COMMISSION
DES COMMUNAUTES
EUROPEENNES

Bruxelles, le 24 juin 1992

L'EUROPE ET LE DEFI DE SON ELARGISSEMENT

INTRODUCTION

1. Le Conseil européen de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991 rappelle que :

> Le Traité sur l'Union européenne que les chefs d'Etat ou de gouvernement ont approuvé prévoit que tout Etat européen dont le système de gouvernement est fondé sur le principe de la démocratie peut demander à devenir membre de l'Union. Les négociations sur l'adhésion à l'Union européenne sur la base du Traité qui vient d'être approuvé pourront démarrer dès que la Communauté aura terminé ses négociations sur les ressources propres et les questions connexes en 1992. Un certain nombre de pays européens ont déjà présenté ou annoncé leur intention de présenter une demande d'adhésion à l'Union. Le Conseil européen invite la Commission à examiner ces questions, y compris les implications pour le développement de l'Union, en vue du Conseil européen de Lisbonne."

2. Le présent rapport répond à cette invitation. Il vise à présenter les questions de façon succincte et à clarifier le débat désormais engagé dans les institutions européennes. Il se fonde sur l'hypothèse que les adhésions se feront, comme le Conseil européen l'a déclaré, à l'Union sur la base du traité de Maastricht.

3. Après être passée déjà de six à douze membres, la Communauté européenne doit relever aujourd'hui le défi d'un nouvel élargissement. Sept pays ont demandé à la rejoindre (Turquie, Chypre, Malte, Autriche, Suède, Finlande et Suisse) et d'autres ont annoncé leur candidature. La question se pose donc d'une Communauté à vingt, trente ou davantage de membres, sans tenir compte même des nouveaux Etats indépendants issus de l'ancienne Union soviétique dont le cas n'est pas abordé dans le présent rapport.

Nouveau contexte

Les nouveaux membres adhéreront à une Communauté transformée par :

- l'achèvement du marché unique, sans frontières intérieures,
- la création de l'Union européenne,
- l'Union économique et monétaire et la marche vers une monnaie unique,
- l'adoption d'une politique étrangère et de sécurité commune.

5. Le contexte extérieur s'est lui aussi profondément modifié. La division engendrée par la guerre froide a vécu et les pays concernés se sont engagés sur la voie des réformes démocratiques et économiques. L'intégration de ces

nouvelles démocraties dans la famille européenne est une chance historique. L'élargissement de la Communauté, jadis réalisé dans un continent divisé, peut contribuer demain à l'unification de l'Europe toute entière. La Communauté n'a jamais été un cercle fermé et ne peut aujourd'hui éluder le défi de l'histoire qui exige d'elle qu'elle assume ses responsabilités continentales et contribue à la mise en place d'un ordre politique et économique pour l'Europe toute entière.

Approfondissement et élargissement

6. Les décisions importantes prises à Maastricht restent à consolider. Le nouveau Traité doit être ratifié et les négociations sur le second paquet de mesures financières et structurelles doivent être menées à bien. Les négociations d'adhésion, qui pourront alors commencer, doivent être menées de façon à contribuer au renforcement de l'Union. Ses nouveaux membres amplifieront sa diversité et son hétérogénéité. L'élargissement ne doit toutefois pas se faire aux dépens de l'approfondissement : il ne doit pas diluer les réalisations de la Communauté. Ceci doit être parfaitement clair tant pour les Etats membres que pour les candidats à l'adhésion.

CONDITIONS A REMPLIR PAR LES NOUVEAUX MEMBRES

Les limites de l'Europe

7. L'article 237 du traité de Rome et l'article O du Traité de Maastricht disposent que "tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté/Union". Le terme "européen" n'a pas reçu de définition officielle. Cette notion associe des éléments géographiques, historiques et culturels qui, tous, contribuent à forger l'identité européenne. L'expérience commune liée à la proximité, le fond commun d'idées et de valeurs et l'interdépendance historique ne peuvent pas se résumer en une formule simple et leur contenu est susceptible de changer au gré des générations successives. La Commission estime qu'il n'est, ni possible, ni pertinent de fixer maintenant les frontières de l'union européenne, dont les limites seront tracées au cours d'une prochaine période de plusieurs années.

Conditions et critères d'adhésion

8. D'autres caractéristiques essentielles de l'Union, mentionnées à l'article F du Traité de Maastricht, sont les principes démocratiques et le respect des droits fondamentaux. Un Etat candidat à l'adhésion doit donc satisfaire aux trois conditions essentielles de l'identité européenne, du statut démocratique et du respect des droits de l'homme.

9. Un autre ensemble de critères concerne l'acceptation par l'Etat candidat du système communautaire et son aptitude à appliquer ce dernier. Au fur et à mesure que le cadre juridique, économique et politique de la Communauté s'est développé, les obligations inhérentes à la qualité de membre sont devenues plus difficiles à remplir. Celles-ci présupposent une économie de marché efficace et concurrentielle assortie d'un cadre administratif et juridique adéquat dans les secteurs public et privé. Les candidats qui ne rempliraient pas ces conditions ne pourraient être intégrés correctement; en fait, il est plus probable que leur adhésion soit un inconvénient qu'un avantage pour leur économie et qu'elle perturberait le fonctionnement de la Communauté.

10. Les Etats candidats devraient également accepter et être capables de mettre en oeuvre la politique étrangère et de sécurité commune qui sera élaborée au cours des prochaines années. Un pays candidat que ses dispositions constitutionnelles ou sa position dans les relations internationales empêcheraient de poursuivre le projet dans lequel les autres membres sont engagés, ne saurait être intégré dans l'union de façon satisfaisante. Il sera nécessaire d'écarter toute ambiguïté ou malentendu sur ce point, dans le cadre de l'élargissement.

L'acquis communautaire

11. L'adhésion implique l'acceptation des droits et des obligations réelles et potentielles, du système communautaire et de son cadre institutionnal - ce qu'on appelle l'acquis communautaire. Ce dernier inclut :

- le contenu, les principes et les objectifs politiques des Traités, y compris le Traité de Maastricht;
- la législation adoptée en application des Traités, et la jurisprudence de la Cour;
- les déclarations et résolutions adoptées dans le cadre communautaire;
- les accords internationaux, et les accords conclus par des Etats membres entre eux relatifs aux activités de la Communauté.

12. L'acceptation de ces droits et obligations par un nouveau membre peut donner lieu à des adaptations techniques, des dérogations temporaires (et non permanentes), et des arrangements transitoires tels que définis lors des négociations d'adhésion. la Communauté se montrera compréhensive pour les problèmes d'adaptation qui se présenteront aux nouveaux membres, et cherchera des solutions adaptées. Cependant, le principe de l'acceptation de l'acquis doit être maintenu afin de préserver les réalisations de la Communauté.

13. Les prochaines adhésions se réaliseront dans des conditions différentes de celles du passé :

- l'achèvement du marché intérieur signifie que le maintien de frontières entre des anciens et des nouveaux membres, même pour une période temporaire, pourrait créer des difficultés. Ce type d'arrangements transitoires devrait être limité à un strict minimum;
- la réalisation de l'union économique et monétaire suppose un réel effort de cohésion et de solidarité de la part de tous les membres. Le passage à la phase finale dépendra du nombre d'Etats - nouveaux membres inclus - qui auront satisfait aux critères de convergence économique;
- dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, l'acquis inclut le Traité de Maastricht et les objectifs politiques qu'il définit.

POLITIQUES COMMUNES

14. Toute adhésion requiert une évaluation précise des implications pour les politiques de la Communauté et de l'Union et pour l'Etat demandeur. Un tel exercice n'est pas possible dans le cadre du présent rapport : il peut être fait sur la base des avis que la Commission doit rendre sur chaque demande.

15. Il est toutefois évident que, parmi les pays demandeurs ou potentiellement demandeurs, certains sont relativement bien placés pour assumer les obligations découlant de l'adhésion, alors que d'autres ne sont manifestement pas en mesure de le faire dans un avenir rapproché.

16. Du point de vue économique, les pays de l'AELE sont déjà fortement intégrés à la Communauté et, en vertu de l'accord sur l'espace économique européen, adopteront une grande part de l'"acquis" communautaire. Leur intégration dans le système de la Communauté ne poserait pas de problèmes insurmontables, ni pour eux-mêmes, ni pour les Etats membres existants, étant entendu néanmoins qu'il subsiste un certain nombre de domaines sensibles, incluant ceux qui ne sont pas couverts par l'espace économique européen, dans lesquels des difficultés pourraient surgir. De même, l'intégration de Chypre et de Malte dans le système communautaire n'engendrerait aucun problème insurmontable de nature économique.

17. Les articles J. 1 à 10 du Traité de Maastricht concernent la définition et la mise en oeuvre d'une politique étrangère et de sécurite commune qui "inclut l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne, y compris la définition à terme d'une politique de défense commune, qui pourrait conduire, le moment venu, à une défense commune". Les membres de l'Union souscriront, en principe et en pratique, à ces dispositions et devront mettre en oeuvre les décisions adoptées en vertu du Traité. A cet égard, il faut être clair vis-à-vis des pays demandeurs. Ceux-ci devront fournir des assurances spécifiques et contraignantes en ce qui concerne leur engagement politique et leur capacité juridique à remplir leurs obligations.

SAUVEGARDE DE L'EFFICACITE DE LA COMMUNAUTE

18. L'impact de l'élargissement futur sur la capacité de la Communauté à adopter des décisions doit faire l'objet d'une réflexion et d'une évaluation approfondies. Les non-membres souhaitent adhérer à la Communauté en raison de l'attrait qu'elle exerce de par son efficacité. Il serait donc erroné de procéder à un élargissement qui entamerait cette dernière.

19. Dans la perspective de l'élargissement, et plus particulièrement d'une Union de vingt ou trente membres, la question de l'efficacité se pose: comment peut-on garantir le fonctionnement de la nouvelle Union avec un nombre accru de membres, compte tenu du fait que ses responsabilités seront plus étendues que celles de la Communauté et que deux des piliers de son système sont de nature intergouvernementale. Dans cette perspective, comment peut-on faire en sorte que le "plus" ne se traduise pas par un "moins" ?

20. Le Parlement européen a d'ores et déjà entamé une réflexion sur ce sujet, sur la base du rapport de sa commission institutionnelle. D'ici à la fin de 1992, des décisions devront de toute manière être prises en ce qui concerne le nombre de membres de la Commission et du Parlement, compte tenu, notamment, de la taille du Parlement dans une Communauté élargie.

Subsidiarité et démocratie

21. Il est largement admis que les institutions de la Communauté ont dès à présent à faire face à une surcharge de travail et à des difficultés d'ordre décisionnel, en raison de leur incapacité à respecter les priorités de façon satisfaisante. D'où le reproche que la Communauté intervient trop

dans des matières accessoires, alors qu'elle n'exerce aucun leadership dans les questions d'importance vitale. Toute nouvelle adhésion ne fera qu'amplifier le risque de surcharge et de paralysie en raison du nombre accru de participants et d'une diversité plus grande encore des problèmes. La perspective de l'élargissement rend plus nécessaire encore une application plus rigoureuse par chacune des institutions du principe de la subsidiarité tel qu'il est défini à l'article G du Traité de Maastricht.

22. Dans une Union élargie, une telle approche aurait les implications suivantes :

- un programme législatif moins vaste et détaillé pour le Conseil et le Parlement;
- une attribution plus équilibrée des tâches aux instances appropriées et aux niveaux adéquats (régional, national ou communautaire);
- une distinction plus nette entre la responsabilité des décisions et la responsabilité de leur application, laquelle peut souvent être décentralisée.

Une base démocratique plus solide est une autre condition préalable de l'efficacité d'une Union élargie. Les décisions arrêtées au niveau communautaire échappent déjà, dans une large mesure, à l'examen des parlements nationaux, mais elles ne font pas encore l'objet d'un contrôle démocratique suffisant par le Parlement européen. La perspective de l'élargissement ne fait qu'accentuer la nécessité de réformes en vue de réduire le "déficit démocratique" et de renforcer le rôle du Parlement européen.

Les institutions

23. Il y a trois questions essentielles qui concernent, mutatis mutandis, toutes les institutions de la Communauté et tous les piliers de l'Union :

i) Quelles méthodes de travail ? Comment améliorer la préparation des décisions qui, dans une Communauté élargie, devront prendre en compte davantage de considérations complexes et diversifiées ?

La Commission devra rationaliser sa propre organisation et ses méthodes de travail en vue de l'élargissement. Le Conseil doit également être attentif à ses méthodes de travail afin de pouvoir préparer et conduire d'une manière appropriée ses réunions avec un nombre accru de membres.

ii) Combien de membres ? Comment peut-on faire en sorte que dans une Communauté élargie, le nombre d'acteurs soit approprié aux tâches et responsabilités de chaque institution ?

En ce qui concerne le Parlement, la relation entre le nombre de sièges et la population des Etats membres doit être rationalisée et la question du nombre total de sièges devra être posée. S'agissant de la Commission, la question est de savoir combien de membres elle doit comporter; diverses options devront être examinées. Pour le Conseil, des problèmes pourraient surgir au niveau du fonctionnement de la présidence si l'on tient compte de ses tâches accrues dans l'Union.

iii) Quelles procédures de prise de décisions ? Quand une décision doit se traduire en mesures concrètes, comment faire pour que cette décision soit prise en toute équité, mais sans risques de paralysie ?

Pour ce qui est des décisions que le Conseil doit adopter à l'unanimité, il est manifeste que chaque nouvelle adhésion rendra le consensus plus difficile à atteindre. Pour ce qui est des décisions à prendre à la majorité qualifiée, il faudra fixer, à chaque adhésion, le nombre de voix à attribuer au nouvel Etat membre ainsi que le nombre de voix requis pour une décision à la majorité qualifiée.

24. Ces exemples n'épuisent pas le sujet et la situation des autres institutions et organes de la Communauté devra être examinée à la lumière de l'élargissement. Il faudra ainsi, pour ce qui est de la Cour de justice, réfléchir au nombre de ses membres et à la répartition des tâches afin de garantir la cohérence de la jurisprudence communautaire et prévenir tout gonflement excessif du nombre d'affaires.

25. A court terme, les adaptations institutionnelles nécessitées par l'adhésion d'un nombre limité de nouveaux membres pourraient se limiter à celles qu'impose la prise de décisions en vertu de l'article 0 du Traité de Maastricht (procédure d'adhésion). La perspective d'une Union de 20 ou 30 membres interdit d'éluder les questions fondamentales de la prise de décisions et du cadre institutionnel.

Langues

26. L'élargissement introduit des langues supplémentaires dans la Communauté dont il enrichira ainsi la diversité culturelle. La multiplication des langues compliquera toutefois aussi son travail. La Communauté des Douze a neuf langues officielles normalement utilisées alors qu'une Communauté à vingt pourrait en avoir quinze et une Communauté à trente pas moins de vingt-cinq. Pour des raisons de principe, les actes législatifs et les documents importants devront continuer à être traduits dans les langues officielles de tous les Etats membres. Il faudra en revanche que chacune des institutions trouve des solutions pragmatiques pour assurer l'efficacité de la communication au cours des réunions.

CONCLUSIONS

27. Les négociations pour l'adhésion de certains pays pourraient être entamées avec la perspective d'une conclusion satisfaisante dans un laps de temps raisonnable. Il s'agit là des pays dont l'état de préparation pour une adhésion est déjà bien avancé et dont l'intégration dans le système communautaire ne devrait pas poser de problèmes majeurs.

28. Une phase préparatoire, pour les autres pays, pourrait s'avérer nécessaire avant que l'on puisse envisager de façon réaliste la possibilité de leur adhésion. La Communauté devrait recourir à tous les moyens disponibles, notamment à ses différentes formes d'accords bilatéraux, pour promouvoir leur développement économique et social de manière à faciliter leur intégration éventuelle dans la Communauté. Il faudrait par ailleurs approfondir aussi le dialogue politique qui s'est engagé avec eux.

Les pays candidats

29. Comme l'indiquait la Commission, en 1989, dans son avis sur la demande d'adhésion de la Turquie, ce pays éprouverait de sérieuses difficultés à assumer les obligations qui résultent des politiques économique et sociale de la Communauté. Il faudrait donc, pour accélérer son rythme de développement dans les prochaines années, que l'accord d'association soit appliqué avec davantage de dynamisme et d'efficacité. La Commission rappelle qu'en 1990 déjà, elle a proposé au Conseil des mesures visant à compléter l'union douanière, engager une coopération sectorielle étendue, reprendre la coopération financière et élever le niveau du dialogue politique avec ce pays. Les événements ont démontré l'importance géopolitique de la Turquie et mis en évidence son rôle en tant qu'allié et pôle de stabilité dans la région; la Communauté devrait donc prendre toutes les dispositions nécessaires pour que ce pays soit fermement ancré dans l'architecture future de l'Europe.

30. Dans le cas de Chypre, il faut constater qu'il existe un lien inévitable entre la question de l'adhésion et le problème qui découle de la séparation de fait de cette île en deux entités entre lesquelles il n'existe aucune circulation de marchandises, de personnes ou de services. La Communauté doit donc continuer d'encourager les efforts accomplis pour résoudre le problème, en appuyant notamment les résolutions des Nations Unies et les initiatives de son secrétaire général des Nations Unies. Entre-temps, il convient d'exploiter l'accord d'association de façon à permettre à Chypre de poursuivre son intégration économique.

31. L'adoption de l'"acquis" communautaire ne paraît pas poser de problèmes insurmontables dans le cas de Malte et de Chypre. Il s'agit toutefois là de deux Etats très petits pour lesquels il faudra résoudre judicieusement, au cours des négociations d'adhésion, la question de la participation aux institutions de la Communauté. La Commission examinera le problème dans ses avis sur les demandes d'adhésion de ces pays.

32. L'élargissement aux pays de l'AELE qui ont demandé leur adhésion, à savoir l'Autriche, la Suède, la Finlande et la Suisse, ne devrait pas poser de problèmes insurmontables sur le plan économique; il aurait même l'avantage de renforcer la Communauté à plusieurs niveaux. La question de la neutralité et de sa compatibilité avec une politique étrangère et de sécurité commune soulève toutefois un problème particulier.

33. Les négociations en vue de l'adhésion des pays candidats qui sont capables d'adopter le système communautaire sans passer par une période de préparation pourront démarrer dès que les Etats membres auront ratifié le Traité de Maastricht et que les négociations sur les ressources propres et les questions connexes auront été conclues. La Commission estime qu'il convient de mener les négociations séparément avec chacun des pays concernés, en fonction de leurs propres caractéristiques. Il faudra toutefois éviter que les adhésions aient lieu à des dates différentes, vu tous les inconvénients que cela entraînerait pour l'activité des institutions et la gestion des affaires communautaires.

Un nouveau partenariat

34. La Communauté met déjà en oeuvre ou prépare actuellement avec les autres pays d'Europe qui n'ont pas demandé leur adhésion, différents types d'accords adaptés à leur situation respective. Tel est le cas pour la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie, avec lesquelles elle a signé des "accords européens". Des

négociations en vue de la signature de nouveaux accords avec la Bulgarie et la Roumanie sont en cours et des accords de commerce et de coopération ont été signés avec les Républiques baltes et l'Albanie. La Communauté devrait aussi envisager, le moment venu, quand la situation se sera stabilisée, de conclure des accords appropriés avec les nouvelles républiques qui apparaissent en Yougoslavie. De tels accords sont susceptibles de donner à ces pays la possibilité d'améliorer leur situation économique et sociale, de développer leur intégration économique et de renforcer leur coopération politique avec la Communauté.

35. Il n'en demeure pas moins que les pays qui ne sont pas encore capables d'assumer les obligations inhérentes à l'adhésion ont des besoins politiques qui dépassent les possibilités des accords existants. Ils veulent avoir l'assurance qu'ils seront traités sur un pied d'égalité dans le dialogue concernant l'avenir de l'Europe. Ils souhaitent accroître leur sécurité en renforçant leurs liens politiques avec l'Europe occidentale. La Commission estime qu'il faut pour ce faire créer de nouveaux instruments fondés sur l'"architecture" actuelle des organisations européennes, en vue de créer un "espace politique européen".

36. Différentes formules ont déjà été proposées, telles que des réunions régulières entre Etats européens, au niveau de leurs chefs d'Etat et de gouvernement, dans le cadre soit d'une confédération fondée sur le Conseil de l'Europe, soit d'une conférence des Etats européens réunie à l'initiative du Conseil européen. Une autre formule, rappelant le "statut d'associé", créé récemment au sein de l'UEO, consisterait à associer d'autres pays européens, en qualité de "membres-partenaires", à certaines politiques communautaires spécifiques, avec possibilité de participer (sans droit de vote) à certaines réunions de la Communauté sur des thèmes d'intérêt transeuropéen.

37. La Communauté doit maintenant, en ce qui concerne les pays d'Europe centrale et orientale, s'engager dans le processus de la préparation économique, même si leur adhésion ne semble possible que dans un futur très lointain. La réussite de leur développement dans les années à venir sera d'une importance capitale, non seulement pour leurs peuples, mais également pour la stabilité en Europe. La possibilité de participer plus largement part aux bénéfices découlant de l'accès au marché européen et la perspective d'une adhésion sont de nature à contribuer à la prospérité et la paix dans une région où des troubles risquent encore d'éclater, en raison de la pauvreté, du nationalisme et de la peur.

38. Aussi faudrait-il exploiter à fond, voire améliorer, les "accords européens", compte tenu de leur caractère dynamique et évolutif. Des progrès pourraient être réalisés notamment dans les domaines suivants :

- développement des infrastructures administratives et législatives nécessaires au fonctionnement d'une économie de marché;
- fixation d'un calendrier pour l'adoption de l'"acquis" communautaire;
- renforcement de la coopération économique, y compris le transfert de technologies, et plus grande implication du secteur privé;
- participation dans des projets du type "réseaux transeuropéens", soutien des investissements privés, etc.;
- amélioration des concessions commerciales;
- mesures dans le domaine de la libre circulation des travailleurs.

les accords instaurent un dialogue politique avec la Communauté, dialogue qui a déjà été entamé conjointement avec la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie. Ils prévoient également un bilan dans le courant de la cinquième année. Ce rendez-vous pourrait être avancé, de sorte qu'un bilan, dressé conjointement, des progrès accomplis puisse servir de base au renforcement et à l'adaptation futurs des accords.

39. L'intégration économique des Etats européens ne peut se concevoir sans le développement d'une coopération entre eux et l'instauration de liens bilatéraux avec la Communauté. La Commission se félicite et soutient la coopération qui s'est engagée entre la Pologne, la Hongrie et la Tchécoslovaquie à la suite de la Déclaration de Visegrad et elle espère qu'une zone de libre-échange pourra prochainement être établie. La Communauté a intérêt à encourager toutes les formes appropriées de coopération régionale et interrégionale en Europe dans la perspective de la création éventuelle d'une zone de libre-échange pan-européenne.

Le défi d'une Europe élargie

40. L'élargissement constitue un défi que la Communauté ne peut esquiver. Les autres pays d'Europe s'attendent à ce que nous soyons les garants de la stabilité, de la paix et de la prospérité et ils comptent sur nous pour leur donner un rôle dans l'intégration de l'Europe. Pour les nouvelles démocraties, l'Europe reste un symbole éclatant des valeurs fondamentales et des aspirations que leurs peuples ont gardées en mémoire pendant leurs longues années d'oppression. Consolider leur liberté nouvellement retrouvée et stabiliser leur développement n'est pas seulement dans leur intérêt, mais également dans le nôtre.

41. Nous devons répondre à ce défi par une stratégie inspirée non seulement par des considérations pratiques sur ce qu'il est possible de réaliser dans un proche avenir, mais également par une vision à long terme de l'Europe élargie. C'est la raison pour laquelle la Commission propose comme stratégie d'ouvrir prochainement des négociations avec les pays qui sont disposés à adhérer et en mesure de le faire, et de préparer activement la voie pour les autres pays qui se présenteront plus tard.