

FICHE N°12 :
L'ELARGISSEMENT :
De L'Union des 15 à l'Union des 25

Après avoir connu quatre élargissements (Royaume-Uni, Irlande et Danemark en 1973; Grèce en 1981; Espagne et Portugal en 1986 ; Autriche, Finlande et Suède en 1995), l'Union européenne se prépare à accueillir dix nouveaux Etats membres. Le Traité d'Athènes, signé le 16 avril 2003, prévoit l'adhésion de la République Tchèque, l'Estonie, Chypre, la Lettonie, la Lituanie, la Hongrie, la Pologne, la Slovénie et la Slovaquie. Ces pays feront leur entrée officielle dans l'Union le 1^{er} mai 2004. A cette date, l'Europe des vingt-cinq comptera 450 millions d'habitants. Sa physionomie ne sera plus celle d'un club de pays riches en raison du faible PIB des pays adhérents. L'élargissement aura pour effet majeur d'y accroître les disparités économiques et de nouveaux choix s'imposeront dans le cadre de la politique régionale communautaire pour faire de l'Union élargie une zone de cohésion économique et sociale. Il n'en reste pas moins que, outre la réunification historique d'une Europe divisée, l'élargissement devrait globalement avoir un impact positif sur la construction européenne en lui donnant une nouvelle impulsion. Il devrait contribuer à faire de l'Union non seulement une zone de croissance et de convergence économique et sociale , mais aussi une zone de paix de sécurité et de justice.

Ce cinquième élargissement, en raison de son ampleur, a nécessité une réforme préalable des institutions réalisée par le Traité de Nice. Il s'est fait au prix de difficiles mutations politiques, économiques et juridiques des Etats candidats pour remplir les critères imposés par les quinze. Ils ont bénéficié à cette fin de programmes d'aide de pré-adhésion

1. Historique :

C'est en 1993, quatre ans après la chute du mur de Berlin, lors du Conseil européen de Copenhague, que les quinze acceptent d'accueillir les pays d'Europe centrale et orientale. Les candidatures (dont certaines ont déjà été présentées) sont soumises à quatre conditions (« les critères de Copenhague ») :

- ⇒ La démocratie et la stabilité des institutions
- ⇒ L'existence d'une économie de marché capable d'affronter la concurrence au sein du marché unique
- ⇒ La reprise de l'acquis communautaire c'est à dire la capacité à mettre en œuvre le droit communautaire
- ⇒ L'adhésion aux objectifs de l'union politique et de l'union économique et monétaire.

Des négociations distinctes ont été ouvertes en décembre 1997, avec Chypre, l'Estonie, la Hongrie, la Pologne, la République tchèque et la Slovénie et en décembre 1999, avec Malte, la Slovaquie, la Roumaine, la Bulgarie, la Lettonie et la Lituanie.

Le 12 décembre 2002, le Conseil européen, à nouveau réuni dans la capitale danoise, a estimé que dix des douze Etats candidats étaient prêts pour la conclusion des négociations d'adhésion, compte tenu notamment des progrès réalisés pour aligner leur législation sur l'acquis communautaire. Un traité d'adhésion est alors signé à Athènes, à l'issue d'un autre « Sommet ». Les deux Etats restants, la Bulgarie et la Roumanie, ne devraient pas pouvoir, quant à eux, rejoindre l'Union européenne avant le 1^{er} janvier 2007.

Les dix intègrent également l'Espace économique européen (EEE) au terme de négociations engagées le 9 janvier 2003 et conclues le 3 juillet 2003. L'accord élargissant l'EEE entrera en vigueur à la même date que le Traité d'Athènes, le 1^{er} mai 2004.

Le Traité d'Athènes a été ratifié par tous les futurs Etats membres. Neuf ont choisi la voie référendaire. Seul Chypre a eu recours à la voie parlementaire.

Pays	Procédure	Date	résultats
Malte	référendum	8 mars 2003	« oui » à 53,7 % 91% de participation
Slovénie	référendum	23 mars 2003	« oui » à 89,6% 60% de participation
Hongrie	référendum	12 avril 2003	« oui » à 83,8% 46% de participation
Lituanie	référendum	11 mai 2003	« oui » à 91 % 60% de participation
Slovaquie	référendum	17 mai 2003	« oui » à 92,5 % 52% de participation
Pologne	référendum	8 juin 2003	« oui » à 77,4% 59 % de participation
République Tchèque	référendum	14 juin 2003	« oui » à 77,3 % 55 % de participation
Chypre	parlementaire	14 juillet 2003	Adopté à l'unanimité du Parlement
Estonie	référendum	14 septembre 2003	« oui » à 68,8 % 63 % de participation
Lettonie	référendum	20 septembre 2003	« oui » à 67 % 72% de participation

Le Traité d'Athènes est un ensemble complexe comportant :

⇒ Le traité proprement dit, composé de trois articles seulement :

- L'article 1^{er} rappelle les droits et obligations des Etats membres et l'application des pouvoirs et compétences des institutions communautaires au nouveau traité.
- L'article 2 précise la date (avant le 30 avril 2004) à laquelle les instruments de ratification devront être déposés.
- L'article 3 indique que le traité est rédigé en vingt et une langues, chacune faisant foi.

⇒ L'acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités comprenant 62 articles répartis en cinq parties (articles 1 à 10 : principes ; articles 11 à 19 : adaptations des traités ; articles 20 à 23 : adaptations des actes pris par les institutions ; articles 24 à 42 : dispositions temporaires ; articles 43 à 62 : dispositions relatives à la mise en œuvre de l'acte d'adhésion lui-même).

⇒ Dix-huit annexes

⇒ Dix protocoles portant sur des questions particulières telles que la restructuration des industries sidérurgiques tchèque et polonaises (protocoles 2 et 8) ou encore, la fermeture de deux centrales nucléaires en Lituanie et en Slovaquie (protocoles 4 et 9).

⇒ Un acte final, assorti de quarante quatre déclarations parmi lesquelles celle de Malte qui, tout en confirmant sa neutralité, affirme son engagement en faveur de la PESC ou encore la déclaration

commune des Vingt cinq intitulée « une seule Europe », destinée essentiellement à rassurer les autres candidats (Bulgarie, Roumanie et même la Turquie qui a donc bien ce statut).

2. L'adaptation des institutions :

La réforme poursuit deux objectifs :

- ⇒ Assurer la représentation des différents intérêts en présence au sein de l'Union élargi. Sur ce point, elle porte sur la composition des institutions et organes européens.
- ⇒ Permettre le bon fonctionnement institutionnel de l'Union élargie en évitant notamment que le nombre ne nuise à son efficacité décisionnelle et en favorisant la légitimité démocratique de ses décisions.

Elle a été entreprise par le Traité de Nice, entré en vigueur le 1^{er} février 2003. Néanmoins :

- ⇒ Ce Traité a été élaboré dans le perspective de l'Union à vingt sept. L'Acte d'adhésion adapte donc ses dispositions à une Union à vingt cinq.
- ⇒ Ses rédacteurs n'envisageaient pas une clôture aussi rapide des négociations et ont fixé au 1^{er} janvier 2005 l'entrée en vigueur de dispositions institutionnelles fondamentales telles celles concernant le plafonnement du nombre de commissaires, la nouvelle pondération des voix au Conseil, et les conditions de la majorité qualifiée). L'Acte d'adhésion réajuste le calendrier initialement prévu en avançant l'entrée en vigueur au 1^{er} novembre 2004. Des mesures transitoires sont envisagées pour la période allant du 1^{er} mai 2004 au 31 octobre 2004.

2.1. Le plafonnement du nombre de commissaires :

Dans la perspective d'une Union à vingt sept, afin de préserver l'efficacité de l'institution en lui permettant de conserver une taille raisonnable, l'article 4 du protocole de l'élargissement du Traité de Nice prévoit un plafonnement du nombre de commissaires en deux étapes :

- ⇒ À compter du 1^{er} novembre 2005, dès l'entrée en fonction de la première Commission formée après cette date, la règle d'au moins un commissaire par Etat membre doit être abandonnée. L'Allemagne, le Royaume-Uni, la France, l'Italie et l'Espagne renoncent à leur second commissaire. Tout Etat adhérent à l'Union a le droit d'avoir un commissaire de sa nationalité et le nombre de commissaires est égal au nombre d'Etats membres.
- ⇒ Lorsque l'Union comptera vingt sept Etats membres, la composition de la Commission devra être organisée sur la base d'un système de rotation fixé à l'unanimité par le Conseil après la signature du traité d'adhésion par le vingt sept Etat membre de l'Union. Le nombre de commissaires ne pourra donc pas excéder vingt six membres. Ce système devra garantir une stricte égalité entre les Etats membres tant dans la détermination de l'ordre de passage que dans le temps de présence de leurs nationaux. Il devra également permettre la constitution de collèges représentatifs de la configuration démographique et géographique de l'ensemble des Etats membres.

L'Acte d'adhésion se conforme à ces dispositions :

- ⇒ les dix nouveaux Etats membres disposeront d'un commissaire européen dès le 1^{er} mai 2004. Les dispositions du Traité de Nice ne s'appliquant pas encore, ces commissaires s'ajouteront aux vingt déjà en fonction pour former un collège de trente membres. Néanmoins, pour éviter d'inutiles remaniement à quelques mois de la fin du mandat de l'actuelle Commission, les dix nouveaux commissaires n'auront pas de portefeuilles.
- ⇒ A partir du 1^{er} novembre 2004, une nouvelle Commission prendra ses fonctions jusqu'au 31 octobre 2009. En effet, pour pouvoir mettre en place, le plus tôt possible, une Commission fonctionnelle, la fin du mandat de la Commission Prodi a été anticipé au 31 octobre 2004 (au lieu du 31 décembre 2004), à la demande de son Président. On ne comptera plus qu'un commissaire par Etat membre. Le Président ne sera plus désigné par les gouvernements nationaux lors d'un Conseil européen, mais à la majorité qualifiée par le Conseil réuni au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement. La même procédure est instaurée pour la désignation des autres membres qui nécessitera toujours un accord commun avec le président choisi. C'est seulement si sa composition

est approuvée par le Parlement nouvellement élu, à la majorité des suffrages exprimés, que la Commission ainsi formée pourra être nommée par le Conseil à la majorité qualifiée. Il appartiendra au Président seul de nommer les vices présidents et de décider de la répartition des portefeuilles entre les commissaires afin d'assurer « la cohérence, l'efficacité et la collégialité » de l'action de l'institution. Il sera libre, le cas échéant, de procéder à tous les remaniements nécessaires à cette fin en cours de mandat. Il pourra, également, demander et obtenir, après approbation du collège, la démission d'un commissaire. L'action de la Commission sera conduite sous son autorité, selon les orientations politiques qu'il définira.

Il n'est pas certain toutefois que la nouvelle Commission puisse mener son mandat à terme. En effet, si les délais sont tenus, la Roumanie et la Bulgarie devraient intégrer l'Union en 2007. Si tel est le cas, conformément au Traité de Nice, la composition de la Commission devrait être réorganisée, par le Conseil, selon un système de rotation.

2.2. La nouvelle répartition des sièges au Parlement européen :

Dès le 1^{er} avril 2003, des représentants des pays candidats, intégrés au sein des groupes politiques, ont été admis à siéger au Parlement européen en tant qu'observateurs. En juin 2004, les peuples des dix nouveaux Etats membres désigneront au suffrage universel direct leurs députés européens. Conformément au Traité de Nice, le nombre total de parlementaires ne pouvant excéder 732, la nouvelle répartition des sièges révisé à la baisse la représentation de chacun en tenant compte davantage du poids démographique des États (article 2 du Protocole sur l'élargissement). Deux Etats conserveront néanmoins le même nombre de députés européens : l'Allemagne (en contrepartie du maintien de la parité des voix pondérées au sein du Conseil des ministres avec les autres grands) et le Luxembourg.

En attendant leur adhésion en 2007, les cinquante sièges vacants de la Roumanie et de la Bulgarie (respectivement 33 et 17) seront redistribués entre les Etats membres, à l'exception de l'Allemagne et du Luxembourg. En effet, l'article 2 §3 interdit à un pays membres d'avoir plus de parlementaires qu'il n'en a actuellement.

Le nombre des membres du Parlement pouvant temporairement dépasser 732 (art. 2 §4 du Protocole sur l'élargissement), lorsque la Roumanie et la Bulgarie rejoindront l'Union, les vingt cinq garderont leur nombre de députés jusqu'à la fin de la législature en 2009 et les cinquante siège revenant à ces deux nouveaux pays leur seront ajouté durant cette période. Pour compenser le surplus de sièges dont ont profité les autres Etats membres et rétablir une certaine égalité, des sièges supplémentaires devraient leur être attribués.

Dans ces conditions, pour la législature 2004-2009, en tenant compte des adhésions de mai 2004 et janvier 2007, telle devrait être la répartition des sièges parlementaires par pays membres :

	1999-2004	2004-2007	2007-2009
Belgique	24	24	24
Bulgarie	-	-	18
Chypre	-	6	6
République Tchèque	-	24	24
Danemark	16	14	14
Allemagne	99	99	99
Grèce	25	24	24
Espagne	64	54	54
Estonie	-	6	6
France	87	78	78
Hongrie	-	24	24
Irlande	15	13	13
Italie	87	78	78
Lettonie	-	9	9

Lituanie	-	13	13
Luxembourg	6	6	6
Malte	-	5	5
Pays-Bas	31	27	27
Autriche	21	18	18
Pologne	-	54	54
Portugal	25	24	24
Roumanie	-	-	36
Slovaquie	-	14	14
Slovénie	-	7	7
Finlande	16	14	14
Suède	22	19	19
Royaume-Uni	87	78	78
Total	626	732	786

A l'issue du processus d'élargissement, le nombre de parlementaires sera plafonné à sept cent trente deux et ainsi réparti :

	Nombre de sièges	Population par siège
Belgique	22	464.090
Bulgarie	17	484.117
Chypre	6	125.000
République Tchèque	20	514.500
Danemark	13	408.461
Allemagne	99	828.686
Grèce	22	478.636
Espagne	50	787.800
Estonie	6	241.666
France	72	819.027
Hongrie	20	504.500
Irlande	12	311.666
Italie	72	800.138
Lettonie	8	305.000
Lituanie	12	308.333
Luxembourg	6	71.666
Malte	5	76.000
Pays-Bas	25	630.400
Autriche	17	475.294
Pologne	50	773.400
Portugal	22	453.636
Roumanie	33	681.515
Slovaquie	13	414.615
Slovénie	7	282.857
Finlande	13	396.923
Suède	18	491.666
Royaume-Uni	72	822.916

2.3. L'adaptation du Conseil de l'Union

L'élargissement suppose une nouvelle pondération des voix au sein du Conseil pour le vote à la majorité qualifiée. Le Traité de Nice va plus loin en modifiant les conditions mêmes de ce vote et en l'étendant à des domaines soumis jusqu'alors à l'unanimité. Par ailleurs, la présidence du Conseil étant exercée à tour de rôle par chaque Etat membre pour une durée de six mois (art. 203 CE), un nouvel ordre de rotation devrait être fixé.

2.3.1 le vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil :

⇒ La pondération des voix au sein du Conseil prévue par l'article 205 CE, mise à jour après chaque nouvelle adhésion, est modifiée à **partir du 1^{er} novembre 2004**. Cette nouvelle répartition est la contrepartie de la perte par les grands Etats de leur deuxième commissaires. Elle vise également à assurer une nouvelle légitimité démocratique aux décisions de l'Union européenne en attribuant aux Etats membres un nombre de voix différent selon l'importance de leur population. Le 1^{er} novembre 2004, conformément à l'article 3 du protocole sur l'élargissement de l'Union du Traité de Nice, les pays membres disposeront au sein du Conseil du nombre de voix suivants : Allemagne, France, Italie, Royaume-Uni : 29 voix chacun ; Espagne, Pologne : 27 chacun ; Pays-Bas : 13 chacun ; Belgique, République Tchèque, Grèce, Hongrie, Portugal : 12 chacun; Autriche, Suède, Danemark, Irlande, Lituanie, Slovaquie, Finlande : 7 chacun; Chypre, Estonie, Lettonie, Luxembourg, Slovénie : 4 chacun; Malte : 3, soit un total de 321 voix.

Du 1^{er} mai 2004 au 31 octobre 2004, les dispositions institutionnelles actuelles seront étendues aux dix nouveaux membres en attendant l'entrée en vigueur de la nouvelle pondération adoptée à Nice. Dès lors, les voix attribuées à chaque Etat membre sont les suivantes : Allemagne, France, Royaume-Uni, Italie : 10 chacun; Espagne, Pologne : 8 chacune; Pays-Bas, Grèce, Belgique, Portugal, Hongrie, République tchèque : 5 chacun; Suède, Autriche : 4 chacune; Slovaquie, Danemark, Finlande, Irlande, Lituanie, Lettonie, Slovénie, Estonie : 3 chacun, Chypre, Malte, Luxembourg : 2 chacun, soit un total de 124 voix..

Si la Bulgarie et la Roumanie entrent dans l'Union en janvier 2007, le même protocole leur confère respectivement 10 et 14 voix au sein du Conseil.

⇒ Les conditions du vote à la majorité qualifiée évoluent sur les mêmes périodes :

- **Du 1^{er} mai 2004 au 31 octobre 2004**, le seuil de la majorité est fixé à 88 voix si le Conseil statue sur proposition de la Commission. En l'absence d'une telle proposition, l'adoption d'une décision exigera au moins 88 voix exprimant le vote favorable des deux tiers des Etats membres.
- **A compter du 1^{er} novembre 2004**, la majorité qualifiée est soumise aux conditions prévues par le protocole sur l'élargissement du Traité de Nice :
 - 1) L'obtention d'un nombre de voix déterminé : dans l'Europe des vingt cinq, le seuil de la majorité est fixé à 232 voix minimum (soit 72,3 % des voix). Lorsqu'elle comptera vingt sept membres après l'adhésion de la Roumanie et de la Bulgarie en 2007, ce seuil sera porté à 255 voix sur 345 (soit 73,91 % des voix).
 - 2) Le vote favorable d'une majorité d'Etats (« le filet d'Etats ») : s'il y a proposition de la Commission, le nombre de voix requis doit exprimer le vote favorable de la majorité des Etats membres. En l'absence d'une telle proposition, il doit exprimer le vote favorable d'au moins les 2/3 des Etats membres.
 - 3) La clause de vérification démographique en vertu de laquelle les voix obtenues doivent représenter au moins 62 % de la population totale de l'Union. Toutefois, la vérification de cette clause n'est pas automatique. Elle est faite à la demande d'un membre du Conseil avant l'adoption d'une décision.

2.3.2. La rotation des présidences du Conseil :

C'est au Conseil qu'il appartient de prendre une décision à l'unanimité sur la rotation des présidences. Il devrait le faire lors de l'adhésion des dix nouveaux membres. A défaut, c'est la rotation actuelle, établie jusqu'en 2006, qui continuera être suivie.

2.4. La réforme des juridictions communautaires :

Afin de remédier à l'encombrement des juridictions communautaires qui risque d'être aggravé par l'arrivée de nouveaux requérants potentiels, le Traité de Nice prévoit notamment :

- ⇒ La création de chambres juridictionnelles spécialisées dans certains contentieux pour alléger la charge de travail du TPI. Leurs décisions seront susceptibles de faire l'objet d'un recours (appel ou cassation) devant lui.
- ⇒ L'attribution d'une compétence préjudicielle au TPI dans certaines matières spécifiques à déterminer par le statut de la Cour de justice.

Chaque pays adhérent devra désigner un juge de sa nationalité au TPI et à la Cour de justice afin que sa tradition juridique puisse être représentée.

La composition d'autres organes et institutions européens seront également modifiée du fait de l'élargissement :

- ⇒ Un membre de la nationalité de chaque nouveaux pays sera nommé par le Conseil à la Cour des comptes, après consultation du Parlement, parmi les personnalités « appartenant ou ayant appartenu dans leurs pays respectifs aux institutions de contrôle externe ou possédant une qualification particulière pour cette fonction »
- ⇒ Les effectifs du Conseil économique et social et du Comité des régions, plafonnés à trois cent cinquante par le Traité de Nice, seront également respectivement complétés par les représentants des différentes catégories de la vie économique et sociale et des collectivités régionales et locales des nouveaux arrivants, selon un contingent fixé pour chaque Etat membre.

3. La reprise et l'application effective de l'acquis :

L'article 2 de l'Acte relatif aux conditions d'adhésion pose le principe fondamental de la reprise et de l'application effective de l'acquis. Ce principe implique l'acceptation par chaque Etat candidat de toutes les règles en vigueur et les politiques mises en oeuvre au sein de l'Union et son aptitude à les appliquer (ensemble du droit primaire et du droit dérivé, accords conclus entre les Etats membres, les accords conclus avec des tiers, déclarations et résolutions). Des procédures de suivi ont été mises en place par la Commission pour s'assurer que les dix respectent leurs engagements. L'élargissement ne doit pas, en effet, compromettre le fonctionnement du marché commun tant du point de vue économique que social et l'Union élargie doit rester un espace de sécurité et de libre circulation des personnes. C'est pourquoi les PECO ne pourront pas immédiatement intégrer la zone euro ou participer à l'espace Schengen. Ils devront auparavant remplir toutes les conditions requises à cet effet.

Des exceptions temporaires peuvent néanmoins exister dans certains cas. Par ailleurs, trois clauses de sauvegarde ont été insérées pour prémunir l'Union contre certains manquements des nouveaux membres.

3.1. Les exceptions au principe :

Tout nouvel arrivant au sein de l'Union doit transposer et mettre en oeuvre l'acquis. Certaines exceptions peuvent toutefois être admises pour lui permettre de faire face à certaines difficultés ou situations particulières. Elles se traduisent par la mise en place de périodes transitoires ou l'adoption de mesures dérogatoires aux traités.

3.1.1. Les périodes transitoires :

Si traditionnellement, ces mesures temporaires profitent aux nouveaux venus, ce type de dispositif a également été mis en place au bénéfice des membres actuels.

⇒ Les mesures temporaires instituées au profit des quinze :

Deux dispositifs temporaires ont été imposés aux nouveaux adhérents :

- ❑ Le report à cinq ans après l'adhésion de la libre circulation des travailleurs salariés des nouveaux Etats membres :

Il s'agit de préserver le marché du travail européen de perturbations occasionnées notamment par des différences de niveau des salaires. Le dispositif mis en place vise à contenir les mouvements de travailleurs salariés au sein du marché unique élargi pouvant exercer une pression à la baisse sur les salaires. Les risques encourus sont toutefois évalués en fonction de la situation de chaque pays adhérents. Chypre et Malte en sont ainsi exclues, leurs travailleurs salariés bénéficiant dès l'adhésion de la libre circulation. Il est également flexible dans le temps : les membres actuels peuvent décider deux ans après l'adhésion, soit le 1^{er} mai 2006, soit d'ouvrir leur marché du travail aux salariés des nouveaux pays adhérents, de prolonger la période transitoire pour les trois années restantes. Ils peuvent également à l'issue de la période transitoire, le 1^{er} mai 2009, à titre de clause de sauvegarde, reporter de deux ans, la libre circulation des travailleurs salariés des nouveaux Etats membres s'ils justifient de « perturbations graves » de leur marché du travail.

Ce dispositif ne concerne que les travailleurs salariés :

- la liberté d'établissement étant applicable dès le 1^{er} mai 2004 aux travailleurs non salariés des dix nouveaux Etats membres dans les mêmes conditions que les nationaux.
- Les entreprises des dix nouveaux membres pourront, dès le 1^{er} mai 2004, effectuer des prestations de services, avec leurs salariés, au sein du marché unique élargi. Cette liberté sera toutefois restreinte en Allemagne et en Autriche dans certains secteurs d'activités.

Le Royaume Uni, la Suède, le Danemark, les Pays Bas et l'Irlande ont d'ors et déjà manifesté la volonté de ne pas appliquer ces mesures transitoires et d'ouvrir, dès l'adhésion, leur marché de l'emploi aux salariés des huit nouveaux pays concernés, sous réserve, le cas échéant, de pouvoir adopter des mesures de sauvegarde.

- ❑ L'impossibilité pendant cinq ans pour les opérateurs de transport routier de sept pays adhérents d'effectuer des prestations de cabotage dans l'un des quinze compte tenu de l'impact sur la concurrence d'importants écarts de coûts salariaux.

⇒ Les mesures temporaires instituées au profit des dix nouveaux pays membres :

Elles répondent à des difficultés particulières rencontrées par ces pays dans la transposition et l'application effective de l'acquis (lourdeur des investissements, faible capacité administrative, conséquences politiques, économiques et sociales d'un alignement trop brutal). Elles sont accordées par la Commission et les Etats membres, sur demande personnelle expresse, après vérification au fond de leur nécessité, à condition toutefois de ne pas porter atteinte au bon fonctionnement du marché commun. Limitées dans le temps, dans leur objet et leur portée, elles sont assorties d'un calendrier comportant les différentes étapes d'alignement sur l'acquis.

Deux cent cinquante périodes transitoires ont ainsi été obtenus par les pays adhérents dans différents domaines tels que l'environnement, la libre circulation des marchandises, la libre prestation des services, la libre circulation des capitaux, l'agriculture, la fiscalité. Leur durée varient de six mois à treize ans (la durée moyenne étant de trois ans). C'est dans le domaine de l'environnement que les périodes transitoires sont les plus longues et les plus nombreuses en raison du coût élevé de

l'alignement sur les normes européennes.

3.1.2. La possibilité d'adopter des mesures dérogatoires aux traités :

En vertu de l'article 37 du traité d'adhésion, en cas de difficultés graves, susceptibles de perdurer, dans un secteur de l'activité économique ou de risque d'altération grave d'une situation économique régionale, les pays adhérents peuvent demander l'autorisation d'adopter des mesures dérogatoires aux traités susceptibles de « rééquilibrer la situation et d'adapter le secteur intéressé à l'économie du marché commun ». Cette clause de sauvegarde économique générale figurait déjà dans le traité d'adhésion de l'Autriche, la Finlande et la Suède. Elle ne peut plus être invoquée trois ans après l'adhésion. Les mesures fixées par la Commission ne doivent pas impliquer des contrôles aux frontières.

3.2. La sanction au non-respect du principe : les clauses de sauvegarde

Trois clauses de sauvegarde ont été insérées dans le Traité d'adhésion pour permettre à l'Union de paralyser ou limiter les effets de certains manquements des nouveaux membres à leur engagement de reprise et d'application effective de l'acquis.

La première est la clause de sauvegarde économique général énoncée à l'article 37 du traité. Sur son fondement, jusqu'au 30 avril 2007, un des quinze peut obtenir l'autorisation d'adopter des mesures dérogatoires aux traités à l'égard de l'un ou de plusieurs des pays adhérents pour faire face à une perturbation économique grave et durable d'un secteur d'activité ou d'une région causée notamment par des distorsions de concurrence transfrontalière. Il revient à la Commission de fixer les mesures adéquates qui ne peuvent jamais entraîner le rétablissement de contrôles aux frontières.

Les deux autres sont des clauses de sauvegarde spécifiques : l'une vise à protéger le fonctionnement du marché intérieur, l'autre constitue une parade aux atteintes portées au bon fonctionnement de l'espace de liberté, de sécurité et de justice. Elles peuvent, toutes deux, être invoquées avant l'adhésion pour pouvoir produire des effets dès le 1^{er} mai 2004. Si elles peuvent seulement être invoquées pendant une durée de trois ans à compter de l'adhésion des dix nouveaux membres, les mesures adoptées sur leur fondement peuvent, le cas échéant, être appliquées au delà de cette période.

⇒ La clause spécifique de sauvegarde du marché intérieur (art. 38 du traité d'adhésion) :

En cas de manquement d'un pays adhérent aux obligations de reprise et d'application effective de l'acquis susceptible de provoquer à très brève échéance un dysfonctionnement grave du marché intérieur, la Commission peut, à la demande motivée d'un Etat membre ou de sa propre initiative, prendre toute mesure appropriées. Les mesures adoptées doivent être proportionnées et perturber, le moins possible le bon fonctionnement du marché commun. Elles peuvent consister à actionner les mécanismes de sauvegarde sectoriels en vigueur.

Lorsque la sécurité alimentaire est mise en péril, elles peuvent aller jusqu'à suspendre la libre circulation des produits concernés, avec des contrôles aux frontières.

⇒ La clause spécifique de sauvegarde relative à la justice et aux affaires intérieures (art. 39 du traité d'adhésion) :

En cas de manquement grave d'un pays adhérent aux normes judiciaires essentielles, la Commission peut suspendre temporairement, à la demande motivée d'un Etat membre ou de sa propre initiative et après consultation des Etats membres, la reconnaissance mutuelle des décisions de justice en matière civile et en matière pénale.