

Le traité d'adhésion à l'Union européenne : architecture, logique et mutations



Alors que plusieurs États candidats progressent vers l'Union européenne, la perspective d'une adhésion accélérée, portée notamment par la candidature ukrainienne, pourrait **redéfinir les contours de la politique d'élargissement**.

Longtemps structurée autour d'une logique binaire fondée sur le mérite avant l'adhésion formelle...



...elle pourrait, sous la pression géopolitique, s'orienter vers une adhésion politique précédant l'intégration effective.



Or, la candidature ukrainienne concentre des interrogations aux réponses potentiellement inédites :

- Quelles périodes de transition prévoir pour un État au vaste secteur agricole, aux infrastructures à reconstruire et aux frontières encore incertaines ?
- Jusqu'où aller dans les dérogations sans altérer la cohérence du projet européen ?
- Peut-on accélérer l'adhésion à l'Union européenne en consacrant une simple appartenance politique, éventuellement réversible, sans pour autant décourager les nouveaux États membres de poursuivre l'adoption complète de l'acquis communautaire ?



Derrière cette tension géopolitique, une question centrale :

Que contient réellement (et que peut contenir) un traité d'adhésion ?

1

Une structure commune pour des situations plurielles

FONDEMENT JURIDIQUE



Article 49 du Traité sur l'Union européenne (TUE)

→ Tout État européen dont la demande d'adhésion est approuvée unanimement par les États membres et les institutions de l'Union en devient membre.



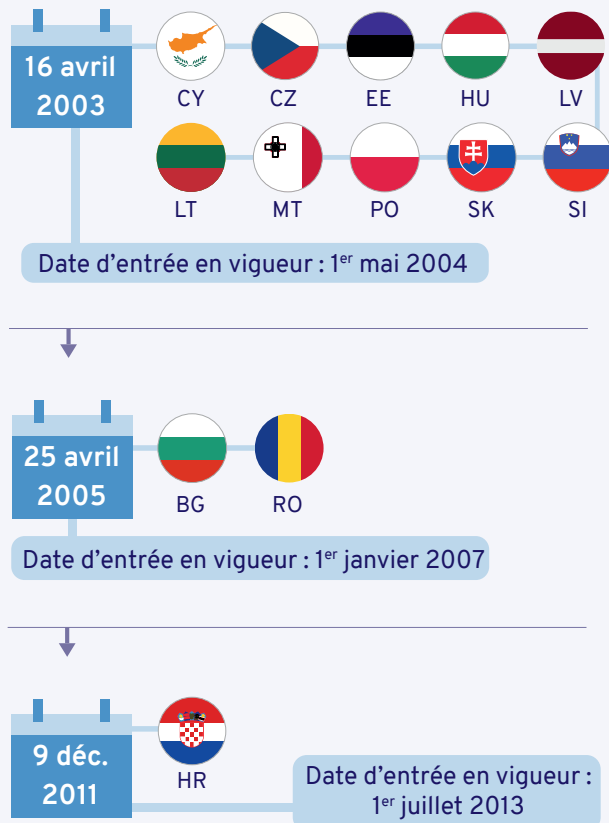
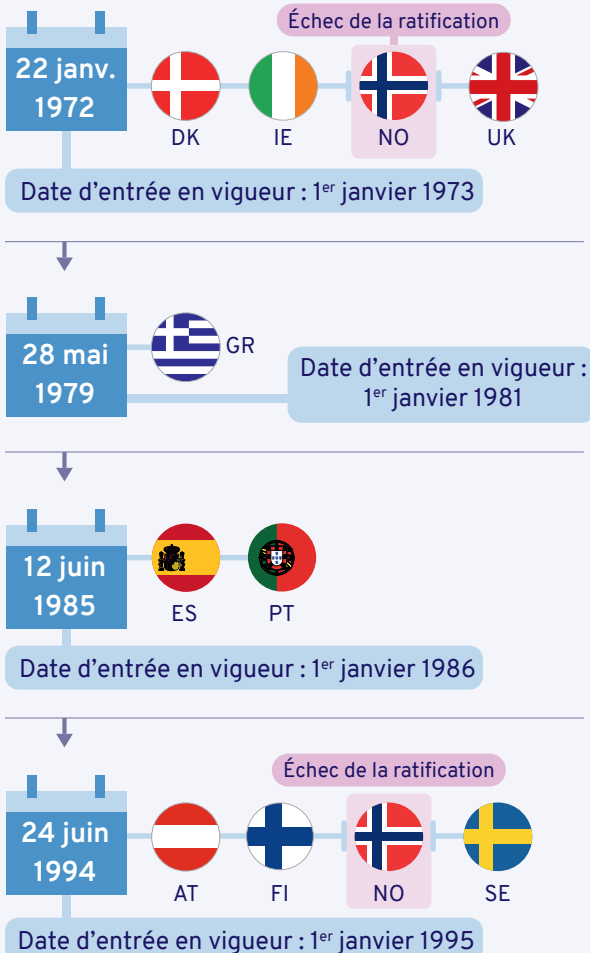
L'adhésion est formalisée par un traité fixant ses conditions « et les adaptations que cette admission entraîne en ce qui concerne les traités sur lesquels est fondée l'Union ».



Tous les éléments du traité d'adhésion (acte, annexes, protocoles, etc.) ont la **même valeur juridique que les traités fondateurs** – ils ne se contentent pas de s'y ajouter, ils les modifient et complètent.



Historique des traités d'adhésion¹



1 Traité d'adhésion

Très bref (entre 3 et 6 articles), il consacre l'adhésion du nouvel État membre, rappelant que celle-ci s'inscrit dans la réalisation des objectifs de l'UE et la création « d'une union sans cesse plus étroite entre les peuples européens ».



3 Annexes

De loin la partie la plus volumineuse du traité d'adhésion, dont elles font partie intégrante, elles assurent l'application technique du traité, et notamment des dispositions permanentes et temporaires.



4 Protocoles

Moins volumineux que les annexes, ils traitent de situations spécifiques liées à l'adhésion et peuvent prévoir des dérogations durables (par exemple des régimes particuliers en matière de pêche ou la reconnaissance de droits spécifiques à certaines populations).



5 Acte final

Instrument de clôture formelle, il récapitule l'ensemble des actes mentionnés et composant le traité d'adhésion, ainsi que les éventuels textes complémentaires (déclarations, échanges de lettres, etc.), et comprend les signatures.



2 Acte relatif aux conditions d'adhésion à l'Union européenne du nouvel État membre et aux adaptations des traités



Il s'agit du cœur du texte – autrefois très détaillé (plus de 400 articles pour l'Espagne et le Portugal), il est nettement plus concis depuis 2003 (environ 60 articles) – et précise les conditions de l'adhésion. Il comprend :

→ Les principes

Acceptation de l'acquis communautaire et modalités d'application des dispositions transitoires.



→ Les adaptations des traités

Ajustements institutionnels et champ d'application.



→ Les dispositions permanentes

Détaillées en annexe, elles traduisent les effets de l'adhésion dans chaque secteur – libre prestation de services, agriculture, pêche, etc.



→ Les dispositions temporaires

Partie la plus substantielle de l'acte : mesures transitoires et clauses de sauvegarde, adaptation progressive du cadre institutionnel et financier – notamment la fin des fonds de préadhésion et la mise en place d'aides temporaires.



→ Les dispositions relatives à la mise en œuvre de l'acte

Adaptation du traité en droit dérivé, assurant une transition douce – dont délais d'application de certains actes.



Structure stable depuis les premiers élargissements, mais aménagements variables selon les enjeux politiques et économiques

Le traité d'adhésion ne consacre pas une situation déjà harmonieuse : il organise au contraire les **ajustements nécessaires à l'intégration du nouvel État membre**, le plus souvent sous forme de périodes de transition. Son objectif est de permettre une adhésion maîtrisée, sous le contrôle des États membres et des institutions de l'Union, garants des traités et de leur esprit.



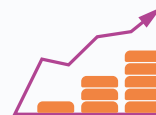
2

Dérogations : exception juridique, nécessité politique

PRINCIPE

→ Adhésion pleine et entière supposant la conformité immédiate et complète du nouvel État membre aux critères d'adhésion² :

- valeurs démocratiques et politiques partagées
- économie de marché viable et compétitive
- acceptation de l'acquis communautaire

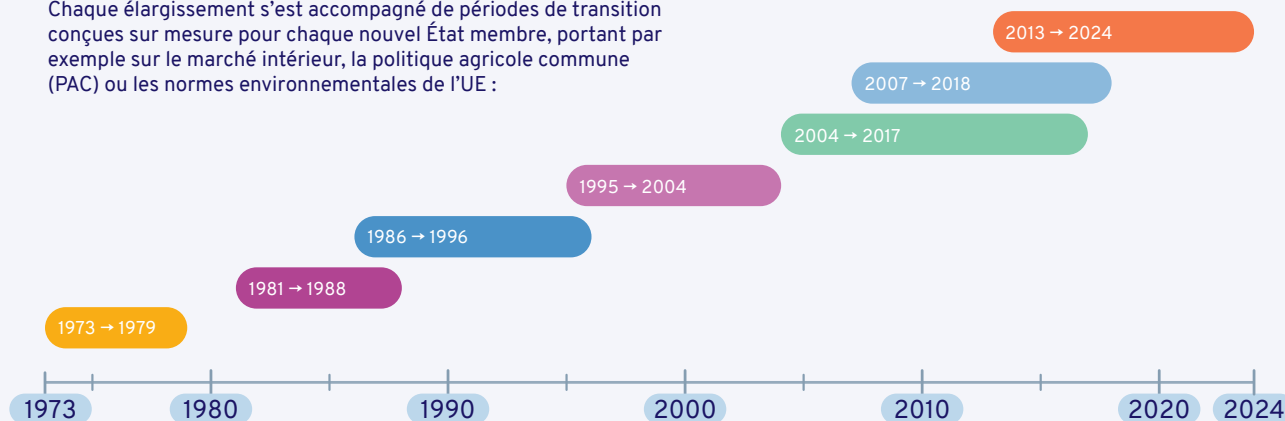


RÉALITÉ

→ Dérogations courantes, mais strictement encadrées, afin de permettre l'application progressive de l'acquis

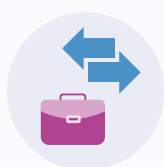


Chaque élargissement s'est accompagné de périodes de transition conçues sur mesure pour chaque nouvel État membre, portant par exemple sur le marché intérieur, la politique agricole commune (PAC) ou les normes environnementales de l'UE :



- Régime transitoire de contribution budgétaire
- Restrictions temporaires à la libre circulation des travailleurs grecs
- Restrictions temporaires à la libre circulation des travailleurs et des capitaux, intégration progressive à la PAC, etc.
- Ex. : dérogation transitoire à la PAC en faveur de certains petits producteurs agricoles autrichiens

- Ex. : dérogation en matière environnementale pour certaines grandes installations polonaises de combustion
- Ex. : dérogation en matière de traitement des eaux urbaines résiduaires en Roumanie
- Ex. : dérogation en matière de traitement des eaux urbaines résiduaires en Croatie



Les nouveaux États membres ont tout intérêt à demander (et, en contrepartie, à accepter – notamment en matière de libre circulation des travailleurs) de telles dérogations, afin de concilier adhésion rapide et capacité d'assimilation progressive de l'acquis.



Les traités d'adhésion prévoient également des mécanismes de réaction rapide en cas de déséquilibre : des clauses de sauvegarde permettent ainsi à la Commission, à la demande d'un État membre – nouveau ou non – ou de sa propre initiative, d'adopter, à titre exceptionnel et temporaire, des mesures correctrices destinées à prévenir ou à corriger les difficultés graves pouvant résulter de l'adhésion d'un nouvel État membre.



Certains élargissements ont également prévu des mécanismes spécifiques de suivi, comme le mécanisme de coopération et de vérification pour la Bulgarie et la Roumanie.

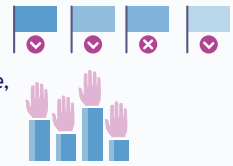


L'adhésion n'entraîne pas automatiquement l'adoption de l'euro ou l'entrée dans l'espace Schengen, qui obéissent à des conditions propres.

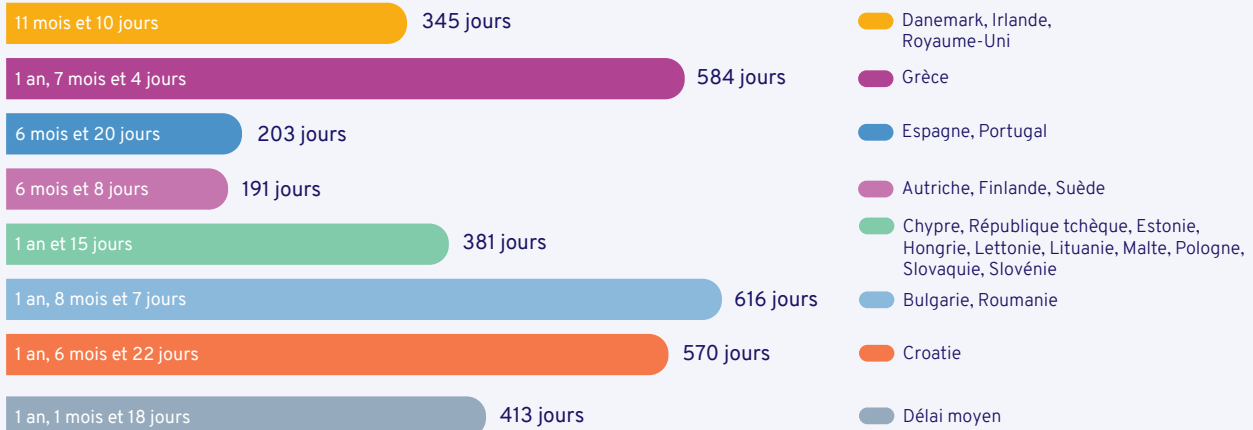
Tout traité d'adhésion doit être ratifié par les États contractants – États membres et État adhérent – « conformément à leurs règles constitutionnelles respectives » (article 49 TUE).

Test de réalité de l'élargissement

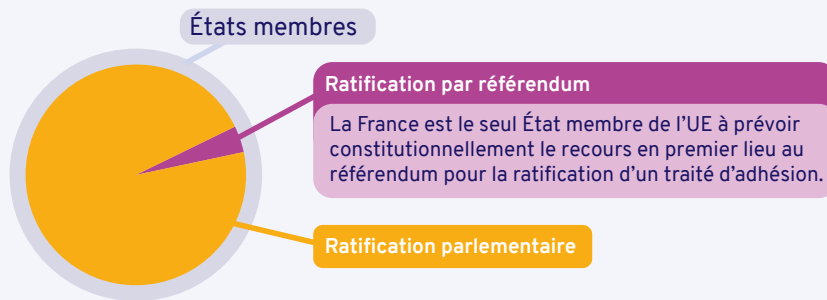
- l'absence de ratification par un seul État suffit à faire obstacle à l'adhésion.
- l'unanimité n'est pas une formalité juridique, mais une **épreuve politique cumulative**, exposée aux contraintes constitutionnelles, parlementaires et électorales nationales.



Le délai entre la signature du traité d'adhésion et son entrée en vigueur, révélateur de la complexité politique et institutionnelle de la ratification



Procédure nationale de ratification d'un traité d'adhésion : la centralité du Parlement

DK³PO⁴CZ⁵SI⁶

→ possibilité constitutionnelle de recourir à un référendum juridiquement contraignant en la matière, dans les limites fixées par le droit interne – hypothèse jamais réalisée en pratique pour un traité d'adhésion.

DE⁷AT⁸BE⁹IT¹⁰

→ interdiction constitutionnelle formelle de recourir au référendum en matière internationale.

Autres États membres → référendum possible, mais jamais juridiquement contraignant. Exemples :



2016



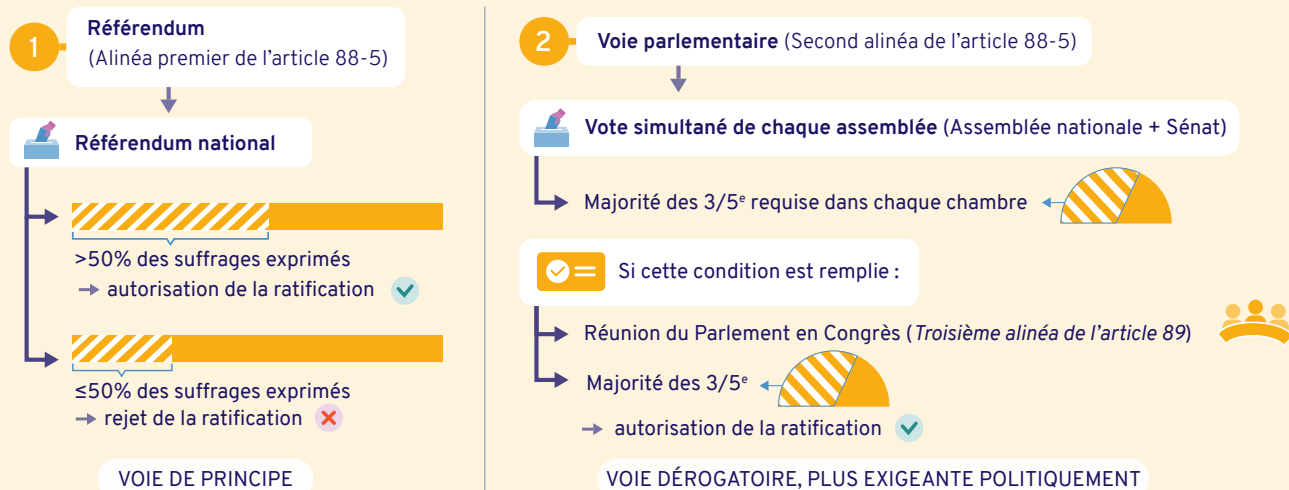
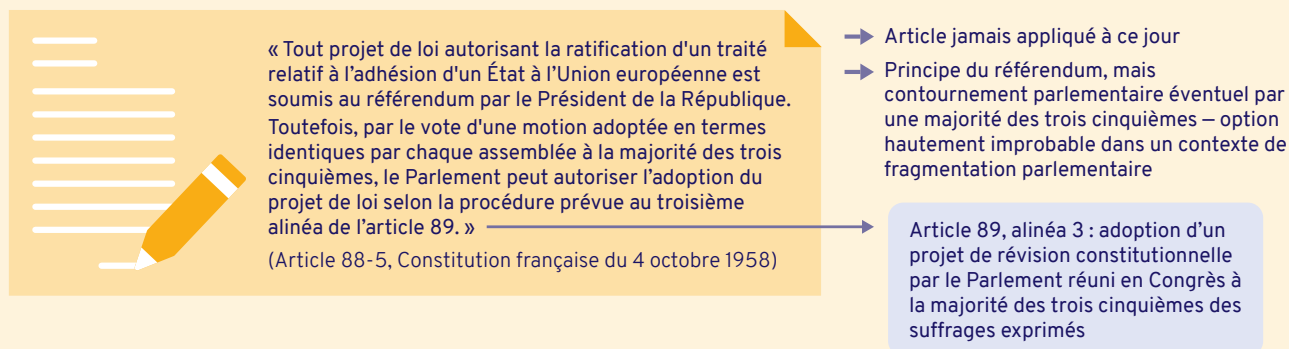
Référendum néerlandais sur l'accord d'association entre l'Union européenne et l'Ukraine



2025



Consultation nationale hongroise sur l'adhésion de l'Ukraine



Aucun État aspirant actuellement à l'adhésion n'impose constitutionnellement le recours obligatoire au référendum pour la ratification de son traité d'adhésion, sous réserve d'éventuelles révisions constitutionnelles préalables → ratification parlementaire

4

Vers une nouvelle génération de traités — ou une nouvelle catégorie d'État membre ?

Les périodes de transition deviendront le « principe » de cette « nouvelle génération de traités d'adhésion », après en avoir été l'exception¹¹.



Marta Kos,
commissaire à
l'élargissement



OBJECTIFS

- répondre à l'impératif géopolitique
- rassurer les États membres
- rassurer les opinions publiques

Une adhésion pleine et entière, mais progressive

- des périodes de transition étendues, en particulier pour l'accès au marché intérieur ou à la PAC
- des limitations institutionnelles temporaires, telles que la restriction du droit de vote au Conseil
- des clauses de sauvegarde renforcées, notamment en matière de démocratie et d'État de droit





La relance récente du processus d'élargissement doit beaucoup à la candidature ukrainienne. Paradoxalement, celle-ci pourrait aujourd'hui en bouleverser la logique.



Projets de plan de paix avec la Russie, soutenus par les États-Unis et l'UE
→ idée d'une adhésion de l'Ukraine au **1^{er} Janvier 2027**

Indépendamment du fond → irréaliste dans les circonstances actuelles au regard des délais de négociation et de ratification



Légèrement plus réaliste, mais sans précédent : un tel calendrier impliquerait de repenser radicalement le processus d'adhésion en donnant la priorité à sa portée politique et symbolique plus qu'à l'intégration réelle



- adhésion rapide, de façade
- application postérieure de l'acquis communautaire
- accès différé aux bénéfices de l'intégration



Or, peut-on dissocier adhésion politique et intégration pleine et entière ?
Une adhésion rapide peut-elle précéder une convergence plus lente ?

Au-delà du renversement du modèle d'adhésion actuel, en

- diluant la conditionnalité du processus
- intégrant un État membre insuffisamment préparé
- créant une appartenance de seconde classe

se pose la question de :

- la définition même de l'appartenance à l'UE
- la crédibilité de la politique d'élargissement
- sa puissance transformatrice



Pour éviter l'échec, une solution privilégiée :



statut spécial transitoire
→ ni simple candidature, ni adhésion

- intégration graduelle avec adhésion pleine et entière comme perspective finale selon les mérites de l'État candidat
- accès anticipé à certains bénéfices de l'adhésion : participation institutionnelle, politiques communes, fonds accrus, etc.



1. Traités d'adhésion, EUR-Lex.

2. Benjamin Couteau & Lukáš Macek, *Élargissement de l'Union européenne : une relance inattendue*, Infographie, Paris, Institut Jacques Delors, 2023.

3. Article 20 de la Loi constitutionnelle du Royaume du Danemark.

4. Article 90 de la Constitution de la République de Pologne.

5. Article 10a de la Constitution de la République tchèque.

6. Article 3a de la Constitution de la République de Slovaquie.

7. Loi fondamentale pour la République fédérale d'Allemagne.

8. Loi constitutionnelle fédérale pour la République d'Autriche.

9. Constitution de la Belgique.

10. Article 75 de la Constitution de la République italienne.

11. Nicholas Vinocur, Brussels Playbook: Andrej Babiš' plan to chop EU green rules, *POLITICO Europe*, 3 novembre 2025.