

Luxembourg, le 13 décembre 1997

Conseil Européen de Luxembourg

12 et 13 décembre 1997

Conclusions de la Présidence

Introduction

Le Conseil européen de Luxembourg des 12 et 13 décembre 1997 constitue un jalon historique pour l'avenir de l'Union et de l'Europe toute entière. Le lancement du processus d'élargissement inaugure une nouvelle ère en mettant définitivement fin aux divisions du passé. Le prolongement, à l'échelle du continent, du modèle d'intégration européenne est un gage de stabilité et de prospérité pour l'avenir.

Parallèlement au lancement du processus d'élargissement, le Conseil européen a entamé une réflexion d'ensemble sur le développement de l'Union et de ses politiques afin de rechercher des réponses adaptées aux défis qui se dessinent au-delà de l'an 2000. Ainsi, l'Union pourra aborder le prochain siècle et faire face à l'élargissement sur la base d'une vision claire et cohérente.

Le Conseil européen a adopté une résolution sur la coordination des politiques économiques qui assure le parachèvement des préparatifs pour la troisième phase de l'Union économique et monétaire. Par ailleurs, il a constaté avec satisfaction que le dispositif pour une action de l'Union en faveur de l'emploi est maintenant en place.

Les travaux du Conseil européen ont débuté par un échange de vues avec M. José María GIL-ROBLES, Président du Parlement européen, sur les principaux thèmes en discussion.

Une réunion a aussi eu lieu avec les Chefs d'Etat ou de Gouvernement et les Ministres des Affaires étrangères des pays associés d'Europe centrale et orientale et de Chypre. Cette réunion était consacrée au lancement de l'ensemble du processus d'élargissement de l'Union.

L'ELARGISSEMENT DE L'UNION EUROPEENNE

1. Le Conseil européen à Luxembourg a pris les décisions nécessaires pour lancer l'ensemble du processus d'élargissement.
2. L'objectif des prochaines années est de mettre les Etats candidats en mesure d'adhérer à l'Union et de préparer celle-ci à son élargissement dans de bonnes conditions. Cet élargissement est un processus global, inclusif et évolutif, qui se déroulera par étapes, selon des rythmes propres à chaque Etat candidat en fonction de son degré de préparation.
3. L'élargissement de l'Union nécessite au préalable un renforcement et une amélioration du fonctionnement des institutions conformément aux dispositions du traité d'Amsterdam sur les institutions.

La Conférence européenne

4. Le Conseil européen a décidé de mettre en place une Conférence européenne qui rassemblera les Etats membres de l'Union européenne et les Etats européens ayant vocation à y adhérer et partageant ses valeurs et objectifs internes et externes.
5. Les membres de la Conférence devront partager un engagement mutuel en faveur de la paix, de la sécurité et des relations de bon voisinage, du respect de la souveraineté, des principes sur lesquels se fonde l'Union européenne, de l'intégrité et de l'inviolabilité des frontières extérieures et des principes du droit international ainsi qu'un engagement de régler les différends territoriaux par des moyens pacifiques, en particulier via la juridiction de la Cour internationale de Justice de La Haye. Les pays qui souscrivent à ces principes et respectent le droit de chaque pays européen qui remplit les critères fixés à accéder à l'Union européenne et qui partagent l'engagement de l'Union en faveur de la construction d'une Europe affranchie des divisions et des difficultés du passé seront invités à participer à la Conférence.
6. Les Etats qui accepteront les critères et qui souscriront aux principes exposés ci-dessus sont appelés à participer à cette Conférence. L'offre de l'UE s'adresse dans un premier temps à Chypre, aux Etats candidats de l'Europe centrale et orientale et à la Turquie.
7. La Conférence européenne sera une enceinte multilatérale de consultation politique qui aura pour objet de traiter des questions d'intérêt général pour les participants afin de développer et d'intensifier leur coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité, de la justice et des affaires intérieures, ainsi que dans d'autres domaines d'intérêt commun notamment en matière économique et de coopération régionale.
8. La Présidence de la Conférence sera assurée par l'Etat qui préside le Conseil de l'Union européenne. A l'invitation de la Présidence, la Conférence se réunira une fois par an au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement et du Président de la Commission et une fois par an au niveau des Ministres des Affaires étrangères.
9. La Conférence tiendra sa première réunion en mars 1998 à Londres.

Le processus d'adhésion et de négociation

10. Le Conseil européen a procédé à l'examen de la situation actuelle de chacun des onze Etats candidats sur la base des avis de la Commission et du rapport de la Présidence du Conseil. A la lumière de cet examen, il a décidé de lancer un processus d'adhésion englobant les dix Etats candidats d'Europe centrale et orientale et Chypre. Ce processus d'adhésion s'insère dans le cadre de la mise en oeuvre de l'article O du traité sur l'Union européenne. Le Conseil européen rappelle que tous ces Etats sont appelés à adhérer à l'Union européenne sur la base des mêmes critères et qu'ils participent aux mêmes conditions au processus d'adhésion. Ce processus - de nature évolutive et inclusive - comporte les éléments décrits ci-après.

a. Le dispositif d'encadrement

11. Le processus d'adhésion sera lancé le 30 mars 1998 par une réunion des Ministres des Affaires étrangères des quinze Etats membres de l'Union européenne, des dix Etats candidats de l'Europe centrale et orientale et de Chypre à travers l'établissement d'un dispositif d'encadrement unique pour ces Etats candidats.
12. En tant que de besoin, les Ministres des Affaires étrangères des quinze Etats membres de l'Union européenne rencontreront leurs homologues des dix Etats candidats d'Europe centrale et orientale et de Chypre. En tenant compte des expériences du dialogue structuré, des réunions ministérielles techniques pourront également être envisagées.

b. La stratégie de pré-adhésion renforcée

13. La stratégie de pré-adhésion renforcée a pour objectif de mettre tous les Etats candidats d'Europe centrale et orientale en mesure de devenir, à terme, membres de l'Union européenne et, à cette fin, de s'aligner le plus possible sur l'acquis de l'Union dès avant l'adhésion. Avec les Accords européens qui demeurent la base des relations de l'Union européenne avec ces Etats, cette stratégie s'articule autour des partenariats pour l'adhésion et du renforcement de l'aide pré-adhésion. Elle sera accompagnée de l'examen analytique de l'acquis de l'Union pour chaque Etat candidat pris individuellement.

i) Partenariats pour l'adhésion

14. Le partenariat pour l'adhésion est un nouvel instrument qui constitue l'axe essentiel de la stratégie de pré-adhésion renforcée en mobilisant toutes les formes d'assistance aux Etats candidats d'Europe centrale et orientale dans un cadre unique.
15. Ce cadre unique regroupera pour chaque candidat d'une manière détaillée, d'une part, les priorités à suivre au niveau de la reprise de l'acquis de l'Union et, d'autre part, les moyens financiers, notamment PHARE, disponibles à cet effet. Dans ce contexte, les interventions financières seraient liées aux progrès des Etats candidats et, sur un plan plus spécifique, au respect de la programmation pour la reprise de l'acquis.
16. Le Conseil décidera à l'unanimité de l'établissement d'un système de partenariats en tant qu'élément-clef de la stratégie de pré-adhésion. Sur cette base, il décidera ensuite, à la majorité qualifiée et au plus tard le 15 mars 1998, des principes, des priorités, des objectifs intermédiaires, des adaptations significatives, ainsi que des conditionnalités contenues dans chaque partenariat individuel. Lorsqu'un élément essentiel pour la poursuite de l'assistance pré-adhésion fait défaut dans un Etat candidat, le Conseil prend, selon les mêmes modalités, les mesures appropriées.

ii) Renforcement de l'aide pré-adhésion

17. L'aide pré-adhésion sera substantiellement augmentée et, en complément du programme PHARE déjà réorienté sur les priorités liées à l'adhésion, comprendra à partir de l'an 2000 des aides pour l'agriculture et un instrument structurel qui privilégiera des actions similaires à celles du Fonds de cohésion.

Le soutien financier aux Etats participant au processus d'élargissement sera fondé, dans la répartition de l'aide, sur le principe de l'égalité de traitement, indépendamment de la date de l'adhésion, une attention particulière étant accordée aux Etats qui en ont le plus besoin. A cet égard, le Conseil européen se félicite de ce que la Commission envisage la création d'un mécanisme de rattrapage.

18. Sans préjudice des décisions relatives aux perspectives financières 2000 - 2006, le programme PHARE sera axé sur la perspective de l'adhésion en se fixant deux objectifs prioritaires, à savoir le renforcement de la capacité administrative et judiciaire (environ 30 % de l'enveloppe) et des investissements liés à la reprise et l'application de l'acquis (environ 70 %).
19. Certains programmes communautaires (comme, par exemple, en matière d'éducation, de formation et de recherche) seront ouverts aux Etats candidats, ce qui leur permettra de se familiariser avec les politiques et méthodes de travail de l'Union. Une telle participation devra se décider au cas par cas, chaque Etat candidat devant apporter une contribution financière propre qui augmentera progressivement. PHARE pourra continuer à prendre en charge, en cas de besoin, une partie du financement de la contribution nationale des Etats candidats. Ce financement devrait rester de l'ordre de 10 % de l'enveloppe PHARE, hors participation au programme-cadre de recherche et développement.
20. Les Etats candidats devraient pouvoir participer, en qualité d'observateurs et pour les points qui les concernent, aux comités chargés du suivi des programmes auxquels ils contribuent financièrement, selon des modalités précises et adaptées au cas d'espèce.
21. Les Etats candidats pourront participer à des agences communautaires, sur décision à prendre au cas par cas.
22. Une stratégie de pré-adhésion particulière pour Chypre sera fondée sur :
- la participation à certaines actions ciblées, en particulier dans les domaines du renforcement de la capacité administrative et juridictionnelle ainsi que dans le domaine de la justice et des affaires intérieures ;
 - la participation à certains programmes et à certaines agences communautaires (à l'instar de l'approche suivie pour les autres Etats candidats) ;
 - l'utilisation de l'assistance technique offerte par TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office).

c. Les avis de la Commission et les négociations d'adhésion

23. Les avis de la Commission sur les Etats candidats constituent une bonne analyse d'ensemble de la situation de chaque Etat candidat à la lumière des critères d'adhésion fixés par le Conseil européen de Copenhague. La perspective d'adhésion représente une incitation unique à l'égard des candidats en vue d'accélérer la mise en oeuvre de politiques conformes à l'acquis de l'Union. La transposition de l'acquis de l'Union sur le plan législatif est un élément nécessaire mais non suffisant, car il conviendra également d'en assurer l'application effective.
24. Le Conseil européen a relevé le lien existant entre la mise à niveau continue des Etats candidats dans les politiques sectorielles, notamment le marché intérieur et les politiques connexes, et le fonctionnement harmonieux des politiques communautaires après l'adhésion.
25. Le respect des critères politiques de Copenhague constitue un préalable à l'ouverture de toute négociation d'adhésion. Les critères économiques et la capacité à assumer les obligations qui découlent de l'adhésion ont été et doivent être appréciés d'une manière prospective et dynamique.
26. La décision d'engager des négociations n'implique pas que celles-ci aboutiront en même temps. Leur conclusion et l'adhésion subséquente des différents Etats candidats dépendront du respect par chacun d'entre eux des critères de Copenhague et de la capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres.
27. Le Conseil européen décide de convoquer au printemps 1998 des conférences intergouvernementales bilatérales pour commencer les négociations avec Chypre, la Hongrie, la Pologne, l'Estonie, la République Tchèque et la Slovénie sur les conditions de leur admission dans l'Union et les adaptations des traités que cette admission entraîne. Ces négociations seront fondées sur le cadre général de négociation dont le Conseil a pris acte le 8 décembre 1997.

Parallèlement, la préparation des négociations avec la Roumanie, la Slovaquie, la Lettonie, la Lituanie et la Bulgarie sera accélérée en particulier par le biais d'un examen analytique de l'acquis de l'Union. Cette préparation pourra aussi être abordée lors de réunions bilatérales au niveau ministériel avec les Etats membres de l'Union.

28. L'adhésion de Chypre devrait bénéficier à toutes les communautés et concourir à la paix civile et à la réconciliation. Les négociations d'adhésion contribueront de manière positive à la recherche d'une solution politique au problème chypriote à travers des pourparlers sous l'égide des Nations Unies qui doivent se poursuivre en vue de la création d'une fédération bi-communautaire et bi-zonale. Dans ce contexte, le Conseil européen demande que la volonté du gouvernement de Chypre d'inclure des représentants de la communauté chypriote turque dans la délégation pour les négociations d'adhésion soit suivie d'effet. Afin que cette demande soit suivie d'effet, les contacts nécessaires seront entrepris par la Présidence et la Commission.

d. Procédure de suivi

29. L'examen des progrès accomplis par chaque Etat candidat de l'Europe centrale et orientale sur la voie de l'adhésion au regard des critères de Copenhague, et en particulier du rythme de reprise de l'acquis de l'Union, fera l'objet pour chacun d'eux de rapports réguliers de la Commission au Conseil, accompagnés le cas échéant de recommandations pour l'ouverture de conférences intergouvernementales bilatérales, et ce, dès la fin de l'année 1998. Préalablement à ces rapports, la mise en oeuvre des Partenariats pour l'adhésion et l'état de reprise de l'acquis seront examinés avec chaque Etat candidat dans le cadre des instances des Accords européens. Les rapports de la Commission serviront de base pour prendre dans le cadre du Conseil les décisions nécessaires sur la conduite ou l'extension des négociations d'adhésion à d'autres candidats. Dans ce contexte, la Commission continuera à suivre la méthode retenue par l'Agenda 2000 dans l'évaluation de la capacité des Etats candidats de remplir les critères économiques et d'assumer les obligations qui découlent de l'adhésion.
30. Il conviendra de maintenir une approche dynamique dans l'évaluation des progrès faits par les Etats candidats dans le cadre des rapports réguliers que la Commission soumettra au Conseil.

Une stratégie européenne pour la Turquie

31. Le Conseil européen confirme l'éligibilité de la Turquie à l'adhésion à l'Union européenne. Elle sera jugée sur la base des mêmes critères que les autres Etats candidats. Les conditions politiques et économiques permettant d'envisager des négociations d'adhésion n'étant pas réunies, le Conseil européen considère qu'il importe toutefois de définir une stratégie pour préparer la Turquie à l'adhésion en la rapprochant de l'Union européenne dans tous les domaines.
32. Cette stratégie devrait consister en :
- un développement des potentialités de l'Accord d'Ankara;
 - un approfondissement de l'Union douanière;
 - une mise en oeuvre de la coopération financière;
 - un rapprochement des législations et la reprise de l'acquis de l'Union et
 - la participation, à décider au cas par cas, à certains programmes et à certaines agences par analogie à ce qui est prévu aux paragraphes 19 et 21.
33. La stratégie sera réexaminée par le Conseil d'association notamment sur la base de l'Article 28 de l'Accord d'association à la lumière des critères de Copenhague et de la position adoptée par le Conseil le 29 avril 1997.
34. En outre, la participation à la Conférence européenne permettra aux Etats membres de l'Union européenne et à la Turquie de renforcer leur dialogue et leur coopération dans des domaines d'intérêt commun.

35. Le Conseil européen rappelle que le renforcement des liens de la Turquie avec l'Union européenne est aussi fonction de la poursuite des réformes politiques et économiques que cet Etat a engagées, notamment dans l'alignement des normes et des pratiques en matière de droits de l'homme sur celles en vigueur dans l'Union européenne ; du respect des minorités et de leur protection ; de l'établissement de relations satisfaisantes et stables entre la Grèce et la Turquie; du règlement des différends, notamment par la voie judiciaire, en particulier via la Cour Internationale de Justice; ainsi que de l'appui aux négociations menées sous l'égide de l'ONU en vue de parvenir à un règlement politique à Chypre sur la base des Résolutions pertinentes du Conseil de Sécurité des Nations Unies.
36. Le Conseil européen fait siennes les orientations dégagées lors du Conseil Affaires générales du 24 novembre 1997 sur l'avenir des relations entre l'Union et la Turquie et invite la Commission à faire des propositions appropriées.

L'EVOLUTION DES POLITIQUES DE L'UNION : AGENDA 2000

37. Le Conseil européen a salué la communication de la Commission sur l'Agenda 2000 relative au développement des politiques de l'Union et au futur cadre financier. Il confirme la nécessité de s'assurer, préalablement à l'élargissement, que l'Union est en mesure d'y faire face dans les meilleures conditions en apportant à ses politiques et à leur financement les adaptations jugées nécessaires en tenant compte du fait qu'un cadre financier pour les politiques de l'Union est indispensable. L'impératif de discipline budgétaire et d'efficacité de la dépense doit prévaloir au niveau de l'Union comme il prévaut au niveau des Etats membres.
38. Le Conseil européen considère que les propositions de la Commission contenues dans l'Agenda 2000 constituent une bonne base de travail pour la poursuite des négociations en vue d'un accord sur les politiques de l'Union et le cadre financier. Il invite la Commission à présenter ses propositions sur l'ensemble de ces questions dans les meilleurs délais à la lumière des premières discussions et des présentes orientations. Le Conseil européen prend note de l'intention de la Commission de présenter son rapport sur le fonctionnement du système de ressources propres au plus tard à l'automne 1998.
39. Il importe, pour des raisons de transparence, d'opérer une distinction claire dans la présentation et la mise en oeuvre du futur cadre financier entre les dépenses se rapportant à l'Union dans sa composition actuelle et celles réservées aux futurs adhérents au titre de l'aide pré-adhésion ou de l'adhésion.