

## L'appartenance à l'Union européenne et l'admission de nouveaux membres

**Source:** CVCE. European Navigator. Raquel Valls.

**Copyright:** (c) CVCE.EU by UNI.LU

Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Consultez l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/l\\_appartenance\\_a\\_l\\_union\\_europeenne\\_et\\_l\\_admission\\_de\\_nouveaux\\_membres-fr-c8b65b2e-foda-448d-b567-85ba0a33e43f.html](http://www.cvce.eu/obj/l_appartenance_a_l_union_europeenne_et_l_admission_de_nouveaux_membres-fr-c8b65b2e-foda-448d-b567-85ba0a33e43f.html)



**Date de dernière mise à jour:** 08/07/2016

## L'appartenance à l'Union européenne et l'admission de nouveaux membres

### L'appartenance aux Communautés européennes et à l'Union européenne

Même si **avant la création de l'Union européenne**, l'admission dans les Communautés exigeait trois instruments d'adhésion différents et que la procédure d'admission prévue par le traité CECA (cf. article 98) différait de celle prévue par les traités CEE et CEEA (cf. articles 237 et 205, respectivement), dans la pratique il était exigé des pays candidats de présenter leur demande d'adhésion pour les trois Communautés à la fois. L'adhésion à la Communauté principale, la CEE, a donc comme conséquence l'adhésion aux deux autres Communautés. De plus, dans la pratique, l'appartenance aux Communautés implique la participation aux mécanismes de coopération politique qui se développent (et se formalisent) progressivement en marge du système communautaire.

Le **traité de Maastricht du 7 février 1992** abroge l'article 98 du traité CECA, l'article 237 du traité CEE et l'article 205 du traité CEEA et établit une procédure d'admission dans l'Union européenne. L'appartenance à l'Union entraîne en principe une participation à toutes ses composantes (les Communautés européennes et les domaines de coopération intergouvernementale). Toutefois, le traité de Maastricht introduit des clauses de dérogation qui prévoient la non participation d'un État membre dans certains domaines:

- Ainsi, dans le cadre de l'Union économique et monétaire (UEM), ne participent à la monnaie unique que les États qui répondent aux conditions et qui n'ont pas demandé un statut dérogatoire. Le 1<sup>er</sup> janvier 1999, au début de la troisième phase de l'UEM, parmi les quinze États membres de l'Union européenne, seuls onze font leur entrée dans la zone euro. La Grèce n'accède à l'UEM que le 1<sup>er</sup> janvier 2001. Le Royaume-Uni et le Danemark bénéficient d'un statut dérogatoire par le biais de protocoles annexés au traité CE (clause d'exception ou «opt out»). La Suède ainsi que les nouveaux États membres en vertu du traité d'adhésion participent à l'Union économique et monétaire en tant qu'«États membres faisant l'objet d'une dérogation» au sens de l'article 122 du traité CE. Ces derniers rejoignent le groupe d'États appartenant à la zone euro lorsqu'ils remplissent les critères de convergence. C'est le cas de la Slovaquie le 1<sup>er</sup> janvier 2007 ainsi que de Chypre et Malte le 1<sup>er</sup> janvier 2008. La zone euro comprend dès lors quinze membres.

- En outre, un protocole annexé au traité de Maastricht autorise onze États membres — les Douze à l'exception du Royaume-Uni — à mettre en œuvre, à partir de l'acquis communautaire, la Charte sociale de 1989 moyennant un accord sur la politique sociale.

Le **traité d'Amsterdam du 2 octobre 1997** (qui met d'ailleurs fin à cette deuxième situation dérogatoire) introduit aussi la possibilité d'aller au-delà de la participation courante aux composantes de base de l'Union et de le faire ainsi dans le cadre des traités — en utilisant les institutions et les procédures de l'Union européenne (UE): il prévoit l'établissement de coopérations renforcées avec la condition que ce soit entre une majorité d'États membres et dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence exclusive de la Communauté européenne et qui ne concernent pas la citoyenneté de l'Union. En plus, la coopération renforcée doit être ouverte à tous les États membres et leur permettre de s'y joindre à tout moment. Après la réforme d'Amsterdam, la coopération renforcée est possible dans le cadre du troisième pilier (coopération policière et judiciaire en matière pénale) mais pas dans celui du deuxième pilier (politique étrangère et de sécurité commune):

- Les accords intergouvernementaux de Schengen, relatifs à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes, sont signés en 1985 et en 1990, en marge des traités, par une avant-garde de pays membres des Communautés. Un protocole annexé au traité d'Amsterdam intègre l'acquis de Schengen dans le cadre de l'Union européenne en tant que coopération renforcée entre treize États membres (les Quinze à l'exception de l'Irlande et du Royaume-Uni et avec des dérogations pour le Danemark) dans le domaine des

*visas, asile, immigration et autres politiques liées à la libre circulation des personnes* (titre IV du traité CE, premier pilier) ainsi que dans le domaine de la *coopération policière et judiciaire en matière pénale* (titre VI du traité UE, troisième pilier). La coopération Schengen, désormais conduite dans le cadre juridique et institutionnel de l'UE, devient partie intégrante de son acquis et, en tant que tel, doit être intégralement acceptée par tous les États candidats à l'adhésion (cf. article 8 du protocole). Ainsi, les douze nouveaux États membres de l'Union participent partiellement à cette coopération renforcée depuis leur adhésion respective (le 1<sup>er</sup> mai 2004 ou le 1<sup>er</sup> janvier 2007) et se préparent à leur pleine participation à partir du moment où leur capacité à contrôler leurs frontières extérieures sera positivement évaluée. L'espace Schengen comprend aussi la Norvège et l'Islande comme membres associés.

Le **traité de Nice du 26 février 2001** autorise les coopérations renforcées dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune (titre V du traité UE, deuxième pilier). Bien que ce traité ait assoupli leurs conditions d'établissement, les États membres de l'UE, hormis le cas Schengen, n'ont toujours pas eu recours aux coopérations renforcées.

### **Les conditions d'adhésion**

- D'après les traités originaires, tout **État européen** peut demander à devenir membre des Communautés (cf. article 237 traité CEE, 98 traité CECA et 205 du traité CEEA), ce qui exige que le demandeur ait bien la qualité d'«État» et qu'il soit «européen». Pour qu'un État ait la qualité d'euro-péen, son territoire doit se trouver au moins en partie sur le continent européen. C'est sur cette base que l'accord d'association CEE-Turquie de 1963 prévoit la possibilité d'une adhésion de la Turquie à la Communauté (cf. article 28 de l'accord d'Ankara) et que le statut de pays candidat est reconnu à la Turquie en 1999. Sur la base de ce même critère géographique, en 1987, le Conseil rejette la demande d'adhésion que le Maroc avait présentée en 1985.

- Le principe de l'**acceptation de l'acquis communautaire** (droit primaire et droit dérivé) est posé dès le premier élargissement et s'exprime tant dans l'avis préliminaire de la Commission sur la demande d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Norvège du 29 septembre 1967 que dans sa mise à jour du 1<sup>er</sup> octobre 1969. Les pays candidats doivent ainsi «accepter les traités et leur finalité politique ainsi que les décisions de toute nature intervenues depuis l'entrée en vigueur, y compris les accords conclus avec les pays tiers ainsi que les options prises dans le domaine du développement». Le communiqué final de la conférence des chefs d'État ou de gouvernement de La Haye du 2 décembre 1969 rappelle également cette condition. Elle est complétée par la règle régissant les négociations d'adhésion, d'après laquelle la solution des problèmes d'adaptation qui pourraient se poser doit être recherchée par l'établissement de mesures transitoires et non par des modifications des règles existantes. Le Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993, qui définit les conditions économiques et politiques d'adhésion à l'Union européenne, précise d'ailleurs que 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.

- L'existence de **conditions économiques** se manifeste dès le premier élargissement (cf. avis de la Commission du 29 septembre 1967 sur la demande d'adhésion du Royaume-Uni, de l'Irlande, du Danemark et de la Suède) avec l'exigence pour le Royaume-Uni de rétablir un équilibre durable de son économie et de sa balance des paiements. La capacité d'accepter toutes les règles nécessaires au bon fonctionnement de l'union douanière, et ultérieurement du marché commun et de l'Union économique et monétaire (critères de convergence du traité UE), découlent finalement du principe d'acceptation de l'acquis communautaire. Enfin, le Conseil européen de Copenhague de 1993, dans la perspective d'une possible adhésion des pays associés de l'Europe centrale et orientale, établit comme condition 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.

- Bien que le respect des principes de liberté, démocratie et État de droit, ainsi que des droits de l'homme et des libertés fondamentales n'ait pas été inscrit dans les traités comme condition expresse d'adhésion jusqu'en 1997 avec le traité d'Amsterdam (cf. article 49 et article 6 du traité UE), le respect de ces principes fondamentaux apparaît comme une condition essentielle dès le deuxième élargissement avec la candidature de la Grèce, et ensuite du Portugal et de l'Espagne. Ainsi, c'est dans la perspective de l'élargissement vers le Sud que, le 8 avril 1978, le Conseil européen de Copenhague déclare solennellement que le respect et le maintien de la démocratie représentative et des droits de l'homme dans chacun des États membres constituent des éléments essentiels de l'appartenance aux Communautés européennes. Le Conseil européen de Maastricht des 9 et 10 décembre 1991, anticipant la rédaction du traité d'Amsterdam, tient à souligner que le traité sur l'Union européenne prévoit que tout État européen dont le système de gouvernement est fondé sur le principe de la démocratie peut demander à devenir membre de l'Union. Enfin, également avant la constitutionnalisation de cette condition par le traité d'Amsterdam, le Conseil européen de Copenhague de 1993 établit, en tant que **conditions politiques** de l'adhésion, que celle-ci requiert de la part du pays candidat des institutions stables garantissant la démocratie, la primauté du droit, les droits de l'homme, le respect des minorités et leur protection.

- Par ailleurs, dès le premier élargissement se pose aussi le **critère du renforcement** de la Communauté: les nouvelles adhésions doivent permettre de sauvegarder la solidité et l'élan de l'entreprise communautaire sans porter atteinte à sa cohésion et à son dynamisme internes. Ainsi, l'élargissement de la Communauté ne doit pas conduire à sa dénaturation ou à sa dilution. Déjà dans son avis préliminaire de 1967, la Commission conclut que l'adhésion envisagée de quatre nouveaux membres, «dont les structures politiques et économiques et le niveau de développement sont très proches de ceux des États membres de la Communauté, pourrait à la fois renforcer celle-ci et lui fournir l'occasion de nouveaux progrès à condition que les nouveaux membres acceptent [...] les dispositions des traités ainsi que les décisions intervenues ultérieurement. Leur adhésion, tout en apportant de grands changements, ne serait pas alors de nature à modifier les objectifs fondamentaux, les caractéristiques propres et les méthodes des Communautés européennes». Le Conseil européen de Copenhague de 1993 définit ce critère, qui répond à l'intérêt général aussi bien de l'Union que des pays candidats, comme la «capacité de l'Union à assimiler de nouveaux membres tout en maintenant l'élan de l'intégration européenne».

## La procédure d'adhésion

### La procédure d'adhésion aux Communautés européennes

Avant la création de l'Union, tandis que le traité CECA (cf. article 98) prévoit qu'une décision du Conseil, prenant effet le jour du dépôt de l'instrument d'adhésion, fixe unilatéralement les conditions de l'adhésion sans intervention des États membres, les traités CEE et CEEA (cf. articles 237 et 205 respectivement) prévoient que les conditions d'adhésion, ainsi que les adaptations des traités, fassent l'objet d'un accord entre les États membres et l'État demandeur soumis à ratification. Après l'entrée en vigueur de l'Acte unique européen (AUE) en 1987, les traités CEE et CEEA précisent qu'il faut aussi une décision préalable du Conseil, adoptée à l'unanimité comme dans le cadre de la CECA.

Ainsi, si pour la CECA la procédure est strictement communautaire, pour la CEE et la CEEA, deux phases sont théoriquement prévues: une phase communautaire autour de la **décision du Conseil** et une phase intergouvernementale comprenant la négociation des conditions d'adhésion et des adaptations des traités ainsi que la signature et la ratification de l'**accord**.

Quant à la participation des autres institutions dans la phase communautaire, les traités originaux prévoient que la Commission rende un avis préalable, tandis que l'Assemblée n'est pas consultée. Après l'entrée en vigueur de l'AUE, il est aussi exigé l'avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent.

Cependant, dans la pratique, la procédure d'admission est essentiellement communautaire, plutôt qu'interétatique, dans le but d'éviter les négociations séparées entre chacun des États membres et l'État candidat. Ainsi, dans la perspective des négociations avec le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark et la

Norvège, le Conseil définit dans sa session des 8 et 9 juin 1970 une procédure de négociation uniforme pour les Communautés, sur la base du communiqué final du sommet de La Haye de décembre 1969 qui prévoit l'établissement d'une *base de négociations commune*.

Sommairement, les négociations commencent et se clôturent avec un avis de la Commission et une décision du Conseil, les réunions de négociation sont présidées à tous les niveaux par la présidence en exercice du Conseil, qui agit en tant que porte-parole des Communautés, et la Commission se voit confier des mandats de négociation qui lui permettent de se pencher notamment sur l'étude et la proposition d'adaptations techniques du droit dérivé et de mesures transitoires et dérogations temporaires.

Concrètement, la procédure se déroule comme suit:

- Un représentant du gouvernement de l'État candidat — en général, le ministre des Affaires étrangères ou le premier ministre — adresse une demande d'adhésion au président en exercice du Conseil des Communautés.

- Des entretiens et des échanges de vues sur la demande d'adhésion (conversations exploratoires) ont lieu entre les représentants des institutions communautaires (président en exercice du Conseil, membres de la Commission) et les membres du gouvernement de l'État demandeur, ainsi qu'avec les représentants de ses principaux partis politiques et des milieux socio-économiques et régionaux.

- Les travaux de préparation de l'avis de la Commission sur la demande d'adhésion exigent des visites dans le pays concerné ainsi que des réunions sectorielles au niveau technique entre les services de la Commission et l'administration de l'État demandeur.

- La Commission rend un avis préliminaire qui analyse les principaux problèmes posés par l'élargissement et recommande aux États soit d'ouvrir les négociations, soit d'attendre que certaines conditions soient remplies, soit de ne pas les ouvrir (cf. avis de la Commission de 1989 sur la demande d'adhésion de la Turquie). À la demande du Conseil, la Commission peut rendre des avis complémentaires.

- Une première décision du Conseil, préparée par le Comité des représentants permanents (COREPER), fixe la date d'ouverture des négociations d'adhésion et définit l'*attitude commune des Communautés sur tous les problèmes posés par les négociations*. Le Conseil n'accorde pas à la Commission un mandat de négociation préalable à l'ouverture de la Conférence, mais lui confie, en cours de négociation, des mandats pour rechercher avec les pays candidats des solutions possibles à des problèmes déterminés.

- La Conférence de négociation se déroule selon une approche secteur par secteur. Les services de la Commission et la délégation du pays candidat examinent conjointement les différents chapitres du droit communautaire dérivé. La Commission soumet ses propositions de positions communes au Conseil. Le Conseil, réuni en «Conférence intergouvernementale», adopte les positions communes et décide d'ouvrir les chapitres de négociation. Les sessions de négociation se déroulent au niveau des ministres ou de leurs suppléants (ambassadeurs au sein du COREPER). Il incombe à la Commission de préparer la rédaction des instruments d'adhésion.

- Une fois les chapitres de négociation clos, la Commission émet un avis favorable à l'adhésion et le Conseil adopte une décision finale.

- Le texte définitif de l'accord est soumis à la signature des représentants des États membres et des États candidats lors d'une cérémonie solennelle. Dans la pratique, l'accord prend la forme d'un bref **traité** d'adhésion à la CEE et à la CEEA accompagné d'un long **acte** relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités, à son tour suivi d'annexes, de protocoles et de déclarations. En cas de pluralité d'États candidats, un accord unique entre tous les États membres et tous les candidats est préféré à la conclusion d'accords séparés, ce qui exige la modification des clauses d'adaptation institutionnelle en cas de non ratification de l'accord par un des États candidats (la Norvège en 1972 et en 1994).

- En outre, lors de la cérémonie de signature, les plénipotentiaires prennent acte de la décision du Conseil

relative à l'adhésion à la CECA.

- Avec la signature de l'accord d'adhésion, les États candidats deviennent des États adhérents. En attendant l'aboutissement des procédures de ratification, il s'ouvre une période intérimaire jusqu'à l'entrée en vigueur de l'accord d'adhésion pendant laquelle les institutions communautaires, lors de la prise de décision, tiennent dûment compte des intérêts des États adhérents en tant que futurs membres.

- Pour son entrée en vigueur, l'accord est ratifié par tous les États membres et par l'État adhérent. La procédure peut être parlementaire ou référendaire. Lorsqu'un accord porte sur l'adhésion de plusieurs États à la fois, la non ratification d'un État adhérent n'empêche pas l'adhésion des autres (la Norvège en 1972 et en 1994).

### **La procédure d'adhésion à l'Union européenne**

Le traité sur l'Union européenne signé à Maastricht en 1992 établit une procédure d'adhésion à l'Union européenne, et ceci malgré le fait que l'Union ne se voie pas accorder la personnalité juridique. Depuis 1993, une seule demande d'adhésion est requise (à la place des trois demandes pour les trois Communautés) pour déclencher la procédure qui permettra de fixer d'un commun accord les conditions de l'admission et les adaptations à apporter «aux traités sur lesquels l'Union européenne est fondée».

C'est à l'occasion du quatrième élargissement (Autriche, Finlande, Suède) qu'est utilisée pour la première fois la procédure de l'avis conforme du Parlement européen. Le 4 mai 1994, le Parlement européen adopte quatre résolutions législatives afin de donner son avis conforme à la demande d'adhésion à l'Union européenne de chaque candidat. À l'occasion du cinquième élargissement, le Parlement européen émet le 9 avril 2003 son avis conforme moyennant dix résolutions législatives sur les demandes d'adhésion.

Depuis le quatrième élargissement, l'accord d'adhésion est signé sous la forme d'un traité d'adhésion à l'Union européenne, accompagné d'un acte relatif aux conditions d'adhésion et aux adaptations des traités sur lesquels est fondée l'Union européenne.

### **L'adhésion des pays d'Europe centrale et orientale (PECO)**

Face à la complexité et à l'envergure de l'élargissement de l'Union aux pays d'Europe centrale et orientale (PECO), la procédure d'adhésion acquiert de nouvelles dimensions avec notamment une importante phase de préparation à l'adhésion, pendant laquelle le soutien financier et technique de l'Union est essentiel de même que le suivi de l'adoption et de l'application de l'acquis communautaire.

Au fil des différents Conseils européens se dessine une stratégie spécifique à l'égard des PECO qui débute par la conclusion d'accords d'association adaptés à la situation respective de chaque pays. Néanmoins, les premiers accords dits «européens», signés en 1991, se limitent à constater l'objectif pour l'État concerné d'adhérer à la Communauté, en évitant la formulation d'un engagement juridique ou politique quelconque de la part de la Communauté. Dans ce même sens, dans son rapport au Conseil européen de Lisbonne des 26 et 27 juin 1992, *L'Europe et le défi de son élargissement*, la Commission, sous la rubrique «un nouveau partenariat», recommande de s'engager — à l'égard des autres pays d'Europe qui n'ont pas demandé leur adhésion — dans un processus de préparation économique, en évoquant leur adhésion future comme simple possibilité lointaine.

Ce n'est qu'à l'occasion du Conseil européen de Copenhague des 21 et 22 juin 1993 qu'il est convenu «que les pays associés de l'Europe centrale et orientale qui le désirent pourront devenir membres de l'Union européenne». D'après les conclusions de la présidence, «l'adhésion aura lieu dès que le pays membre associé sera en mesure de remplir les obligations qui en découlent, en remplissant les conditions économiques et politiques requises» que le texte définit par la suite.

Suite aux demandes d'adhésion de la Hongrie et de la Pologne, le Conseil européen d'Essen des 9 et 10



décembre 1994 définit une stratégie globale de rapprochement pour préparer l'adhésion des pays associés d'Europe centrale et orientale sur la base des «accords européens» et des relations structurées avec les institutions de l'Union.

Le Conseil européen de Madrid des 15 et 16 décembre 1995 confirme la nécessité de bien préparer l'élargissement sur la base des critères fixés à Copenhague et dans le cadre d'une **stratégie intensifiée de pré-adhésion** afin de créer les conditions d'une intégration progressive et harmonieuse des États candidats. Le Conseil européen invite par ailleurs la Commission à préparer activement ses avis sur les candidatures qui ont été présentées, ainsi qu'à entamer la préparation d'un document d'ensemble sur l'élargissement.

Ce document d'ensemble dit «Agenda 2000» est fourni par la Commission sous forme de communication en juillet 1997. Elle y analyse en particulier les défis de l'élargissement, ses effets sur les politiques communautaires, ses conséquences financières ainsi que ses objectifs et sa méthode. Cette dernière est basée sur la mise en place d'un **partenariat pour l'adhésion** et sur une meilleure utilisation des autres procédures existantes, et tout d'abord, des **accords européens**, qui offrent toute une série d'instances de coopération bilatérale dont notamment le Conseil d'association. Il est prévu que le partenariat pour l'adhésion, qui définit les engagements précis de la part du pays candidat et mobilise toutes les formes d'assistance dans un cadre unique, soit soumis à une stricte conditionnalité ainsi qu'à une évaluation constante et qu'il soit complété par un **programme national de reprise de l'acquis**. La Commission propose en outre de convoquer une **conférence européenne** afin de rassembler dans une même enceinte les États membres de l'Union européenne et tous les pays européens ayant vocation à adhérer à l'Union et liés à celle-ci par un accord d'association.

Le même «Agenda 2000» contient les avis de la Commission sur les demandes d'adhésion. Dans sa communication ainsi que dans les conclusions des avis, la Commission — qui avait déjà émis un avis favorable concernant la demande d'adhésion de Chypre en juillet 1993 — recommande l'ouverture des négociations avec cinq PECO (Estonie, Hongrie, Pologne, République tchèque, Slovaquie).

Les 12 et 13 décembre 1997, le Conseil européen de Luxembourg, en approuvant la méthode proposée par la Commission (conférence européenne, aides de pré-adhésion, partenariats pour l'adhésion, examen de l'état de reprise de l'acquis dans le cadre des instances des accords européens, rapports réguliers de la Commission au Conseil), décide de lancer un processus global d'adhésion, à caractère inclusif et évolutif, comprenant les dix États candidats d'Europe centrale et orientale et Chypre. En outre, il décide de lancer au printemps 1998 les négociations d'adhésion avec le groupe de six pays proposé par la Commission (**groupe de Luxembourg**).

Ce n'est qu'à l'occasion de sa réunion à Helsinki les 10 et 11 décembre 1999 que le Conseil européen décide de lancer les négociations d'adhésion avec six autres pays dont cinq nouveaux PECO (Roumanie, Slovaquie, Lettonie, Lituanie, Bulgarie) et Malte (**groupe d'Helsinki**). Au cours des négociations, chaque pays candidat doit être apprécié selon ses particularités (**principe de différenciation**) tout en donnant la possibilité aux pays du deuxième groupe de rejoindre dans un délai raisonnable les pays du premier groupe, pour autant qu'ils s'y soient suffisamment préparés (**principe de rattrapage**).

Bien que les négociations d'adhésion commencent le 31 mars 1998 avec les six pays du groupe de Luxembourg et seulement le 15 février 2000 avec les six pays du groupe d'Helsinki, l'application de ces deux principes permet la clôture des négociations en décembre 2002 à dix (les 6 «old ins» avec 4 «new ins»: Lettonie, Lituanie, Malte et Slovaquie). Par contre, la clôture des négociations avec la Bulgarie et la Roumanie n'a lieu que deux ans plus tard, en décembre 2004.

Avant l'ouverture des différents chapitres de négociation (au nombre total de 31), la Commission mène un exercice dit de «screening» chapitre par chapitre dans le but d'expliquer l'acquis aux pays candidats et de mesurer les difficultés auxquelles chaque pays sera confronté pour son adoption et sa mise en œuvre.

Suite à l'adoption, sur proposition de la Commission, des positions communes par le Conseil, les chapitres de négociation sont ouverts à un rythme variable conformément au principe de différenciation. La décision

de clore provisoirement un chapitre est prise à l'unanimité par la Conférence intergouvernementale. Les chapitres clos provisoirement peuvent être rouverts si, lors d'un exercice de «monitoring», la Commission constate que le pays candidat n'a pas tenu les engagements pris lors des négociations. Les chapitres ne sont clos définitivement que lorsque la Conférence est d'accord sur la conclusion de l'ensemble des négociations par pays candidat.