

Adhésion à l'Union européenne

◆ Notion

À leur création, les Communautés européennes puis l'Union européenne ont été pensées comme des organisations ouvertes par les six États fondateurs (Allemagne, Belgique, France, Luxembourg, Italie et Pays-Bas) à d'autres États européens. Cette ouverture prend la forme de l'adhésion, elle constitue le procédé exclusif permettant à un État remplissant certaines conditions de devenir à son tour membre de l'Union européenne. Le statut juridique du nouvel État membre est identique à celui des autres États membres à la réserve près du respect d'une période transitoire variant selon sa situation. Il est à noter que depuis la création de l'Union européenne en 1992, l'adhésion à celle-ci emporte l'adhésion aux Communautés européennes, dans la mesure où elles forment une de ses composantes.

Si le droit communautaire régit l'adhésion à l'Union européenne de manière assez complète, la question du retrait d'un État membre est entourée d'incertitudes. D'une part juridiquement, les traités communautaires (art. 312 CE) et celui relatif à l'Union européenne (art. 51 UE) ont été conclus pour une durée illimitée tandis que le droit international des traités (convention de Vienne du 23 mai 1969) et la jurisprudence communautaire écartent l'hypothèse du retrait volontaire d'un État. D'autre part politiquement, il serait risqué pour l'Union européenne de s'opposer à un État membre désireux de la quitter, en particulier parce que ce dernier serait en mesure de bloquer l'intégration qu'elle poursuit en usant constamment du droit de veto que lui reconnaît la règle de l'unanimité. En définitive, l'adhésion ne saurait être perpétuelle sans la volonté d'un État, ce paraît être la moins mauvaise des solutions. Avertis de cette lacune, les rédacteurs du traité constitutionnel ont inséré un article I-60 ayant pour effet de permettre à un État membre de quitter l'Union européenne au terme d'une procédure guidée par la négociation. Dispositif repris par le traité de Lisbonne (art. 50 TUE).

Sans attendre la future mise en place d'un tel mécanisme, l'article 7 UE organise la suspension des droits d'un État membre dans l'hypothèse où il porterait atteinte aux « principes de la liberté, de la démocratie,

du respect des droits de l'Homme et des libertés fondamentales ainsi que de l'État de droit », principes communs aux États membres en vertu de l'article 6 UE.

◆ Les conditions de l'adhésion

• *Les conditions objectives*

L'article 49 UE et la déclaration du Conseil européen de Copenhague du 22 juin 1993 posent trois conditions dont la réunion est indispensable à tout État souhaitant adhérer. En premier lieu, cet État, ce qui exclue les structures non étatiques, doit être « européen », c'est-à-dire être géographiquement situé sur le continent européen. Seulement ses frontières géographiques demeurent floues, elles sont en tout état de cause fluctuantes comme peuvent en témoigner les adhésions au 1^{er} mai 2004 de Chypre et de Malte ou encore les négociations d'adhésion ouvertes avec la Turquie. Il est difficile et risqué de fixer les frontières ultimes de l'Europe, la notion d'État « européen » dépassant le cadre strict de sa localisation géographique, elle renvoie aussi à des éléments d'ordre historique et culturel. L'État doit partager un ensemble de valeurs, or cette donnée est par nature évolutive, les États balkaniques bien que situés en Europe n'ont pas nécessairement qualité à adhérer pour le moment à l'Union européenne.

En deuxième lieu, l'État doit remplir une condition politique, à savoir respecter « les principes fondamentaux » énoncés à l'article 6-1 UE, c'est-à-dire la liberté, la démocratie, les droits de l'Homme et les libertés fondamentales ainsi que l'État de droit. Cette condition s'impose comme une évidence car l'article 6-1 UE les présente comme « communs aux États membres ». Cette formulation, insérée en 1997 par le traité d'Amsterdam, ne fait que reprendre les déclarations antérieures de divers Conseils européens, en particulier celui de Copenhague en 1993, faisant de l'attachement à la démocratie et à ses valeurs une condition s'imposant à tout État candidat à l'adhésion.

En troisième lieu, une autre condition « économique », non exprimée par l'article 49 UE, est fondée sur la déclaration de Copenhague en vertu de laquelle : « L'adhésion requiert de la part du pays candidat [...] l'existence d'une économie de marché viable ainsi que la capacité

de faire face à la pression concurrentielle et aux forces du 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 ». Cette condition s'impose en raison de l'obligation pour l'État candidat de faire sien l'acquis communautaire formé de règles économiques, sociales et juridiques fixées de l'origine à nos jours par les Communautés.

- ***La condition subjective : la capacité d'absorption de l'Union européenne***

Les conditions objectives contenues dans l'article 49 UE et dans la déclaration du Conseil européen de Copenhague de 1993 ont pendant longtemps été seules évoquées dans le cadre de l'adhésion. Il faut attendre une résolution du Parlement européen du 16 mars 2006 pour que soit rappelée une condition subjective, exprimée à Copenhague : la capacité d'absorption. Celle-ci est ainsi présentée en 1993, par les chefs d'État ou de gouvernement : « 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 ». L'ouverture officielle des négociations d'adhésion en octobre 2005 avec la Turquie n'est pas étrangère à ce rappel, pas plus que les affirmations insistantes de l'Ukraine quant à sa volonté d'être membre de l'Union européenne. Cette condition subjective est le pendant interne de la capacité de l'État candidat à « être absorbé », en particulier au regard du respect de l'acquis communautaire. Le bien-fondé de cette condition ne fait pas de doutes, son appréciation soulève davantage d'incertitudes.

◆ **La procédure d'adhésion**

La procédure d'adhésion est caractérisée par deux phases, l'une communautaire, l'autre interétatique.

- ***La phase communautaire d'adhésion***

La phase communautaire réunit l'État candidat et les institutions communautaires. Pour commencer, l'État désireux d'adhérer à l'Union

européenne fait acte de candidature auprès du Conseil. Ensuite, c'est à l'unanimité que ce dernier décidera ou non de l'ouverture des négociations après avoir consulté la Commission et reçu l'accord du Parlement européen. Ce mode de votation offre à chaque État membre un droit de veto. La France l'a brandi à deux reprises à l'encontre de l'adhésion du Royaume-Uni durant les années 1960. Pour autant, dans les faits, avant de parvenir à de telles extrémités, la Commission élabore une stratégie de pré-adhésion avant l'ouverture officielle des négociations, afin que celles-ci puissent se dérouler dans les meilleures conditions possibles. Une fois la décision formelle du Conseil adoptée, la phase intergouvernementale peut s'ouvrir.

- ***La phase intergouvernementale d'adhésion***

La phase interétatique réunit l'État candidat et les États membres au sein d'une conférence intergouvernementale bilatérale. Dans la mesure où la procédure peut se conclure par la signature d'un accord international, la phase décisive est naturellement intergouvernementale, toutefois la Commission assiste les membres de la conférence dans la recherche d'un accord entre les parties s'agissant « des conditions de l'admission et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union » conformément à l'article 49 UE. Les conditions de l'admission tiennent principalement par l'engagement de l'État envers le respect de l'acquis communautaire tandis que les adaptations ont une portée institutionnelle et débouchent sur la détermination d'une période transitoire au terme de laquelle l'intégralité du droit communautaire produira ses effets sur l'État ayant adhéré.

L'élaboration de l'accord d'adhésion peut prendre plusieurs années, parce qu'il s'agit d'un document complexe devant faire l'objet d'une approbation unanime. Celle-ci se traduit par la signature d'un traité d'adhésion entre tous les États partis à la conférence. Pour entrer en vigueur, ce traité d'adhésion doit ensuite être ratifié par l'ensemble des États signataires selon leurs règles constitutionnelles. En France, la ratification se fait exclusivement par voie référendaire depuis l'introduction le 1^{er} mars 2005, de l'article 88-5 C, appelé toutefois à évoluer dans le sens d'une ratification parlementaire.

◆ Chronologie des adhésions

Signature le 22 janvier 1972 du traité de Bruxelles, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1973, relatif à l'adhésion du Danemark, de l'Irlande, de la Norvège et du Royaume-Uni. Après le refus des électeurs norvégiens de ratifier le traité par référendum (53,9 % des voix contre), le nombre d'État membre est porté à 9.

Signature le 28 mai 1979 du traité d'Athènes, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1981, portant adhésion de la Grèce, les Communautés européennes comptent 10 États membres.

Signature le 12 juin 1985 du traité de Lisbonne portant adhésion du Portugal. Simultanément, signature à Madrid de l'acte d'adhésion de l'Espagne aux Communautés européennes. Les deux adhésions sont effectives au 1^{er} janvier 1986. L'Europe communautaire compte 12 membres.

Signature le 24 juin 1994 à Corfou (Grèce) d'un traité relatif à l'adhésion de l'Autriche, de la Finlande, de la Norvège et de la Suède, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Après le nouveau rejet du traité le 28 novembre 1994 par plus de 52 % des électeurs norvégiens. 15 États membres forment l'Union européenne.

Signature le 16 avril 2003 du traité d'Athènes prévoyant l'adhésion de 10 nouveaux États (dans l'ordre de ratification : Malte, Slovaquie, Hongrie, Lituanie, Slovaquie, Pologne, Tchéquie, Chypre, Estonie, Lettonie), entré en vigueur le 1^{er} mai 2004. L'Union européenne compte 25 membres.

Signature le 25 avril 2005 du traité de Luxembourg relatif à l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2007. Pour l'heure, le nombre d'États membres composant l'Union européenne est de 27.

Pour en savoir plus

- Joel Andriantsibazovina, Christophe Geslot (dir.), *Les Communautés et l'Union européenne face aux défis de l'élargissement*, Paris, La Documentation française, 2005.

Autonomie du droit communautaire

◆ Notion

L'autonomie du droit communautaire traite de la question des relations qu'entretient le droit communautaire avec le droit international public. Sont-elles étroites, le droit communautaire ne formant qu'une des multiples branches du droit international ou au contraire s'en est-il détaché au point d'être devenu autonome ? Au-delà de considérations purement académiques la réponse apportée éclaire la nature de l'Union européenne.

◆ Arguments opposés à l'autonomie du droit communautaire

Les partisans d'une normalisation du droit communautaire mettent le plus souvent en avant des arguments tenant aux formes prises par les textes fondant l'Europe communautaire : il s'agit de traités internationaux obéissant aux règles conventionnelles classiques (négociation par une conférence intergouvernementale, signature, ratification, droit de veto reconnu à chaque État membre). Ces traités accordent une large place à la logique intergouvernementale pour au moins quatre raisons, l'Union européenne est constituée de deux piliers intergouvernementaux à côté du pilier communautaire, le véritable organe de direction de l'Union est le Conseil européen dont la raison d'être et le fonctionnement relèvent de la sphère diplomatique, l'institution exerçant les plus larges attributions, y compris au sein du pilier communautaire, est le Conseil, composé des représentants des États membres, les principales décisions engageant la Communauté et l'Union sont prises à l'unanimité.

◆ Arguments en faveur de l'autonomie du droit communautaire

En sens inverse, la thèse de l'autonomie du droit communautaire gagne du terrain eu égard aux développements jurisprudentiels enrichissant une série d'éléments en sa faveur. Le système juridique communautaire est empreint d'une indéniable originalité fondée

sur sa primauté sur les ordres juridiques internes, sur son invocabilité directe devant le juge national, sur la mise en place de voies de recours offrant une large protection contentieuse aux particuliers, sur son mode de production normatif associant la Commission et le Parlement européen, sur le recours étendu à la majorité qualifiée. Si bien que la constitutionnalisation du droit communautaire, si elle demeure inachevée n'en est pas moins avérée.

Le juge communautaire a très tôt construit une doctrine jurisprudentielle de l'autonomie du droit communautaire prenant davantage d'intensité au fil de ses décisions. Dans un premier temps la CJCE affirme dans l'arrêt *Van Gend en Loos* du 5 février 1963 : « La Communauté constitue un nouvel ordre juridique de droit international » (voir *FJ* n° 2). Ensuite, elle approfondit sa réflexion en écartant la mention de la nouveauté et du caractère « de droit international » de l'ordre juridique pour estimer dans l'arrêt *Costa* du 15 juillet 1964 : « À la différence des traités internationaux ordinaires, le traité de la CEE a institué un ordre juridique propre intégré au système juridique des États membres » (voir *FJ* n° 4). Et de poursuivre en décidant que « le traité ne se borne pas à créer des obligations réciproques entre les différents sujets auxquels il s'applique mais établit un ordre juridique nouveau qui règle les pouvoirs, droits et obligations desdits sujets ». La Cour parachève sa démonstration en avançant dans son avis du 14 décembre 1991 sur le Projet d'accord visant à instituer l'Espace Économique Européen que « le traité CEE, bien que conclu sous la forme d'un accord international, n'en constitue pas moins la charte constitutionnelle d'une communauté de droit » (avis 1/91, *R I-6079*).

Parfois battue en brèche par le juge national, la position du juge communautaire fait l'objet d'une large adhésion. Ainsi, le Conseil constitutionnel considère dans sa décision du 19 novembre 2004 : « qu'aux termes de l'article 88-1 de la Constitution : « La République participe aux Communautés européennes et à l'Union européenne, constituées d'États qui ont choisi librement, en vertu des traités qui les ont instituées, d'exercer en commun certaines de leurs compétences » ; que le constituant a ainsi consacré l'existence d'un ordre juridique communautaire intégré à l'ordre juridique interne et distinct de l'ordre juridique international » (voir *FJ* n° 46). À son

tour le Conseil d'État prend davantage en compte la spécificité des directives (voir *FJ* n° 50), instrument central du droit communautaire, afin de s'inscrire dans la jurisprudence constitutionnelle ainsi que la portée des arrêts rendus par la CJCE sur la base du renvoi préjudiciel (CE Ass. 11 décembre 2006, *Sté De Groot en Slot Allium BV et Sté Bejo Zaden BV*, Lebon 512).

Si l'autonomie du droit communautaire est en passe d'être totalement reconnue au niveau interne, des incertitudes pèsent sur sa persistance dans l'éventualité d'une adhésion de l'Union européenne à la CEDH.

Pour en savoir plus

- Denis Simon, « Les fondements de l'autonomie du droit communautaire », in *Droit international et droit communautaire*, Paris, Pedone, 2000, p. 207.