

Bruxelles, le 23 avril 1992

071 008

NOTE A L'ATTENTION DE M. OREJA, PRESIDENT

Vous trouverez ci-joint quelques réflexions toujours provisoires concernant les futurs élargissements de la Communauté/Union. Le présent texte contient quelques modifications et ajouts par rapport à la note du 9 avril, notamment :

- l'ancien paragraphe V a été fusionné avec le paragraphe II,
- dans le paragraphe II, ont été ajoutées quelques considérations sur la relation entre la notion de neutralité et un système décisionnel de la PESC comportant un recours régulier à la majorité qualifiée,
- au paragraphe IV, 3ème alinéa, les mots "de décisions" ont été insérés,
- le paragraphe V (anciennement VI) a été complété par quelques considérations sur la situation particulière autour du bassin méditerranéen et sur la possibilité d'un parler franc aux Etats candidats.

Dietmar NICKEL

QUELQUES REFLEXIONS SUR LES FUTURS ELARGISSEMENTS DE LA COMMUNAUTE/UNION

(inspirées du 2ème projet du rapport de M. Hänsch, PE 152.242/Rév.2)

La Communauté européenne se trouve actuellement confrontée à un certain nombre de demandes d'adhésion :

- la Turquie (demande en 1987, avis négatif de la Commission en 1989)
- Chypre (demande en 1990)
- Malte (demande en 1990)
- l'Autriche,
- la Suède,
- la Finlande.

D'autres demandes paraissent probables en ce qui concerne en tout cas la Norvège et éventuellement la Suisse. De nombreux Etats de l'Europe centrale et de l'Est ont annoncé leur intention de présenter des demandes, notamment et éventuellement de façon coordonnée, la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie.

- I. Quelle peut être la réaction de la Communauté des Douze face à ces demandes d'adhésion ?

Pour ce qui concerne la situation juridique, l'article 237 du Traité CEE, qui est repris dans l'article 0 du Traité sur l'Union européenne, stipule :

"Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté".

Le seul qualificatif, à part la spécification qu'il doit s'agir d'un Etat, réside dans l'adjectif "européen". On peut comprendre ce mot de façon différente. Parmi les Etats susmentionnés, des interprétations historiques, culturelles, religieuses, sociologiques et géographiques, font naître des doutes sur le caractère "européen" uniquement pour ce qui concerne la Turquie. Il en résulte qu'aucun des Etats susmentionnés ne peut être exclu facilement de la qualité d'Etat demandeur.

Des informations colportées selon lesquelles un Etat comme la Russie pourrait demander à adhérer à la Communauté introduisent un autre critère dans le débat. La Communauté étant une organisation contenant jusqu'à maintenant des Etats de petite et moyenne grandeur, elle changerait complètement de structure avec l'acceptation d'un "géant". Le maintien de la nécessaire balance interne ne serait plus possible. La Russie étant le seul Etat de cette grandeur comprenant au moins une

certaine partie de territoire du continent européen, ce critère d'exclusion ne peut pas s'appliquer à d'autres Etats.

Un autre élément, toujours de caractère vaguement juridique, peut être trouvé dans le premier considérant du Traité CEE, repris dans l'article A, par. 2, du Traité sur l'Union européenne, qui stipule que l'intégration européenne représente un processus créant "une union sans cesse plus étroite entre les peuples de l'Europe" (les "peuples européens" dans le considérant du Traité CEE). Il ne paraît pas possible d'interpréter cette phrase comme expression d'un droit de tous les peuples européens de faire partie de cette union sans cesse plus étroite.

On passera donc en revue quelques autres critères possibles d'une évaluation sur de futurs élargissements.

II. Est-ce que ces adhésions sont politiquement souhaitables ?

Il faut différencier, d'un côté, le point de vue de la Communauté actuelle et, de l'autre côté, celui des différents Etats candidats. La Communauté actuelle a certes un intérêt fondamental à contribuer, à travers des structures stables, à la coexistence paisible et conviviale des peuples. La recherche de la paix était, ne l'oublions jamais, à l'origine de la création des Communautés européennes. Mais, il ne faut pas non plus s'imaginer que la Communauté européenne devrait être la seule organisation internationale garantissant la paix et la sécurité.

Un tout autre aspect réside dans la volonté de faire de la Communauté un facteur incontournable de la politique mondiale. Il n'est pas exclu que la vision d'une Union européenne - superpower existe dans la tête de certains. Dans une logique un peu simpliste, on pourrait arriver à une conclusion demandant qu'un nombre d'Etats aussi important que possible ainsi qu'une population très grande soient regroupés dans cette Union.

Face à une telle volonté de pouvoir, il faut rappeler que déjà au stade actuel, et surtout tenant compte des potentialités contenues dans le Traité sur l'Union européenne, particulièrement en ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune, la future union jouera un rôle très important dans le concert mondial.

Les attentes politiques auxquelles se verront confrontés les différents Etats candidats à l'adhésion peuvent être spécifiées cas par cas en fonction de leur histoire récente :

- Les Etats de l'AELE qui ont demandé l'adhésion (et en cela différente de la Norvège) sortent de trois systèmes différents de neutralité. Or, la notion même de neutralité en droit international subit actuellement une révolution, étant donné que l'opposition de deux blocs au niveau mondial n'existe plus. Les déclarations de la part des gouvernements des trois Etats, assurant que la neutralité n'est plus un problème, doivent être précisées dans la mesure où ils ne doivent pas seulement accepter un acquis communautaire comprenant

une PESC comme elle est conçue aujourd'hui, mais une politique étrangère basée sur une méthode institutionnelle comportant un recours régulier à la prise de décision à la majorité qualifiée (avec une possibilité de clause d'opting out conformément aux propositions du Parlement européen) et une politique de sécurité développée. Les Etats candidats doivent être mis en garde contre une acceptation de la PESC à cause du recours à l'unanimité, comme il est retenu dans le texte du Traité sur l'Union européenne. Le principe de la neutralité ne doit pas être confondu avec une procédure décisionnelle qui a vocation à être développée vers un système de recours régulier à la majorité qualifiée. Il faudrait donc insister sur la nécessité que les Etats candidats déclarent leur acceptation d'un tel système décisionnel développé.

- La Turquie ne représente guère de problème pour ce qui concerne une politique étrangère et de sécurité commune.

- Chypre présente évidemment le problème de sa division, problème insoluble à ce jour. Le critère qui peut être dégagé de cet exemple est celui du bon voisinage.

- Malte présente un problème de division interne de sa population sur la question de l'opportunité de l'adhésion à la Communauté. L'exemple du Royaume-Uni, qui a adhéré sans qu'il y ait un quasi-consensus au sein de sa population et qui pendant de très longues années a hypothéqué le progrès du processus d'intégration, conseille la prudence (pour ce qui concerne le problème institutionnel de la représentation des "petits" Etats, voir infra).

- Le groupe des trois Etats, Pologne, Hongrie et Tchécoslovaquie, ne présente guère de problème pour ce qui concerne la politique étrangère et de sécurité commune.

Pour ce qui concerne la position d'autres Etats européens qui pourraient être amenés à présenter leur candidature (Suisse, Bulgarie, Roumanie, Slovénie, Bosnie et d'autres Etats de l'ex-Yougoslavie), les critères développés ci-dessus peuvent être appliqués. Il ne s'agit pourtant pas de faire des évaluations concrètes en ce moment parce que leur adhésion éventuelle devrait se présenter dans un avenir lointain (le cas échéant à l'exception de la Suisse) (le Président Delors avait estimé, lors de sa dernière comparution devant la commission institutionnelle, qu'il ne fallait pas répondre à des questions qui n'étaient pas posées ; son intervention en séance plénière lors de la discussion du rapport Martin le 7 courant faisait pourtant apparaître une autre orientation).

Les Etats de l'Europe centrale et de l'Est sortent d'une période de dictature longue. L'établissement des systèmes démocratiques est bien sûr une condition sine qua non pour toute demande d'adhésion (voir la déclaration sur la démocratie du Conseil européen de Copenhague). Il en est de même pour ce qui concerne le respect des droits fondamentaux, l'état de droit et l'appartenance à un certain nombre d'organisations internationales (l'ONU, le Conseil de l'Europe avec son mécanisme juridictionnel, le GATT, l'UEO). Les difficultés économiques d'une adhésion rapide de ces Etats risquent de mettre en péril l'acquis en matière de démocratisation. Il en résulte une grande

responsabilité morale de la Communauté. Il convient d'ouvrir - comme le font les accords européens - une perspective d'adhésion et d'offre de développement et soutien dépassant de loin les efforts actuellement consentis. Ceci représente en même temps un défi financier pour la Communauté actuelle. L'appel de solidarité qui est adressé aujourd'hui par les peuples de l'Europe centrale et de l'Est ne peut guère être ignoré (surtout si on se rappelle des adhésions concernant la Grèce, le Portugal et de moindre façon l'Espagne).

En vue de l'établissement d'un calendrier, on pourrait envisager l'adhésion des Etats AELE, qui le demandent, avant l'année 2000. Un deuxième groupe pourrait être constitué par Pologne, Hongrie et Tchécoslovaquie, qui pourraient être traités de façon parallèle, surtout s'ils présentent leur demande d'adhésion conjointement. La création d'une zone de libre échange entre ces trois Etats paraît confirmer cette volonté.

III. Est-ce qu'une adhésion peut être imaginée du point de vue économique ?

- Les Etats AELE ne posent sous cet aspect que de très minimes problèmes. Depuis bien des années, ils avaient été contraints à s'adapter largement à l'acquis communautaire. De plus, les négociations en vue de la conclusion de l'accord instituant l'Espace économique européen ont fait avancer la compatibilité grandement. A signaler comme secteurs de discordes existants, il y a toujours quelques éléments de la politique de l'environnement, du transport, de l'agriculture et notamment de la pêche.

- Chypre et Malte ne présentent pas de problèmes économiques spécifiques, à part les considérations émanant de leur grandeur.

- La Turquie bénéficie depuis 1958 d'un accord d'association (invoquant une perspective d'adhésion). De larges plages de l'accord d'association ne sont pas à ce jour réalisées. Le développement économique est loin d'avoir pris l'élan espéré. Dans la situation actuelle, l'économie turque ne supporterait en aucune façon une confrontation sans protection avec les économies de la Communauté.

- Les trois Etats Pologne, Hongrie et Tchécoslovaquie, ne sont pas non plus aujourd'hui économiquement prêts à une telle confrontation. On peut néanmoins constater d'importantes différences dans les niveaux de développement de leurs économies. La Hongrie a fait le plus de chemin vers des structures d'une économie de marché. La Tchécoslovaquie a une potentialité importante qui pourrait devenir concurrentielle dans un nombre de secteurs dans des délais très courts. La Pologne présente des problèmes beaucoup plus grands. Avec les trois Etats ont été conclus des accords européens représentant une forme plus poussée des accords d'association. Les trois pays bénéficient d'aides substantielles qui ne sont pourtant pas suffisantes à l'heure actuelle. Il se trouve que certains secteurs compétitifs des économies des trois Etats créent des problèmes avec des industries existant à l'intérieur de la Communauté et suscitent donc une réticence politique. Une éventuelle adhésion devrait, après la phase de négociations et à partir de la date d'adhésion, prévoir des phases de

transition importantes et différenciées selon les Etats et les secteurs économiques concernés. Le fait que ces trois Etats envisagent de présenter leur demande de façon conjointe augmentera la pression vers une adhésion à la même date. Les traités d'adhésion devraient néanmoins prévoir des régimes très différenciés.

Pour les raisons exposées, il est extrêmement difficile d'envisager une date d'adhésion des Etats concernés (pas avant l'an 2000).

IV. Est-ce que le Traité sur l'Union européenne prépare la Communauté suffisamment pour les adhésions sous objet du point de vue institutionnel ?

Le Traité de Maastricht est un pas supplémentaire vers l'Union européenne de type fédéral. Il n'est pourtant certainement pas suffisant pour accepter des adhésions de nouveaux Etats membres en grand nombre.

- Une adhésion de trois ou quatre Etats de l'AELE dans des délais rapprochés (négociations : 1993, ratifications : 1994, entrées en vigueur : 1995) avec le système institutionnel actuel risque de mener l'Union au blocage institutionnel complet. Eu égard au nombre toujours très important de décisions à prendre ou à l'unanimité au sein du Conseil ou d'un commun accord des gouvernements, il est aisé de démontrer qu'une Communauté à Douze est déjà bloquée sur beaucoup de dossiers et qu'une Union à quinze ou seize le sera bien davantage.

De telles adhésions (et des adhésions supplémentaires de plus) demandent donc, lors des négociations d'adhésion, un approfondissement concomitant de la structure institutionnelle. A cette fin, le Conseil devrait être modifié en Chambre d'Etats siégeant en permanence dans sa qualité de colégislateur à pied d'égalité avec le Parlement européen. Le système de pondération au sein du Conseil devrait être revu afin de redéfinir les majorités qualifiées. La présidence du Conseil ne pourra plus être organisée de façon tournante avec le même rythme en maintenant les fonctions actuelles de cette présidence, notamment en ce qui concerne la représentation de l'Union à l'extérieur. Cette fonction de représentation doit être transférée à la Commission.

La Commission devient l'exécutif de l'Union. En respectant le principe de subsidiarité et en profitant de l'expérience et l'expertise des administrations nationales, les Etats membres exécutent en principe tout droit communautaire. Le rôle d'exécutif de la Commission est concentré sur un rôle de surveillance en étroite collaboration avec les administrations nationales et des activités centralisées dans quelques secteurs bien délimités et exceptionnels (agences).

Le Parlement européen devient colégislateur à pied d'égalité avec le Conseil. Le nombre de membres du Parlement européen ne doit pas dépasser un plafond dont la crevasse le rendrait inopérant (650 à 700). La représentation des peuples à l'intérieur du Parlement européen devrait être rendue plus proportionnelle (proportionnalité dégressive - voir le projet de rapport intérimaire de M. De Gucht).

V. Pour ce qui concerne les Etats européens qui ne demandent pas à adhérer actuellement ou dans un avenir prévisible à la Communauté/Union, tout comme les Etats non européens du bassin méditerranéen, la Communauté doit employer tous les moyens existants de propagation et en développer d'autres. A cette fin, il faut profiter des potentialités non encore utilisées contenues dans l'instrument des accords d'association, suivre le modèle des accords européens et instaurer de façon systématique et conformément à la proposition de M. Hänsch (suivant en cela des modèles déjà existants comme EUREKA, SPES, SPRINT, ERASMUS, PETRA) les Systèmes de coopération confédérale.

Pour plusieurs raisons, il faut porter une attention particulière à la situation autour du bassin méditerranéen. Le Maroc avait déjà présenté une demande d'adhésion qui n'avait même pas été acceptée, faute d'appartenance géographique à l'Europe. Les Etats de l'Afrique du Nord se trouvent face à une avancée de la tendance fondamentaliste de l'Islam et connaissent des problèmes économiques importants. La catastrophe écologique du Sahara et du Sahel risque fort d'envenimer la situation. Déjà aujourd'hui, et d'une façon accrue dans les années à venir, ces facteurs se traduisent par une pression migratoire sur les Etats de la Communauté. Afin d'arrêter ce flux de migration qui menace l'ordre interne des Etats de la Communauté, celle-ci doit contribuer activement à la garantie de la paix et d'une situation économique saine des Etats de l'Afrique du Nord. Si, à cause des divergences profondes en ce qui concerne les aspects culturels et religieux, une adhésion de ces Etats paraît exclue (le critère géographique devrait être maintenu), une contribution importante de la Communauté au maintien, ou plutôt au rétablissement des conditions de vie dans les Etats de l'Afrique du Nord, doit être décidée. Tous les instruments et moyens énoncés doivent être mis à disposition et, le cas échéant, être développés plus loin.

VI. S'il est clair aujourd'hui qu'à certains Etats candidats, la perspective de leur adhésion doit être offerte (Etats de l'AELE, Pologne, Tchécoslovaquie et Hongrie), on peut se demander si l'honnêteté ne réclame pas qu'on dise dès aujourd'hui, avec toute la clarté nécessaire, quels Etats ne devraient plus croire à une telle perspective (la Russie, la Turquie, les Etats de l'Afrique du Nord). Le sort des autres Etats européens ne rentrant dans aucune des deux catégories (Roumanie, Bulgarie, les Etats de l'ex-Yougoslavie) pourrait être laissé en suspens.