

Les impacts de l'élargissement de l'Union européenne sur les politiques de voisinage et les perspectives d'intégration européenne des Balkans : le rôle de la Francophonie

Contribution de la section de Bulgarie

- [Le processus d'intégration européenne de la Bulgarie et le rôle du Parlement bulgare](#)
 - [Chronologie](#)
 - [Mécanisme institutionnel dans le cadre du pouvoir législatif](#)
 - [Conclusion](#)

Le processus d'intégration européenne de la Bulgarie et le rôle du Parlement bulgare

Chronologie

La pleine adhésion de la République de Bulgarie à l'Union européenne est une grande priorité de consensus dans la politique extérieure de notre pays. L'intégration de la Bulgarie à l'UE est un processus bien complexe qui traverse des étapes différentes tout en englobant en même temps une diversité d'aspects politiques et économiques.

Le début de ce processus avait été mis en place par la signature, le 25 juin 1988 à Luxembourg, d'une Déclaration de reconnaissance mutuelle entre le Conseil d'Entraide Economique et la Communauté Economique Européenne. Le 8 août 1988, la Bulgarie et la Communauté Economique Européenne établissaient des relations diplomatiques.

L'Accord européen d'association entre la République de Bulgarie d'une part, et les Communautés Européennes et les Etats membres, d'autre part, a été signé le 8 mars 1993. Sur le plan politique, le document stipule le dialogue politique bilatéral et la perspective d'une pleine adhésion à l'UE, ainsi qu'un mécanisme institutionnel – création du Conseil d'association, du Comité d'association et du Comité parlementaire d'association.

La stratégie de l'UE de soutien aux réformes céda la place à une nouvelle stratégie – celle de l'intégration pleine à l'Union. Au mois de juin 1993, le Conseil européen à Copenhague adopta le principe d'adhésion des pays de l'Europe centrale et orientale et de même définît les trois types de critères pour entrer dans l'UE: politiques, économiques et une capacité de la part du pays candidat d'assumer les obligations d'un Etat membre.

Aux critères de Copenhague s'ajoute à l'article O du Traité de l'UE la libre d'adhésion à l'UE pour chaque pays européen. Les conclusions du Conseil de Copenhague adoptent

L'approche de l'égal traitement de tous les pays associés en tant que candidats potentiels à l'adhésion.

L'étape suivante dans le développement des relations entre les pays d'Europe centrale et orientale et l'UE est marquée par l'adoption, en décembre 1994 par le Conseil européen d'Essen d'une stratégie appelée 'de pré-adhésion', établie dans le but de doter les pays associés d'un plan d'action qui prépare leur adhésion. Les instruments principaux pour la réalisation de cette stratégie sont le dialogue structuré avec les institutions de l'UE, l'évaluation de l'état d'accomplissement des Accords européens, le programme PHARE ainsi que le Livre blanc.

Déjà en 1995, six pays associés, y compris la Bulgarie, déposèrent leur demande d'adhésion. Le Conseil européen de Madrid de décembre 1995 invita la Commission européenne à présenter devant le Conseil ses avis sur les demandes d'adhésion des pays associés de l'Europe centrale et orientale, accompagnés d'un rapport sur les effets de l'élargissement sur les politiques et le budget de la Communauté. Au mois de juillet 1997, la Commission européenne répondit par l'introduction devant le Conseil et le Parlement européen d'un ensemble de propositions, nommé Agenda 2000. La Commission européenne proposa une stratégie renforcée pour la préparation de tous les pays candidats sans considération du moment exact de début des négociations avec chacun d'entre eux. La stratégie renforcée ajouta 2 nouveaux éléments à la stratégie d'Essen – le **Partenariat pour l'adhésion** ainsi qu'un support financier renforcé au cours de la période de pré-adhésion. Le document nommé Partenariat pour l'adhésion représente un cadre uni pour toutes les formes de coopération technique et financière du processus de préparation d'adhésion des pays candidats. Le partenariat pour l'adhésion comporte des engagements précis de la part du pays candidat visant la démocratie, la stabilité macro-économique, la restructuration économique, la sécurité nucléaire ainsi que l'adoption de *l'acquis communautaire*. Comme chacun des pays candidats, la Bulgarie avait préparé, en annexe au Partenariat pour l'adhésion, son Programme national pour la transposition de l'acquis communautaire en droit interne.

Selon la décision du Conseil européen de décembre 1997, le processus de négociation d'adhésion commença au printemps 1998 lors de conférences bilatérales intergouvernementales avec Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République Tchèque et la Slovaquie.

En même temps, la revue analytique de la législation (screening) accéléra le processus de préparation pour les négociations avec la Bulgarie, faisant de même avec la Roumanie, la Slovaquie, la Lituanie et la Lettonie.

Les relations bilatérales entre la Bulgarie et l'UE entrèrent dans une nouvelle phase après le Conseil européen d'Helsinki des 10 et 11 décembre 1999 quand la Bulgarie fut invitée à titre officiel à entamer des négociations d'adhésion à l'Union européenne.

A la base des résultats atteints et des conclusions de la Conférence intergouvernementale sur l'adhésion de la République de Bulgarie à l'Union européenne, au niveau des ministres des affaires étrangères, du 15 juin 2004 à Luxembourg, **le Conseil européen de Bruxelles des 17 et 18 juin 2004, nota avec une grande satisfaction que tous les chapitres des négociations avec la Bulgarie étaient clôturés.**

C'est une confirmation de fait de l'accomplissement réussi du calendrier approuvé par le Conseil européen pour une conclusion finale des négociations avec la Bulgarie en 2004 et une importante condition préalable pour **respecter janvier 2007** comme date d'entrée de la Bulgarie, but commun d'une Union européenne de 25 membres.

La Bulgarie a conclu les négociations dans les mêmes conditions que les 10 pays qui entrèrent en 2004, y compris les aspects financiers – une confirmation du fait que la Bulgarie fait partie

du cinquième élargissement de l'Union européenne sur la base des principes communs et de l'évaluation de ses propres mérites.

Dans le Rapport régulier 2004 sur les progrès réalisés par la Bulgarie sur la voie de l'adhésion, la Commission européenne conclut:

«De manière générale, la Bulgarie respecte les engagements qu'elle a pris au cours des négociations, bien que des retards aient été observés dans des secteurs particuliers.

Compte tenu des progrès accomplis depuis la publication de l'avis, du niveau atteint à ce jour en termes d'alignement législatif et de capacités administratives, des résultats obtenus dans la mise en œuvre des engagements pris durant les négociations et des travaux préparatoires actuellement menés, la Commission estime que la Bulgarie devrait être en mesure d'assumer les obligations découlant de l'adhésion selon le calendrier prévu. »

Sur la base des constatations du Rapport régulier, le Conseil européen du mois de décembre serait en mesure d'atteindre un accord politique sur la conclusion des négociations avec la Bulgarie ainsi que de définir la date de signature du Traité de l'adhésion. La partie bulgare espère signer le Traité le plutôt possible au printemps 2005.

Maintenant toutes les institutions bulgares concernées sont concentrées sur le respect des engagements pris au cours des négociations pendant la période de suivi jusqu'à la date de l'adhésion de fait.

La 39^{ème} Assemblée nationale fait progresser les travaux législatifs de façon régulière et avec des résultats satisfaisants quant à l'adaptation en cours à l'acquis communautaire. Elle s'est ainsi réunie en sessions extraordinaires afin d'accélérer l'adoption de toutes les lois relatives à l'intégration européenne.

Mécanisme institutionnel dans le cadre du pouvoir législatif

D'une part, la nécessité d'un engagement plus étroit de l'Assemblée nationale dans le processus d'intégration européenne est liée au fait que l'un des critères de base pour l'adhésion de la Bulgarie à l'UE est l'harmonisation de la législation nationale avec l'acquis communautaire. D'autre part, le besoin apparaît d'une structure spécialisée, effectuant un contrôle parlementaire efficace sur le processus d'adhésion. Ainsi au sein de la 38^{ème} Assemblée fut créée une commission parlementaire spécialisée, notamment le **Conseil d'intégration européenne** – (JO numéro 17 de 2000). De par sa nature, il est analogue aux structures fonctionnant dans les organes législatifs des pays membres et candidats à l'UE. Ce Conseil est composé par un président, un vice-président, et trois parlementaires de chaque groupe politique représenté à l'Assemblée nationale ainsi que des membres du bureau du Comité parlementaire mixte Bulgarie–Union européenne, c'est-à-dire, tous les groupes politiques sans refléter l'équilibre réel des forces politiques au sein du Parlement. Cette idée de construction du Conseil ainsi que le refus du principe du quota dans la représentation de la part de la majorité avaient été considéré comme une expression du consensus national sur la question de l'intégration européenne ainsi que la marque de son orientation vers une prise de décision basée sur un consensus absolu ou bien constructif sur la matière concrète liée aux négociations d'adhésion.

Lors de la 39^{ème} Assemblée nationale, cette structure parlementaire pris le nom de **Commission de l'intégration européenne**. La Commission de l'intégration européenne est composé de 26 députés selon la répartition politique au sein de la 39-ème Assemblée nationale, avec un président de la majorité et trois vice-présidents des autres groupes

politiques.

L'organisation et les fonctions de la Commission de l'intégration européenne sont définies dans le Règlement sur l'organisation et les activités de l'Assemblée nationale (ROAAN), ainsi que dans les Règles internes de la Commission, adoptées sur base de l'article 21, alinéa 2 du ROAAN.

La Commission de l'intégration européenne prend part dans la prise de décision concernant la politique d'intégration européenne de la République de Bulgarie et contribue à sa réalisation. En effet, les fonctions principales de la Commission concernent deux domaines: le travail législatif et l'exercice d'un contrôle parlementaire de la part de la Commission à l'égard du Ministre des affaires européennes, lui-même responsable principal pour les négociations, ainsi qu'à l'égard des ministres sectoriels selon les chapitres négociés, et sur le déroulement des négociations d'adhésion de même que sur d'autres questions concernant l'intégration de la Bulgarie à l'Union européenne.

Dans le cadre de son activité législative la Commission de l'intégration européenne donne des avis motivés sur la correspondance avec l'acquis communautaire **de tous les projets de loi déposés au Parlement** qui selon les engagements pris par la République de Bulgarie au cours des négociations d'adhésion doivent introduire les exigences du droit communautaire dans la législation nationale. Il faudrait noter que la Commission de l'intégration européenne est auxiliaire par rapport aux autres commissions permanentes du Parlement; ses compétences étant concentrées sur l'analyse de la correspondance du projet de loi aux normes européennes et le degré de transposition de *l'acquis communautaire*.

La Commission de l'intégration européenne a une méthode de prise de décisions spécifique – avec l'unanimité de toutes les forces politiques représentées au Parlement, chacune d'entre elles ayant droit à une voix. Cette méthode reflète le consensus politique existant sur l'intégration européenne de la Bulgarie. Elle fait preuve de l'effort de l'Assemblée nationale bulgare de créer une structure dont le travail serait basé sur l'accord commun de toutes les forces parlementaires, fortifiant ainsi le rôle de l'Assemblée nationale dans la voie d'assurer un support public pour le processus d'adhésion européenne. D'autre part, la prise de décisions par consensus garantit l'engagement de tous les partis représentés au Parlement et contribue à assurer une continuité à l'égard du processus d'intégration européenne. Le Règlement sur l'organisation et les activités de l'Assemblée nationale prévoit que dans le cas de manque d'unanimité au sein de la Commission de l'intégration européenne, le projet de loi est renvoyé pour discussion dans la commission « de fond » ou bien dans la salle plénière.

Le contrôle parlementaire, effectué sur le processus des négociations d'adhésion menées par le gouvernement bulgare, est le deuxième champ d'action de la Commission de l'intégration européenne. Ce contrôle est réalisé à l'aide d'auditions parlementaires régulières du responsable principal pour les négociations avec l'UE qui est aussi ministre des affaires européennes. Ces auditions permettent de présenter l'information actuelle sur le déroulement des négociations, d'effectuer une coordination entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif ainsi que de présenter aux parlementaires les priorités législatives découlant du processus d'adhésion. Parallèlement, la Commission de l'intégration européenne fait des auditions de ministres responsables de chapitres correspondants des négociations, ainsi que sur l'adoption de stratégies et d'autres documents concernant les critères de Copenhague.

La Commission de l'intégration européenne peut organiser des réunions conjointes avec d'autres commissions soit permanentes ou ad hoc au sein du Parlement, sur des sujets d'intérêt commun.

La présidence de la Commission a le droit d'inviter à ses réunions des citoyens, des représentants d'organisations non gouvernementales, des personnes juridiques ayant rapport

avec la matière discutée aux réunions.

Un volet très important des activités de la Commission de l'intégration européenne est la coopération internationale: avec le Parlement européen, la Commission européenne, ainsi qu'avec des représentants d'autres institutions européennes, avec des parlementaires des parlements nationaux des pays membres et des pays candidats, avec les représentants de la Délégation de la Commission européenne en Bulgarie, ainsi qu'avec les ambassadeurs des pays membres et candidats de l'UE.

Le rôle de l'Assemblée nationale dans le processus d'intégration européenne ne se limite pas aux activités de la Commission. La participation active des parlements des pays d'Europe centrale et orientale a une importance décisive dans le processus de leur intégration européenne. Les parlements nationaux des pays candidats doivent jouer un rôle actif pendant leur période de pré-adhésion et d'adhésion.

Le Parlement bulgare est en mesure d'influencer ce processus par l'exercice de contrôle parlementaire sur les membres du Gouvernement en fonction des négociations de l'adhésion de la Bulgarie à l'UE; avec la participation de la présidence du parlement aux forums des présidents des parlements nationaux des pays membres de l'UE, des pays candidats et du Parlement européen; à moyen d'entretiens à plusieurs niveaux avec des représentants des institutions européennes, des pays membres de l'UE et des pays candidats.

Une autre forme de participation active de l'Assemblée nationale dans le processus d'intégration européenne de la Bulgarie est le **Comité mixte parlementaire Bulgarie – UE**, créé par l'Accord européen d'Association.

En tant qu'organe représentatif et porteur du débat démocratique, l'Assemblée nationale a contribué à l'adoption des décisions les plus importantes concernant l'adhésion de la Bulgarie à l'UE.

La Grande Assemblée nationale adopta le 22 décembre 1990 une décision, par laquelle elle avait exprimé le désir de la Bulgarie de devenir membre de plein droit des Communautés européennes et avait autorisé le gouvernement d'entreprendre les pas nécessaires vers la réalisation de ce but. Même à cette étape assez précoce, la Grande Assemblée nationale exigea de ses commissions permanentes de prendre en considération les normes européennes en vue de l'harmonisation des actes bulgares à l'acquis communautaire.

Par décision du 14 décembre 1995, l'Assemblée nationale donna son soutien à la demande d'adhésion de la Bulgarie à l'UE.

L'Assemblée nationale avait exprimé toujours son attitude positive à l'égard du processus des négociations avec la prise de plusieurs décisions aux moments cruciaux dans les relations entre la Bulgarie et l'Union européenne.

Concernant la nature juridique des actes du Parlement, il faut noter que les décisions sont des actes juridiques non normatifs. Le Parlement adopte des décisions résultant de l'exercice d'un contrôle parlementaire ainsi qu'en fonction de l'exercice de ses compétences constitutionnelles. Les décisions concernant l'intégration européenne sont adoptées après discussion au Parlement sur des sujets importants, reliés à ce processus et d'une importance nationale. Ces décisions de caractère politique contiennent notamment la position politique de l'Assemblée nationale à l'égard de la politique menée par le gouvernement pour l'adhésion de la Bulgarie à l'UE. Ces décisions ne sont pas impératives pour les organes de l'exécutif mais leurs constatations politiques et les évaluations qu'elles comportent ont un effet indirect sur la politique gouvernementale. Ainsi l'Assemblée nationale est en position de stimuler la prise de mesures adéquates de la part du Gouvernement et des ministres.

A titre d'exemple on pourrait mentionner la Décision de la 39^{-ème} assemblée nationale, adoptée le 19 décembre 2001 après discussions concernant les conclusions du Conseil européen de Laeken qui ne comportaient pas le nom de la Bulgarie entre les pays candidats prêts à l'adhésion en 2004.

La décision de l'Assemblée nationale exprima clairement la volonté d'accélérer les négociations, en initiant l'élaboration de la part du Conseil des ministres d'une *stratégie pour l'accélération du rythme des négociations d'adhésion de la Bulgarie à l'UE* et sa déposition au Parlement. En résultat, la Stratégie, accompagnée d'un plan d'action avait été discutée dans la salle plénière, qui adopta une décision en faveur des principes mentionnés et des objectifs à atteindre, notamment la conclusion des négociations avec l'Union européenne à la fin de 2003. La décision obligea aussi le Conseil des ministres d'informer régulièrement l'Assemblée nationale pour l'accomplissement des mesures prévues par la Stratégie.

Une forme importante de participation de l'Assemblée nationale dans le processus d'intégration européenne est le **Comité parlementaire mixte Bulgarie - UE** créé selon l'article 5 de l'Accord européen d'association et par la résolution du Parlement européen et la décision de l'Assemblée nationale du 17 février 1995 en tant qu'un organe de dialogue politique entre la Bulgarie et l'Union européenne.

L'objet des activités de ce comité est concentré sur tous les aspects des relations entre la République de Bulgarie et l'Union européenne et plus spécialement, la mise en œuvre de l'Accord européen d'association.

Le Comité parlementaire mixte représente un moyen de stimuler les contacts et les discussions entre le Parlement européen et l'Assemblée nationale de Bulgarie. Il est composé d'un nombre égal d'élus du Parlement européen et de l'Assemblée nationale bulgare et il est co-présidé par les présidents respectifs des deux délégations, assistés par leurs vice-présidents. Depuis sa réunion constitutive en septembre 1995, le Comité mixte a déjà eu 18 sessions, où il a adopté des déclarations et recommandations adressées au Parlement européen et à l'Assemblée nationale, au Gouvernement bulgare, au Conseil européen et à la Commission européenne. Chaque déclaration ainsi que les recommandations sont considérées comme adoptées après avoir obtenu la majorité des voix des membres des deux délégations - du Parlement européen et de l'Assemblée nationale.

Le fait d'avoir un caractère purement politique et non obligatoire pour les organes de l'exécutif en Bulgarie n'empêche pas que la déclaration et les recommandations de chaque session soient une indication claire des progrès de notre pays dans sa préparation d'adhésion ainsi que des insuffisances et des questions à résoudre. Dans plusieurs cas, une partie des recommandations peuvent influencer sur les actes du Parlement européen qui concernent l'élargissement de l'Union européenne. Les documents finaux font le point sur les constatations faites au cours de la session et estiment tous les sujets sur l'agenda concret.

Conclusion

Je voudrais attirer votre attention sur le fait que la Bulgarie est fortement en faveur de la perspective européenne pour les pays de la région des Balkans occidentaux.

De plus, nous sommes convaincus que l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie à l'Union européenne en 2007 renforcera la perspective d'intégration des Balkans occidentaux dans les structures de l'Union européenne, en donnant ainsi une nouvelle logique géographique et un nouvel élan au processus d'élargissement.

En tant que pays ayant conclu des négociations d'adhésion à l'Union européenne, la Bulgarie avait exprimé à plusieurs reprises son désir et sa volonté de donner une dimension réelle à notre coopération avec les pays de la région concernant l'intégration européenne. Nous avons déjà fait des pas réels dans cette direction.