



# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 20 juin 2006.

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES SUR LE  
PROJET DE LOI n° 3110, *autorisant la ratification du traité relatif à  
l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union  
européenne,*

PAR M. Hervé de CHARETTE,

Député

---



## SOMMAIRE

	Pages
<b>INTRODUCTION</b> .....	9
<b>I – UN PROCESSUS DE RECONCILIATION A SON TERME</b> .....	11
A – LA CONCLUSION DE L'ELARGISSEMENT ENGAGE EN 2004.....	11
1) La vocation de l'Europe à l'élargissement selon le traité sur l'Union.....	11
2) L'élargissement engagé en 2004 : un événement dont on a sous-estimé l'ampleur.....	11
B – DE LONGUES ET RIGOUREUSES NEGOCIATIONS .....	12
1) Le Conseil européen de Copenhague de 1993 : quels critères pour l'intégration dans l'Union ?.....	12
2) Le début du processus : les accords d'association de 1995 et la reconnaissance de la candidature de la Roumanie et de la Bulgarie en 1997.....	13
3) L'ouverture des négociations en 2000 .....	14
4) Le Conseil européen de Laeken en 2001 : le sort particulier réservé à la Roumanie et à la Bulgarie.....	14
5) Le Conseil européen de Copenhague de 2002 : objectif 2007.....	15
6) La conclusion des négociations d'adhésion avec la Roumanie et la Bulgarie en décembre 2004.....	15
7) La signature du traité d'adhésion le 25 avril 2005.....	16
<b>II – LA BULGARIE ET LA ROUMANIE : L'ÉVIDENCE EUROPEENNE</b> .....	17
A – LA BULGARIE : UN PONT VERS LE MONDE SLAVE.....	17
1) Un pays de taille intermédiaire au sein de l'Europe.....	17
2) Une grande coalition pour l'Europe .....	18
3) Des perspectives économiques plutôt favorables.....	18
B – L'EXCEPTION ROUMAINE : LA REVENDICATION D'UNE IDENTITE LATINE A L'EST DE L'EUROPE .....	19
1) Un grand pays de 21 millions d'habitants.....	19
2) Des oppositions politiques très nettes surmontées pour réussir l'intégration européenne.....	20
3) Une économie en ordre de marche .....	20

C – LES RELATIONS AVEC LA FRANCE COMME EXEMPLE D'ANCRAGE DANS L'EUROPE.....	21
1) Des relations franco-bulgares à approfondir.....	22
a) <i>Des relations économiques encore insuffisantes</i> .....	22
b) <i>Une coopération intense dans un cadre bilatéral ou européen</i> .....	22
c) <i>Une présence culturelle française ancienne</i> .....	22
2) Des liens étroits avec la Roumanie.....	23
a) <i>Une présence économique forte</i> .....	23
b) <i>Une coopération culturelle, universitaire et décentralisée de premier plan..</i>	24
c) <i>Le soutien apporté par la France dans la préparation de la Roumanie à l'adhésion</i> .....	24
<b>III – LA PRUDENCE DE L'UNION EUROPEENNE</b> .....	27
A – LE RAPPORT REALISTE DE LA COMMISSION EUROPEENNE DU 25 OCTOBRE 2005.....	27
1) Le déclenchement du compte à rebours.....	27
2) Des domaines où l'effort devait être intensifié.....	29
3) Des secteurs encore particulièrement préoccupants en octobre 2005 ...	29
a) <i>Le piratage et la contrefaçon</i> .....	30
b) <i>Des structures insuffisantes pour la mise en œuvre de la PAC</i> .....	30
c) <i>Des carences en matière de sécurité vétérinaire</i> .....	30
d) <i>Des faiblesses dans le dispositif de contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne</i> .....	30
e) <i>Le maintien de la corruption à un niveau élevé</i> .....	30
f) <i>La nécessité de renforcer la capacité d'absorption et les capacités de contrôle des fonds européens</i> .....	31
g) <i>Les difficultés propres à la Bulgarie, notamment dans la lutte contre la criminalité organisée</i> .....	31
h) <i>Les difficultés propres à la Roumanie</i> .....	31
B – LE RAPPORT DE LA COMMISSION DU 16 MAI 2006 : EXPRESSION DE LA RIGUEUR EUROPEENNE, RECONNAISSANCE DES EFFORTS ACCOMPLIS.....	31
1) La procédure de contrôle mise en œuvre.....	32
2) Un feu presque vert.....	32
a) <i>Les progrès accomplis (justice, lutte contre la corruption, administration publique, minorités)</i> .....	33
b) <i>Six secteurs « gravement préoccupants » en Bulgarie : agriculture, criminalité organisée, corruption, blanchiment de capitaux, gestion des fonds européens, sécurité sanitaire</i> .....	37

c) <i>Quatre secteurs « gravement préoccupants » en Roumanie : gestion des fonds de la PAC, contrôle de l'agriculture, sécurité sanitaire, système fiscal</i> .....	38
d) <i>Une épée de Damoclès dans trois domaines : le marché intérieur, la justice et la lutte contre la corruption, l'allocation des fonds communautaires</i> .....	39
e) <i>L'entrée dans l'Union au 1<sup>er</sup> janvier 2007 : un principe acquis sous certaines réserves</i> .....	41
<b>IV – L'IMPACT SUR L'UNION EUROPEENNE DE L'ENTREE DE LA BULGARIE ET DE LA ROUMANIE</b> .....	43
A – LES CONSEQUENCES INSTITUTIONNELLES .....	43
1) La Commission européenne : deux nouveaux commissaires .....	43
2) Le Parlement européen : 18 députés bulgares, 35 députés roumains....	43
3) Les votes au Conseil des ministres : Bulgarie 10 voix, Roumanie 14 voix, sur 345.....	45
4) La présidence du Conseil de l'Union et du Conseil européen .....	46
5) La Cour de justice, le Tribunal de première instance et la Cour des comptes.....	46
6) Le Comité économique et social, le Comité des régions, le Comité scientifique et technique d'Euratom et la Banque centrale européenne .	47
B – L'IMPACT ECONOMIQUE ET FINANCIER .....	47
1) Un impact économique sans doute positif.....	47
2) Le budget européen face à ce nouvel élargissement.....	48
a) <i>Les principes</i> .....	48
b) <i>16 milliards d'euros en crédits d'engagement pour 2007-2009</i> .....	49
c) <i>Les crédits octroyés au titre de la Politique agricole commune</i> .....	49
d) <i>Les aides régionales</i> .....	50
e) <i>Deux facilités pour le renforcement institutionnel et pour la sûreté nucléaire</i> .....	52
f) <i>Une facilité de trésorerie et la « Facilité Schengen »</i> .....	52
g) <i>La contribution de la Bulgarie et de la Roumanie</i> .....	53
D – L'ENJEU GEOPOLITIQUE .....	53
1) La volonté roumaine de s'affirmer sur le plan international .....	53
a) <i>La Mer noire comme objectif prioritaire</i> .....	53
b) <i>Un axe Bucarest-Washington-Londres ?</i> .....	54
c) <i>Le porte-parole de la Moldavie</i> .....	54
d) <i>La réconciliation avec la Hongrie</i> .....	54

2) La Bulgarie comme pôle de stabilité dans le monde balkanique.....	55
a) <i>Un membre de l'OTAN ayant des relations privilégiées avec les Etats-Unis</i> .....	55
b) <i>Des relations « respectueuses » avec la Russie</i> .....	55
c) <i>La stabilisation des Balkans</i> .....	56
<b>V – LE TRAITE D'ADHESION : DES GARANTIES POUR LES CANDIDATS ET POUR L'UNION EUROPEENNE</b> .....	57
A – UNE ARCHITECTURE QUI PREND EN COMPTE DEUX HYPOTHESES : UNE UNION DISPOSANT D'UNE CONSTITUTION OU NON .....	57
1) L'hypothèse initiale : l'entrée en vigueur de la Constitution européenne .....	57
2) Un traité flanqué d'un protocole et d'un acte d'adhésion.....	57
3) Une entrée en vigueur prévue en principe au 1 <sup>er</sup> janvier 2007 .....	58
4) L'acte final.....	59
B – UN PRINCIPE CARDINAL : LA REPRISE DE L'ACQUIS PAR LES PAYS CANDIDATS .....	59
1) Le contenu de l'acquis .....	59
2) Deux cas particuliers : Schengen et l'Union économique et monétaire ..	60
a) <i>Schengen</i> .....	60
b) <i>La participation à l'Union économique et monétaire</i> .....	61
C – LES DISPOSITIONS PERMANENTES .....	62
1) L'adaptation institutionnelle.....	62
2) Les adaptations des actes pris par les institutions européennes dans quatre domaines .....	62
a) <i>Les adaptations en matière agricole</i> .....	62
b) <i>Les adaptations en matière de droit des sociétés, de concurrence et d'union                 douanière</i> .....	63
D – L'ORGANISATION D'UNE TRANSITION.....	63
1) Les périodes transitoires imposées par l'Union européenne .....	64
a) <i>La libre circulation des travailleurs</i> .....	64
b) <i>Le cabotage routier</i> .....	65
2) Les périodes transitoires accordées à la demande de la Roumanie et de la Bulgarie identiques à celles accordées aux autres nouveaux adhérents .....	65
a) <i>Les conditions strictes d'octroi de ces périodes transitoires</i> .....	65
b) <i>Les chapitres concernés : acquisitions immobilières, environnement,                 fiscalité, énergie</i> .....	66

3) Les périodes transitoires spécifiques accordées à la Bulgarie et à la Roumanie.....	68
<i>a) Les mesures transitoires concernant la Bulgarie</i> .....	68
<i>b) Les mesures transitoires concernant la Roumanie</i> .....	69
E – LES CLAUSES DE SAUVEGARDE .....	70
1) La justification de ces clauses .....	71
2) Les clauses de sauvegarde reprenant celles déjà mises en place pour les dix nouveaux Etats membres .....	71
<i>a) Les conditions d’invocation de ces clauses</i> .....	71
<i>b) La clause de sauvegarde économique générale</i> .....	72
<i>c) La clause de sauvegarde portant sur la protection du marché intérieur</i> .....	72
<i>d) La clause de sauvegarde dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures</i> .....	73
3) La clause de report qui ne peut être mise en œuvre qu’après la ratification du traité .....	73
<i>a) L’unanimité des membres de l’Union est requise pour la mise en œuvre de cette clause de report applicable à la Bulgarie et à la Roumanie.</i> .....	73
<i>b) Le report peut être décidé à la majorité qualifiée, en cas de carence de la Roumanie dans deux domaines particuliers (JAI, concurrence)</i> .....	74
F – LA PROCEDURE DE RATIFICATION.....	75
1) La voie parlementaire est possible .....	75
2) Dix-sept membres de l’Union ont déjà ratifié le traité .....	76
<b>CONCLUSION</b> .....	79
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	81
<b>ANNEXE 1 : CARTE DE L’EUROPE</b> .....	85
<b>ANNEXE 2 : CARTE DE LA BULGARIE</b> .....	87
<b>ANNEXE 3 : CARTE DE LA ROUMANIE</b> .....	89
<b>ANNEXE 4 : PROGRAMME DE LA MISSION EFFECTUEE PAR LE RAPPORTEUR EN ROUMANIE DU 9 AU 11 JANVIER 2006</b> .....	91
<b>ANNEXE 5 : LISTE DE LA DELEGATION DE DEPUTES BULGARES REÇUS PAR LE RAPPORTEUR LE 14 JUIN 2006</b> .....	93



Mesdames, Messieurs,

Devant l'histoire, la construction européenne apparaîtra avant tout comme une grande œuvre de réconciliation. Rarement on aura observé un tel rapprochement entre des peuples qui naguère s'affrontèrent si violemment. C'est un motif de fierté pour tous les Européens.

La réconciliation européenne fut d'abord celle de la France et de l'Allemagne ; évidence aujourd'hui, qui l'était beaucoup moins lorsque la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) fut créée moins de dix ans après la chute du nazisme. L'audace et la raison avaient favorablement inspiré les Pères de l'Europe. Quatre décennies plus tard, la fin du joug communiste ouvrit la voie à une nouvelle période. En dépit du désastre en ex-Yougoslavie, l'Europe pouvait enfin espérer guérir de son hémiplegie et retrouver sa véritable échelle, celle d'un continent.

C'est de cela qu'il est question aujourd'hui, de la fin d'un processus qui fut tout sauf tranquille. Car en examinant le projet de loi n° 3110 autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, notre assemblée va participer à la clôture d'un cycle.

Après être passée de six à neuf, puis dix, douze et quinze Etats membres, l'Europe a franchi une nouvelle étape en 2004 en accueillant en son sein dix pays qui, pour la plupart, étaient, quinze ans plus tôt, prisonniers derrière le Rideau de fer. L'arrivée de la Roumanie et de la Bulgarie dans l'Union européenne va clore ce chapitre.

Ce nouvel élargissement devrait être l'occasion de réjouissances mais la situation difficile dans laquelle l'Union européenne est placée aujourd'hui, un an après l'échec de la Constitution européenne en France et aux Pays-Bas, laisse un goût un peu amer aux Européens. L'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie risque de se dérouler dans ce contexte morose, marqué par une crise dont l'issue ne se fait pas clairement jour.

Pourtant un engagement a été pris ; notre parole a été donnée aux peuples bulgares et roumains. Qui peut nier leur vocation à nous rejoindre, pourvu qu'ils respectent les devoirs de tout candidat à l'entrée dans l'Union européenne ?

Dans l'exposé des motifs du projet de loi dont nous sommes saisis, le Gouvernement invoque l'effet positif de cette adhésion sur la construction d'une Europe politique. Il faut l'espérer mais la prudence s'impose désormais.

Sans doute est-il temps de donner à l'Europe les moyens d'acquérir un poids politique tel qu'elle puisse jouer sa partition originale dans le monde. Une fois que nous aurons accueilli la Roumanie et la Bulgarie, il nous faudra nous concentrer sur deux objectifs : l'intégration réelle de ces deux pays ainsi que des dix qui les ont précédés dans l'Union ; la réforme des institutions et des procédures européennes pour permettre à l'Union d'échapper à la paralysie.

Pour atteindre ces deux objectifs nous ne pouvons nous accommoder, pour l'heure, d'un nouvel élargissement après l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie. Cet état de fait est peut-être injuste pour les autres pays candidats mais c'est ainsi. Ouvrir l'Union sans rénover son organisation serait faire preuve d'inconséquences.

La Bulgarie et la Roumanie sont presque prêtes à nous rejoindre. La Commission européenne l'a encore indiqué le 16 mai dernier. Les faire patienter une année de plus – jusqu'en 2008 – comme le traité d'adhésion le permet n'aurait guère de sens. Il nous faut désormais les accueillir en demeurant vigilants et en aidant ces deux pays à progresser encore dans les années qui viennent. Leur progrès sera aussi celui de l'Europe.

## I – UN PROCESSUS DE RECONCILIATION A SON TERME

L'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie ne peut être analysée isolément. Elle est la conclusion d'un mouvement tendant à l'élargissement de l'Union qui, débuté en 2004, s'achèvera avec l'intégration de ces deux pays. C'est également le terme d'un processus de négociation long et rigoureux qui est en voie de se terminer.

### A – La conclusion de l'élargissement engagé en 2004

#### *1) La vocation de l'Europe à l'élargissement selon le traité sur l'Union*

Dans ses textes fondateurs mêmes, l'Union européenne se définit comme une entité ouverte puisque, selon l'article 49 du traité sur l'Union, « *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 demander à devenir membre de l'Union* ».

Dans cette définition, outre les conditions relatives au respect de la démocratie et des droits de l'homme, une seule limite semble fixer à l'élargissement de l'Union : le pays candidat doit être un « Etat européen ». Manifestement la Bulgarie et la Roumanie remplissent cette condition.

Reste à savoir si ces pays sont prêts à intégrer dans les meilleures conditions l'Union européenne, ce qui n'était pas le cas en 2004.

#### *2) L'élargissement engagé en 2004 : un événement dont on a sous-estimé l'ampleur*

L'Union européenne a déjà connu cinq élargissements. Elle a accueilli le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark en 1973, puis la Grèce en 1981, l'Espagne et le Portugal en 1986, l'Autriche, la Finlande et la Suède en 1995. Mais c'est surtout en 2004 que l'Union a connu sa plus large ouverture avec l'entrée de dix nouveaux membres : l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, Malte, la Pologne, la République de Chypre, la République tchèque, la Slovaquie et la Slovénie.

Si, sur le plan économique, ces dix pays représentent moins de 4 % du PIB des Quinze, leur entrée permet à l'Union de compter aujourd'hui plus de 450 millions d'habitants sur près de 4 millions de km<sup>2</sup> avec un PIB global de 9 230 milliards d'euros ce qui en fait une force économique presque comparable à celle des Etats-Unis. Au plan mondial, l'ensemble européen pèse. Il s'agit ainsi du plus grand marché intérieur du monde en termes de production et le troisième en nombre de consommateurs, après la Chine et l'Inde.

Comme votre Rapporteur l'écrivait en 2003, lors de l'examen du projet de loi autorisant la ratification du traité d'adhésion de ces dix pays, « cet élargissement a scellé la fin des tentations impériales de la Russie en Europe et du grand schisme communiste qui a déchiré notre continent au XX<sup>e</sup> siècle ». Il a opéré non pas, comme on l'entend souvent, la réunification du continent européen, mais son unification, pour la première fois de son histoire, par la volonté des peuples démocratiquement exprimée. C'est un événement dont on n'a sans doute pas mesuré le poids à sa juste valeur.

Il faut rappeler que, parmi les dix nouveaux membres, les pays issus de l'ancien bloc soviétique avaient refusé la perspective d'une confédération européenne proposée, en son temps, par le Président François Mitterrand. Leur volonté était bien de rejoindre l'Union et non une structure paneuropéenne dans laquelle l'intégration aurait été moindre et les liens avec l'Union européenne plus lâches, et qui aurait pu inclure d'autres pays, y compris la Russie.

Cette volonté farouche de ne pas être relégués en marge du processus ouest-européen d'intégration et ce refus très clair de devenir des Européens de seconde zone méritent d'être salués. La Roumanie et la Bulgarie que l'Union va accueillir, dans les meilleurs délais, nous en formons le vœu, sont fidèles à cet état d'esprit. Cette opiniâtreté n'a jamais été démentie depuis plus de dix ans d'un long et rigoureux processus de négociations.

## **B – De longues et rigoureuses négociations**

*1) Le Conseil européen de Copenhague de 1993 : quels critères pour l'intégration dans l'Union ?*

Le processus de réconciliation européen a été réellement engagé lors du sommet de Copenhague, les 21 et 22 juin 1993. Le Conseil européen décidait alors « que les pays associés de l'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne. » Pourtant, cet élargissement programmé ne pouvait intervenir sans que certaines conditions strictes soient énoncées. Il s'agissait d'assurer l'identité de l'Union et le respect de ses valeurs mais aussi de mobiliser les Etats récemment libérés du joug soviétique autour d'un

projet démocratique. La perspective de l'adhésion à l'Union devait contribuer à accélérer puissamment le processus de transition de ces pays.

C'est ainsi que furent établis les désormais célèbres *critères de Copenhague* aux termes desquels « 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 Copenhague de 1993 fut aussi l'occasion de définir pour la première fois le critère de la *capacité d'absorption* de l'Union qui doit conditionner l'entrée dans l'Europe : « la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne constitue également un élément important répondant à l'intérêt général, aussi bien de l'Union que des pays candidats », écrivait-on à l'époque. C'est à ce critère que plusieurs pays, au premier rang desquels la France, entendent donner aujourd'hui toute sa portée dans les négociations d'adhésion avec la Turquie.

## *2) Le début du processus : les accords d'association de 1995 et la reconnaissance de la candidature de la Roumanie et de la Bulgarie en 1997*

La Roumanie et la Bulgarie ont déposé formellement leur candidature à l'Union respectivement le 22 juin et le 14 décembre 1995, à la même époque que les dix Etats qui ont rejoint le giron européen en 2004. C'est également en 1995 que sont entrés en vigueur les accords d'association signés par ces deux pays avec l'Union.

Il faut attendre deux ans avant que le Conseil européen, lors de sa réunion de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997, prenne la décision de « lancer un processus d'adhésion » pour l'ensemble des pays d'Europe centrale ainsi que Chypre. La qualité de candidat a été ainsi reconnue à tous ces pays parmi lesquels figuraient la Bulgarie et la Roumanie.

Cette ouverture historique de l'Europe ne pouvait être menée du même pas pour tous les pays candidats. Ainsi quelques mois après cette décision de principe, en mars 1998, le Conseil européen a décidé de n'ouvrir des négociations d'adhésion qu'avec les six pays candidats les plus avancés : Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovénie.

### 3) L'ouverture des négociations en 2000

Les cinq autres candidats firent l'objet d'un examen minutieux dans le cadre d'une phase dite de « criblage » et c'est au vu des progrès accomplis et sur la base des rapports de la Commission que le Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 a décidé d'ouvrir en février 2000 des négociations d'adhésion avec ces cinq pays candidats – la Bulgarie, la Roumanie, la Lettonie, la Lituanie, la Slovaquie – auxquels Malte s'était finalement jointe après quelques hésitations.

Comme pour les autres pays membres, les négociations avec la Roumanie et la Bulgarie ont été menées par chapitre – trente et un au total – ouverts et clos progressivement en fonction des progrès de ces deux pays dans la transposition de l'acquis communautaire.

#### LES CHAPITRES DE L'ACQUIS COMMUNAUTAIRE AYANT FAIT L'OBJET DES NEGOCIATIONS

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 Politique étrangère et de Sécurité commune (PESC)
12 Statistiques	28 Contrôle financier
13 Politique sociale et emploi	29 Dispositions financières et budgétaires
14 Énergie	30 Institutions
15 Politique industrielle	31 Divers
16 Petites et moyennes entreprises	

### 4) Le Conseil européen de Laeken en 2001 : le sort particulier réservé à la Roumanie et à la Bulgarie

Dans son rapport du 13 novembre 2001, la Commission européenne a considéré que dix des douze pays candidats étaient prêts à rejoindre l'Union. La Bulgarie et la Roumanie devaient poursuivre leurs efforts, leur préparation n'étant

pas suffisante pour que s'ouvrent des négociations avec l'Union. Cette recommandation de la Commission a été reprise, lors du Conseil européen de Laeken, des 14 et 15 décembre 2001. Le Conseil a fixé l'objectif de « mener à bien les négociations d'adhésion d'ici fin 2002 avec les candidats qui sont prêts ». Il a encouragé la Roumanie et la Bulgarie à poursuivre sur la voie des réformes et a posé l'objectif d'ouvrir les négociations avec ces deux pays sur tous les chapitres restants en 2002.

#### *5) Le Conseil européen de Copenhague de 2002 : objectif 2007*

Les 12 et 13 décembre 2002, lors du Conseil européen de Copenhague, ont été conclues les négociations d'adhésion avec les dix nouveaux Etats membres qui sont finalement entrés dans l'Union le 1<sup>er</sup> mai 2004. Suivant les recommandations de la Commission européenne, le Conseil s'est fixé pour objectif d'accueillir dans l'Union la Roumanie et la Bulgarie en 2007. Cette date a été confirmée lors du Conseil européen du 12 décembre 2003, le Conseil invitant les deux candidats à poursuivre leurs réformes « *de manière à ce que les négociations d'adhésion puissent être menées à bien en 2004, selon les mérites de chaque pays, et que le traité d'adhésion puisse être signé dès que possible en 2005.* »

#### *6) La conclusion des négociations d'adhésion avec la Roumanie et la Bulgarie en décembre 2004*

La clôture technique des négociations avec la Bulgarie a été constatée lors du Conseil européen du 18 juin 2004, alors que les membres de l'Union avaient réussi à s'accorder le 22 mars 2004 sur l'enveloppe financière allouée à la Bulgarie et à la Roumanie pour les trois premières années de leur adhésion. Le Conseil européen invitait la Roumanie à clore les derniers chapitres pour lesquelles les négociations n'étaient pas terminées.

C'est le 14 décembre 2004 que les négociations avec ces deux pays ont été closes officiellement ; quelques jours plus tard, le Conseil européen des 16 et 17 décembre 2004 a alors confirmé l'objectif d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie au 1<sup>er</sup> janvier 2007 et fixé au 25 avril 2005 la date de signature de leur traité d'adhésion.

En application de l'article 49 du traité sur l'Union européenne que nous avons déjà cité, la Commission a ensuite rendu son avis favorable le 22 février 2005, suivie le 13 avril 2005 par l'avis conforme du Parlement européen, obtenu à une très large majorité, puis par la décision du Conseil du 25 avril 2005 acceptant formellement les demandes d'admission à l'Union européenne.

*7) La signature du traité d'adhésion le 25 avril 2005*

La cérémonie de signature du traité d'adhésion s'est déroulée le 25 avril 2005 à Luxembourg, à l'issue du Conseil « Affaires générales/Relations extérieures ». Ce traité d'adhésion a été signé, après des négociations menées lors de deux « conférences intergouvernementales d'adhésion » réunissant les quinze puis les vingt-cinq Etats membres de l'Union et les deux pays candidats. Sous l'égide du Conseil « Affaires générales », les positions communes de l'Union ont été élaborées par les instances compétentes du Conseil, à savoir le groupe « Elargissement » et le COREPER, sur la base de propositions de la Commission.

Le traité de Luxembourg est finalement le fruit d'une double négociation, d'abord entre les Etats membres de l'Union, puis entre l'Union européenne et chacun des candidats. Ainsi, de l'ouverture des négociations en février 2000 à leur clôture en décembre 2004, près de cinquante conférences bilatérales de négociations ont eu lieu au niveau des ambassadeurs, représentants permanents des Etats membres auprès de l'Union, et des négociateurs en chef des deux pays candidats (c'est ce que l'on appelle les « CIG suppléants »). En outre, près de vingt-cinq réunions se sont tenues au niveau des ministres des affaires étrangères (« CIG-ministérielles »).

C'est de ce traité de Luxembourg que nous sommes saisis aujourd'hui, traité dont la structure est complexe en raison des incertitudes qui pèsent sur le sort du traité établissant une constitution pour l'Europe (voir chapitre IV). Au terme de ce long et rigoureux processus de négociation un double constat s'impose. La Bulgarie et la Roumanie doivent rejoindre l'Union. Les efforts que ces pays ont fournis le justifie presque autant que ce simple fait : la Roumanie et la Bulgarie, c'est l'Europe. Pour autant, l'entrée dans l'Union ne peut être une simple formalité. L'Union européenne est un système juridique et politique complexe et exigeant. Dans l'intérêt de l'Union, mais aussi de la Bulgarie et de la Roumanie, la prudence et le sérieux s'imposent. C'est l'attitude que les institutions européennes ont adoptée. C'est aussi celle de la France.

## II – LA BULGARIE ET LA ROUMANIE : L'ÉVIDENCE EUROPEENNE

Par leur histoire et leur géographie, la Bulgarie et la Roumanie font partie naturellement de l'espace politique européen. Il s'agit là d'une évidence que nul ne conteste.

Les liens que ces deux pays ont su nouer avec les pays de l'Union et singulièrement la France montrent leur volonté de s'ancrer définitivement à cette organisation politique et économique.

### A – La Bulgarie : un pont vers le monde slave

La Bulgarie correspond à l'ancienne Thrace, dont les habitants sont évoqués par Homère. Longtemps isolé du reste de l'Europe par l'Empire ottoman puis par le Rideau de fer, ce pays slave et orthodoxe peut jouer un rôle non négligeable au sein de l'Union européenne : celui de pont avec un monde slave dont il fait partie.

#### *1) Un pays de taille intermédiaire au sein de l'Europe*

La Bulgarie compte près de 8 millions d'habitants dont 1 170 000 dans sa capitale, Sofia, ce qui en fait un pays intermédiaire au sein de l'Europe. Sa superficie est de 111 000 km<sup>2</sup> et la densité de population de 80 hab./km<sup>2</sup>. 60 % de la population bulgare vit en ville.

A côté de plus de 7 millions de personnes d'origine bulgare, on trouve 800 000 turcophones (11 % de la population), représentés d'ailleurs par un parti politique important (le Mouvement des droits et des libertés) mais aussi au moins 600 000 tsiganes (soit 8 % de la population bulgare)<sup>1</sup> ainsi que plus de 100 000 personnes d'origine russe, arménienne ou macédonienne. La très grande majorité des Bulgares sont orthodoxes (85 %), 10 % de la population étant musulmane et 2 % catholique.

---

<sup>1</sup> Certaines études évaluent la population rom à 800 000 personnes (cf. Jean-Pierre Liégeois « Les Roms au cœur de l'Europe », Le Courrier des Pays de l'Est, n° 1052, novembre décembre 2005, p. 19-29).

## *2) Une grande coalition pour l'Europe*

Les élections législatives de juin 2005 ont vu la victoire relative du parti socialiste (PSB) avec 31 % des voix. Cependant on a observé alors une certaine dispersion des voix puisque le parti de l'ancien Premier ministre Siméon de Saxe-Cobourg Gotha obtenait plus de 19 % des suffrages, le parti de la minorité turque (MDL, Mouvement des droits et des libertés), plus de 12 %. Après plusieurs semaines de négociations, les trois partis précités, représentés au Parlement bulgare, ont conclu un accord permettant la formation d'un gouvernement de grande coalition. Le 8 août 2005, M. Serguei Stanichev a été nommé Premier ministre par le Parlement. L'objectif affiché de ce gouvernement est bien l'adhésion à l'Union européenne.

Après une première phase durant laquelle ce gouvernement a dû trouver ses repères, les observateurs s'accordent pour estimer que cette large coalition fonctionne correctement. Il faut noter qu'une élection présidentielle au suffrage universel se tiendra à l'automne prochain, M. Georgi Parvanov assumant cette fonction.

Votre Rapporteur a accueilli à l'Assemblée nationale une délégation de députés bulgares le 14 juin 2006<sup>1</sup>. Les différents partis présents à l'Assemblée bulgare étaient représentés. Chacun des membres de cette délégation – de la majorité parlementaire comme de l'opposition – s'est exprimé très clairement et avec beaucoup de conviction pour l'adhésion à l'Union. Il est frappant, à cet égard, de noter que même les députés qui se qualifient eux-mêmes de nationalistes ou patriotiques déclarent soutenir le projet d'adhésion de la Bulgarie à l'Union européenne.

## *3) Des perspectives économiques plutôt favorables*

Après une très grave crise économique en 1996-1997, la Bulgarie affiche des performances économiques globalement satisfaisantes. Des réformes rigoureuses ont été menées, sous l'impulsion de l'Union européenne mais également du Fonds monétaire international (FMI). Le pays est clairement engagé sur la voie d'une croissance à long terme. Supérieur à 4 % depuis 2000, le taux de croissance serait d'au moins 6 % en 2005, soit l'un des taux les plus élevés d'Europe. Le solde budgétaire était excédentaire en 2004 (1,7 % du PIB) et en 2005 (2,3 % du PIB). Parallèlement le taux officiel du chômage connaît une nette diminution : 17,8 % en 2002, 12,6 % en 2004 et 10 % en 2005.

---

<sup>1</sup> On en trouvera la liste à l'annexe 5 du présent rapport.

Des tensions économiques demeurent cependant en Bulgarie. L'inflation, sous contrôle, menace de repartir (2,3 % en 2003, 6,1 % en 2004, 6,5 % en 2005). On constate aussi une dégradation de la balance des paiements courants, en particulier dans sa composante commerciale.

Les investissements étrangers ont augmenté très sensiblement depuis plusieurs années, les pays de l'Union européenne tenant la première place parmi les investisseurs en Bulgarie avec une part de marché atteignant 63,5 %.

Le FMI a reconnu que la Bulgarie avait accompli des progrès importants et lui a décerné un satisfecit pour sa politique budgétaire, pour sa croissance et pour le fonctionnement de son système financier.

## **B – L'exception roumaine : la revendication d'une identité latine à l'Est de l'Europe**

Pays d'expression latine dans une partie de l'Europe essentiellement slave ou magyar, la Roumanie y occupe une place singulière. La France a tout intérêt à maintenir, avec cet Etat auquel nous sommes liés de longue date, des relations étroites.

### *1) Un grand pays de 21 millions d'habitants*

Grande comme la moitié de la France avec 238 391 km<sup>2</sup>, la Roumanie compte plus de 21 millions d'habitants – dont 2 330 000 vivant à Bucarest – ce qui la rangera au 7<sup>e</sup> rang au sein de l'Union européenne. La densité de population est de 96,8 hab./km<sup>2</sup>. Il faut noter cette importance de la population roumaine alors que l'élargissement de 2004 s'est caractérisé – hormis la Pologne et ses 40 millions d'habitants – par l'entrée d'Etats peu peuplés, comme l'observait récemment le Président Balladur<sup>1</sup>.

Comme dans la plupart des pays de l'Est, on compte différents groupes au sein de la population. Outre les Roumains *stricto sensu* qui représentent 89 % de la population, on trouve des Hongrois (8 %), des Allemands (0,5 %), des Serbes (0,1 %) ... Le recensement de la minorité rom est loin d'être précis. On estime cette population entre 1 et 2 millions de personnes.

Si la très grande majorité des Roumains est de confession orthodoxe, il existe aussi des minorités catholique (5 %), protestante (3,5 %), uniate (2 %) ou juive (10 000 personnes).

---

<sup>1</sup> Edouard Balladur, *L'Europe autrement*, Paris, Fayard, 2006, p. 74.

*2) Des oppositions politiques très nettes surmontées pour réussir l'intégration européenne*

La Révolution roumaine de 1989 n'aura pas été dénuée d'ambiguïté. Si le régime de Nicolae Ceausescu a été abattu, le renouvellement politique n'est pas intervenu de manière claire dans un pays qui a continué à souffrir de cette absence de rupture nette avec la période de dictature.

C'est depuis quelques années seulement, et singulièrement depuis les élections de 2004, que ce renouvellement tant attendu semble être à l'ordre du jour. Avec la perspective européenne, la page sera bientôt tournée.

La période 2000-2004, sous la seconde présidence de M. Ion Iliescu, a été marquée par l'entrée de la Roumanie dans l'OTAN, étape essentielle dans le projet d'intégration de ce pays. Elle aura aussi correspondu à la phase intense des négociations qui ont abouti à la signature du traité de Luxembourg de 2005.

Les élections parlementaires de novembre 2004 ont débouché sur une quasi égalité des deux grandes formations politiques : le Parti social démocrate (PSD) de M. Adrian Nastase, Premier ministre sortant, et l'Alliance Justice et Vérité, formée du Parti démocrate (PD) de M. Traian Basescu et du Parti national libéral (PNL) de M. Calin Constantin Tariceanu. Le PSD a alors obtenu la présidence de la Chambre des députés et du Sénat. Mais quelques semaines plus tard, M. Traian Basescu du Parti démocrate, ancien maire de Bucarest, a été élu Président de la Roumanie, devançant M. Nastase. Au prix d'un revirement d'alliance – le Parti humaniste devenu Parti conservateur et l'UDMR (Union démocratique des Hongrois de Roumanie) représentant la minorité hongroise alliés au PSD ont rallié l'Alliance Justice et Vérité – la majorité parlementaire a basculé et M. Tariceanu (PNL) a été nommé Premier ministre. Le PSD a conservé la présidence des deux assemblées jusqu'à ce que M. Nastase démissionne de ses fonctions en raison d'une enquête pour corruption dont il fait actuellement l'objet.

Ce jeu d'alliances n'a pas toujours contribué à une grande clarté dans la vie politique roumaine, les relations entre le Premier ministre et le Président apparaissant parfois ambivalentes et le fait que l'opposition PSD détienne la présidence des deux chambres ne facilitant pas le fonctionnement des institutions. Néanmoins, comme votre Rapporteur a pu le constater sur place en janvier dernier, toutes les organisations politiques modérées sont unies autour de l'objectif de l'intégration dans l'Union européenne.

*3) Une économie en ordre de marche*

La Roumanie connaît un taux de croissance élevé depuis quelques années : 5 % en 2001, 4,2 % en 2001, 4,9 % en 2003 et plus de 8 % en 2004.

L'inflation qui atteignait 41 % en 2000 et 34,5 % en 2001, a été ramenée à des niveaux plus raisonnables : elle était de 12 % en 2004. Le taux de chômage officiel était, quant à lui, de 11 % en 2001, 10 % en 2002 et de 8 % en 2003.

Le solde des administrations publiques était de – 3,8 % en 2000 ; il s'est réduit constamment depuis cette date pour atteindre – 1,3 % en 2004.

En 2004, le PIB de la Roumanie était de 72 milliards de dollars, soit 3320 dollars par habitant.

Les principaux fournisseurs de la Roumanie sont l'Italie (19,5 %), l'Allemagne (14,8 %), la Russie (8,3 %) puis la France (7,3 %). Ses principaux clients sont l'Italie (24,2 %), l'Allemagne (15,7 %) et la France (7,3 %).

Si la Roumanie connaît une évolution économique favorable, on y constate cependant la persistance d'une grande pauvreté, en particulier dans les milieux ruraux où 40 % de la population ne produit que 12 % du PIB. Dans les villes, nombreux sont ceux qui demeurent exclus de la croissance, comme les retraités souvent contraints de conserver un travail pour survivre.

### **C – Les relations avec la France comme exemple d'ancrage dans l'Europe**

La culture latine de la Roumanie, revendiquée comme telle – à l'égal du tempérament balkanique d'ailleurs – ont conduit ce pays et la France à nouer des liens souvent étroits. De son côté, si la Bulgarie demeure un pays moins connu des Français, il existe une réelle volonté des autorités de Sofia d'intensifier les relations avec notre pays.

De nombreuses entreprises françaises sont implantées en Bulgarie et en Roumanie ; elles emploient 78 000 personnes, dans des secteurs aussi stratégiques que les services – les banques et les télécommunications –, les services publics comme l'eau et l'énergie, la grande distribution, l'automobile, les biens d'équipements, l'industrie pharmaceutique et l'agroalimentaire.

Selon le Gouvernement, globalement, ces investissements n'entraînent pas de délocalisations de production et d'emploi, mais visent principalement à répondre à la forte croissance de la demande intérieure dans ces pays.

Mais notre présence dans ces deux pays connaît aussi d'autres formes. La coopération culturelle, universitaire ou administrative y est intense, plus en Roumanie, il est vrai, qu'en Bulgarie.

*1) Des relations franco-bulgares à approfondir*

**a) Des relations économiques encore insuffisantes**

Les relations économiques entre la France et la Bulgarie ne sont pas d'une très grande intensité, il faut le reconnaître. Notre poids dans ce pays est bien moindre qu'en Roumanie. La Bulgarie est le 62<sup>e</sup> client de la France et son 64<sup>e</sup> fournisseur. Le volume des échanges commerciaux s'établit autour de 1 milliard d'euros en 2005, avec un certain équilibre entre les deux partenaires. La France est le 6<sup>e</sup> client et le 6<sup>e</sup> fournisseur de la Bulgarie, derrière la Russie, l'Allemagne, l'Italie, la Turquie et la Grèce.

La France se situe au 13<sup>e</sup> rang des investisseurs étrangers en Bulgarie avec un stock d'investissement de 228 millions d'euros soit un dixième de celui de l'Autriche, par exemple.

Il faut espérer que l'entrée de la Bulgarie dans l'Union incitera nos entreprises à s'implanter plus largement dans ce pays.

**b) Une coopération intense dans un cadre bilatéral ou européen**

La France a engagé une coopération très importante avec la Bulgarie dans la perspective de son adhésion à l'Union. Quatorze jumelages ont été signés depuis 1998 et, en 2005, notre pays s'est inscrit au premier rang des membres de l'Union au titre des jumelages signés avec la Bulgarie dans le cadre de programmes PHARE. Ces accords ont été passés, par exemple, en matière fiscale ou bancaire mais aussi dans le domaine de l'agriculture, de la justice et des affaires intérieures. On doit noter la présence d'un conseiller français auprès du ministre de l'intérieur bulgare pour accompagner les réformes institutionnelles et participer à la création d'une police d'investigation.

**c) Une présence culturelle française ancienne**

La présence culturelle française en Bulgarie est ancienne. Après une période moins favorable sous le régime communiste, les relations en ce domaine se sont intensifiées. Pour preuve, la France et la Bulgarie ont signé en 2003 une convention visant à mettre à la disposition de notre pays un immeuble lui permettant d'accueillir ses services culturels en plein cœur de Sofia. Le projet de loi autorisant la ratification de ce texte a été adopté par notre Commission le 14 juin 2006.

Il existe un réseau de huit Alliances françaises adossées à l'Institut français de Sofia. Le lycée français « Victor Hugo » connaît un succès croissant. Près de 10 000 élèves sont accueillis dans 59 lycées bilingues et il existe huit filières universitaires francophones, relayées par un programme de bourses d'études.

Plus de 100 000 personnes apprennent le français dans le système éducatif en Bulgarie qui figure au troisième rang des pays d'Europe centrale et orientale pour l'enseignement de notre langue, après la Roumanie (près de 1,9 million de personnes apprenant le français) et la Pologne (près de 300 000 personnes).

Les autorités bulgares souhaitent très clairement que la France s'impliquent plus dans leur pays. La France y bénéficie traditionnellement d'un fort capital de sympathie. On constate d'ailleurs que, depuis quelques temps, les contacts politiques se multiplient entre la France et la Bulgarie. Le Gouvernement français a ainsi joué un rôle très actif pour tenter d'apporter une solution à l'affaire qui oppose la Bulgarie à la Libye qui détient depuis huit ans cinq infirmières bulgares injustement accusées d'avoir inoculé le sida à des enfants libyens.

## *2) Des liens étroits avec la Roumanie*

### **a) Une présence économique forte**

La présence économique de la France en Roumanie est forte, à travers de grandes entreprises très bien implantées comme Orange, Renault, Lafarge, Carrefour, Veolia, Eurocopter, GDF, Saint-Gobain...

La France maintient sa 4<sup>e</sup> place dans le commerce extérieur roumain après l'Italie, l'Allemagne et la Russie (qui exporte surtout du gaz) mais bien avant le Royaume-Uni et les Etats-Unis. Nos exportations dans ce pays représentaient plus de deux milliards d'euros en 2005 soit un peu moins de 7 % des parts de marché. La Roumanie est notre 31<sup>e</sup> client alors qu'elle occupait le 39<sup>e</sup> rang en 2002.

Nos importations en provenance de la Roumanie représentent un peu plus de 1,6 milliard d'euros ce qui correspond à près de 7,5 % des exportations roumaines. La France occupe ici le 4<sup>e</sup> rang après l'Italie, l'Allemagne et la Turquie. Ainsi notre balance commerciale avec la Roumanie est excédentaire de plus de 500 millions d'euros en 2005.

Selon l'Agence roumaine pour les investissements étrangers (ARIS), la France se situerait à la 4<sup>e</sup> place en termes d'investissements en Roumanie avec 1,25 milliard d'euros soit près de 10 % des investissements étrangers dans ce pays. Ces investissements sont, pour l'essentiel, engagés par de grands groupes déjà cités précédemment. Cette attraction réelle du marché roumain s'explique par la proximité culturelle et géographique avec notre pays, mais aussi par la qualité de la main d'œuvre et son coût relativement bon marché. Enfin, la perspective européenne et les réformes engagées sont de nature à rassurer les investisseurs.

**b) Une coopération culturelle, universitaire et décentralisée de premier plan**

Notre coopération universitaire avec la Roumanie est de tout premier plan. Près de 5000 étudiants roumains sont présents en France. Une trentaine de filières universitaires francophones existent en Roumanie ainsi que de très nombreux partenariats.

La présence française en Roumanie passe évidemment par la francophonie qui sera à l'honneur, en septembre prochain, dans ce pays puisqu'il en accueillera le XI<sup>e</sup> sommet. C'est la première fois qu'un tel sommet se déroule dans un pays européen autre que la France. En dépit d'une montée en puissance de l'anglais, le français demeure la deuxième langue enseignée, loin devant l'allemand. Le taux de francophones en Roumanie atteindrait 18 % de la population.

La coopération décentralisée entre la France et la Roumanie est remarquablement dynamique. Six cents liens existent entre des collectivités des deux pays dans des domaines aussi variés que l'éducation, la protection de l'enfance, la gestion locale ou la coopération intercommunale.

**c) Le soutien apporté par la France dans la préparation de la Roumanie à l'adhésion**

Lors de la mission que votre Rapporteur a effectuée en Roumanie, il a pu mesurer l'intensité de notre soutien au processus de préparation de ce pays à l'adhésion. Les projets Phare auxquels la France participe ou qu'elle dirige sont florissants : dans le domaine de l'agriculture, de la justice, de la police, du contrôle des frontières, des douanes ... Le président Basescu dispose ainsi auprès de lui d'un conseiller français, comme la ministre de la justice ou le ministre de l'agriculture.

Il faut aussi évoquer le partenariat que notre propre Assemblée a signé avec la Chambre des députés de la Roumanie en 2004. De nombreuses actions ont été menées afin d'aider cette assemblée à renforcer ses capacités notamment pour faire face au défi de la transposition des actes communautaires ou pour améliorer son image, parfois contestée, après de l'opinion publique.

Avec trente neuf jumelages institutionnels, la France se situe au premier rang parmi les pays membres de l'Union.

La réunion que nous avons tenue avec les responsables de ces programmes à l'ambassade de France à Bucarest en janvier 2006 nous a convaincu, s'il en était besoin, de la nécessité de maintenir ce type de partenariats – par exemple dans le domaine de la sécurité, du contrôle aux frontières ou de la justice – au-delà même de l'adhésion. C'était la conviction de la plupart de nos interlocuteurs.

Si la Bulgarie et la Roumanie doivent entrer dans l'Union puisque c'est leur vocation, elles ne doivent pas le faire dans des conditions contestables qui affaibliraient leur position parmi les pays membres et discréditeraient l'Union.

Le processus de négociations qui a été suivi a été marqué par une grande prudence de la part des institutions européennes et des Etats membres. C'était la voie la plus sage.



### III – LA PRUDENCE DE L’UNION EUROPEENNE

Comme on l’a déjà noté, tout le processus d’adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie a été marqué par une grande rigueur de la part des institutions européennes. La Commission de Bruxelles a notamment joué un rôle très actif pour inciter fermement ces deux pays à engager des efforts considérables afin de transposer l’acquis européen.

La prudence des institutions de l’Union doit être saluée ; elle est de nature à éviter les malentendus, les pays membres de l’Union savent aujourd’hui à quoi s’en tenir concernant l’état de préparation de la Roumanie et de la Bulgarie. Le dernier rapport de la Commission européenne remis le 16 mai 2006 met en évidence encore quelques domaines dans lesquels les deux candidats doivent fournir des efforts. Nous pouvons aujourd’hui autoriser la ratification du traité de Luxembourg en connaissance de cause.

De leur côté, la Bulgarie et la Roumanie ont compris qu’elles devaient accomplir des progrès considérables pour être jugées aptes à devenir membres de l’Union. La rigueur du processus aura été bénéfique à toutes les parties en présence.

#### **A – Le rapport réaliste de la Commission européenne du 25 octobre 2005**

##### *1) Le déclenchement du compte à rebours*

La Commission européenne a rendu un *Rapport global de suivi sur le degré de préparation à l’adhésion à l’Union européenne de la Bulgarie et de la Roumanie* le 25 octobre 2005. Ce document, complété par le rapport remis en mai 2006, sert de cadre pour déterminer les derniers efforts que ces deux pays doivent consentir pour intégrer l’Union au 1<sup>er</sup> janvier 2007. En quelque sorte, il déclenche le compte à rebours avant l’entrée dans le club européen.

Ce rapport d’octobre 2005 répondait à l’engagement pris par la Commission dans le document de stratégie de 2004 et à la demande exprimée par le Conseil européen en décembre 2004 qui souhaitait qu’un rapport annuel soit présenté sur les progrès réalisés par les deux pays.

Pour la préparation de ce rapport, la Commission européenne a pris chacun des chapitres de négociation en isolant en son sein trois catégories :

– les domaines dans lesquels le pays est prêt ou qui font l’objet de préparatifs et pour lesquels une solution devrait être trouvée avant l’adhésion ;

– les domaines pour lesquels un effort accru et des progrès plus rapides s'imposent afin qu'une solution puisse être trouvée au moment de l'adhésion ;

– les domaines particulièrement préoccupants pour lesquels la Roumanie et la Bulgarie doivent prendre des mesures immédiates et décisives pour être prêtes à la date d'adhésion.

Pour opérer cette classification et proposer son diagnostic, la Commission européenne s'est fondée sur les informations fournies par les autorités roumaines et bulgares mais également par les institutions internationales et plusieurs ONG nationales et internationales. Par ailleurs des missions de la Commission se sont déplacées dans ces pays.

Concernant *les critères politiques* de l'adhésion, la Commission européenne a confirmé l'évaluation faite en 2004 avant la signature du traité de Luxembourg, aux termes de laquelle les deux pays satisfont à ces critères.

La Commission a observé que des améliorations étaient perceptibles dans certains domaines comme la liberté d'expression, la lutte contre la petite corruption en Bulgarie et la réforme du système judiciaire, l'intégration des minorités, la protection des enfants et la restitution de biens immobiliers en Roumanie.

Toutefois, elle n'a pas manqué de constater que des progrès devaient encore être accomplis avant d'envisager l'adhésion. Ces efforts devaient porter sur la réforme de l'administration, le fonctionnement du système judiciaire, la poursuite des affaires de corruption de haut niveau, la lutte contre la traite des êtres humains, les mauvais traitements lors des gardes à vue, le système des soins psychiatriques et l'intégration de la minorité rom.

La Commission soulignait, à juste titre, que l'une des conditions d'application correcte de l'acquis communautaire était, dans ces deux pays, la mise en place d'une administration efficace et fiable, tant à l'échelon national que local. De ce point de vue, la lutte contre la corruption – au-delà même de son aspect moral – est une absolue nécessité.

*Les critères économiques* ont fait l'objet d'une analyse assez proche. La Commission européenne avait déjà estimé en 2004 que la Bulgarie et la Roumanie satisfaisaient aux critères propres à une économie de marché viable. Ces deux pays devaient pouvoir faire face à la pression concurrentielle et aux forces du marché au sein de l'Union s'ils poursuivaient leurs réformes, selon la Commission.

Celle-ci a estimé que dans la plupart des domaines de l'acquis, les préparatifs en vue de l'adhésion étaient en bonne voie en Roumanie et en Bulgarie. Parmi ces domaines qui ont fait l'objet de la satisfaction de la

Commission européenne figurent : les mouvements de capitaux, le droit des sociétés, les transports, l'énergie, les statistiques, l'union économique et monétaire, la politique industrielle, les petites et moyennes entreprises, la science et la recherche, l'éducation et la formation, les relations extérieures, la politique étrangère et de sécurité commune et les dispositions budgétaires communautaires. Il faut ajouter à cette liste, pour la Bulgarie, les règles de concurrence et l'acquis relatif à la politique culturelle et audiovisuelle. Pour la Roumanie, la Commission européenne constataient des progrès encourageants pour ce qui concerne la libre circulation des personnes, les télécommunications et la protection des consommateurs.

## *2) Des domaines où l'effort devait être intensifié*

Certains domaines, et non des moindres, nécessitaient cependant des efforts accrus. C'est le cas de la lutte contre le blanchiment des capitaux mais aussi de la pêche, de l'environnement, de la politique sociale (droit du travail, dialogue social, santé publique, insertion, conditions de vie dans les institutions de soins, lutte contre la discrimination).

Par ailleurs, l'accent a également été mis sur la mise en œuvre des Fonds structurels et du Fonds de cohésion. Enfin, dans le domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI), la Bulgarie et la Roumanie doivent accélérer les préparatifs à l'adhésion en vue d'appliquer les politiques communautaires relatives au visa et à la lutte contre la drogue ainsi que les mécanismes de coopération judiciaire.

La Commission européenne a appelé l'attention de la Bulgarie sur les domaines suivants : la passation des marchés publics, les services financiers, les exigences minimales de formation et les règles de reconnaissance mutuelle pour un certain nombre professions, la libre prestation de services non financiers, la libéralisation des marchés de l'énergie et des télécommunications, les programmes de non-discrimination, la fiscalité, l'environnement – notamment la sûreté nucléaire – le droit d'asile, les douanes ...

Pour la Roumanie, l'effort devait être porté sur : les exigences relatives aux produits industriels, la liberté d'établissement des sociétés, la protection des données à caractère personnel, l'audiovisuel ou la lutte contre la criminalité organisée.

## *3) Des secteurs encore particulièrement préoccupants en octobre 2005*

Restaient les secteurs qualifiés de « *particulièrement préoccupants* » par la Commission européenne.

La Commission a insisté très sérieusement sur les « lacunes » dont souffraient la Roumanie et la Bulgarie, lacunes qui, s'il n'y était mis bon ordre, empêcheraient ces deux pays de mettre en œuvre l'acquis ou de bénéficier des fonds de l'Union européenne dès l'adhésion en 2007.

**a) Le piratage et la contrefaçon**

Les deux pays connaissaient des niveaux élevés de *piratage* et de *contrefaçon* ; c'est pourquoi l'application des lois, qui existaient, devait être renforcée, les contrôles aux frontières intensifiés, les infractions au droit de la propriété intellectuelle poursuivies effectivement.

**b) Des structures insuffisantes pour la mise en œuvre de la PAC**

Par ailleurs, un renforcement des institutions et des structures nécessaires pour appliquer la *politique agricole* (soutiens directs aux agriculteurs, dépenses de marchés et crédits de développement rural) était jugé nécessaire par la Commission afin que les organismes payeurs et le système de gestion et de contrôle soient opérationnels au moment de l'adhésion.

**c) Des carences en matière de sécurité vétérinaire**

L'un des secteurs les plus sensibles aujourd'hui en Europe est bien celui de la *sécurité vétérinaire*. Là encore, la Roumanie et la Bulgarie devaient renforcer leur action notamment dans l'organisation de l'identification et de l'enregistrement des animaux et des contrôles des importations des pays tiers ainsi que dans la transposition de l'acquis relatif aux encéphalites spongiformes transmissibles telles que l'ESB, qui en constitue la forme bovine.

**d) Des faiblesses dans le dispositif de contrôle des frontières extérieures de l'Union européenne**

En outre, des carences ont été observées par la Commission pour ce qui est des infrastructures frontalières et du personnel qualifié pour veiller au respect total des exigences relatives au contrôle des frontières extérieures à l'Union européenne. Il s'agit d'un secteur essentiel car dans l'Union européenne, nous confions, en quelque sorte, nos frontières aux autres Etats membres, même lorsqu'ils ne font pas partie de l'espace Schengen. Des carences en ce domaine sont non seulement dangereuses pour tous les pays de l'Union mais, si elles s'avéraient, susciteraient des réactions négatives, à juste titre, de la part de nos concitoyens.

**e) Le maintien de la corruption à un niveau élevé**

La Commission européenne a vivement critiqué les faiblesses de la lutte contre la corruption dans ces deux pays ; cette corruption risque de miner le marché intérieur européen, le bon fonctionnement des politiques communautaires

et des programmes financés par l'Union européenne. C'est pourquoi le collège des Commissaires a appelé à des « mesures urgentes et énergiques » dans la lutte contre ce fléau, « l'application univoque de l'Etat de droit étant une condition préalable pour tout pays qui souhaite devenir membre de l'Union européenne ».

**f) La nécessité de renforcer la capacité d'absorption et les capacités de contrôle des fonds européens**

La capacité des organes administratifs chargés de gérer et de contrôler les fonds européens utilisés dans ces deux pays a été jugée manifestement insuffisante. Or leur renforcement est nécessaire pour développer l'économie de ces deux pays mais aussi pour éviter les phénomènes de corruption ou de détournement.

**g) Les difficultés propres à la Bulgarie, notamment dans la lutte contre la criminalité organisée**

La Commission européenne a fait part dans son rapport de 2005 de ses préoccupations sérieuses concernant l'application des règles d'assurance des véhicules automobiles, dans le domaine de l'organisation du marché du lait, dans la capacité de traitement des déchets d'origine animale, dans celui du commerce des animaux vivants et des produits d'origine animale et des règles en matière de bien-être animal.

Enfin, et surtout, la Bulgarie n'a pas réussi à freiner la *criminalité organisée*.

**h) Les difficultés propres à la Roumanie**

Elles portent sur l'alignement sur les règles communautaires en matière de marchés publics et sur la prévention et la réduction de la pollution.

**B – Le rapport de la Commission du 16 mai 2006 : expression de la rigueur européenne, reconnaissance des efforts accomplis**

La Commission s'est engagée à remettre au Conseil et au Parlement européen un rapport de suivi en mai 2006. La Commission a indiqué en octobre 2005 qu'elle pourrait recommander au Conseil de reporter l'adhésion de l'un ou l'autre candidat au 1<sup>er</sup> janvier 2008, « si les conditions prévues par le traité d'adhésion pour un tel report sont respectées ». La feuille de route de la Bulgarie et de la Roumanie était donc d'une grande clarté. Ces deux pays disposaient d'un semestre pour améliorer leur situation dans les domaines, encore trop nombreux, mis en évidence par la Commission européenne.

Le rapport remis le 16 mai 2006 par cette institution permet de mesurer les progrès accomplis en ces quelques mois. Ils sont réels ; toutefois, les

conclusions de ce rapport n'ont pas manqué de surprendre par leur caractère très strict. Tout le monde s'attendait à ce que la Commission propose au Conseil une entrée de la Roumanie et de la Bulgarie au 1<sup>er</sup> janvier 2007 dès le 16 mai. Tel n'a pas été le cas. Intransigeante et, par là même, faisant preuve d'esprit de responsabilité, la Commission a donné un feu presque vert à l'entrée de la Roumanie et de la Bulgarie.

### *1) La procédure de contrôle mise en œuvre*

Dans les conclusions de son rapport d'octobre 2005, la Commission européenne a insisté sur la mise en place d'une procédure de contrôle pour assurer la mise en œuvre des efforts auxquels la Roumanie et la Bulgarie devaient consentir pour accéder à l'Union européenne au 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Immédiatement après l'adoption du rapport d'octobre 2005, la Commission européenne a adressé des lettres d'avertissement aux autorités bulgares et roumaines pour attirer leur attention sur les principales lacunes relevées et les inviter à mettre en œuvre les actions qui s'imposent.

La Commission européenne a également décidé de lancer une série d'évaluation couvrant les questions les plus sérieuses énumérées dans son rapport. Ces évaluations ont été menées par les experts de la Commission et ceux des Etats membres.

### *2) Un feu presque vert*

Le rapport annoncé dans celui d'octobre 2005 a été rendu public le 16 mai 2006. Alors que l'on attendait que la Commission européenne se prononce définitivement sur la possibilité ou non d'intégrer la Roumanie et la Bulgarie au 1<sup>er</sup> janvier 2007, celle-ci a souhaité maintenir une pression encore forte sur ces deux pays afin qu'ils préparent au mieux leur entrée dans l'Union.

Pour preuve, cette assertion dans l'introduction même du rapport de la Commission : « *La Commission est fermement déterminée à faire en sorte que les deux pays mènent à bien leurs derniers préparatifs avant l'adhésion* ». La Commission européenne ne manque pas cependant de saluer les performances accomplies par la Roumanie et la Bulgarie depuis octobre 2005. Grâce à ces efforts menés depuis de longues années et intensifiés ces derniers mois, ces deux pays ont transformé « leurs système économique et politique en des démocraties et des économies de marché viables ».

**a) Les progrès accomplis (justice, lutte contre la corruption, administration publique, minorités)**

La Commission estime que les deux pays remplissent les critères politiques et économiques pour l'entrée dans l'Union.

▪ *La réforme judiciaire*

*La Bulgarie* a atteint un niveau très élevé d'alignement de sa législation sur l'acquis. Il n'est pas nécessaire d'énumérer ici les nombreux secteurs dans lesquels ce pays a accompli les progrès demandés par l'Union. En revanche, on peut insister sur les avancées en matière de réforme de l'appareil judiciaire en Bulgarie. Les carences en ce domaine avaient fait l'objet de critiques de la part des institutions européennes. La Commission constate dans son rapport de mai 2006 que le nouveau code de procédure pénale et un cadre juridique pour l'assistance judiciaire sont enfin entrés en vigueur. De même, la Constitution bulgare a été révisée aux fins de faire du parquet le responsable des enquêtes judiciaires.

Ces progrès ne doivent pas cacher le fait que certaines questions sont encore en suspens en Bulgarie. La Commission européenne insiste en particulier sur la nécessité de « rendre plus responsable, plus transparent et plus efficace le système judiciaire ». « Des mécanismes plus objectifs et plus transparents sont requis pour l'évaluation de la qualité du travail des magistrats ». La Commission européenne considère également qu'il convient de lever toute ambiguïté liée à l'indépendance du système judiciaire.

*Pour la Roumanie*, la Commission européenne fait un constat assez proche. Elle observe, tout d'abord, que des réformes de l'appareil judiciaire ont été accomplies en 2005. La procédure d'attribution aléatoire des affaires aux juges continue à être appliquée dans l'ensemble du pays ce qui rend le système judiciaire plus impartial. La direction générale responsable de la protection et de la lutte contre la corruption, service de sécurité partiellement militarisé du ministère de la justice, a été supprimée. Par ailleurs, les ressources mises à la disposition du ministère de la justice, notamment celles allouées au Conseil supérieur de la magistrature, ont été majorées. La Commission européenne observe également que les conditions de travail se sont améliorées dans les tribunaux.

Cependant, les codes de procédure doivent être davantage rationalisés selon la Commission. Le Conseil supérieur de la magistrature devrait intensifier l'action menée pour promouvoir l'interprétation uniforme du droit et vérifier la qualité des jugements prononcés. Enfin les tribunaux et le parquet doivent faire un meilleur usage des ressources dont ils disposent.

▪ *La lutte contre la corruption*

La Roumanie et la Bulgarie étaient également attendues en matière de lutte contre la corruption.

En *Bulgarie*, un code de déontologie a été adopté par le pouvoir exécutif ainsi qu'une stratégie anti-corruption pour 2006-2008. Des modifications constitutionnelles ont réduit, à cet effet, le champ de l'immunité parlementaire, le procureur général ayant d'ailleurs demandé la levée de l'immunité de dix parlementaires. Ainsi des enquêtes sur des cas de corruption de haut niveau ont pu être lancées comme l'exigeait la Commission européenne.

Mais la Commission constate aussi dans son rapport – et ce n'est pas la moindre des difficultés – que « la lutte contre la criminalité organisée n'a donné que très peu de résultats tangibles ». Elle appelle à un renforcement des structures de coordination et de mise en œuvre de la politique anticorruption pour pouvoir jouer un rôle plus efficace. Car les mises en examen, les poursuites, les procès, les condamnations et les peines dissuasives demeurent rares dans le domaine de la lutte contre la corruption de haut niveau. Comme l'indique très clairement le rapport de la Commission : « la Bulgarie doit présenter des preuves évidentes de résultats dans ce domaine. »

En matière de lutte contre la corruption, *la Roumanie* semble avoir accompli des progrès plus tangibles en établissant des structures saines et en lançant des enquêtes portant sur un nombre considérable d'affaires de corruption de haut niveau. Ces investigations ont abouti à l'inculpation de quatre personnalités. On sait également que l'ancien Premier ministre, M. Adrian Nastase a dû démissionner de ses fonctions de Président de la Chambre des députés au début de cette année, après avoir été mis en cause par la justice. Son cas n'est pas isolé. Des actions ont également été engagées contre un ex-ministre de l'Industrie et un vice-Premier ministre chargé des PME.

Toutefois, la Commission estime que la Roumanie doit poursuivre ses efforts de consolidation et de développement des progrès réalisés dans la lutte contre la corruption de haut niveau. Ainsi les réformes engagées par le ministère de la justice et la direction nationale anticorruption (DNA) doivent être suivies d'efforts soutenus de la part de toutes les autres institutions de l'Etat afin que les progrès réalisés deviennent irréversibles.

Lors de sa mission en Roumanie, en janvier dernier, votre Rapporteur a pu mesurer la détermination de la Ministre de la Justice, Mme Monica Macovei, ainsi que de M. Daniel Morar, Procureur, chef de la direction nationale anti-corruption.

Mme Macovei est le seul membre du gouvernement roumain qui n'appartient à aucun parti. Sa compétence est reconnue et sa volonté de lutter activement contre la corruption est très largement saluée. Elle a indiqué à votre Rapporteur que son ministère avait obtenu pour 2006 des moyens budgétaires très importants et que la Banque mondiale avait octroyé à la Roumanie 110 millions d'euros pour la rénovation des juridictions. Elle a insisté sur la nécessité d'améliorer l'équipement des juridictions et de mieux former les magistrats pour lutter, par exemple, contre la criminalité organisée. Elle a également fait état du changement d'attitude dans la lutte contre la corruption depuis l'été 2005, évoquant plusieurs dossiers concrets impliquant par exemple certains officiers de la police des frontières. Elle a enfin évoqué le projet de créer une agence d'intégrité ; le texte l'instituant pourrait être discuté prochainement au Parlement roumain.

M. Daniel Morar a très favorablement impressionné la délégation de députés conduite par votre Rapporteur. A la tête de 130 procureurs et 170 officiers de police, ainsi que des experts financiers informatiques, il n'a pas hésité, après sa prise de fonctions en 2005, à limoger certains procureurs jugés trop passifs. Des équipes solides sont constituées aujourd'hui et plusieurs dossiers de grande corruption – certains impliquant des parlementaires – sont en voie d'aboutir. De tels dossiers mettent aussi en cause des policiers et des douaniers.

Les dénonciations sont nombreuses et les médias assez actifs. L'une des difficultés est le délai de prescription qui court alors que certains procureurs enterrent les dossiers. M. Morar a insisté sur la nécessité de changer les mentalités et de modifier la perception que l'opinion a de la lutte contre la corruption qui est aujourd'hui réelle en Roumanie.

▪ *La réforme de l'administration publique*

*En Bulgarie*, la réforme de l'administration publique était également prioritaire pour les instances communautaires. Des réformes législatives ont été engagées comme l'édiction d'un nouveau code de procédure administrative. L'Union s'était inquiétée des mauvais traitements infligés lors des gardes à vue ; la Commission constate que le nombre d'incidents a diminué tandis que les conditions se sont améliorées dans certains centres de détentions. De plus des initiatives concrètes ont été prises concernant le système de santé en faveur des personnes souffrant d'un handicap ou de troubles psychiques.

Là encore, des réformes restent à accomplir. Ainsi la stratégie visant à décentraliser l'administration n'a pas encore été adoptée. En ce qui concerne la traite des êtres humains, la Bulgarie reste un pays de transit et, dans une moindre mesure, un pays d'origine et de destination. Des cas de mauvais traitements de détenus sont encore signalés. Enfin, les conditions de vie dans de nombreuses institutions d'aide sociale à l'enfance et de soins de santé mentale doivent être améliorées.

*En Roumanie*, le statut de la fonction publique a été révisé et la législation sur la décentralisation adoptée. La Commission européenne constate aussi que des progrès ont été accomplis dans la lutte contre la traite des êtres humains, ainsi que dans la réforme des systèmes de prise en charge des personnes atteintes d'un handicap physique ou mental. Enfin, la Roumanie a enregistré des progrès notables dans le domaine de la protection infantile où la situation générale s'est nettement améliorée.

La Commission européenne constate cependant que le gouvernement a continué à recourir largement aux ordonnances d'urgence pour légiférer, ce qui est préjudiciable au parlement. Dans la fonction publique, la révision de la grille des salaires doit être mise en place notamment pour s'assurer que les fonctionnaires agissent conformément aux règles d'éthique professionnelle.

Concernant enfin les conditions de détention préventive ou les établissements psychiatriques, la Commission européenne formule une appréciation proche de celle relative à la Bulgarie.

▪ *Le sort des minorités et la lutte contre les discriminations*

Tant pour la Bulgarie que la Roumanie, la Commission européenne fait le constat que l'intégration sociale de la minorité rom continue de nécessiter des efforts substantiels. La Commission souhaite aussi que soit intensifiée la lutte contre toutes les formes d'intolérance, et notamment que soit appliquée, en Bulgarie, de manière intégrale la législation relative à la lutte contre toute forme de racisme, de discrimination ou de xénophobie.

Comme l'observe notre collègue Jérôme Lambert : « pour le visiteur étranger, l'une des choses les plus surprenantes lorsqu'il séjourne en Bulgarie est la spontanéité avec laquelle ses interlocuteurs lui font part de leurs opinions négatives sur les Roms ». Cette population compterait entre 700 000 et 800 000 personnes, soit plus de 10 % de la population bulgare<sup>1</sup>. Il est clair qu'elle se heurte à une hostilité réelle de la part d'une large partie de la population bulgare. Si des efforts ont été accomplis, comme le prouve l'adoption d'un plan d'action dénommé « Décennie de l'intégration des Roms 2005-2015 », il est difficile de faire progresser des mentalités bien ancrées.

La question rom touche évidemment également la Roumanie qui compterait officiellement plus de 500 000 Roms. Ce chiffre pourrait cependant être plus élevé, peut-être de 3 millions, selon les estimations rapportées par notre collègue Jacques Myard dans le rapport qu'en avril 2006, il a consacré à la Roumanie, au nom de la Délégation pour l'Union européenne.

---

<sup>1</sup> Jean-Pierre Liégeois « Les Roms au cœur de l'Europe », Le Courrier des Pays de l'Est, n° 1052, novembre décembre 2005, p. 19-29.

Sous la pression européenne, la Roumanie a adopté en 2001 une stratégie d'amélioration de la situation des Roms, une Agence nationale pour l'intégration des Roms étant chargée de la planification, de la coordination et du contrôle des mesures d'application de cette stratégie qui s'étend sur dix années. Tant l'Union européenne que le Conseil de l'Europe ont estimé en 2005 que cette stratégie avait commencé à produire des effets tangibles.

**b) Six secteurs « gravement préoccupants » en Bulgarie : agriculture, criminalité organisée, corruption, blanchiment de capitaux, gestion des fonds européens, sécurité sanitaire**

Comme le souligne la Commission européenne, six secteurs demeurent « gravement préoccupants » pour la Bulgarie et nécessitent une action immédiate.

Il s'agit de :

1. l'établissement d'un système intégré de gestion et de contrôle adéquat dans l'agriculture ;
2. la mise en place d'installations d'équarrissage et de traitement conformément à l'acquis sur l'encéphalite spongiforme transmissible (EST) et les sous-produits animaux ;
3. la nécessité d'apporter des preuves plus concrètes de résultats en matière d'investigation et de poursuite des réseaux de criminalité organisée ;
4. la mise en œuvre plus efficace et plus rationnelle d'une législation contre la fraude et la corruption ;
5. le renforcement de l'application des dispositions contre le blanchiment de capitaux ;
6. la consolidation du contrôle financier en vue de l'utilisation future des fonds structurels et de cohésion.

La tonalité critique du rapport de la Commission vis-à-vis de la Bulgarie porte essentiellement sur les questions de justice, de lutte contre la corruption et la criminalité organisée. Il est vrai, comme le souligne notre collègue Jérôme Lambert dans son rapport au nom de la Délégation pour l'Union européenne<sup>1</sup>, que les nominations hors concours des juges sont encore trop nombreuses. Il apparaît assez clairement que des réseaux occultes bien établis n'ont guère intérêt à voir la lutte contre la corruption s'intensifier. L'indépendance des juges vis-à-vis du Parlement et du Gouvernement n'est pas nécessairement, en Bulgarie, synonyme de probité.

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 3018, L'adhésion de la Bulgarie : être exigeant pour réussir l'intégration, avril 2006*

De même, le niveau de criminalité est encore très élevé en Bulgarie. On fait état régulièrement de personnes abattues en pleine rue à Sofia. Notre collègue Lambert évoque 125 personnes qui auraient été assassinées, depuis cinq ans, par des tueurs à gages, à coups d'explosifs, de mitraillages ou de fusils à longue portée. La corruption reste également encore trop répandue, même s'il faut convenir que la lutte contre ce phénomène n'est pas chose aisée. Elle atteint le système de santé, l'éducation (des diplômes seraient délivrés moyennant finances), l'administration locale et la sphère politique pour laquelle l'immunité semble totale.

**c) Quatre secteurs « gravement préoccupants » en Roumanie : gestion des fonds de la PAC, contrôle de l'agriculture, sécurité sanitaire, système fiscal**

Il semble que l'appréciation portée sur la situation en Roumanie soit moins sévère de la part de la Commission européenne. Néanmoins, ce pays doit encore fournir des efforts dans quatre domaines.

1. l'agrément d'organismes payeurs entièrement opérationnels pour gérer les paiements directs effectués aux exploitants et aux opérateurs au titre de la politique agricole commune ;
2. l'établissement d'un système intégré de gestion et de contrôle adéquat dans l'agriculture ;
3. la mise en place d'installations d'équarrissage et de traitement conformément à l'acquis sur l'EST et les sous-produits animaux ;
4. dans l'administration fiscale, les systèmes informatiques pouvant fonctionner en liaison avec ceux du reste de l'Union pour permettre une perception correcte de la TVA dans le marché intérieur de l'Union européenne.

Il semble que les autorités roumaines aient fait montre d'un plus grand sérieux dans des domaines comme la lutte contre la corruption, qui nous préoccupent tous beaucoup.

Finalement, alors que la Roumanie faisait figure d'élève médiocre dans l'opinion, ce pays a su inverser la tendance. Votre Rapporteur a d'ailleurs pu le constater sur place en janvier 2006. Aujourd'hui, l'impression est que c'est la Bulgarie qui doit faire preuve, dans la dernière ligne droite, d'une volonté plus affirmée.

Dans son rapport, la Commission européenne ne se contente pas de signaler les quelques domaines qui la préoccupent particulièrement ; elle met également en évidence – et c'était assez inattendu – les trois questions que la Roumanie et la Bulgarie doivent résoudre en priorité faute de quoi « la Commission, en tant que gardienne des traités, prendrait les mesures préventives ou correctives nécessaires pour préserver le fonctionnement des politiques de l'Union européenne ».

Quelles pourraient être ces mesures préventives ou « correctives » ?

**d) Une épée de Damoclès dans trois domaines : le marché intérieur, la justice et la lutte contre la corruption, l'allocation des fonds communautaires**

Le traité d'adhésion prévoit un certain nombre de mesures de sauvegarde pour le cas où la Bulgarie ou la Roumanie ne pourraient satisfaire à l'ensemble de leurs obligations à la date d'adhésion. Cette clause de sauvegarde peut être invoquée dans un délai de trois ans à compter de l'adhésion.

Il existe aussi d'autres instruments, comme la procédure d'infraction et les mécanismes de contrôle de la mise en œuvre des règles de concurrence.

▪ *Le marché intérieur*

Pour ce qui concerne le marché intérieur, la Commission européenne a mis en évidence des carences importantes qui touchent à la fois les quatre libertés et les politiques de l'Union relatives à la concurrence, l'énergie, les transports, l'environnement, les télécommunications, la fiscalité, l'agriculture et la protection des consommateurs et de la santé, dans la mesure où elles ont des effets transfrontaliers.

Pour les encéphalopathies spongiformes transmissibles (EST), l'acquis communautaire exige que les établissements d'équarrissage et de traitement soient en mesure de garantir qu'aucun matériel à risque spécifié ne réintègre la chaîne alimentaire animale. La Bulgarie et la Roumanie doivent encore mettre en place des installations de traitement de ce type. S'il n'est pas remédié à cette situation au moment de l'adhésion, la Commission européenne indique clairement dans son rapport qu'elle prendra une décision afin d'empêcher que les produits animaux dérivés, en attente de traitement, ne reviennent dans la chaîne alimentaire.

En matière fiscale, la Roumanie doit aussi accélérer ses préparatifs afin que ses systèmes informatiques puissent être intégralement opérationnels et connectés aux bases de données européennes. Dans le cas contraire, la mise en garde de la Commission européenne est sans ambages : il ne sera pas possible de supprimer les barrières fiscales au moment de l'adhésion et la Commission engagera des mesures, au titre de l'article 37 de l'acte d'adhésion, en vue de maintenir les contrôles fiscaux physiques aux frontières intérieures entre la Roumanie et le reste de l'Union.

▪ *La justice, la liberté et la sécurité*

Le traité d'adhésion prévoit également que des mesures de sauvegarde peuvent être mises en œuvre dans un délai de trois ans à compter de la date d'adhésion si la Bulgarie ou la Roumanie ne sont pas en mesure de respecter les obligations qui leur incombent en matière de coopération judiciaire.

Là encore, le rapport de suivi de la Commission est explicite : si la mise en œuvre des réformes du système judiciaire n'est pas suffisamment avancée dans l'un ou l'autre pays avant l'adhésion, ou si la lutte contre la corruption dans l'appareil judiciaire n'a pas donné suffisamment de résultats tangibles, elle instaurera, au titre de l'article 38 de l'acte d'adhésion, un mécanisme de poursuite du suivi dans ce domaine. Ce mécanisme, appliqué pour une durée maximale de trois ans, exigerait la présentation d'un rapport annuel à la Commission sur les progrès réalisés dans la mise en œuvre des réformes dans le domaine judiciaire et au sein des organismes chargé de faire respecter la loi, ainsi que sur l'application des mesures anticorruption qui les affectent. La Commission, quant à elle, informerait chaque année le Parlement européen et le Conseil des résultats obtenus grâce au mécanisme.

Si l'un ou l'autre des deux pays ne parvenait pas à remédier à ces manquements de manière appropriée, la Commission adopterait des mesures de sauvegarde suspendant les obligations des Etats membres actuels de reconnaître automatiquement les jugements ou d'exécuter les mandats délivrés par les tribunaux ou les procureurs du pays en cause.

▪ *Les fonds européens*

Tout Etat membre de l'Union doit offrir les garanties nécessaires d'une utilisation correcte des fonds européens. Tout manquement est susceptible de retarder le versement des fonds ou donner lieu à des réclamations ultérieures de la Commission en vue de réajustements financiers ou à de recouvrements.

Dans le domaine de l'agriculture, le pays membre doit disposer d'organismes payeurs agréés ainsi que d'un système intégré de gestion et de contrôle (dit « SIGC ») pour gérer les paiements directs effectués aux exploitants et aux opérateurs.

Dans son dernier rapport de mai 2006, la Commission européenne constate qu'en Roumanie les organismes payeurs ne sont pas entièrement opérationnels et agréés. De plus, comme on l'a indiqué, il n'existe pas de SIGC adéquat dans les deux pays candidats.

Si ces problèmes ne sont pas résolus à temps, la Commission peut prendre des mesures basées sur l'article 37 de l'acte d'adhésion pour retenir les paiements destinés à la Bulgarie et à la Roumanie.

La mise en œuvre des actions structurelles de l'Union européenne exige, quant à elle, des structures de programmation et de suivi ainsi que des systèmes de gestion financière et de contrôle. Selon la Commission, les préparatifs menés par la Bulgarie pour le contrôle des dépenses effectuées sur les fonds structurels doivent être améliorés. S'il n'est pas remédié à cette situation, le déblocage des paiements par la Commission sera retardé.

**e) L'entrée dans l'Union au 1<sup>er</sup> janvier 2007 : un principe acquis sous certaines réserves**

Le traité d'adhésion prévoit que la Bulgarie et la Roumanie entreront dans l'Union européenne en 2007, sous réserve que le Conseil ne décide, *sur recommandation de la Commission*, de repousser l'adhésion de l'un ou l'autre pays jusqu'en 2008.

Pour la Bulgarie et/ou la Roumanie, le Conseil peut en décider ainsi à *l'unanimité*, s'il existe des éléments de preuve évidents attestant que l'état des préparatifs en vue de l'adoption et de la mise en œuvre de l'acquis est tel qu'il existe un risque grave d'impréparation manifeste de la part de l'un ou l'autre de ces pays au regard des obligations découlant de l'adhésion au 1<sup>er</sup> janvier 2007 dans un certain nombre de domaines importants.

Pour la Roumanie seule, le Conseil peut décider ce report, cette fois à *la majorité qualifiée*, si de graves manquements au respect par ce pays de l'un ou plusieurs des engagements et exigences relatifs à la justice et aux affaires intérieures et à la politique de la concurrence énumérés à l'annexe IX de l'acte d'adhésion sont constatés.

Dans son dernier rapport, « à la lumière des progrès généraux réalisés par la Bulgarie et la Roumanie, évalués dans les rapports de suivi » la Commission estime que *la Bulgarie et la Roumanie devraient être prêtes pour l'adhésion au 1<sup>er</sup> janvier 2007 à condition qu'elles s'emploient à résoudre un certain nombre de problèmes en suspens*. Ce sont les points que nous venons d'évoquer.

Au plus tard au début du mois d'octobre, la Commission rendra un rapport sur les progrès réalisés par la Bulgarie et la Roumanie dans les domaines identifiés dans le rapport de suivi de mai 2006. Sur cette base, la Commission examinera si la date de leur adhésion à l'Union européenne, le 1<sup>er</sup> janvier 2007, peut être maintenue. Ce rapport précisera également les domaines dans lesquels des mesures notamment de sauvegarde pourraient être nécessaires au moment de l'adhésion.

Sans faire preuve d'un excès d'optimisme, on peut penser que la Roumanie et la Bulgarie nous rejoindront dans six mois. Le rapport de la Commission va jouer un rôle de stimulant efficace, nul n'en doute. D'ailleurs, votre Rapporteur qui a reçu une délégation de parlementaires bulgares il y a peu, a été informé de l'adoption par la Bulgarie d'un plan d'action pour les six prochains mois qui portent essentiellement sur la lutte contre la corruption et la criminalité.

Cette entrée de deux pays représentant plus de 30 millions d'habitants aura un impact certain sur l'Union européenne. Quel sera-t-il exactement ?



#### **IV – L’IMPACT SUR L’UNION EUROPEENNE DE L’ENTREE DE LA BULGARIE ET DE LA ROUMANIE**

Avec l’entrée de la Bulgarie et de la Roumanie, l’Union gagnera plus de 348 000 kilomètres carrés et près de 30 millions d’habitants. Dès lors, L’Union à vingt-sept s’étendra sur près de 4,3 millions de kilomètres carrés et comptera plus de 480 millions d’habitants, représentant un PIB de plus de 10 800 milliards d’euros.

On peut distinguer trois domaines dans lesquels l’impact de l’entrée de ces deux pays va pouvoir se mesurer : les institutions, les finances de l’Union, la géopolitique.

##### **A – Les conséquences institutionnelles**

Comme pour tout élargissement, toutes les institutions de l’Union doivent accueillir les représentants des nouveaux membres.

###### *1) La Commission européenne : deux nouveaux commissaires*

La Bulgarie et la Roumanie disposeront chacune d’un commissaire de leur nationalité qui rejoindra l’actuelle Commission présidée par M. Barroso. Ces nouveaux Commissaires seront proposés par ces nouveaux Etats membres puis nommés par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, et d’un commun accord avec le président de la Commission après consultation du Parlement européen.

On peut penser que la répartition des portefeuilles au sein du collège des Commissaires sera modifiée, cette décision revenant au Président de la Commission. Le mandat de ces nouveaux Commissaires expirera le 31 octobre 2009, comme celui des autres membres du collège.

###### *2) Le Parlement européen : 18 députés bulgares, 35 députés roumains*

Au Parlement européen, la Bulgarie et la Roumanie disposeront respectivement de 18 et 35 députés lors de la législature actuelle qui s’achève en 2009.

Certes la déclaration n° 20, relative à l’élargissement de l’Union européenne, annexée à l’acte final du traité de Nice, ne prévoyait que 17 députés bulgares et 33 députés roumains. Toutefois, dans la mesure où les cinquante sièges attribués initialement à ces deux pays ont été finalement redistribués entre les vingt-cinq Etats membres pour la législature 2004-2009, il a été convenu d’accroître proportionnellement le nombre de sièges attribués à la Bulgarie et à la

Roumanie au moment de leur adhésion. Les deux nouveaux membres disposeront donc de trois sièges supplémentaires.

En conséquence, le Parlement européen comptera 785 députés à partir de l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie et le plafond défini par le traité de Nice (732) comme celui fixé par le traité constitutionnel (750) seront temporairement dépassés.

**REPARTITION DES 785 DEPUTES EUROPEENS DANS L'UNION EUROPEENNE A 27  
POUR LA LEGISLATURE 2004-2009  
A PARTIR DE L'ADHESION DE LA BULGARIE ET DE LA ROUMANIE**

<b>ETATS MEMBRES</b>	<b>SIEGES</b>	<b>ETATS MEMBRES</b>	<b>SIEGES</b>
Allemagne	99	Slovaquie, Danemark, Finlande	14
France, Royaume-Uni, Italie	78	Irlande, Lituanie	13
Espagne, Pologne	54	Lettonie	9
Roumanie	35	Slovénie	7
Pays-Bas	27	Estonie, Chypre, Luxembourg	6
Grèce, Belgique, Portugal, République tchèque, Hongrie	24	Malte	5
Suède	19		
Autriche, Bulgarie	18	<b>Total</b>	<b>785</b>

Comme dans les autres Etats membres, les députés roumains et bulgares au Parlement européen seront élus au suffrage universel direct, les élections devant se dérouler avant le 31 décembre 2007. Si ces élections interviennent après l'adhésion, dans l'intervalle, les représentants de ces pays seront désignés par les parlements bulgare et roumain.

On rappellera que pour les législatures suivant celle de 2004-2009, deux hypothèses sont ouvertes.

Si le traité constitutionnel entre en vigueur d'ici là – ce qui est peu probable – le nombre de députés au Parlement européen sera plafonné à 750, le nombre minimal de députés par Etat membre étant de six et le nombre maximal de 96 (article I-20 du traité établissant une Constitution pour l'Europe). Une décision sera prise alors par le Conseil européen pour fixer le nombre de députés par Etat membre à partir de la législature commençant en 2009, comme en dispose le protocole n° 34 annexé au traité constitutionnel.

Si le traité constitutionnel ne voit pas le jour, les traités actuels s'appliqueront et l'article 9 de l'acte d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie aménage les stipulations contenues dans le traité de Nice. Le nombre maximal de députés passera de 732 à 736 membres, pour tenir compte des quatre sièges

supplémentaires accordés à la Hongrie et à la République tchèque dans le cadre de leur traité d'adhésion, par rapport à ce qui avait été prévu à Nice. La Bulgarie et la Roumanie bénéficieront respectivement de 17 et 33 députés, comme prévu par le traité de Nice. La France aura, quant à elle, 72 représentants.

**REPARTITION DES 736 DEPUTES EUROPEENS DANS L'UNION EUROPEENNE A 27  
POUR LA LEGISLATURE 2009-2014 DANS LE CADRE PREVU PAR LES TRAITES ACTUELS**

ETATS MEMBRES	SIEGES	ETATS MEMBRES	SIEGES
Allemagne	99	Slovaquie, Danemark, Finlande	13
France, Royaume-Uni, Italie	72	Irlande, Lituanie	12
Espagne, Pologne	50	Lettonie	8
Roumanie	33	Slovénie	7
Pays-Bas	25	Estonie, Chypre, Luxembourg	6
Grèce, Belgique, Portugal, République tchèque, Hongrie	22	Malte	5
Suède	18		
Autriche, Bulgarie	17	<b>Total</b>	<b>736</b>

3) *Les votes au Conseil des ministres : Bulgarie 10 voix, Roumanie 14 voix, sur 345*

Pour la détermination des modalités de vote à la majorité qualifiée au Conseil, le traité de Luxembourg reprend les dispositions contenues dans les deux déclarations n° 20 et n° 21 annexées au traité de Nice ; la Bulgarie et la Roumanie disposeront respectivement de 10 et 14 voix. Ces textes fixent également le seuil de majorité qualifiée à 255 voix sur 345.

**PONDERATION DES VOIX AU CONSEIL DANS L'UNION EUROPEENNE A 27**

ETATS MEMBRES	VOIX AU CONSEIL	ETATS MEMBRES	VOIX AU CONSEIL
Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie	29	Suède, Autriche, Bulgarie	10
Espagne, Pologne	27	Slovaquie, Danemark, Finlande, Irlande, Lituanie	7
Roumanie	14	Lettonie, Slovénie, Estonie, Chypre, Luxembourg	4
Pays-Bas	13	Malte	3
Grèce, Belgique, Portugal, Hongrie, République tchèque	12		
		Total de l'Union européenne à 27	<b>345</b>
		Seuil de majorité qualifiée	<b>255</b>
		Minorité de blocage	<b>91</b>

On rappellera que pour adopter une décision à la majorité qualifiée, trois conditions devront être remplies ; parmi elles figurent une condition facultative qui peut être vérifiée à la demande d'un Etat.

Un nombre minimal de voix doit être atteint : la décision doit recueillir au moins 255 voix sur un total de 345. La minorité de blocage sera donc atteinte lorsque 91 voix seront réunies, ce qui correspond à trois Etats membres disposant de 29 voix associés à n'importe quel autre Etat, sauf Malte.

Pour que la majorité qualifiée soit atteinte, il faudra également un nombre minimum d'Etats, ce nombre variant selon deux cas. Il sera nécessaire de réunir une majorité d'Etats membres – soit quatorze Etats membres – lorsque la décision doit être prise sur proposition de la Commission. Ce nombre passe aux deux tiers des Etats membres – soit dix-huit Etats membres – dans les autres cas.

Une dernière condition est nécessaire pour que la majorité qualifiée soit atteinte. Un Etat pourra demander à vérifier que cette majorité qualifiée représente au moins 62 % de la population totale de l'Union européenne. Si cette condition n'est pas remplie, la décision ne sera pas adoptée<sup>1</sup>.

#### *4) La présidence du Conseil de l'Union et du Conseil européen*

Le Conseil « Affaires générales » de décembre 2005 a adopté une décision fixant l'ordre des présidences entre les vingt-cinq Etats membres actuels de l'Union jusqu'au 30 juin 2018. Cette décision réserve cependant le cas de la Bulgarie et de la Roumanie ; elle devra donc être révisée en conséquence.

#### *5) La Cour de justice, le Tribunal de première instance et la Cour des comptes*

La Bulgarie et la Roumanie disposeront chacune d'un membre au sein de la Cour de justice, du tribunal de première instance et de la Cour des comptes. Ces trois institutions comprendront ainsi 27 membres à compter de l'adhésion de ces deux pays.

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, on rappellera qu'à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2009, si le traité établissant une Constitution pour l'Europe est entré en vigueur, le système de double majorité prévu à l'article I-25 du traité constitutionnel sera alors introduit : une décision ne sera alors réputée acquise que si elle rassemble 55 % des Etats membres (soit quinze Etats membres dans une Union à vingt-sept) représentant 65 % de la population de l'Union. La minorité de blocage devra comprendre au moins quatre Etats membres. Si le Conseil ne statue pas sur proposition de la Commission ou du ministre des affaires étrangères de l'Union, la décision ne sera réputée acquise que si elle rassemble au moins 72 % des Etats membres (soit vingt Etats membres dans l'Union à 27), représentant au moins 65 % de la population.

*6) Le Comité économique et social, le Comité des régions, le Comité scientifique et technique d'Euratom et la Banque centrale européenne*

La Bulgarie et de la Roumanie seront représentées au Comité économique et social, ainsi qu'au Comité des régions et au Comité scientifique et technique du traité Euratom dès leur entrée dans l'Union.

La Bulgarie et la Roumanie disposeront respectivement de douze et quinze représentants au Comité économique et social et au Comité des régions, ce qui devrait porter le nombre total de membres de ces comités à 344. Le mandat de ces membres expirera au même moment que celui des membres actuels.

Les gouverneurs des banques centrales bulgare et roumaine participeront au conseil général de la Banque centrale européenne (BCE). Ces deux pays seront également représentés au sein de la Banque européenne d'investissement.

**B – L'impact économique et financier**

*1) Un impact économique sans doute positif*

Il est difficile de déterminer les conséquences économiques de cet élargissement sur l'économie globale de l'Union. Mais nous savons que la Bulgarie et la Roumanie ont bénéficié d'une croissance économique forte et plus élevée – de 3 % en moyenne par an – que dans l'Union à vingt-cinq. Ainsi en 2004, la croissance respective de la Bulgarie et de la Roumanie a atteint 5,6 % et 8,3 % tandis que l'Union connaissait une croissance de 2,4 % seulement.

Il faut voir dans ses performances une orientation favorable pour l'économie européenne. Il est certain, par ailleurs, que la Bulgarie et la Roumanie vont devoir faire face à un choc économique lors de l'entrée dans l'Union.

On peut évoquer le secteur agricole qui représente 37 % de la population roumaine et 23 % de la population bulgare. Les exploitations y sont de petite taille ; en Bulgarie, 75 % d'entre elles ne dépassent pas un hectare. Si l'apport financier de la PAC s'avérera positif, on peut s'interroger sur la manière dont ces exploitations pourront s'adapter et survivre, en raison notamment des standards qui doivent être respectés au sein de l'Union européenne. Il va de soi que des difficultés dans ce secteur ne manqueraient pas d'engendrer des problèmes sociaux, surtout dans un pays comme la Roumanie qui a largement construit son identité nationale autour de la figure du paysan.

## *2) Le budget européen face à ce nouvel élargissement*

### **a) Les principes**

Le traité d'adhésion fixe les conditions financières de l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie dans l'Union. Il prévoit en particulier les crédits qui leur seront alloués pour la période 2007-2009 conformément à l'accord intervenu au Conseil « Affaires générales » du 22 mars 2004. Les montants inscrits dans le traité de Luxembourg ont d'ailleurs été repris lors de l'accord sur les perspectives financières pour la période 2007-2013, qui a été obtenu lors du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005.

Il n'a pas été simple d'articuler le calendrier des négociations de l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie avec celui des discussions sur les perspectives financières pour la période 2007-2013. Afin de permettre à ces deux pays d'adhérer au 1<sup>er</sup> janvier 2007 ce qui supposait que les négociations d'adhésion s'achèvent fin 2004, le Conseil européen de décembre 2003 a demandé à la Commission de présenter une proposition pour le cadre financier relatif à l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, sur la base des mêmes principes et méthodes que ceux adoptés pour les dix nouveaux Etats membres. L'enveloppe financière prévue pour l'adhésion des deux pays a été arrêtée lors du Conseil « Affaires générales » du 22 mars 2004 ; ses principes ont été ensuite largement repris dans le traité de Luxembourg.

Cette enveloppe attribuée à la Roumanie et à la Bulgarie a été négociée pour une durée de trois ans (2007-2009). On observe que si elle a été calculée sur la base de la structure actuelle des perspectives financières et de l'acquis existant, la nature des actions qui seront financées sera, en revanche, définie sur le fondement de l'acquis qui sera en vigueur au moment de l'adhésion.

Dans le traité de Luxembourg, seuls apparaissent les montants relatifs au développement rural, aux actions structurelles, à la facilité transitoire, à la facilité de sûreté nucléaire et à la facilité de trésorerie et Schengen. Cela s'explique par le fait qu'il s'agit de montants fixes. A l'inverse, les montants relatifs aux dépenses liées au marché et aux paiements directs agricoles, qui relèvent de l'actuelle rubrique budgétaire 1a, aux autres politiques internes et à l'administration, qui sont des montants indicatifs calculés par la Commission et repris à ce titre dans les conclusions du Conseil « Affaires générales » du 22 mars 2004, ne figurent pas dans le traité d'adhésion.

Le Conseil du 22 mars 2004 a rappelé que l'enveloppe financière allouée à ces deux pays pourrait faire l'objet d'adaptations éventuelles pour tenir compte des réformes politiques futures et des prochaines perspectives financières. L'accord intervenu lors du Conseil européen des 15 et 16 décembre 2005 sur les

perspectives financières 2007-2013, dispose néanmoins que les montants alloués à la Bulgarie et à la Roumanie dans le traité d'adhésion seront respectés.

### b) 16 milliards d'euros en crédits d'engagement pour 2007-2009

Le Conseil du 22 mars 2004 a prévu que l'enveloppe financière *globale* allouée à la Bulgarie et à la Roumanie pour la période 2007-2009 devrait s'élever à 16,196 milliards d'euros en crédits d'engagement et 9,854 milliards en crédits de paiement (en prix 2004). Sur ce total, 71 % environ de l'enveloppe devrait revenir à la Roumanie et 29 % à la Bulgarie.

Dans le cadre des perspectives 2007-2013, il est prévu que la Roumanie perçoive 31 milliards d'euros. Durant la même période, la Bulgarie percevrait plus de 11 milliards d'euros.

#### CREDITS D'ENGAGEMENT MAXIMAUX LIES A L'ELARGISSEMENT A LA BULGARIE ET A LA ROUMANIE (EN MILLIONS D'EUROS, PRIX 2004)

	2007	2008	2009	Total
Rubrique 1 : <b>Agriculture</b>	1 141	1 990	2 342	<b>5 473</b>
Dont :				
Rubrique 1a : politique agricole commune	381	976	1 075	2 432
Rubrique 1b : développement rural*	760	1 014	1 267	3 041*
Rubrique 2 : <b>Actions structurelles</b>	1 938*	2 731*	3 605*	<b>8 274*</b>
Rubrique 3 : <b>Politiques internes et dépenses transitoires</b>	444	434	426	<b>1 304</b>
Dont :				
Facilité nucléaire*	70*	70*	70*	210*
Facilité de renforcement institutionnel*	82*	-	-	82*
Rubrique 5 : <b>Administration</b>	96	125	125	<b>346</b>
Rubrique 8 : <b>Compensation</b> (facilité de trésorerie et facilité Schengen)*	419*	191*	189*	<b>799*</b>
<b>Total maximal des crédits d'engagement</b>	<b>4 038</b>	<b>5 471</b>	<b>6 687</b>	<b>16 196</b>
<b>Estimation des crédits de paiement</b>	<b>2 067</b>	<b>3 467</b>	<b>4 320</b>	<b>9 854</b>

\* Montants fixes qui sont repris dans le traité d'adhésion.

### c) Les crédits octroyés au titre de la Politique agricole commune

A l'instar des dix nouveaux Etats membres, la Bulgarie et la Roumanie se verront appliquer l'accord intervenu au Conseil européen de Bruxelles en octobre 2002 qui porte sur le financement de la politique agricole jusqu'en 2013. Ils devraient à ce titre toucher près de 5,5 milliards d'euros en crédits d'engagement sur la période 2007-2009.

C'est seulement à compter de 2016 que la Bulgarie et la Roumanie bénéficieront pleinement de la politique agricole commune.

**VERSEMENT PROGRESSIF DES AIDES DIRECTES AGRICOLES A LA BULGARIE ET A LA ROUMANIE  
(EN % DU NIVEAU DE SOUTIEN EN VIGUEUR DANS L'UNION EUROPEENNE A 15 - AU 30 AVRIL 2004)**

2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
25 %	30 %	35 %	40 %	50 %	60 %	70 %	80 %	90 %	100 %

L'Union européenne a cependant prévu, à leur demande et comme elle l'avait fait pour les dix nouveaux Etats membres, que la Bulgarie et la Roumanie pourront ajouter un complément national aux aides directes agricoles qui seront versées progressivement de 2007 à 2016

Pour la rubrique budgétaire 1b « Développement rural », il est prévu que la Bulgarie et la Roumanie se verront allouer un montant fixe de 3,041 milliards d'euros de 2007 à 2009.

L'Union a procédé à une répartition indicative par pays et par année de ces crédits, qui vise à favoriser une entrée progressive de ces pays dans la politique de développement rural.

**CREDITS AFFECTES AU DEVELOPPEMENT RURAL POUR LA BULGARIE ET LA ROUMANIE  
DE 2007 A 2009 (CREDITS D'ENGAGEMENT, EN MILLIONS D'EUROS,  
PRIX 2004, REPARTITION INDICATIVE)**

	2007	2008	2009	Total	%
<b>Bulgarie</b>	183	244	306	<b>733</b>	24,1
<b>Roumanie</b>	577	770	961	<b>2 308</b>	75,9
<b>Total</b>	760	1 014	1 267	<b>3 041</b>	100

La Bulgarie et la Roumanie bénéficieront également, comme cela a été accordé aux dix nouveaux Etats membres de 2004, d'un système temporaire de soutien au développement rural.

**d) Les aides régionales**

Le traité de Luxembourg prévoit que les deux adhérents devraient se voir allouer 8,27 milliards d'euros en crédits d'engagements au titre des aides structurelles de la politique régionale pour la période 2007-2009.

L'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie va, en effet, accroître les disparités de développement régional dans l'Union puisque le PIB de ces deux pays par habitant représente environ 30 % du niveau moyen dans l'Union à vingt-cinq.

Il n'est cependant pas possible de déverser les crédits relatifs à la politique régionale sans tenir compte des capacités d'absorption de ces pays ; elles sont faibles, c'est pourquoi la Bulgarie et la Roumanie feront une entrée progressive dans la politique régionale. Durant les deux premières années, le plafond d'écrêtement des fonds en proportion du PIB sera, comme le rappellent les conclusions du Conseil « Affaires générales » du 22 mars 2004, modulé pour atteindre un plafond de 4 % du PIB en 2009.

**VERSEMENT PROGRESSIF DES FONDS STRUCTURELS ET DE COHESION  
A LA BULGARIE ET A LA ROUMANIE (EN POURCENTAGE DU PIB)**

	2007	2008	2009
Écrêtement des fonds (en % du PIB)	2,4 %	3,2 %	4 %
Soit versement progressif à hauteur de	60 %	80 %	100 %

La répartition par année et par pays des aides structurelles sera la suivante : de 2007 à 2009, la Bulgarie devrait toucher 2,3 milliards d'euros et la Roumanie 5,9 milliards.

**CREDITS AFFECTES AUX ACTIONS STRUCTURELLES POUR LA BULGARIE ET LA ROUMANIE  
DE 2007 A 2009 (CREDITS D'ENGAGEMENT, EN MILLIONS D'EUROS,  
PRIX 2004, REPARTITION FIXE)**

	2007	2008	2009	Total	%
<b>Bulgarie</b>	539	759	1 002	<b>2 300</b>	27,8
<b>Roumanie</b>	1 399	1 972	2 603	<b>5 974</b>	72,2
<b>Total</b>	1 938	2 731	3 605	<b>8 274</b>	100

La répartition entre les différents objectifs des actions structurelles ne sera fixée, quant à elle, que dans le cadre de l'acquis en vigueur au moment de l'adhésion. Toutefois, il est clair que la Bulgarie et la Roumanie devraient être toutes deux éligibles au futur « objectif de convergence » des fonds structurels dont bénéficient les régions en retard de développement dont le PIB/habitant est inférieur à 75 % de la moyenne dans l'Union européenne. Ces deux pays devraient également bénéficier du Fonds de cohésion.

**e) Deux facilités pour le renforcement institutionnel et pour la sûreté nucléaire**

Comme pour les dix Etats membres entrés en 2004, la Roumanie et la Bulgarie bénéficieront, sur la période 2007-2009, de deux facilités d'un montant total de 300 millions d'euros.

La première est qualifiée de « facilité transitoire » et destinée au renforcement institutionnel. Il s'agit de permettre aux nouveaux membres de poursuivre le renforcement de leurs capacités administratives, en prenant le relais des actions financées au titre des programmes de pré adhésion PHARE, ISPA et SAPARD. 82 millions d'euros seront engagés la première année de l'adhésion. La répartition des crédits entre la Bulgarie et la Roumanie sera déterminée au moment de leur adhésion, en fonction des besoins constatés.

La seconde est la facilité de « sûreté nucléaire ». 210 millions d'euros seront attribués à la Bulgarie, pour assurer le déclassement et le démantèlement de la centrale nucléaire de Kozloduy.

**f) Une facilité de trésorerie et la « Facilité Schengen »**

Les deux nouveaux membres de l'Union bénéficieront également d'une facilité de trésorerie et d'une facilité « Schengen », dotées d'environ 800 millions d'euros de 2007 à 2009 en crédits d'engagement.

Ces deux facilités ont pour but, pour la première, d'atténuer l'impact de la contribution intégrale des nouveaux membres au budget communautaire, pour la seconde, de financer l'achat d'équipements aux frontières pour aider la Roumanie et la Bulgarie à assurer un haut niveau de contrôle et à appliquer l'acquis Schengen.

Le traité de Luxembourg fixe par année et par pays la répartition de ces deux facilités et prévoit qu'au moins 50 % des fonds ainsi alloués financeront la mise en place des équipements nécessaires à l'application de l'acquis Schengen. Les deux pays devront à l'issue de la période faire rapport sur l'utilisation de ces fonds.

**REPARTITION DE LA FACILITE DE TRESORERIE ET DE LA FACILITE SCHENGEN  
(CREDITS D'ENGAGEMENT, EN MILLIONS D'EUROS, PRIX 2004, REPARTITION FIXE)**

	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>Total</b>	<b>%</b>
<b>Bulgarie</b>	121,8	59,1	58,6	<b>239,5</b>	29,9
<b>Roumanie</b>	297,2	131,8	130,8	<b>559,8</b>	70,1
<b>Total</b>	<b>419</b>	<b>190,9</b>	<b>189,4</b>	<b>799,3</b>	<b>100</b>

### **g) La contribution de la Bulgarie et de la Roumanie**

Dès l'adhésion, ces deux pays contribueront normalement au budget de l'Union européenne. Sur la base de l'accord intervenu sur les perspectives financières pour la période 2007-2013, leur quote-part au budget communautaire correspondrait environ à 3 milliards d'euros sur la période 2007-2009. Ces deux pays seront bénéficiaires nets au regard des contributions au budget européen.

### **D – L'enjeu géopolitique**

#### *1) La volonté roumaine de s'affirmer sur le plan international*

La Roumanie affiche une volonté de s'affirmer comme un acteur international de premier plan, notamment par la voix de son Président, M. Traian Basescu. De même le ministre des affaires étrangères, M. Ungureanu, publiait en août 2005 une tribune intitulée : « La Roumanie est décidée à assumer un nouveau rôle au plan international ».

#### **a) La Mer noire comme objectif prioritaire**

Par la voix de son Président, la Roumanie entend devenir un pôle de stabilité dans la région de la Mer noire. Comme l'affirmait le Président Basescu en janvier 2005, « le temps est venu d'inclure la problématique de la région élargie de la Mer noire sur l'agenda euro-atlantique » parce que « l'Europe du XXI<sup>e</sup> siècle ne peut plus comprendre des zones grises d'instabilité, de sous-développement ou de déficit démocratique ». M. Basescu a dit, à cette occasion, sa conviction que la Roumanie a « la capacité d'être un facteur de stabilité et d'équilibre aussi bien entre les régions de la Mer noire et des Balkans occidentaux qu'au sein de chacune ».

On doit constater cependant que les initiatives roumaines concernant la Mer noire n'ont guère suscité l'adhésion des deux autres grands riverains : la Russie et la Turquie. La première ne voit pas forcément d'un bon œil la volonté roumaine de faire de la Mer noire une zone où l'OTAN s'impliquerait ; la seconde n'a que peu d'intérêt à ouvrir plus encore cet espace maritime dont elle maîtrise l'entrée.

Les relations que la Roumanie entretient avec l'Ukraine, sa voisine, sont marquées par quelques litiges comme celui concernant le canal de Bystroe dans le delta du Danube ou la délimitation du plateau continental et de la zone économique exclusive dans la Mer noire. La Roumanie a d'ailleurs saisi, en 2004, la Cour internationale de justice de La Haye pour régler cette question.

Les relations de la Roumanie avec la Turquie, ancienne puissance impériale, sont plutôt bonnes. Bucarest soutient d'ailleurs l'entrée de celle-ci dans l'Union européenne en se fondant sur des « considérations stratégiques ».

### **b) Un axe Bucarest-Washington-Londres ?**

Lors de sa campagne électorale, M. Basescu, que les Roumains ont porté à la présidence de leur pays à la fin de 2004, évoquait sa volonté d'établir un axe « Bucarest-Washington-Londres ». Après son élection cette formule s'est transformée en un « dialogue stratégique » avec les Etats-Unis et une « relation spéciale » avec le Royaume-Uni. Il a appelé de ses vœux en janvier 2005 la concrétisation des projets américains d'implantations de bases militaires ainsi que d'un site de défense anti-missiles. On doit observer que la Roumanie dispose d'un contingent de quelques centaines d'hommes en Irak.

La vision roumaine de l'Union européenne est plutôt économique, les questions de sécurité et de défense semblant être dévolues, en priorité, à l'OTAN, ce qui n'a rien d'étonnant quand on connaît l'histoire de ce pays et la faiblesse actuelle de la politique défense européenne.

### **c) Le porte-parole de la Moldavie**

Outre la préparation à l'entrée dans l'Union, la Roumanie s'est engagée dans la stabilisation de l'Europe balkanique dont elle fait partie. Le ministre des affaires étrangères roumain a ainsi insisté dans son article de 2005 précité sur le rôle que son pays pourrait jouer dans le règlement de la question de la Transnistrie. Le Président Basescu a ainsi demandé en janvier 2005 que l'Union européenne et les Etats-Unis s'engage plus avant pour régler ce conflit, tout en exprimant la volonté de la Roumanie d'instituer des relations de partenariat avec la Moldavie dans le cadre de la politique européenne de voisinage mais aussi sur le plan bilatéral. Il semble même que la Roumanie soit tentée d'aller plus loin en direction de la Moldavie. Le 18 avril 2006, le Président Basescu a estimé que la Roumanie avait « un intérêt majeur à ce que la Moldavie ne soit pas abandonnée à la politique de voisinage, mais qu'elle soit incluse dans la politique d'intégration » proposée aux pays des Balkans. Il a ajouté que la Roumanie déployait « une véritable offensive afin que la Moldavie soit associée au paquet des Balkans de l'ouest du point de vue de l'intégration, et non dans le paquet avec l'Ukraine et la Géorgie, ce qui reporterait trop longtemps les desiderata d'intégration européenne de Chisinau ».

Enfin, concernant les Balkans, on doit observer que les relations entre la Roumanie et la Bulgarie ne sont pas marquées par une grande proximité. Les deux pays s'attachent cependant à développer leurs liens notamment en facilitant le trafic transfrontalier et douanier.

### **d) La réconciliation avec la Hongrie**

En raison d'une forte minorité magyare qui représente 8 % de la population roumaine et dispose d'un parti politique défendant ses intérêts – l'Union démocratique des Magyars de Roumanie (UDMR) –, les relations entre

la Roumanie et la Hongrie n'ont pas toujours été apaisées. Des émeutes interethniques avaient ainsi éclaté en Transylvanie en 1990.

Toutefois, ces deux pays ont engagé des grands efforts de réconciliation sur le modèle franco-allemand. Des séances de travail communes ont ainsi été organisées en octobre 2005 à Bucarest entre les gouvernements des deux pays. Ces progrès sont prometteurs même si des certains pans de l'opinion, notamment en Roumanie, ne soutiennent pas clairement cette démarche.

## *2) La Bulgarie comme pôle de stabilité dans le monde balkanique*

Il est clair que la volonté de la Bulgarie d'entrer dans l'Union européenne est la priorité de la politique étrangère de ce pays, comme elle l'est également pour la Roumanie. Cet objectif fait l'objet d'un consensus des forces politiques, comme l'a montré la formation d'un gouvernement de grande coalition en août 2005. Mais la Bulgarie entend jouer un rôle actif dans la région. A l'image de la Roumanie, ce pays se fait fort de constituer un pôle de stabilité dans les Balkans en jouant de la solidarité slave dans cette partie de l'Europe.

### **a) Un membre de l'OTAN ayant des relations privilégiées avec les Etats-Unis**

La Bulgarie attachait évidemment beaucoup d'importance à son adhésion à l'OTAN comme en témoignent les efforts engagés par ce pays pour moderniser ses forces armées ou développer de nouveaux programmes de coopération militaire avec les pays occidentaux. La Bulgarie a également manifesté sa volonté d'intégrer l'Organisation notamment en ouvrant son espace aérien aux avions de pays membres ou en participant à la force multinationale engagée en Afghanistan. Ces efforts et ces témoignages de fiabilité pour les puissances occidentales ont conduit à l'entrée de la Bulgarie dans l'OTAN en avril 2004.

Comme bon nombre d'ex-pays communistes, la Bulgarie est très attachée à sa relation avec les Etats-Unis. Ainsi la Bulgarie n'a pas tardé, après le 11 septembre 2001, à s'affirmer en tant qu'« allié des Etats-Unis dans la lutte contre le terrorisme » par un vote de son parlement. De même la Bulgarie a participé à la coalition conduite par les Américains en Irak. Ses troupes se sont retirées de ce pays en 2005. Comme en Roumanie, l'implantation de bases américaines en Bulgarie serait en projet.

### **b) Des relations « respectueuses » avec la Russie**

Comme l'indiquait M. Siméon de Saxe-Cobourg Gotha, alors Premier ministre de la Bulgarie, lorsqu'il a été entendu par la Commission des Affaires étrangères, le 6 octobre 2004, « quel que soit le régime prévalant en Russie, ce

pays revêt une importance primordiale du fait de ses ressources naturelles » ; il ajoutait qu'il « fallait par conséquent le ménager et lui donner la place qui lui était due, l'Union européenne ayant intérêt à préserver de bonnes relations économiques avec ce pays ». De ce point de vue, l'Union européenne ne pourra que bénéficier des bonnes relations que la Bulgarie entretient avec la Russie.

### **c) La stabilisation des Balkans**

Comme on l'a souligné, la Bulgarie entend jouer un rôle pour assurer la stabilité des Balkans, région où elle s'implique économiquement mais aussi diplomatiquement. Ce pays entretient des bonnes relations avec la Grèce, la Turquie, la Roumanie ou l'ex-République yougoslave de Macédoine.

Elle participe à de nombreuses instances régionales, notamment militaires comme le cycle de réunion des ministres de la défense du sud-est de l'Europe, ou économiques comme le Conseil de Coopération économique de la Mer noire ou la Commission du Danube. Elle soutient également les candidatures à l'OTAN de pays comme la Croatie, l'Albanie ou l'ex-République yougoslave de Macédoine. La Bulgarie a aussi joué un rôle dans la mise en oeuvre d'un Pacte de stabilité pour l'Europe du sud-est.

Comme il l'a déjà indiqué, après ce nouvel élargissement, votre Rapporteur estime que l'Union européenne devra marquer une pause. Mais cela ne signifie pas qu'elle aura à se désintéresser des pays des Balkans. La présence de la Bulgarie en son sein sera de nature à renforcer les liens entre les membres de l'Union et les pays de l'ex-Yougoslavie dont la stabilisation constituera assurément un des grands enjeux européens pour les dix années qui viennent.

Selon le Gouvernement, tel qu'il s'exprime dans l'exposé des motifs du projet de loi dont nous sommes saisis, à vingt-sept, l'Union européenne sera plus forte pour peser sur les affaires du monde. La politique commerciale commune, la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la politique européenne de sécurité et de défense (PESD) en seraient renforcées. Soyons francs : cela reste à démontrer. Il n'est pas certain qu'à vingt-sept nous soyons plus à même de dégager des positions communes sur le plan international. Mais cette difficulté n'est pas propre à l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie. L'élargissement entamé en 2004 porte en lui cette question.

Une chose est, en revanche, certaine. Avec l'entrée de ces deux pays, l'Union va gagner en cohérence. Au plan de la sécurité, elle a tout intérêt à intégrer deux Etats qui, à la fois, enserrent l'espace balkanique et ouvrent sur la Mer noire. Pour la maîtrise des trafics de tous ordres, la stabilisation des relations entre les différents pays de la zone, il vaut mieux que l'Union prenne pied dans cette partie du continent plutôt que de la laisser en jachère.

## V – LE TRAITE D’ADHESION : DES GARANTIES POUR LES CANDIDATS ET POUR L’UNION EUROPEENNE

### A – Une architecture qui prend en compte deux hypothèses : une Union disposant d’une Constitution ou non

#### 1) *L’hypothèse initiale : l’entrée en vigueur de la Constitution européenne*

Comme le souligne le Gouvernement dans son exposé des motifs, le texte du traité d’adhésion *stricto sensu* est extrêmement bref puisqu’il ne comporte que six articles. Il renvoie à une double architecture, en fonction des traités qui seront en vigueur au moment de l’adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie.

En effet, rédigé entre juillet 2004 et février 2005, le traité se fonde sur l’hypothèse selon laquelle à la date prévue pour l’adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie – soit le 1<sup>er</sup> janvier 2007 – c’est le traité établissant une Constitution pour l’Europe qui devrait être entré en vigueur<sup>1</sup>. Mais, par prudence, finalement justifiée, le traité de Luxembourg a également prévu le cas où l’adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie aurait lieu alors que la Constitution européenne n’aurait pas encore vu le jour.

#### 2) *Un traité flanqué d’un protocole et d’un acte d’adhésion*

Ainsi, l’**article 1<sup>er</sup>** du traité d’adhésion stipule que la Bulgarie et la Roumanie deviennent « membres de l’Union européenne » et parties au traité établissant une Constitution pour l’Europe et que les conditions et modalités de l’admission, dans le cadre défini par le traité constitutionnel, figurent dans un « protocole » dont les dispositions « font partie intégrante » du traité d’adhésion. Cependant, l’**article 2** prévoit qu’« au cas où le traité établissant une Constitution pour l’Europe ne serait pas en vigueur à la date d’adhésion », la Bulgarie et la Roumanie deviendront parties aux traités sur lesquels l’Union est fondée. Les conditions et modalités de l’admission, dans le cadre défini par les traités actuels, figurent dans un « acte » dont les dispositions font « partie intégrante » du traité d’adhésion. Ce même article stipule aussi que, dès que le traité constitutionnel sera entré en vigueur, les dispositions du protocole se substitueront à celle de l’acte d’adhésion.

---

<sup>1</sup>L’article IV-447 du traité établissant une Constitution pour l’Europe prévoit que ce traité entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2006.

Nous nous trouvons donc devant un traité qui comporte en annexe un « *Protocole relatif aux conditions et modalités d'admission de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne* », lui-même accompagné de neuf annexes. Ce traité dispose également, en annexe d'un « *Acte relatif aux conditions d'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie et aux adaptations aux traités sur lesquels l'Union européenne est fondée* » qui est, lui-même, accompagné de neuf annexes qui reprennent les dispositions des annexes jointes au protocole.

3) *Une entrée en vigueur prévue en principe au 1<sup>er</sup> janvier 2007*

Après un **article 3** qui stipule que « les droits et obligations des Etats membres ainsi que les pouvoirs et compétences des institutions de l'Union (...) s'appliquent à l'égard du présent traité », l'**article 4** prévoit que les instruments de ratification seront déposés auprès du gouvernement italien au plus tard le 31 décembre 2006. Dès lors, le traité de Luxembourg entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

Le second alinéa de l'article 4 laisse la porte ouverte à l'hypothèse suivante. Si l'un des Etats candidats n'a pas déposé ses instruments de ratification au 31 décembre 2006, le traité s'applique à l'autre candidat qui a, à l'inverse, effectué cette démarche. Cette stipulation ne jouera pas puisque la Bulgarie et la Roumanie ont ratifié le traité dès le printemps 2005.

Les troisième et quatrième alinéas de ce même article renvoient à l'article 39 du protocole et de l'acte d'adhésion aux termes duquel l'adhésion de l'un et/ou l'autre des candidats pourrait être reportée au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Nous y reviendrons plus loin.

Le paragraphe 3 de l'article 4 permet enfin aux institutions de l'Union d'anticiper l'entrée de la Bulgarie et de la Roumanie en adoptant différents actes ou décisions avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007

Enfin, l'**article 6** précise que le traité est rédigé en un exemplaire unique, en vingt-trois langues<sup>1</sup>, les textes dans chacune de ces langues faisant également foi.

---

<sup>1</sup> « En langues allemande, anglaise, bulgare, danoise, espagnole, estonienne, finnoise, française, grecque, hongroise, irlandaise, italienne, lettone, lituanienne, maltaise, néerlandaise, polonaise, portugaise, roumaine, slovaque, slovène, suédoise et tchèque »

#### *4) L'acte final*

On trouve à la fin de ce traité, l'acte final qui récapitule la liste des textes constitutifs de ce traité : le traité d'adhésion, le texte du traité établissant une Constitution pour l'Europe rédigé en langues bulgare et roumaine, le protocole relatif aux conditions et modalités d'admission de ces pays et ses neuf annexes, l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie et ses neuf annexes et le texte des traités sur lesquels l'Union est fondée, rédigé en langue bulgare et roumaine. Enfin, sept déclarations sont annexées à l'acte final, ainsi qu'un modèle d'échange de lettres entre l'Union et les adhérents portant sur la procédure d'information et de consultation pour l'adoption par l'Union d'un nouvel acquis ou de toute mesure pendant la période intérimaire, entre la signature du traité et l'adhésion. Parmi ces déclarations, on trouve, par exemple, celle de la République de Bulgarie sur l'utilisation de l'alphabet cyrillique dans l'Union européenne, aux termes de laquelle cet alphabet deviendra « l'un des trois alphabets officiellement employés dans l'Union européenne ». Il est indiqué plus loin que « avec cet élément substantiel du patrimoine culturel de l'Europe, la Bulgarie apporte une contribution particulière à la diversité linguistique et culturelle de l'Union ».

### **B – Un principe cardinal : la reprise de l'acquis par les pays candidats**

#### *1) Le contenu de l'acquis*

Toute la négociation menée avec la Roumanie et la Bulgarie s'est fondée sur un principe simple : ces deux pays devaient non seulement reprendre l'acquis communautaire mais également en assurer l'application effective dès le premier jour de leur adhésion. Une réserve cependant était prévue : les mesures de transition consignées dans la quatrième partie du protocole et de l'acte d'adhésion.

L'engagement pris par les deux candidats lors des Conférences intergouvernementales d'ouverture des négociations est inscrit à l'article 2 du protocole et de l'acte d'adhésion qui prévoit ainsi que « dès l'adhésion, les dispositions des traités originaires et les actes pris, avant l'adhésion, par les institutions et la Banque centrale européenne lient la Bulgarie et la Roumanie et sont applicables dans ces Etats dans les conditions prévues par ces traités et par le présent acte. ».

Les articles 2 à 6 du protocole et de l'acte d'adhésion précisent de la sorte que la Bulgarie et la Roumanie acceptent, dès leur adhésion, le projet de traité établissant la Constitution pour l'Europe et le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (CEEA) ou si la Constitution européenne n'est pas encore entrée en vigueur le traité instituant la Communauté européenne, le traité CEEA, le traité sur l'Union européenne et leurs modifications intervenues avant leur adhésion.

L'acquis communautaire ne se limite évidemment pas aux traités institutionnels. Y figurent également l'ensemble du droit dérivé c'est-à-dire les actes pris par les institutions communautaires pour l'exécution des traités, mais aussi les accords conclus entre les Etats membres réunis au sein du Conseil, les déclarations, résolutions et autres prises de position du Conseil européen ou du Conseil des ministres, ainsi que celles relatives à l'Union qui sont adoptées d'un commun accord par les Etats membres. S'ajoutent à cette liste les conventions ou les autres instruments relevant du domaine de la justice et des affaires intérieures (JAI) et, enfin, les accords conclus ou appliqués provisoirement par l'Union, ou par l'Union conjointement avec les Etats membres, avec les Etats tiers, les organisations internationales ou les ressortissants d'Etats tiers. Parmi les accords conclus avec les pays tiers, on trouve l'accord de partenariat entre les membres du groupe des Etats d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP) et la Communauté européenne et ses Etats membres, signé à Cotonou le 23 juin 2000. En outre, les deux pays adhérents s'engagent à devenir parties à l'accord sur l'Espace économique européen (EEE).

L'entrée dans l'Union aura également des conséquences sur les accords internationaux signés par la Roumanie et la Bulgarie avec des pays tiers. Dès l'adhésion, les conventions conclues par ces deux pays dans le domaine de la pêche seront gérées par la Communauté européenne. De plus, devant se conformer à la politique commerciale commune, les deux nouveaux membres devront se retirer de tout accord de libre-échange conclu avec un pays tiers, y compris l'accord de libre-échange de l'Europe centrale.

## *2) Deux cas particuliers : Schengen et l'Union économique et monétaire*

Les articles 4 et 5 du protocole et de l'acte d'adhésion portent sur l'acquis de Schengen et l'Union économique et monétaire. Ils rappellent que les deux nouveaux adhérents ne seront d'emblée ni membres de l'espace Schengen, qui rassemble treize Etats de l'Union – n'en font pas partie le Royaume-Uni, l'Irlande et les dix nouveaux Etats membres – et associe la Norvège et l'Islande, ni de la zone euro qui regroupe douze Etats membres – le Royaume-Uni, le Danemark, la Suède et les nouveaux Etats membres n'y participant pas.

### **a) Schengen**

Il faut cependant observer que certaines dispositions de l'acquis de Schengen seront appliquées aux deux nouveaux membres. Elles figurent à l'annexe II mentionnée à l'article 4 du protocole et de l'acte d'adhésion. En revanche, toutes les dispositions non énumérées à cette annexe II, jugées indissociables de la participation à l'espace Schengen comme notamment le système d'information Schengen (SIS), ne s'appliqueront en Roumanie et en Bulgarie que lorsque les Etats membres de l'espace Schengen le décideront, à l'unanimité.

Enfin, l'Union a exigé que la Bulgarie et la Roumanie adoptent et mettent en œuvre un « plan d'action Schengen » afin d'accélérer la reprise et l'application de l'acquis. Une attention particulière a été portée sur les contrôles aux futures frontières extérieures de l'Union européenne. Comme le souligne le Gouvernement, l'Union a adopté ici une position ferme qui s'exprime aussi dans l'obligation faite aux deux pays candidats de s'aligner, dès l'adhésion, sur la politique commune des visas. Cela impose que des visas soient exigés pour des ressortissants provenant de pays traditionnellement proches de la Roumanie comme la Moldavie ou de la Bulgarie comme la Serbie et le Monténégro ou l'Ancienne République yougoslave de Macédoine.

La conséquence concrète de l'absence de participation de la Bulgarie et de la Roumanie à l'espace Schengen est le maintien des contrôles aux frontières extérieures de cet espace. Pour pouvoir y pénétrer, les personnes en provenance des territoires bulgare et roumain continueront à être soumises à des contrôles.

Pour devenir membre de l'espace Schengen, les deux nouveaux membres devront, à terme, avoir fait la preuve qu'ils assurent efficacement depuis leur adhésion le contrôle de la frontière extérieure de l'Union et qu'ils sont aptes à la collecte et au partage de données sensibles au sein du SIS. La décision de les accueillir au sein de ce groupe sera prise à l'unanimité de ses membres.

#### **b) La participation à l'Union économique et monétaire**

L'article 5 du protocole et de l'acte d'adhésion stipule que « la Bulgarie et la Roumanie participent à l'Union économique et monétaire à compter de la date d'adhésion en tant qu'Etats membres faisant l'objet d'une dérogation » au sens de l'article III-197 du traité constitutionnel ou de l'article 122 du traité constituant la Communauté européenne.

Dès leur adhésion, la Roumanie et la Bulgarie seront pleinement intégrées 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.

Leur adhésion à la zone euro suivra le même processus que celui applicable aux autres nouveaux membres. Le Conseil décidera si ces deux pays remplissent les conditions requises pour ce faire, sur le fondement des quatre critères permettant d'analyser si un degré élevé de convergence durable a été réalisé : un degré élevé de stabilité des prix, le caractère « soutenable » de la situation des finances publiques, le respect des marges normales de fluctuation prévues par le mécanisme de change européen pendant deux ans au moins sans dévaluation de la monnaie par rapport à l'euro, ainsi que le caractère durable de la convergence atteinte par l'Etat en question et de sa participation au mécanisme de

change européen; tel qu'il est reflété dans les niveaux des taux d'intérêt à long terme. Le traité instituant la Communauté européenne, comme le traité constitutionnel, soulignent, en outre, l'importance de prendre en compte, dans l'examen des pays concernés, l'intégration des marchés, la situation et l'évolution des balances des paiements courants et l'évolution des coûts salariaux unitaires et d'autres indices de prix.

Il est clair qu'à court terme, la Roumanie et la Bulgarie n'ont pas vocation à intégrer l'espace Schengen ou l'Union économique et monétaire. Rappelons que deux ans après leur entrée dans l'Union, hormis la Slovénie qui rejoindra la zone euro l'an prochain, les dix nouveaux Etats membres n'ont pas encore franchi cette étape.

### **C – Les dispositions permanentes**

Le traité de Luxembourg contient des dispositions permanentes qui se distinguent des dispositions transitoires (voir D). Elles portent sur les adaptations des traités actuels, adaptations indispensables pour tenir compte de l'entrée de ces deux nouveaux membres.

#### *1) L'adaptation institutionnelle*

Le traité de Luxembourg détermine évidemment les conditions dans lesquelles les deux Etats membres seront représentés au sein des institutions de l'Union. Juridiquement, il prévoit des modifications du traité établissant une Constitution pour l'Europe et des traités sur l'Union et la Communauté européennes. Il s'agit de tenir compte du passage de l'Union de vingt-cinq à vingt-sept Etats membres.

Nous ne reviendrons pas sur ces stipulations que nous avons abordées précédemment (voir le chapitre sur l'impact institutionnel de cet élargissement)

#### *2) Les adaptations des actes pris par les institutions européennes dans quatre domaines*

L'adaptation des institutions est nécessaire. Il importe également d'adapter certains actes dans quatre domaines particuliers de l'activité européenne. C'est l'objet de l'article 16 du protocole et l'article 19 de l'acte d'adhésion.

##### **a) Les adaptations en matière agricole**

Les annexes, auxquelles ces articles 16 et 19 renvoient, définissent pour la Bulgarie et la Roumanie l'ensemble des soutiens financiers résultant de

l'application des règles de la politique agricole commune (PAC) et notamment le principe de versement progressif des aides directes agricoles. Les articles 19 du protocole et 22 de l'acte prévoient, pour leur part, qu'avant l'adhésion, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, pourra procéder aux adaptations des dispositions du traité de Luxembourg relatives à la PAC, qui peuvent s'avérer indispensables.

Ces adaptations nécessaires porteront essentiellement sur la réglementation régissant l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre et du tabac brut et les régimes de soutien direct, en particulier pour l'aide aux semences.

Des adaptations sont également prévues concernant les conditions dans lesquelles les stocks agricoles des deux adhérents provenant de leur politique de soutien au marché seront repris par la Communauté.

#### **b) Les adaptations en matière de droit des sociétés, de concurrence et d'union douanière**

Il est également prévu des dispositions permanentes d'adaptation pour trois autres chapitres : « droit des sociétés », « politique de la concurrence », et « union douanière ».

Sur le chapitre « concurrence », ces dispositions techniques portent sur les aides d'Etat accordées en Bulgarie et en Roumanie.

Sur le chapitre « union douanière », elles fixent les dispositions relatives aux règles d'origine et conférant l'origine communautaire aux marchandises.

Sur le chapitre « droit des sociétés » enfin, ces adaptations portent sur l'imposition d'un mécanisme particulier de protection des brevets pharmaceutiques, calqué sur celui agréé pour les huit nouveaux Etats membres d'Europe centrale et qui avait fait l'objet de négociations intenses, notamment avec la Pologne, la République tchèque et la Hongrie.

#### **D – L'organisation d'une transition**

Ce sont les articles 20 du protocole et 23 de l'acte d'adhésion, renvoyant aux annexes VI et VII, qui énumèrent pour chaque adhérent et chapitre par chapitre les mesures transitoires imposées par l'Union européenne ou accordées à la demande de la Roumanie ou de la Bulgarie. On doit constater que la Bulgarie et la Roumanie ont demandé et obtenu un nombre moindre de périodes transitoires que ce qui a été accordé à certains nouveaux Etats membres de l'Union, comme la Pologne.

*1) Les périodes transitoires imposées par l'Union européenne*

Deux périodes transitoires ont été imposées à la Bulgarie et à la Roumanie, à l'instar de ce qui avait été organisé pour les nouveaux Etats membres d'Europe centrale. La première porte sur le chapitre « libre circulation des personnes » et plus précisément sur la libre circulation des travailleurs ; la seconde, dans le chapitre « transports », sur le cabotage routier.

**a) La libre circulation des travailleurs**

En premier lieu, une phase de transition concernant la circulation des travailleurs salariés est imposée à la Roumanie et à la Bulgarie comme cela l'est encore pour les huit nouveaux membres d'Europe centrale, Chypre et Malte ayant été exclus de ce dispositif. Elle se décompose en trois périodes de deux, trois puis deux ans.

Deux ans après l'adhésion, soit en principe au 1<sup>er</sup> janvier 2009, les vingt-cinq Etats membres pourront décider soit d'ouvrir leur marché du travail aux salariés bulgares et roumains, soit de prolonger la période transitoire pour trois années supplémentaires. Cette décision de prolongation fera l'objet d'une notification à la Commission.

Cinq ans après l'adhésion – normalement le 1<sup>er</sup> janvier 2012 – la libre circulation des travailleurs salariés bulgares et roumains dans l'Union s'appliquera de droit, sauf dans les Etats membres qui feraient état de « perturbations graves » de leur marché du travail et qui pourraient alors, à titre de clause de sauvegarde, prolonger encore de deux ans la période transitoire.

La liberté d'établissement sera, en revanche, applicable, dès l'adhésion, dans toute l'Union européenne aux travailleurs non salariés bulgares et roumains qui exercent des professions commerciales, industrielles, artisanales ou libérales. Ils se verront appliquer les mêmes conditions que les nationaux. En outre, les entreprises établies sur le territoire des deux nouveaux membres bénéficieront, dès l'adhésion, de la liberté d'effectuer des prestations de services dans l'Union avec leurs salariés qui seront soumis à la législation du pays dans lequel se déroule la prestation de services, comme le prévoit la directive 96/71/CE relative au détachement de travailleurs.

En raison de la situation de son marché de l'emploi, le Gouvernement français a décidé d'appliquer la période transitoire à l'égard des travailleurs salariés bulgares et roumains. Une telle décision avait déjà été prise par la France lors du précédent élargissement. Toutefois, l'accès à notre marché du travail pourra être ouvert, dans certains cas, aux ressortissants roumains et bulgares qui ont étudié et obtenu un diplôme en France ou dont les qualifications présenteraient un intérêt technologique et commercial.

## **b) Le cabotage routier**

Les écarts de coûts salariaux entre les anciens membres de l'Union et les nouveaux entrants sont tels que l'Union européenne a prévu une période transitoire pouvant aller jusqu'à cinq ans, avant que les opérateurs de transports routiers bulgares et roumains ne puissent effectuer des prestations de cabotage – c'est-à-dire un service de transport routier au sein d'un Etat membre sans franchissement de frontière – dans l'un des Etats membres de l'Union. Une telle mesure s'applique également aux sept nouveaux Etats membres que sont l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Hongrie, la République tchèque et la Slovaquie.

En revanche, l'accès au marché communautaire du transport international routier (TIR) sera libéralisé dès l'adhésion pour la partie de la flotte bulgare et roumaine qui, respectant l'acquis, opère déjà dans ce secteur.

*2) Les périodes transitoires accordées à la demande de la Roumanie et de la Bulgarie identiques à celles accordées aux autres nouveaux adhérents*

### **a) Les conditions strictes d'octroi de ces périodes transitoires**

C'est sous présidence française, en 2000, que l'Union a fixé les conditions encadrant l'octroi des périodes transitoires aux pays candidats d'Europe centrale et du sud de la Méditerranée. Elles sont strictes car les nouveaux membres ne doivent pas pouvoir échapper, sans raison forte, à leurs obligations communautaires.

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

La Bulgarie et la Roumanie ont obtenu des périodes transitoires pour faire face à des difficultés d'alignement sur l'acquis dans sept chapitres. Ces difficultés ont 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 pourrait entraîner.

En règle générale, ces périodes transitoires sont conformes, dans leur portée et leur durée, à celles octroyées à certains Etats entrés dans l'Union en 2004.

**b) Les chapitres concernés : acquisitions immobilières, environnement, fiscalité, énergie...**

▪ *L'indemnisation des investisseurs*

Des périodes transitoires ont été accordées sur le chapitre « libres prestations de services » à la Bulgarie jusqu'à la fin 2009 et à la Roumanie jusque fin 2011 concernant les systèmes d'indemnisation des investisseurs de ces pays.

▪ *Les acquisitions de biens immobiliers*

En matière de libre circulation des capitaux, la Bulgarie et la Roumanie ont demandé le maintien de restrictions aux acquisitions de résidences secondaires, de terres agricoles et de forêts par les ressortissants communautaires non-résidents.

Cette demande se justifie par la faiblesse des prix du marché mais aussi par la crainte du rachat de biens et du retour de populations qui ont dû quitter le pays à la fin de la Seconde guerre mondiale. Les périodes de transition ainsi accordées par l'Union européenne ont été liées, en contrepartie, à la période transitoire relative la libre circulation des travailleurs.

La Bulgarie et la Roumanie ont obtenu de maintenir pendant une période de cinq ans à compter de la date d'adhésion des restrictions aux achats de terres pour une résidence secondaire et jusqu'à sept ans en ce qui concerne l'acquisition de terres agricoles, de forêts et de terres sylvicoles. Les ressortissants des Etats membres et de l'Espace économique européen qui résident légalement en Bulgarie ou en Roumanie ne sont pas concernés par ces dispositions, de même que les agriculteurs indépendants ressortissants d'un autre Etat membre qui « souhaitent s'établir et résider légalement » en Bulgarie et en Roumanie.

Ces mesures transitoires feront l'objet d'un réexamen par l'Union au cours de la troisième année suivant la date d'adhésion, et ce, sur la base d'un rapport de la Commission.

▪ *Mise aux normes d'établissements de transformation de produits animaux*

L'Union a accordé des périodes transitoires assez courtes – jusqu'au 31 décembre 2009 – pour que la Bulgarie et la Roumanie procèdent aux investissements et aux modernisations nécessaires à la mise aux normes vétérinaires et sanitaires de nombreux établissements de transformation de produits animaux.

Pendant cette durée, tous les produits issus de ces établissements qui feront l'objet d'un étiquetage spécial ne pourront être commercialisés que sur le marché local.

- *Véhicules routiers*

En matière de transports, les deux nouveaux membres auront jusqu'au 31 décembre 2013 pour s'aligner sur la directive 96/53/CE fixant les dimensions et poids maximaux autorisés pour certains véhicules routiers circulant dans la Communauté.

- *Droits d'accises sur les cigarettes*

L'Union a laissé jusqu'au 31 décembre 2009 à la Roumanie et la Bulgarie pour augmenter progressivement leurs droits d'accises sur les cigarettes au niveau de 64 euros pour 1 000 cigarettes, selon les dispositions de la directive 92/79/CEE.

- *Autres dérogations fiscales*

La Bulgarie et la Roumanie bénéficient de quatre autres dérogations fiscales, comme les autres nouveaux membres.

Ces deux pays pourront, d'abord, appliquer un seuil d'enregistrement et d'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les petites et moyennes entreprises (PME) ayant un faible chiffre d'affaires annuel, légèrement supérieur au seuil maximum autorisé par la directive 77/388/CEE.

Ils pourront aussi exonérer de TVA les transports internationaux de voyageurs.

En outre, la Roumanie et la Bulgarie auront la possibilité de continuer à imposer le paiement d'intérêts et de redevances à des sociétés établies dans les autres Etats membres. Il s'agit là d'une dérogation à certaines dispositions de la directive 2003/49/CE qui est accordée jusqu'au 31 décembre 2014 pour la Bulgarie et jusqu'au 31 décembre 2010 pour la Roumanie ; sa durée est légèrement supérieure à ce qui a été accordé à certains Etats membres actuels de l'Union.

Enfin, la Roumanie et la Bulgarie ont obtenu de périodes transitoires pour aligner leurs taux d'imposition de l'essence, du charbon, du gaz, du fioul lourd et de l'électricité. La Bulgarie devra avoir procédé à un tel alignement le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et la Roumanie le 1<sup>er</sup> janvier 2013.

- *Dérogations en matière énergétique*

Là encore, sur le chapitre « énergie », l'Union a accordé des périodes transitoires à la Bulgarie jusqu'à fin 2012 et à la Roumanie jusqu'à fin 2011 pour constituer les quatre-vingts dix jours de consommation de stocks pétroliers de sécurité prévus par la directive 68/414/CEE. Ces dérogations trouvent leur

justification dans le coût actuel très élevé de constitution des stocks pétroliers et des capacités de stockage.

- *Dérogations en matière d'environnement*

Concernant le chapitre « environnement », l'Union européenne a appliqué les mêmes principes que ceux utilisés pour les dix nouveaux Etats membres en accordant à la Roumanie et à la Bulgarie plusieurs périodes transitoires, en raison du coût très élevé d'alignement sur l'acquis.

La dérogation transitoire la plus longue a été accordée sur l'application de la directive 91/271/CEE relative au traitement des eaux résiduaires urbaines en raison de la lourdeur des investissements à réaliser.

La Bulgarie et la Roumanie ont également obtenu respectivement jusqu'à la fin 2014 et 2013 un délai pour atteindre les objectifs de valorisation et de recyclage de la directive 94/62/CE relative aux emballages et déchets d'emballages.

Enfin, la Bulgarie et la Roumanie ont jusqu'à fin 2009 pour appliquer les dispositions de la directive 94/63/CE relatives au stockage d'essence. Elles bénéficient aussi d'une telle période transitoire jusqu'à fin 2011 pour la Bulgarie et fin 2015 pour la Roumanie pour appliquer l'ensemble des dispositions de la directive 96/61/CE relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution.

### *3) Les périodes transitoires spécifiques accordées à la Bulgarie et à la Roumanie*

L'Union a évidemment également tenu compte de la situation particulière de chacun des candidats ; c'est pourquoi des périodes transitoires spécifiques ont été prévues pour chacun d'entre eux.

#### **a) Les mesures transitoires concernant la Bulgarie**

Sur une vingtaine de périodes transitoires accordées spécifiquement à la Bulgarie trois d'entre elles peuvent être particulièrement relevées.

- *En matière agricole*

La Bulgarie aura jusqu'au 30 avril 2009 pour appliquer les exigences du règlement (CE) n° 2597/97 relatif à la teneur en matière grasse. En attendant le lait non conforme ne pourra pas être commercialisé dans les autres Etats membres de l'Union.

- *En matière de cigarettes*

Sur le chapitre « politique sociale et emploi », la Bulgarie bénéficiera d'une période transitoire jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011 pour appliquer les dispositions de la directive 2001/37/CE pour ce qui concerne la teneur maximale en goudron des cigarettes. Les cigarettes non conformes ne pourront être commercialisées dans d'autres Etats membres.

- *En matière de télécommunications*

Sur le chapitre « télécommunications et technologies de l'information », par dérogation temporaire à la directive 2002/22/CE, la Bulgarie pourra reporter l'introduction de la portabilité des numéros téléphoniques jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2009<sup>1</sup>.

### **b) Les mesures transitoires concernant la Roumanie**

Sur la trentaine de périodes transitoires obtenues par la Roumanie – y compris celles communes avec la Bulgarie – on peut en citer quatre séries en particulier.

- *Les exonérations fiscales*

La Roumanie a été autorisée à continuer à accorder, jusqu'au 31 décembre 2010, des exonérations au titre de l'impôt sur les sociétés pour les entreprises implantées avant le 1<sup>er</sup> juillet 2003 dans certaines zones défavorisées fixées par le traité. Par ailleurs, les entreprises implantées avant le 1<sup>er</sup> juillet 2002 dans les zones franches roumaines pourront également continuer à bénéficier de l'exonération de la redevance jusqu'au 31 décembre 2011.

- *La restructuration de l'industrie sidérurgique*

Ce pays a également obtenu, à l'instar de ce qui a été accordé à la Pologne et à la République tchèque, des dispositions spécifiques pour la restructuration de son industrie sidérurgique.

En contrepartie de la possibilité d'accorder dans certaines conditions des aides d'Etat, l'Union européenne a fixé un cadre très strict : le nombre d'entreprises concernées est limité ; le paiement d'aides d'Etat à la restructuration est arrêté au 31 décembre 2004 ; le montant de ces aides est limité ; l'achèvement de la restructuration du secteur doit intervenir d'ici le 31 décembre 2008 ; il doit être procédé à une réduction nette 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 réduire les coûts et à atteindre la viabilité d'ici

---

<sup>1</sup> La portabilité est la fonctionnalité qui permet à tout client d'un opérateur de changer d'opérateur tout en conservant son numéro de téléphone mobile.

la fin de 2008. En outre, la Commission et le Conseil suivront avec une grande attention le respect de ces conditions. En cas de manquement, la Commission prendra « *les dispositions nécessaires pour exiger de toute entreprise concernée le remboursement de toute aide accordée en violation des conditions fixées.* »

- *La replantation de vignes*

La Roumanie pourra accorder des droits de replantation de vignes qui pourront être utilisés jusqu'au 31 décembre 2014 mais qui ne pourront bénéficier des aides agricoles normalement prévues dans ce cas.

- *La taxation des poids lourds*

Jusqu'au 31 décembre 2010, la Roumanie pourra également appliquer un taux réduit de taxation des poids lourds pratiquant le transport national ; ce taux devra cependant correspondre au minimum à 60 % du taux prévu par la directive 1999/62/CE.

- *En matière d'environnement*

La Roumanie pourra autoriser certaines installations industrielles à ne pas appliquer jusqu'à fin 2009 les valeurs limites pour les rejets de certaines substances dangereuses dans les eaux, fixées par la directive 76/464/CEE. Elle disposera aussi d'un délai pouvant aller jusqu'à fin 2015 pour rendre conforme aux principes fixés par la directive 98/83/CE la qualité des eaux destinées à la consommation humaine dans certaines localités qui ne seraient pas encore aux normes ; les autres localités doivent, quant à elles, être déjà en conformité avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007. La Roumanie bénéficiera enfin d'une période transitoire pouvant aller jusqu'à fin 2008 pour mettre certains de ses incinérateurs de déchets médicaux en conformité avec les dispositions de la directive 2000/76/CE. L'ensemble de ces mesures transitoires est indispensable pour que la Roumanie et la Bulgarie puissent intégrer l'Union sans susciter de réaction de rejet au sein de leur population. L'énumération un peu prosaïque que nous venons de faire de ces dispositions transitoires montre qu'elles peuvent porter sur des sujets importants, comme l'industrie sidérurgique en Roumanie, mais qui ne mettent pas en cause le fonctionnement de l'Union européenne.

Pour les domaines où une telle mise en cause risquerait d'apparaître, des *clauses de sauvegarde* sont prévues par le traité de Luxembourg.

## **E – Les clauses de sauvegarde**

Ces clauses reposent sur une idée simple. Si les deux candidats ou l'un d'entre eux ne répondent pas à certaines obligations, l'Union se laisse le droit de suspendre l'entrée de la Roumanie et/ou de la Bulgarie pour quelques domaines très précis.

Par ailleurs, le traité de Luxembourg prévoit ainsi une *clause de report* qui a une portée générale. Si elle était mise en œuvre, l'adhésion de ces deux pays ou de l'un d'entre eux serait reportée d'une année.

### *1) La justification de ces clauses*

Le suivi assuré par la Commission européenne dans la préparation de la Roumanie et de la Bulgarie à l'entrée dans l'Union s'est exercé en particulier dans deux domaines relevant de la sécurité des personnes : la sécurité alimentaire ; la justice et les affaires intérieures.

A partir de ce cadre, le Conseil européen de Séville, endossant les conclusions du Conseil « Affaires générales » du 10 juin 2002, a alors précisé les domaines qui supposent une vigilance particulière. Ils portent sur l'acquis vétérinaire et phytosanitaire de la PAC comme la prévention et la lutte contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) mais aussi le bon fonctionnement des contrôles vétérinaires aux frontières extérieures et la mise aux normes des établissements traitant de produits animaux comme les abattoirs.

Dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures, une attention particulière devait également être portée au contrôle des frontières extérieures et de l'immigration illégale, à la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment d'argent et la corruption. Il convenait également de suivre de près la question de l'efficacité du fonctionnement du système judiciaire.

Comme pour les dix Etats entrés dans l'Union en 2004, la Commission européenne a proposé d'insérer dans le traité d'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie les trois clauses de sauvegarde déjà été introduites dans le traité d'adhésion des Dix.

A ces trois clauses « classiques » la Commission a également proposé d'ajouter la clause de report déjà évoquée, c'est une clause spécifique à la Bulgarie et la Roumanie.

### *2) Les clauses de sauvegarde reprenant celles déjà mises en place pour les dix nouveaux Etats membres*

#### **a) Les conditions d'invocation de ces clauses**

Ces clauses de sauvegarde permettent, dès le premier jour de l'adhésion et jusqu'à trois ans après cette date, de prendre des mesures pour remédier aux perturbations ou aux manquements graves qui pourraient être constatés dans trois domaines particuliers.

Les mesures adoptées sur la base de ces clauses de sauvegarde invoquées avant la fin de la période de trois ans, pourront, si nécessaire, être appliquées au-delà de cette période.

On doit enfin observer que les deux clauses de sauvegarde relatives à la protection du marché intérieur et dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures pourront être invoquées avant même l'adhésion, pour produire leurs effets dès le premier jour de celle-ci.

C'est la Commission européenne 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 – voir b) – n'est invocable que par les Etats membres actuels ou nouveaux c'est-à-dire la Bulgarie et la Roumanie, tandis que la mise en jeu de la clause de protection du marché intérieur ou de la clause de sauvegarde relative au chapitre « Justice et Affaires intérieures » – voir c) et d) – pourra être demandée par un actuel Etat membre ou la Commission elle-même.

#### **b) La clause de sauvegarde économique générale**

Cette clause de sauvegarde est prévue à l'article 36 de l'acte et du protocole. Elle peut être invoquée tant par les membres actuels de l'Union européenne, que par la Roumanie et la Bulgarie.

Pendant une période maximale de trois ans à compter de la date d'adhésion « en cas de difficultés graves et susceptibles de persister dans un secteur de l'activité économique ou de difficultés pouvant se traduire par l'altération grave d'une situation économique régionale », cette clause permet à la Roumanie ou à la Bulgarie d'adopter des mesures de sauvegarde permettant de rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du marché intérieur. Dans les mêmes conditions, l'un des Etats membres actuels peut être autorisé à adopter de telles mesures de sauvegarde.

L'objectif premier de cette clause est de rassurer la Bulgarie et la Roumanie en leur permettant, 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.

#### **c) La clause de sauvegarde portant sur la protection du marché intérieur**

Prévue à l'article 37 de l'acte et du protocole, cette clause porte sur la totalité de l'acquis relevant du marché intérieur et notamment, au-delà des quatre libertés, la sécurité alimentaire.

Cette clause permet ainsi la prise de mesures appropriées, notamment en cas de crise sanitaire ou alimentaire ou de manquement grave aux obligations découlant de l'acquis. Ces mesures pourraient être la fermeture temporaire ou définitive d'établissements de transformation de produits animaux ou de postes d'inspection vétérinaire ou phytosanitaire frontaliers non conformes, la suspension de la libre circulation de produits animaux, le contrôle à destination...

**d) La clause de sauvegarde dans le domaine de la Justice et des Affaires intérieures**

Si elle était invoquée, cette clause, mentionnée à l'article 38 de l'acte et du protocole, permettrait temporairement la suspension de la reconnaissance mutuelle des décisions de justice en matière civile et en matière pénale en cas de manquements graves au regard de normes essentielles relevant des libertés publiques, du fonctionnement judiciaire, de la liberté d'entreprise, de la lutte contre la corruption. C'est la France qui a souhaité que la portée de la clause de sauvegarde de l'article 39 soit étendue à la coopération judiciaire en matière civile.

*3) La clause de report qui ne peut être mise en œuvre qu'après la ratification du traité*

**a) L'unanimité des membres de l'Union est requise pour la mise en œuvre de cette clause de report applicable à la Bulgarie et à la Roumanie.**

C'est à l'issue des négociations que la Commission européenne a proposé d'insérer une clause de sauvegarde supplémentaire pour la Roumanie et la Bulgarie. Elle permet au Conseil, sur recommandation de la Commission, de décider de reporter d'une année l'adhésion d'un pays adhérent ou des deux, en cas de préparation insuffisante.

Les conditions de mise en œuvre de cette clause sont contenues dans l'article 39 de l'acte et du protocole qui dispose que « si, sur la base du suivi continu des engagements pris par la Bulgarie et la Roumanie dans le cadre des négociations d'adhésion, et notamment dans les rapports de suivi de la Commission, il apparaît clairement que l'état des préparatifs en vue de l'adoption et de la mise en œuvre de l'acquis en Bulgarie et en Roumanie est *tel qu'il existe un risque sérieux que l'un de ces Etats ne soit manifestement pas prêt*, d'ici la date de l'adhésion prévue le 1<sup>er</sup> janvier 2007, à *satisfaire aux exigences de l'adhésion dans un certain nombre de domaines importants*, le Conseil statuant à l'unanimité sur la base d'une recommandation de la Commission, peut décider que la date d'adhésion prévue de l'Etat concerné est reportée d'un an, au 1<sup>er</sup> janvier 2008. »

Il faut insister sur le fait que cette clause est « activée » par les Etats membres *unanimes*, ce qui rend très peu probable sa mise en œuvre.

**b) Le report peut être décidé à la majorité qualifiée, en cas de carence de la Roumanie dans deux domaines particuliers (JAI, concurrence)**

Toutefois la majorité qualifiée peut suffire pour mettre en œuvre cette clause, si de « *graves manquements* » sont constatés de la part de la Roumanie, pour ce qui est du respect de ses obligations au titre de l'accord européen d'association signé avec la Roumanie ou d'un ou plusieurs des onze engagements précis qui sont énumérés aux annexes IX du protocole et de l'acte d'adhésion.

Le sort particulier réservé ainsi à la Roumanie a été introduit en décembre 2004, à la fin des négociations, pour permettre la clôture des derniers chapitres encore ouverts qui étaient la « Justice et les Affaires intérieures », et la « Concurrence ». La Roumanie ne satisfaisait pas entièrement aux critères de clôture de ces chapitres ; on a donc décidé de les clore tout de même moyennant cette clause de report. Quels sont les domaines concernés ?

▪ *La Justice et les Affaires intérieures*

La clause de report pourra être activée à la majorité qualifiée si de graves manquements sont constatés concernant l'un ou plusieurs des sept engagements suivants :

- la mise en œuvre du plan d'action Schengen ;
- le renforcement de la qualité des contrôles aux frontières, notamment en se dotant des infrastructures nécessaires et en procédant au recrutement de gardes-frontières supplémentaires ;
- la mise en œuvre de la réforme de la justice ;
- le renforcement de la lutte contre la corruption, notamment de haut niveau, en assurant l'application de la législation déjà en place et l'indépendance de l'Office national du ministère public chargé de la lutte contre la corruption ;
- la mise en œuvre de la nouvelle stratégie pluriannuelle de lutte contre la corruption adoptée au printemps 2005 ;
- la mise en place d'ici la mi-2005 d'un cadre juridique clair entre la police et la gendarmerie et d'un plan de recrutement de policiers et de gendarmes supplémentaires ;
- la mise en œuvre d'une stratégie pluriannuelle de lutte contre la criminalité et notamment la traite des êtres humains.

▪ *La concurrence*

Ici aussi la clause pourra être activée à la majorité qualifiée si de graves manquements sont constatés concernant quatre engagements :

- le contrôle efficace des aides d’Etat ;
- l’amélioration du bilan en ce qui concerne le respect de la législation sur les aides d’Etat ;
- le respect du plan de restructuration de l’industrie sidérurgique ;
- l’allocation au Conseil de la concurrence des ressources financières et humaines nécessaires.

Le rapport de la Commission européenne du 16 mai 2006 a constaté des déficiences dans quatre domaines pour la Roumanie relatifs à l’agriculture ou aux questions fiscales. Aucun de ces domaines n’entre dans le champ de ceux qui permettraient la mise en œuvre de la clause de report spécifique à la Roumanie.

**F – La procédure de ratification**

*1) La voie parlementaire est possible*

On sait que la révision constitutionnelle intervenue en mars 2005 a introduit, à l’article 88-5 de la Constitution, les dispositions suivantes : « *tout projet de loi autorisant la ratification d’un traité relatif à l’adhésion d’un Etat à l’Union européenne et aux Communautés européennes est soumis au référendum par le Président de la République* ».

Cela ne signifie pas pourtant que le présent projet de loi autorisant la ratification du traité de Luxembourg relatif à l’adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie ne puisse emprunter la voie parlementaire. En effet, l’article de la loi constitutionnelle soumise au congrès du Parlement à Versailles, le 28 février 2005, a précisé que les dispositions de l’article 88-5 n’étaient pas applicables « *aux adhésions faisant suite à une conférence intergouvernementale dont la convocation a été décidée par le Conseil européen avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004* ».

Selon l’article 49 du traité sur l’Union européenne, « *tout Etat européen qui respecte les principes énoncés à l’article 6, paragraphe 1, peut demander à devenir membre de l’Union. Il adresse sa demande au Conseil, lequel se prononce à l’unanimité après avoir consulté la Commission et après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent.*

*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* ».

De manière pratique, le recours à une conférence intergouvernementale (CIG) constitue une modalité d'application du second alinéa de cet article 49. Il permet aux Etats membres et aux candidats de se mettre d'accord sur les conditions et les modalités d'admission de ces derniers.

Pour la Roumanie et la Bulgarie, les négociations d'adhésion ont débuté en 1999 donc bien avant le 1<sup>er</sup> juillet 2004. Ces deux pays ne sont donc pas concernés par l'obligation de recourir à un référendum pour autoriser la ratification de leur traité d'adhésion. On ajoutera que le constituant a également entendu ne pas soumettre la Croatie à cette procédure particulière, la CIG ayant été convoquée pour elle en juin 2004. La Turquie et les candidats suivants se verront, en revanche, appliquer les dispositions de l'article 88-5 de la Constitution. Le traité de Luxembourg du 25 avril 2005 peut donc être ratifié par le Président de la République après une autorisation parlementaire.

*2) Dix-sept membres de l'Union ont déjà ratifié le traité*

Comme le montre le tableau suivant, dix-sept Etats membres ont déjà ratifié le traité de Luxembourg. La Roumanie et la Bulgarie ont été évidemment les premiers à déposer les instruments de ratification auprès du gouvernement italien, dès le 27 mai 2005, un mois après la signature du traité et deux jours avant le rejet du traité constitutionnel par le peuple français.

<b>Pays</b>	<b>Date de ratification</b>	<b>Date de dépôt des instruments de ratification</b>
<b>Autriche</b>	<i>11 mai 2006</i>	
<b>Bulgarie</b>	<i>11 mai 2005</i>	<i>27 mai 2005</i>
<b>Chypre</b>	<i>27 octobre 2005</i>	<i>26 janvier 2006</i>
<b>Espagne</b>	<i>14 décembre 2005</i>	
<b>Estonie</b>	<i>16 novembre 2005</i>	<i>6 février 2006</i>
<b>Grèce</b>	<i>2 novembre 2005</i>	<i>24 février 2006</i>
<b>Hongrie</b>	<i>26 septembre 2005</i>	<i>26 octobre 2005</i>
<b>Italie</b>	<i>22 décembre 2005</i>	<i>21 mars 2006</i>
<b>Lettonie</b>	<i>26 janvier 2006</i>	
<b>Lituanie</b>	<i>30 mars 2006</i>	
<b>Malte</b>	<i>24 janvier 2006</i>	<i>22 février 2006</i>
<b>Pologne</b>	<i>30 mars 2006</i>	
<b>Portugal</b>	<i>8 mars 2006</i>	
<b>République tchèque</b>	<i>6 décembre 2005</i>	<i>3 mars 2006</i>
<b>Roumanie</b>	<i>17 mai 2005</i>	<i>27 mai 2005</i>
<b>Royaume-Uni</b>	<i>5 avril 2006</i>	<i>5 avril 2006</i>
<b>Slovaquie</b>	<i>21 juin 2005</i>	<i>28 septembre 2005</i>
<b>Slovénie</b>	<i>29 septembre 2005</i>	<i>30 mars 2006</i>
<b>Suède</b>	<i>9 mai 2006</i>	

La France ne peut aujourd'hui attendre pour ratifier ce traité. Si le Gouvernement a été prudent, en termes de calendrier, en attendant que la Commission européenne se prononce en mai 2006, il est maintenant temps de montrer rapidement notre soutien à l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie.



## CONCLUSION

Dans l'Union européenne qui se dessine depuis 2004, il est une évidence qui apparaît. Tous les Etats membres doivent entretenir une grande solidarité entre eux ; mais il leur est également nécessaire de nouer des relations plus étroites encore avec ceux de leurs partenaires qui partagent leurs intérêts et, au-delà, leur vision de l'Europe.

Alors que l'Union hésite sur sa vocation, la France doit savoir convaincre ses amis de la justesse de sa vision européenne qui, malgré les vicissitudes, demeure constante : la constitution d'une Europe politique qui puisse exprimer ses vues dans la société internationale et y défendre ses intérêts et ses valeurs.

Les nombreux Bulgares et Roumains que nous avons pu rencontrer ces derniers mois ont évoqué devant nous leur volonté de participer à la construction de cette Europe politique. A nous de les convaincre de persévérer dans cette voie, une fois qu'ils auront enfin rejoint l'Union européenne.



## EXAMEN EN COMMISSION

La Commission a examiné le présent projet de loi au cours de sa réunion du mardi 20 juin 2006.

Après l'exposé du Rapporteur, **Le Président Edouard Balladur** a rappelé que notre parole a été donnée à la Bulgarie et à la Roumanie et qu'il fallait l'honorer. Il a jugé néanmoins qu'il n'était plus possible de poursuivre l'élargissement sans procéder préalablement à une réforme des institutions, sans quoi l'Union européenne se dirigerait vers un blocage complet. Il faut donc affirmer l'impossibilité de tout élargissement supplémentaire, en raison de l'inadéquation des institutions européennes à une telle ouverture de l'Union. L'Union ne pourra plus fonctionner avec la règle de l'unanimité à 27 pays et plus, et l'extension de la prise de décision à la majorité qualifiée nécessite que le poids respectif des pays au sein des institutions de l'Union soit revu.

**M. François Rochebloine** a tout d'abord constaté que la France et les Pays-Bas étaient les deux pays qui n'avaient pas encore procédé à la ratification du traité relatif à l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne, tout comme ils sont les deux pays qui ont rejeté le traité constitutionnel.

A cet égard, **le Président Edouard Balladur** a fait observer que cela n'était pas incohérent.

**M. François Rochebloine** a ensuite rappelé qu'il s'était rendu en Roumanie et en Bulgarie en 2005 pour une mission de la Commission des Affaires étrangères et qu'il avait pu constater combien ces pays étaient attentifs à l'attitude de la France s'agissant de leur adhésion à l'Union. Il s'est inquiété de savoir ce qu'il adviendrait si les Pays-Bas refusaient de ratifier le traité relatif à leur adhésion, en craignant que cela constitue une catastrophe pour l'Union européenne et pour la France.

**Le Président Edouard Balladur** a précisé que, en raison de la règle de l'unanimité, ce traité supposait que tout le monde soit d'accord pour entrer en vigueur.

**M. Jean-Claude Lefort** a souhaité souligner qu'il n'y avait pas eu de représentant du Groupe des député-e-s Communistes et Républicains dans la délégation qui s'était rendue dans ces deux pays, et que, plus généralement, il n'y a pas de représentant de ce même groupe depuis quatre ans dans les délégations qui se rendent à l'étranger.

**Le Président Edouard Balladur** a rappelé à M. Jean-Claude Lefort que M. Pierre Goldberg devait faire partie de la délégation qui s'est rendue en janvier 2006 à Bucarest mais qu'il s'était désisté avant le départ et qu'aucun remplaçant n'avait pu lui être trouvé par son groupe.

**M. Jean-Claude Lefort** a ensuite indiqué que le Groupe des député-e-s Communistes et Républicains avait déposé une exception d'irrecevabilité et une question préalable pour mettre en évidence le caractère de la procédure suivie. Le Conseil européen qui s'est réuni à Bruxelles les 15 et 16 juin 2006 souhaite que la Bulgarie et la Roumanie rejoignent l'Union européenne au 1<sup>er</sup> janvier 2007 si les conditions sont réunies. Or le traité d'adhésion confère à la Commission européenne, un organe qui n'est pas strictement politique, le pouvoir de juger de l'opportunité de reporter ou non l'adhésion au 1<sup>er</sup> janvier 2008. C'est un cas de figure incroyable, sans précédent, en matière de ratification d'accords internationaux. Les parlements nationaux sont en fait appelés à se prononcer sur une adhésion hypothétique à une date hypothétique.

**Le Président Edouard Balladur** a fait observer qu'après tout, c'était à certains égards une situation comparable à la situation dans laquelle se trouve la France qui a modifié sa Constitution pour rendre possible la ratification du traité constitutionnel européen, ce qu'elle n'a d'ailleurs pas fait *in fine*. Notre Constitution ainsi amendée par le Congrès du Parlement fait référence à un traité européen qui n'entrera sans doute pas en vigueur.

**M. Roland Blum** a relayé les inquiétudes de certains syndicalistes agricoles français craignant une concurrence accrue de la part des agriculteurs de ces deux pays. Ces craintes sont-elles justifiées ?

Sur ce sujet, **M. François Guillaume** a indiqué que, dans un premier temps, les populations qui disposent du pouvoir d'achat le plus élevé dans ces pays pouvaient être intéressées par des produits agroalimentaires distribués par des supermarchés français ou étrangers implantés sur place, cela n'étant cependant pas le cas de l'essentiel de la population qui se contente de la production locale. Par ailleurs, les matières premières agricoles nécessaires à la constitution de produits agroalimentaires sont incontestablement moins chères dans ces pays. Dès lors les entreprises agroalimentaires de l'Europe occidentale s'y fournissent en lait ou en caséine, par exemple. Il a ajouté que les règles imposées en France, notamment en matière de quotas laitiers, n'était d'ailleurs pas appliquées dans les dix pays qui venaient de rejoindre l'Union, ce qui constitue une menace importante.

En réponse aux questions des membres de la Commission, **M. Hervé de Charette, Rapporteur**, a fourni les précisions suivantes :

– Actuellement dix-sept pays ont ratifié le traité d'adhésion. Parmi ceux qui ne l'ont pas encore fait figurent, outre la France, la Belgique, le Danemark, l'Allemagne, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas et la Finlande. Aucun signe émanant de ces pays ne laisse supposer qu'ils ne ratifieront pas ce traité.

— La question soulevée par M. Jean-Claude Lefort est importante puisque, effectivement, le fait de devoir ratifier un traité avant de connaître avec certitude sa date d'entrée en vigueur est une particularité européenne. Nous sommes dans un domaine européen qui est à mi-chemin entre le droit international et le droit interne. Que la clause de report soit mise en œuvre à l'initiative de la Commission européenne est conforme à l'esprit du système communautaire qui fait de cette institution la gardienne de l'intérêt général européen. L'application des autres clauses de sauvegarde s'inscrit plus encore dans cette logique européenne puisqu'elle sera postérieure à l'adhésion des deux candidats.

— La question de la concurrence des agriculteurs de ces deux pays a été posée plus largement pour l'ensemble des candidats de l'Europe centrale et orientale. Concernant la Roumanie et la Bulgarie, on constate que leurs exploitations agricoles de très petites tailles sont incapables de concurrencer les nôtres. On peut supposer que l'adhésion de ces deux pays conduira, en raison de leur croissance économique forte, à une augmentation de leur demande en produits agricoles dont bénéficieront nos producteurs. On a pu craindre que les nouveaux membres absorbent une trop grande part des fonds de la PAC. Ces inquiétudes ont été dissipées lors de la négociation d'adhésion puisque a été prévu un mécanisme, imposé par la France, permettant une entrée progressive dans le système d'aide agricole de l'Union.

Après que **M. Jean-Claude Lefort** eut indiqué que ces motions n'avaient été déposées que pour attirer l'attention des parlementaires sur le caractère incongru de la procédure européenne concernant la fixation définitive de la date d'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie, la Commission a rejeté l'exception d'irrecevabilité n° 1 et la question préalable n° 1 présentées par M. Alain Bocquet et les membres du groupe des député-e-s Communistes et Républicains.

Conformément aux conclusions du Rapporteur, la Commission a *adopté* le projet de loi (n° 3110).

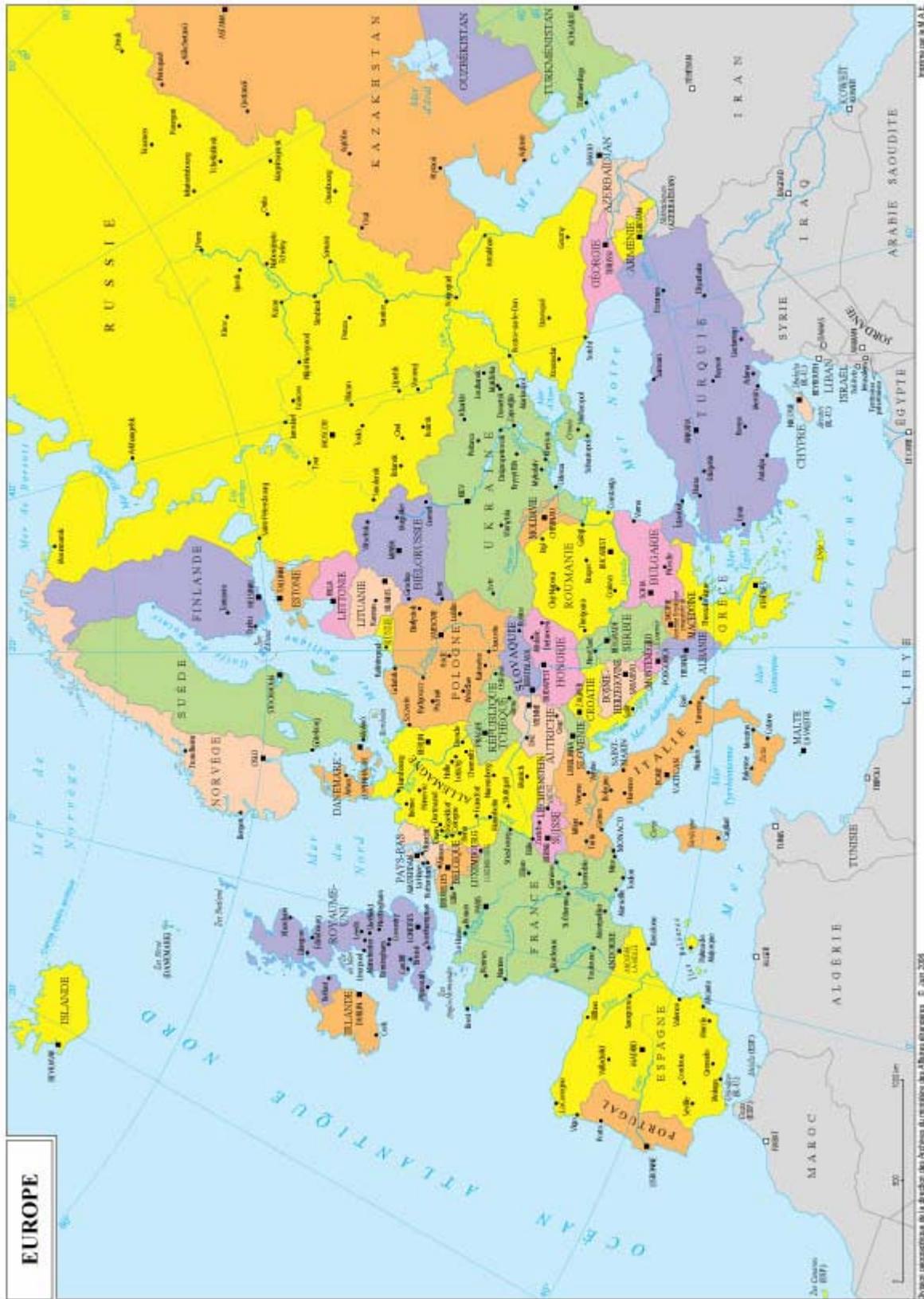
\*

\*     \*

La Commission vous demande donc d'*adopter*, dans les conditions prévues à l'article 128 du Règlement, le présent projet de loi.

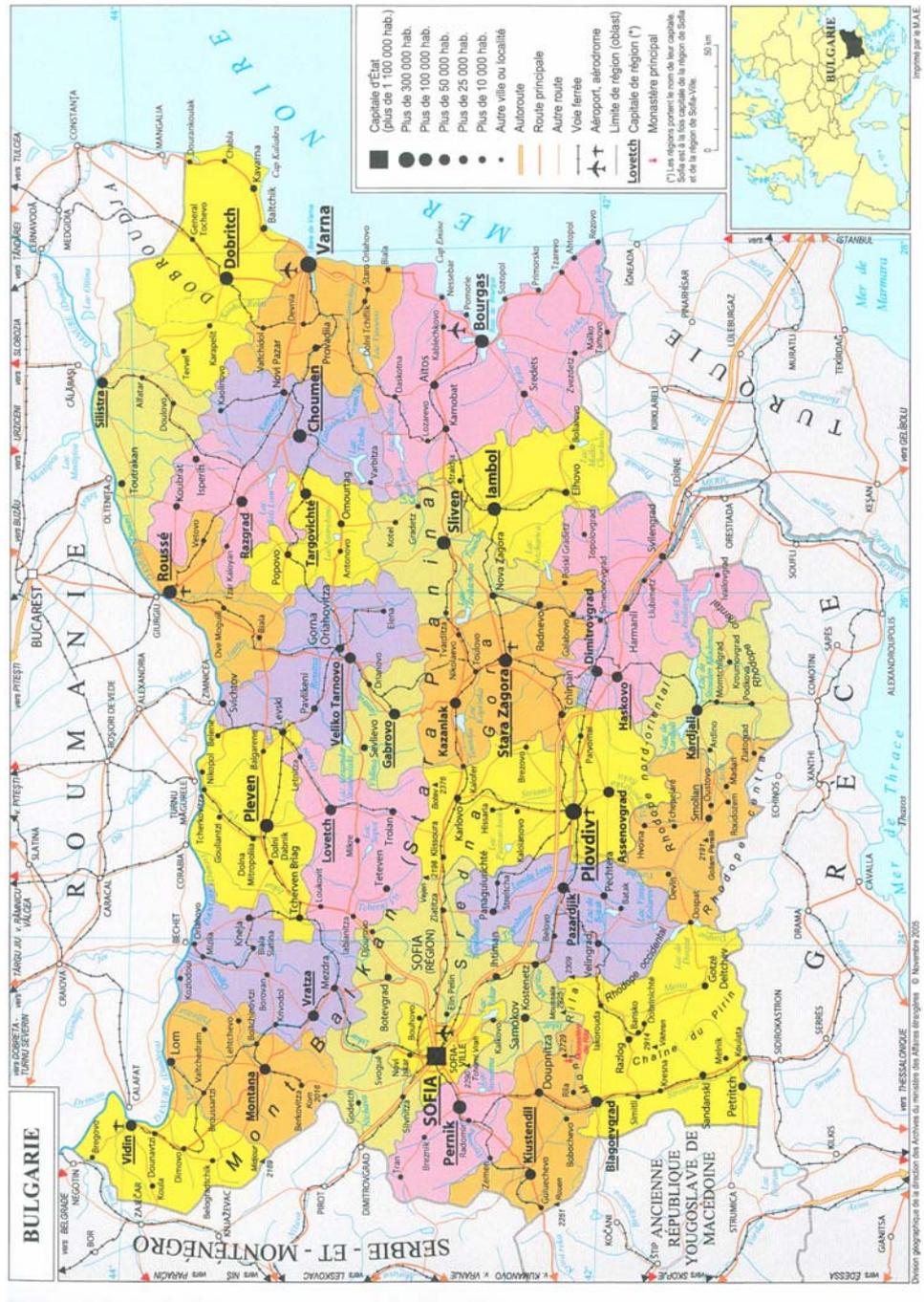


### ANNEXE 1 : CARTE DE L'EUROPE





## ANNEXE 2 : CARTE DE LA BULGARIE









**ANNEXE 4 : PROGRAMME DE LA MISSION EFFECTUEE  
PAR LE RAPPORTEUR EN ROUMANIE DU 9 AU 11 JANVIER 2006**

*Mme Geneviève Colot (UMP), M. Jean-Pierre Dufau (Soc.) et M. Philippe Folliot (App. UDF) participaient également à cette mission.*

**Lundi 9 janvier 2006**

– Réunion avec les conseillers pré-adhésion français (bilatéraux et PHARE) sur les thèmes : contrôle des frontières, justice et corruption, agriculture et sécurité alimentaire

– Réunion avec des représentants de la société civile

**Mardi 10 janvier 2006**

– Réunion avec des représentants des entreprises françaises

– Entretien avec M. Calin Popescu-Tariceanu, Premier ministre

– Entretien avec M. Mihai-Razvan Ungureanu, ministre des affaires étrangères

– Entretien avec M. Bela Marko, ministre d'Etat sans portefeuille et président de l'Union Démocratique des Magyars de Roumanie (UDMR)

– Déjeuner de travail avec M. Jonathan Scheele, chef de la délégation de la Commission européenne en Roumanie

– Entretien avec M. Nicolae Vacaroiu, président du Sénat

– Entretien avec M. Bogdan Nicolae Niculescu-Duvaz, membre de la commission du Parlement roumain pour l'intégration européenne

– Entretien avec M. Stefan Glavan, président de la commission de la politique extérieure de la Chambre des Députés

– Entretien avec M. Adrian Nastase, président de la Chambre des Députés

– Entretien avec Mme Monica Macovei, ministre de la Justice

**Mercredi 11 janvier 2006**

– Entretien avec M. Mircea Geoana, président du Parti Social-Démocrate (PSD)

– Entretien avec Mme Anca Boagiu, ministre de l'intégration européenne

– Entretien avec M. Vasile Blaga, ministre de l'administration et de l'intérieur

– Entretien avec M. Daniel Morar, procureur, chef du Département national anticorruption

– Audience accordée par le Président de la Roumanie, M. Traian Basescu



**ANNEXE 5 : LISTE DE LA DELEGATION DE DEPUTES BULGARES  
REÇUS PAR LE RAPPORTEUR LE 14 JUIN 2006**

M. Hervé de Charette a reçu à Paris, le 14 juin 2006, une délégation de parlementaires, membres de la Commission des Affaires étrangères de l'Assemblée nationale de la République de Bulgarie, composée de :

- M. Younal Liutvi, vice-président de l'Assemblée nationale ;
- Mme Anastasia Dimitrova-Mozer, vice-présidente de l'Assemblée nationale ;
- M. Plamen Rantchev, vice-président de la Commission des Affaires étrangères ;
- M. Yordan Velitchkov, député ;
- Mme Petia Gegova, députée ;

et accompagnée de :

- Son Exc. Mme Irina Bokova, Ambassadeur de la République de Bulgarie ;
- M. Ivan Petrov, Ministre plénipotentiaire de l'Ambassade ;
- Mme Maria Grouitcheva, administrateur à l'Assemblée nationale de Bulgarie.

-----

N° 3171 – Rapport fait au nom de la commission des affaires étrangères sur le projet de loi n° 3110 autorisant la ratification du traité relatif à l'adhésion de la République de Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne (M. Hervé de Charrette)