovénie (art. 24 de l'Acte d'adhésion).

Annexe XIV.

- Mesures transitoires : Slovaquie (art. 24 de l'Acte d'adhésion).

Annexe XV.

- Maximum des crédits d'engagements pour l'élargissement (art. 32, paragraphe 1, de l'Acte d'adhésion).

Annexe XVI.

- Liste des comités à renouveler (art. 52 de l'Acte d'adhésion).

Annexe XVII.

- Liste des comités à renouveler (art. 52 de l'Acte d'adhésion).

Annexe XVIII.

- Liste des comités à renouveler (art. 52 de l'Acte d'adhésion).

Protocoles :

Protocole n° 1.

- Modifications des statuts de la Banque européenne d'investissement.

Protocole n° 2.

- Restructuration de l'industrie sidérurgique tchèque.

Protocole n° 3.

- Zones de souveraineté du Royaume-Uni à Chypre.

Protocole n° 4.

- Centrale nucléaire d'Ignalina en Lituanie.

Protocole n° 5.

- Transit des personnes par voie terrestre entre la région de Kaliningrad et les autres parties de la Fédération de Russie.

Protocole n° 6.

- Acquisition de résidences secondaires à Malte.

Protocole n° 7.

- Avortement à Malte.

Protocole n° 8.

- Restructuration de l'industrie sidérurgique polonaise.

Protocole n° 9.

- Unité 1 et unité 2 de la centrale nucléaire de Bohunice V 1 en Slovaquie.

Protocole n° 10.

- Chypre.

C. - **Acte final** (rappel de l'ensemble des actes composant le traité d'adhésion).

44 déclarations annexées à l'Acte final.

Modèle d'échange de lettres pour la procédure de consultation des futurs membres pendant la période intérimaire entre la signature du traité (le 16 avril 2003) et l'adhésion (le 1^{er} mai 2004).

N° 1048-Projet de loi sur le traité relatif à l'adhésion à l'Union européenne de la République tchèque, de l'Estonie, de Chypre, de la Lettonie, de la Lituanie, de la Hongrie, de Malte, de la Pologne, de la Slovénie et de la Slovaquie