



ISSN 1841-8333

ISSN en ligne 2261-3463

La Roumanie et l'Union européenne : le chemin d'adhésion et après

Alfredo Canavero

Centro per gli Studi di Politica Estera e Opinione Pubblica,
Università degli Studi di Milano, Italie
alfredo.canavero@unimi.it

<https://orcid.org/0000-0002-5736-3959>

Reçu le 02-11-2021 / Évalué le 18-11-2021 / Accepté le 05-12-2021

Résumé

Le processus d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne a été long et difficile. Les pays candidats devaient se conformer aux critères établis par l'UE lors du Conseil de Copenhague, tant en termes de législation que de critères économiques. Pour la Roumanie, les principaux obstacles étaient la lutte contre la corruption et le traitement des minorités. Ce n'est qu'avec le conflit du Kosovo que la nécessité de stabiliser la région des Balkans a conduit l'UE à accélérer les négociations d'adhésion qui ont pris fin en 2005. Depuis 2007, la Roumanie est membre de l'UE, mais soumise au Mécanisme de coopération et évaluation, pour vérifier l'état d'avancement de l'adhésion à *l'acquis communautaire*. Ce mécanisme fonctionne encore aujourd'hui.

Mots-clés : Union européenne, processus d'adhésion, mécanisme de coopération et vérification

România și Uniunea Europeană: calea spre aderare și după

Rezumat

Procesul de aderare al României la Uniunea Europeană a fost lung și dificil. Țările candidate au trebuit să respecte criteriile stabilite de UE la Consiliul de la Copenhaga, atât în ceea ce privește legislația, cât și criteriile economice. Pentru România, principalele obstacole au fost lupta împotriva corupției și tratamentul minorităților. Abia în contextul conflictului din Kosovo, nevoia de stabilizare a regiunii balcanice a determinat UE să accelereze negocierile de aderare care s-au încheiat în 2005. Din 2007, România este membră a UE, dar în tot acest timp ea a fost supusă Mecanismului de Cooperare și Verificare, care urma să verifice stadiul de aderare la *acquis-ul comunitar*. Acest mecanism funcționează și astăzi.

Cuvinte-cheie: Uniunea Europeană, procesul de aderare, Mecanismul de Cooperare și Verificare

Romania and the European Union: the path to accession and beyond

Abstract

Romania's accession process to the European Union was long and difficult. Candidate countries had to comply with the criteria established by the EU at the Copenhagen Council, from the point of view of both their legislation and the economic criteria. For Romania, the main obstacles were the fight against corruption and the treatment of minorities. It was only with the conflict in Kosovo that the need to give stability to the Balkan region led the EU to speed up the accession negotiations which ended in 2005. Since 2007, Romania has been a member of the EU, but subject to the Cooperation and Verification Mechanism, aiming to verify the compliance with the *acquis communautaire*. This mechanism is still in operation today.

Keywords: European Union, accession process, Cooperation and Verification Mechanism

Les relations entre la Roumanie et les institutions européennes commencèrent dès les années 70 du XX^e siècle, à l'ère communiste. En effet, en janvier 1974, un pacte fut signé, incluant la Roumanie dans le Système des Préférences Généralisées (SPG), un instrument lancé par la Communauté européenne (CEE) en 1971 pour aider à la croissance des pays en développement en facilitant leurs exportations. En vertu de cet accord, la Communauté européenne aurait, entre autres, appliqué des tarifs préférentiels aux produits agricoles par rapport à ceux prévus pour les pays industrialisés. Un accord sur les produits industriels fut signé en 1980. Il prévoyait la création d'une Commission mixte CEE-Roumanie. La Roumanie fut ainsi le premier pays de l'Europe communiste à reconnaître *de facto* la CEE (Orban, 2006 : 79 ; Sajdik, Schwarzinger, 2008).

C'étaient les années de grande popularité de Ceaușescu dans le monde occidental pour sa politique d'indépendance vis-à-vis de l'URSS, notamment pour avoir dénoncé en 1968 l'agression de l'URSS et des membres du Pacte de Varsovie sur la Tchécoslovaquie. La Roumanie jouissait d'une faveur particulière dans les capitales européennes, au moins jusqu'à l'arrivée de Gorbatchev en URSS, lorsque le mythe de Ceaușescu perdit tout charme.

Après la chute de Ceaușescu, les liens de la Roumanie avec la CEE s'intensifièrent. Dès le 22 octobre 1990, un accord de commerce et de coopération économique fut signé, suivi, le 1er février 1993, d'un accord d'association (entré en vigueur en février 1995) visant à promouvoir le dialogue politique, à soutenir les efforts de la Roumanie pour achever la conversion à l'économie du marché et à préparer son intégration progressive dans la CEE¹. La Roumanie devint ainsi un « pays associé » que pourrait adhérer à l'Union européenne, s'il « sera en mesure de

remplir les obligations qu'en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises² ». Les critères furent établis lors du Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993.

L'adhésion requiert de la part du pays candidat qu'il ait des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect de 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 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 monétaire³.

Les difficultés de la transformation de l'économie planifiée de la période communiste et l'incohérence de certaines décisions gouvernementales empêchèrent cependant la Roumanie d'atteindre les conditions requises à Copenhague et précisées au Conseil européen d'Essen en décembre 1994. Néanmoins, le 22 Juin 1995 Nicolae Vacaroiu, alors président du Conseil, a présenté la candidature de la Roumanie à l'UE. L'initiative fit suite à la déclaration de Snagov (21 juin 1995), lorsque les quatorze principaux partis roumains exprimèrent leur plein soutien au processus d'intégration européenne.

Le 15 juillet 1997, la Commission européenne publia un Avis sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne. La Commission avait examiné la candidature ainsi que celle de neuf autres pays candidats et avait noté avec satisfaction que l'accord européen de 1993 était en cours quoique, avec un certain retard, notamment en raison de la lenteur du processus de libéralisation économique et de l'absence de véritables réformes administratives. La Commission a noté que l'accord européen de 1993 était en cours, quoique avec un certain retard, notamment en raison de la lenteur du processus de libéralisation économique et de l'absence de véritables réformes administratives. L'avènement d'un nouveau gouvernement (le premier gouvernement de centre-droit, présidé par Victor Ciorbea) était cependant considéré comme de bon augure pour une amélioration rapide de la situation.

Les conclusions n'étaient cependant pas favorables à une entrée rapide dans l'UE:

En dépit des progrès constatés, - écrivait la Commission en juillet 1997 - la Roumanie n'a ni transposé ni mis en place les éléments essentiels de l'acquis, en particulier pour ce qui concerne le marché unique; aussi, on peut douter qu'elle soit à même d'assumer les obligations de l'adhésion à moyen terme; en outre, des efforts considérables notamment en termes d'investissements

doivent être accomplis en matière d'environnement, de transport, d'emploi et d'affaires sociales, d'affaires intérieures et de justice et d'agriculture; d'une façon générale des réformes de grande ampleur sont indispensables pour que le pays se dote de structures qui soient capables d'appliquer concrètement l'acquis⁴.

En conséquence, lors du Conseil européen de Luxembourg (12-13 décembre 1997) il fut décidé de convoquer au printemps suivant des conférences intergouvernementales bilatérales avec le Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République tchèque et la Slovaquie, mais reportant pour plus d'informations la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et la Bulgarie.

Entre-temps, le Conseil de l'Europe avait admis la Roumanie (7 octobre 1993), estimant que le pays était désormais capable de respecter les principes démocratiques et la Convention européenne des droits de l'homme. Entre-temps, le Conseil de l'Europe a admis la Roumanie (7 octobre 1993), estimant que le pays était désormais capable de respecter les principes démocratiques et la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agissait d'une étape importante, qui n'affecta cependant pas les évaluations de l'UE ni même celles de l'OTAN.

En juillet 1997, lors du sommet de Madrid, la République tchèque, la Hongrie et la Pologne furent invitées à rejoindre l'OTAN, mais non pas la Roumanie, bien que la déclaration finale précisât :

En ce qui concerne les pays qui aspirent à devenir membres, nous reconnaissons avec beaucoup d'intérêt et prenons en considération les développements positifs dans le sens de la démocratie et de la primauté du droit intervenus dans un certain nombre de pays d'Europe du Sud-Est, en particulier la Roumanie et la Slovaquie⁵.

Sans être entièrement positives, les décisions de l'UE et de l'OTAN étaient néanmoins encourageantes. Sans être entièrement positives, les décisions de l'UE et de l'OTAN étaient néanmoins encourageantes. De son côté, le gouvernement roumain prévit la nomination d'un ministre délégué à l'intégration européenne, mais l'instabilité gouvernementale rendit difficile la réalisation des objectifs fixés, comme le révélèrent les rapports de la Commission présentés au Parlement européen en 1997 et 1998. Le Parlement européen examina l'Avis de la Commission, envoyé le 15 juillet 1997, et les rapports présentés par la Commission le 4 novembre 1998, et établit une résolution qui fut déposée le 19 novembre 1998 en vue de la réunion du Conseil européen qui se tint à Vienne les 12 et 13 décembre. Les questions portaient principalement sur les droits de l'homme et la situation économique du pays.

Le Parlement considérait importants les efforts accomplis par la Roumanie pour mettre en place un État de droit, respectueux de la personne et des minorités, mais prenait acte avec inquiétude que l'intégration et le traitement de la communauté des Roms constituaient toujours un sérieux défi, ainsi que les discriminations et les persécutions fondées sur l'orientation sexuelle. Le Parlement relevait aussi les insuffisances en matière de droits de l'homme, comme celles relatives à la protection des enfants, au contrôle du pouvoir judiciaire sur la police, à l'indépendance des journalistes, aux conditions de détention dans les prisons et à la lutte contre la corruption.

Malgré les efforts déployés pour réaliser une économie de marché, les déséquilibres macroéconomiques s'étaient accentués, ce qui était le résultat d'une réforme économique insuffisante et d'un manque de réforme administrative efficace. En conclusion, le Parlement relevait que la Roumanie était encore loin de répondre aux conditions des critères économiques de Copenhague.

Sur la base de ces constatations, il apparaît que la Roumanie devait poursuivre ses efforts en vue de créer les conditions qui permettraient l'ouverture des négociations d'adhésion, ardemment souhaitées par la Roumanie et par l'Union européenne, et en particulier par son Parlement. Les conclusions n'étaient cependant pas positives :

Mais il n'est malheureusement pas possible, dans les conditions actuelles, de préconiser l'ouverture des négociations d'adhésion. Toutefois, et malgré les insuffisances relevées, la volonté affichée par le nouveau gouvernement roumain [le gouvernement de Radu Vasile] de s'attaquer aux principaux blocages de l'économie, et dans la mesure où cette volonté sera relayée par le Parlement, on peut espérer une sensible amélioration dans les mois à venir. Il conviendra alors, pour l'Union européenne, de tirer les enseignements de cette nouvelle situation⁶.

Le 13 octobre 1999, la Commission européenne, dans son rapport annuel sur les progrès de la Roumanie sur la voie de l'adhésion à l'UE, avait reconnu que Bucarest satisfaisait à certains critères de Copenhague, mais avait fait aussi de critiques considérables, notamment en ce qui concerne la garde d'enfants, la surutilisation des ordonnances, les déséquilibres macroéconomiques, le marché intérieur et l'absence d'une réforme administrative.

Alors que la Roumanie a abordé certains aspects de la capacité administrative (développement régional) et du marché intérieur (restructuration du secteur bancaire, marchés publics, aides d'État), les priorités à court terme du partenariat pour l'adhésion, certains aspects de la justice et des affaires intérieures (lutte contre la criminalité organisée et la corruption, démilitarisation de la police et contrôle des frontières) et des priorités en matière d'environnement n'ont pas été traités de manière satisfaisante⁷.

C'est le conflit au Kosovo qui a forcé l'UE à repenser le problème de l'élargissement pour assurer la sécurité et la stabilité en Europe. Le Conseil Européen d'Helsinki (10-11 décembre 1999) décida d'accélérer le processus d'élargissement aux pays candidats.

*A la lumière des récents événements et eu égard aux rapports de la Commission, le Conseil européen, résolu à apporter une contribution positive à la sécurité et à la stabilité sur le continent européen, a décidé d'organiser, en février 2000, des conférences intergouvernementales bilatérales en vue d'entamer des négociations avec la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie, la Bulgarie et Malte sur les conditions de leur adhésion à l'Union et les adaptations qu'il faudra apporter aux traités en conséquence.*⁸

Le 15 février 2000, les négociations d'adhésion de la Roumanie à l'UE commencèrent officiellement. À la fin de l'année, des 31 chapitres à débattre, neuf avaient été ouverts et six déjà fermés. Lors des élections de fin 2000, les sociaux-démocrates (PDSR, Partidul Democrației Sociale din România, depuis 2001, PSD, Partidul Social Democrat) revinrent au pouvoir : Ion Iliescu était de nouveau Président de la république, avec Adrian Năstase président du Conseil. L'un des premiers actes du nouveau gouvernement fut la création d'un ministère européen de l'intégration. Une *Délégation nationale pour négocier l'accès de la Roumanie à l'UE* a également été nommée. Chef de la délégation fut désigné Vasile Pușcaș, professeur à l'université Babeș-Bolyai de Cluj (Pușcaș, 2006).

L'enthousiasme roumain pour l'adhésion à l'UE alla de pair avec l'intérêt pour l'adhésion à l'OTAN. La Roumanie sollicita le soutien des États-Unis en adhérant immédiatement aux initiatives prises par Washington après le 11 septembre et en répondant positivement aux demandes d'utilisation des aéroports, d'accès à l'espace aérien et à toute action de lutte contre le terrorisme, devenant ainsi un allié *de facto* de l'OTAN. L'opération fut couronnée de succès. Lors du sommet OTAN de Prague en novembre 2002, la Roumanie fut invitée à y adhérer. Le protocole d'accès fut signé le 26 mars 2003 et ratifié le 29 mars 2004.

Les améliorations économiques de la Roumanie (et de la Bulgarie) et les progrès réalisés dans les négociations permirent une accélération du processus d'adhésion. Le Conseil européen de Thessalonique, 19-21 juin 2003, indiqua dans ses conclusions que :

La Bulgarie et la Roumanie font partie du même processus d'élargissement inclusif et irréversible. À la suite des conclusions du Conseil européen de Copenhague et en fonction des progrès qui seront encore accomplis en ce qui concerne le respect des critères d'adhésion, l'Union se donne pour objectif

d'accueillir la Bulgarie et la Roumanie en tant que nouveaux États membres de l'Union européenne en 2007. [...] À partir des progrès accomplis, qui sont considérables, l'Union soutient les efforts déployés par la Bulgarie et la Roumanie pour atteindre l'objectif consistant à conclure les négociations en 2004 et les invite à accélérer leurs préparatifs sur le terrain. [...] Le Conseil européen de décembre 2003, en se fondant sur les rapports réguliers et le document de stratégie de la Commission, évaluera les progrès réalisés afin de fixer le cadre pour la conclusion des négociations d'adhésion⁹.

Le processus d'adhésion fut toutefois ralenti dans les mois qui suivirent. La démission de la ministre de l'Intégration, accusée d'utilisation abusive des fonds européens (20 octobre 2003), suscita des doutes quant à la lutte contre la corruption. D'autres doutes furent exprimés par la Commission quant à la réalisation d'une économie de marché complète. Le rapport du 3 décembre 2004, tout en reconnaissant les « efforts notables » de la Roumanie, demandait :

des efforts supplémentaires [...] notamment dans le domaine de la justice et des affaires intérieures en ce qui concerne la lutte contre la corruption, la criminalité organisée, le contrôle des frontières ainsi que dans le domaine de la concurrence en ce qui concerne les aides d'État, de même que dans le domaine de l'environnement en ce qui concerne la mise en œuvre de la législation dans tous les secteurs et l'alignement de la législation horizontale¹⁰.

Alors que les négociations avec la Bulgarie progressaient et se terminèrent en juin 2004, celles avec la Roumanie risquaient d'être reportées d'un an. Toutefois, les pressions exercées par les gouvernements membres de l'UE conduiront la Commission à conclure les négociations en décembre 2004, grâce à l'introduction de mécanismes de sauvegarde, *au cas où ce pays ne respecterait pas ses engagements en ce qui concerne le bilan de mise en œuvre de la législation¹¹* en matière de justice et d'affaires intérieures et de concurrence (Phinnemore, 2006 : 46-47). C'est alors que le Traité d'adhésion fut signé à l'Abbaye de Neumünster à Luxembourg le 25 avril 2005, après l'avis favorable de la Commission (22 février 2005) et du Parlement européen (13 avril 2005). Le Parlement roumain ratifia à l'unanimité le Traité le 17 mai.

Depuis le 1er janvier 2007, la Roumanie devint membre de l'Union européenne, toutefois soumise à un Mécanisme de coopération et de vérification (MCV) de la part de la Commission pour améliorer le fonctionnement des systèmes législatif, administratif et judiciaire et pour remédier à une série d'insuffisances graves dans la lutte contre la corruption. Tous les six mois, à partir de juin 2007, la Commission devait rédiger un rapport au Parlement et au Conseil sur les mesures prises par la

Roumanie, notamment en ce qui concerne la réforme judiciaire et la lutte contre la corruption.

Les rapports de la Commission ont sans aucun doute incité la Roumanie à accélérer les réformes nécessaires. En janvier 2017, dix ans après l'adhésion, la Commission a évalué globalement les progrès réalisés par la Roumanie et a formulé douze recommandations qui, si elles étaient mises en œuvre de manière irréversible, mettraient fin au Mécanisme de coopération et de vérification. Les années suivantes ont cependant marqué des reculs évidents, comme l'a révélé le dernier rapport de 2021 :

En novembre 2017, la Commission a constaté des progrès pour un certain nombre de recommandations, mais a aussi noté que la dynamique de réforme avait disparu, mettant en garde contre le risque de faire resurgir des problèmes qui étaient considérés comme réglés dans le rapport de janvier 2017. Dans le rapport de novembre 2018, la Commission a conclu que de nouveaux éléments avaient remis en question, quand ils ne l'ont pas réduit à néant, le caractère irréversible des progrès et qu'il convenait de formuler des recommandations supplémentaires. Le Parlement européen et le Conseil ont tous deux partagé ce point de vue. Le rapport d'octobre 2019 a salué l'intention du gouvernement roumain de revoir son approche, mais a déploré que la Roumanie n'ait pas donné suite à toutes les recommandations. La Commission a invité les autorités roumaines compétentes à traduire leur engagement à reprendre les réformes en mesures concrètes visant à donner suite à toutes les recommandations¹².

Dans son rapport de juin 2021, la Commission européenne a pris acte du nouvel élan donné aux réformes pour remédier à la stagnation de la période 2017-2019 et a souhaité que le MCV puisse prendre fin prochainement, sans toutefois préciser de date.

La Commission continuera à suivre de près l'évolution de la situation dans le cadre du MCV jusqu'à ce que les objectifs de référence soient atteints et, parallèlement, elle continuera de travailler avec la Roumanie, comme avec tous les États membres, dans le cadre du mécanisme général de protection de l'état de droit, élément essentiel de l'engagement commun de l'UE et des États membres à renforcer l'état de droit¹³.

Bibliographie

Orban, L. 2006. Romania's Accession Negotiations with the UE: A Chief Negotiator's Perspective. In: *The EU & Romania. Accession and beyond*, edited by Phinnemore D. London: The Federal Trust.

Sajdik, M., Schwarzinger, M. 2008. *European Union enlargement: background, developments, facts*. New Jersey: Transaction Publishers, USA.

Puşcaş, V. 2006. *European Negotiations. A Case Study: Romanian Accession to the European Union*. Gorizia: IUIES - ISIG.

Phinnemore, D. 2006. Romania and Euro-Atlantic Integration. In: Phinnemore, D. (éd.), *The EU & Romania. Accession and beyond*, London: The Federal Trust.

Notes

1. Le texte de l'accord est disponible sur : <https://wits.worldbank.org/GPTAD/PDF/archive/EC-Romania.pdf> [consulté le 01 octobre 2021].

2. *Parlement Européen. Activités, 1/S-93, Conseil Européen de Copenhague, le 21 et 22 juin 1993, Conclusions de la présidence*, p. 12.

3. *Ibidem*, p. 93.

4. *Commission européenne. Avis de la Commission sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne*, COM/97/2003 final. Bruxelles, 15.07.1997, p. 10.

https://www.cvce.eu/obj/avis_de_la_commission_sur_la_demande_d_adhesion_de_la_roumanie_a_l_union_europeenne_introduction_et_conclusion_15_juillet_1997-fr-0a1a7322-5eb0-410a-8c48-cd71d2bacf8b.html [consulté le 01 octobre 2021].

5. *Déclaration de Madrid sur la sécurité et la coopération euro-atlantiques*, Madrid, 8 juillet 1997, point 8, <https://www.nato.int/docu/pr/1997/p97-081f.htm> [consulté le 01 octobre 2021].

6. *Rapport sur la demande d'adhésion de la Roumanie à l'Union européenne, en vue du Conseil européen de Vienne (12-13 décembre 1998)*, (COM (97)2003 - C40375/97, <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A4-1998-0428+0+DOC+XML+V0//FR> [consulté le 01 octobre 2021].

7. *1999 Regular Report from the Commission on Romania's Progress towards Accession*, 13 octobre 1999, https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/archives/pdf/key_documents/1999/romania_en.pdf, p. 78 [consulté le 01 octobre 2021].

8. *Helsinki Conseil Européen 10 et 11 décembre 1999. Conclusions de la Présidence*, https://www.europarl.europa.eu/summits/hel1_fr.htm# [consulté le 01 octobre 2021].

9. *Conseil Européen Thessalonique, Conclusions de la Présidence 19 et 20 juin 2003*, p. 9. https://www.europarl.europa.eu/summits/pdf/the_fr.pdf [consulté le 01 octobre 2021].

10. *Rapport sur les progrès réalisés par la Roumanie sur la voie de l'adhésion*, 3 décembre 2004, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-6-2004-0061_FR.html?redirect [consulté le 01 octobre 2021].

11. *Avis de la Commission du 22 février 2005 concernant les demandes d'adhésion à l'Union Européenne présentées par la République de Bulgarie et la Roumanie*, in « Journal Officiel de l'Union Européenne », 21 juin 2005.

12. *Rapport de la Commission au Parlement Européen et au Conseil sur les progrès réalisés par la Roumanie au titre du mécanisme de coopération et de vérification*, 8 juin 2021, p. 1. www.cdep.ro/afaceri_europene/CE/2021/COM_2021_370_FR_ACT_part1_v2.pdf [consulté le 01 octobre 2021].

13. *Ibidem*, p. 27.