



College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

European Legal Studies
Etudes Européennes Juridiques

RESEARCH PAPERS IN LAW

1/2004

Dominik Hanf et Pablo Dengler

Accords d'association

© *Dominik Hanf et Pablo Dengler, 2004*

Accords d'association

Dominik Hanf et Pablo Dengler (*)

Manuscrit d'un chapitre à paraître dans :

Commentaire Mégret, Le droit de la CE et de l'Union européenne,
Volume XII (Relations extérieures), Bruxelles 2004.

Introduction.....	3
I. Les limites du texte de l'article 310 EC.....	4
1. Les éléments fournis par l'article 310 CE	5
2. La position de l'article 310 CE dans le traité CE : définition « négative » de la notion d'association	6
3. Essai de définition	8
II. L'utilisation des articles 238 CEE et 310 CE dans la pratique	8
1. La pratique d'association : une approche pragmatique	9
2. Accords d'association comme alternative à l'adhésion.....	10
3. Association comme préparation à l'adhésion	12
4. Association comme instrument de coopération au développement...	13
5. Associations comme instrument de coopération inter-régionale	14
III. Le contenu des principaux accords d'association conclus par la Communauté	14
1. Accord sur l'Espace économique européen et les accords bilatéraux CE- Suisse.....	15
2. L'accord d'association conclu avec la Turquie	22
3. Accords conclus avec les pays PECO et les pays des Balkans	30
4. Accords conclus dans le cadre de la politique méditerranéenne.....	33
IV. Les institutions et le droit de l'association	38
1. Les institutions de l'association	39
2. Le droit de l'association	40
V. Accords d'association et projet de traité constitutionnel	41

(*) Dominik Hanf (*Doctor iuris*, Mainz, et *Docteur en droit*, Liège) est professeur au Collège d'Europe (Bruges et Natolin) et chargé de recherches à l'Université de Liège. Pablo Dengler (*LL.M.*, Collège d'Europe, Bruges) est chercheur à l'Université de Liège. Cette contribution a été écrite dans le cadre du programme de recherche Pôle d'attraction interuniversitaire (PAI) « droit de l'intégration européenne : dimension interne et dimension externe » financé par le gouvernement fédéral belge et mis en œuvre par les instituts européens des universités de Liège, Gand Bruxelles (ULB) et de l'Institut d'études politiques (Paris).

Introduction

Le 21 décembre 1954, la CECA – en application de l'article 14 de la Convention relative aux dispositions transitoires signée en même temps que le traité de Paris¹ - conclu avec le Royaume-Uni un accord afin de permettre aux parties contractantes d'aborder des questions d'intérêt commun, d'échanger des informations et de se consulter au sujet de la réglementation de la production de charbon et d'acier. Cet accord, qui portait la dénomination « accord d'association », mettait en place une structure institutionnelle, notamment un « Conseil d'association ». En substance, il ne s'agissait toutefois que d'un accord de consultation ne prévoyant pas l'entreprise d'actions communes. En outre, le « Conseil d'association » ne prenait pas de décisions ayant un effet contraignant dans le chef des parties contractantes.

Malgré le contenu assez modeste de cet accord qui traduisait les réalités politiques de l'époque, la Communauté semble y avoir attaché des ambitions assez vastes. En effet, un rapport de l'assemblée commune soulignait le fait que l'objectif de cette « association » était de développer une nouvelle forme de relations durables et institutionnalisées avec un Etat tiers qui, quoi'empêché d'accepter la perte de souveraineté découlant de l'adhésion à la Communauté, était toutefois prêt à coopérer avec celle-ci.²

L'insertion de la disposition permettant à la Communauté de conclure des accords d'association dans le traité de Rome s'explique probablement³ par des considérations similaires. Suivant, l'article 237 CEE du texte du traité original qui régulaient les modalités de l'adhésion d'Etats tiers à la Communauté, l'instrument d'accord d'association prévu par l'article 238 CEE semble avoir été conçu afin d'offrir à des Etats tiers une alternative à l'adhésion. En permettant à la Communauté de

¹ « Dès l'entrée en fonction de la Haute Autorité, les États membres engageront des négociations avec les gouvernements des pays tiers, et en particulier avec le gouvernement britannique, sur l'ensemble des relations économiques et commerciales concernant le charbon et l'acier entre la Communauté et ces pays. Dans ces négociations, la Haute Autorité, agissant sur instructions délibérées par le Conseil à l'unanimité, sera mandataire commun des gouvernements des États membres. Des représentants des États membres pourront assister aux dites négociations. »

² Voir à ce sujet le rapport *Klompé* (doc. 6/53, p.11/12) de l'assemblée commune. Sur l'accord CECA-Royaume-Uni voir également U. Plessow, *Neutralität und Assoziation mit der EWG* (Heymanns, Köln 1967), p.82-84.

s'associer également avec des organisations internationales, les pères fondateurs cherchaient à assurer un rôle actif dans les efforts de libéralisation entrepris à l'époque dans le cadre de l'OECE.⁴ Ayant aussi prévu explicitement une éventuelle nécessité de réviser le traité comme conséquence de futures associations,⁵ les Etats fondateurs soulignaient que de tels accords pouvait entraîner pour la Communauté des conséquences importantes – comparables à celles de l'adhésion d'un Etat tiers. Le texte de l'article 310 CE (ex-article 238 CEE) ne fournit que des éléments insuffisants pour caractériser avec précision une relation d'association (I.). Ainsi, l'instrument d'association a en pratique pu servir à des fins différentes, tout en reflétant l'évolution du processus d'intégration européenne et de son contexte international (II.). L'analyse du contenu des accords d'association les plus importants conclus par la Communauté confirme le caractère variable et flexible de la notion d'association (III.). Sont ensuite identifiées les caractéristiques communes sur le plan institutionnel, notamment l'appareil institutionnel en charge du développement des accords d'association et les effets que le droit d'association peut produire dans l'ordre juridique interne de la Communauté (IV.) En guise de conclusion, sera enfin envisagé l'impact possible du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe préparé par la Convention européenne sur l'instrument d'association (V.).

I. Les limites du texte de l'article 310 EC

La doctrine s'est efforcée à plusieurs reprises de définir la notion d'« association » décrite par l'article 310 du traité CE, définition qui reste, selon certains « introuvable ».⁶ La principale difficulté est due au fait que les éléments fournis par le

³ P. Tavernier, « Article 238 », in V. Constantinesco/J.-P. Jacqué/R. Kovar/D. Simon, *Traité instituant la CEE. Commentaire article par article* (Economica, Paris 1992), p. 1561, 1562 : « Son origine est ambiguë. »

⁴ Voir aussi l'ex-article 231 CEE (devenu article 304 CE) et E. Wohlfarth/U. Everling/H.J. Glaesner/R. Sprung, *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft. Kommentar zum Vertrag* (Vahlen, Berlin 1960), Artikel 238, points 1 et 6 (p. 613 et suiv.).

⁵ Ex-article 238 (3) CEE : « Lorsque ces accords impliquent des amendements au présent traité, ces derniers doivent être préalablement adoptés selon la procédure prévue à l'article 236. »

⁶ P. Tavernier (note 3), p. 1562. Pour un abandon des catégories d'accords externes prévues par le traité plaide C. Flaesch-Mougin, *Les accords externes de la Communauté. Essai d'une typologie* (Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles 1979).

traité permettent uniquement d'identifier une notion d'association assez large.⁷

1. Les éléments fournis par l'article 310 CE

Selon le texte de l'article 310 CE, un accord d'association est caractérisé par « *des droits et obligations réciproques* ». Or, ceci est, en principe, le cas de tout accord international. À ce constat s'ajoute le fait qu'une certaine catégorie d'accords d'association conclus par la Communauté, notamment ceux dits de développement, établissent des droits et obligations non réciproques et donc déséquilibrés, pratique qui a été sanctionnée par la CJCE dans son arrêt *Bresciani*.⁸ Il s'en suit que le critère des droits et obligations réciproques ne peut, en soi, servir de paramètre permettant d'identifier la spécificité des accords d'association.

Ce constat vaut également pour les « *actions en commun* ». Une coordination des politiques des parties contractantes et la possibilité de prise de décision en commun dans les domaines couverts par l'accord caractérisent, en réalité, non seulement des accords d'association conclus sur base de l'article 310 CE mais également d'autres accords, notamment ceux fondés sur l'article 133 (et 308) CE.

Finalement, l'article 310 CE mentionne l'existence de « *procédures particulières* » et donc d'organes chargés d'organiser et de mettre en place des actions en commun prévues par l'association. Force est pourtant de constater que la mise en place de telles institutions n'est pas non plus propre aux seuls accords d'association car de nombreux accords commerciaux et accords dits de partenariat ont été dotés de structures institutionnelles similaires.

Ce dernier élément apporte toutefois une clarification. En fixant le principe qu'une association établie – et peut être développée moyennant – des procédures particulières de prise de décision, l'article 310 CE consacre le principe de l'association « externe ». Il exclut, par conséquent, la possibilité de conclure des accords associant un Etat tiers ou une organisation internationale à la prise de décision au sein des institutions communautaires. Une telle association « interne »,

⁷ J.-V. Louis/P. Brückner, « Article 238 CEE », in : *Commentaire Mégret. Volume 12 : Relations extérieures* (Ed. de l'Université Libre de Bruxelles, Bruxelles 1980), p. 84.

⁸ Rec. 1976, 129 (20 et suiv.).

pratiquée par certaines organisations internationales,⁹ n'était pas jugée compatible avec deux éléments fondamentaux du modèle communautaire, à savoir, d'une part, le principe que la qualité de membre de la CE suppose un ensemble de droits (et d'obligations) égaux pour tous, et ceci, d'autre part, en vue de réaliser un processus d'intégration ayant une véritable finalité politique.¹⁰ Il est probable que des considérations similaires aient influencé également la CJCE dans son avis 1/91.¹¹

2. *La position de l'article 310 CE dans le traité CE : définition « négative » de la notion d'association*

Le traité CE ne formule donc pas une définition positive du champ matériel de l'association, mais seulement une indication négative en ce qui concerne son organisation institutionnelle.¹²

Etant donné que l'article 310 CE ne contient pas de limitation matérielle à la compétence communautaire de conclure des accords d'association, ces derniers peuvent couvrir l'ensemble des politiques communautaires décrites dans l'article 3 CE.

Une limitation de la portée de l'article 310 CE aux seules matières pour lesquelles le traité confère expressément à la Communauté une compétence externe doit être écartée pour des raisons historiques et systématiques : d'une part, l'article 310 CE est placé dans les dispositions générales et finales, de même que l'article 308 CE, et, jusqu'à l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, dans les dispositions relatives à l'adhésion et à la révision ; d'autre part, en adoptant une interprétation restrictive, l'article 238 CEE n'aurait pas eu de fonction propre à côté de l'article 133 CEE ; s'ajoute finalement le fait que les pères fondateurs ont établi une procédure d'approbation plus exigeante pour les accords d'association que pour les accords commerciaux, choix confirmé par les Etats membres lors des révisions ultérieures du

⁹ Voy. A ce sujet H.G. Schermers/N.M. Blokker, *International Institutional Law* (3^{ème} éd., Martinus Nijhoff, La Haye 1995), p.113 et suiv.

¹⁰ Voy. J.-V. Louis/P. Brückner (note 7), p.87.

¹¹ Avis 1/91, Rec. 1991, I-6079.

¹² U. Plessow (note 2), p.73 : « Art. 238 EWGV enthält demnach keine ‚Assoziationsdoktrin‘ ».

traité.¹³ Si les accords d'association ont souvent pris la forme d'accords mixtes, ceci s'explique moins par le fait qu'ils couvraient des matières relevant de la compétence exclusive des Etats membres (et aujourd'hui des piliers intergouvernementaux de l'Union) que par des raisons purement politiques, renforcées par le souci des Etats associés d'éviter des problèmes relatifs à l'application de l'accord du côté de la Communauté.¹⁴

La mise en œuvre et le développement d'une association doivent être confiés à des institutions qui sont propres à l'association. Ceci peut être déduit de l'existence d'une disposition réglant la procédure d'adhésion,¹⁵ ce qui souligne que l'association n'est pas l'adhésion,¹⁶ ainsi que de l'interdiction d'une association interne,¹⁷ ce qui indique qu'une association ne peut non plus avoir comme objectif de conférer à un Etat tiers une sorte de statut d'état membre à droits réduits.¹⁸

Une lecture de l'ensemble des dispositions pertinentes du traité est aussi révélatrice en ce qui concerne l'intensité des relations d'association : l'existence d'une disposition propre relative aux accords commerciaux,¹⁹ d'une part, et le fait que la quatrième partie du traité CE relative à l'association « constitutionnelle » des pays et territoires d'outre-mer se réfère à l'entretien de « relations particulières »,²⁰ d'autre part, semblent indiquer qu'une association doit établir un lien contractuel plus intense

¹³ Tandis que l'article 113 CEE n'exigeait qu'une prise de décision à la majorité qualifiée, l'article 238 CEE prévoyait l'unanimité au Conseil et la consultation de l'assemblée. Si le premier n'exige, en principe, depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, qu'une consultation du Parlement, l'approbation d'un accord d'association requiert, depuis l'entrée en vigueur de l'Acte unique, son avis conforme.

¹⁴ Voir à ce sujet p.e. J.-V. Lous/P. Brückner (note 7), 92/93; R. Fischer, « Der Umfang der Befugnis der Europäischen Gemeinschaft zum Abschluss von Handels- und Assoziierungsabkommen », in : *Kölner Schriften zum Europarecht 25 : Die Aussenbeziehungen der Europäischen Gemeinschaft* (Heymanns, Cologne 1974), 1 (16 et suiv.); A. Weber, « Artikel 238 », in H. von der Groeben/J. Thiesing/C.-D. Ehlermann, *Kommentar zum EU-/EG-Vertrag* (Vol. 5, 5^{ème} éd., Nomos, Baden-Baden 1997), p. 5/727 et suiv.

¹⁵ Ex-article 236 CEE, devenu article 49 UE.

¹⁶ Voir p.e. E.M. Colombo, « La nature juridique de l'association à la CEE », in : Université Libre de Bruxelles (éd.), *L'association à la Communauté économique européenne* (ULB, Bruxelles 1970), p.1 (12/13).

¹⁷ Cf. article 310 CE (« procédures particulières »).

¹⁸ J.-V. Louis/P. Brückner (note 7), p.87 ; A. Weber (note 14), p. 5/718 (1).

¹⁹ Ex-article 113 CEE devenu article 133 CE.

²⁰ Ex-article 131 CEE devenu article 182 CE.

et plus étroit que celui prévu par un « simple » accord commercial.²¹

3. *Essai de définition*

Les éléments de définition fournis par le traité n'étant pas très concrets, il n'est donc pas étonnant que la doctrine se soit efforcée de combler les lacunes et de décrire la spécificité des accords d'association.²²

Malgré quelques différences dans les nuances, il est possible de caractériser une association comme (i.) l'organisation d'une *coopération* – économique et, dans la mesure de l'expansion des compétences communautaires au fil des années, également politique – entre un Etat tiers ou une organisation internationale et la Communauté (ii.) au sein *d'organes paritaires propres à l'association* ayant compétence pour prendre des décisions ayant un effet contraignant pour les parties contractantes (iii.) tout en créant un *lien « particulier et privilégié »*,²³ voir *durable*.

La définition que l'on peut déduire du texte de l'article 310 CE et de sa position dans le système du traité CE reste très large et se révèle insuffisante afin de déterminer avec précision le contenu de la relation dans laquelle la Communauté peut s'engager sur base de cette disposition. Il convient donc d'analyser dans quelle mesure la pratique conventionnelle a pu contribuer à une clarification du concept d'association.

II. *L'utilisation des articles 238 CEE et 310 CE dans la pratique*

La Communauté ayant fait une utilisation assez pragmatique des catégories

²¹ Il convient de rappeler la célèbre formule de W. Hallstein selon laquelle l'association est « l'adhésion moins un et l'accord commercial plus un » (cité par F. Nemschak, *Voraussetzungen und Aussichten einer Assoziation Österreichs mit der EWG*, Vienne 1963, p.3). Toutefois, A. Weber (note 14), p.5/721 (à la note 2) souligne à juste titre que cette formule est problématique dans la mesure où elle semble inclure un statut de membre à droit réduit pourtant exclu par le texte de l'article 310 CE.

²² Voy. P. Pescatore, « Les relations extérieures des Communautés européennes », *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de la Haye 1961* (II), p.1 (142) ; E.M. Colombo (note 16), p.14 ; Une vue d'ensemble de ces tentatives est présentée par J.-V. Louis/P. Brückner (note 7), p.87 et suiv. ; A. Weber (note 14), p.5/724 et suiv. ; C. Vedder, « Artikel 238 EWGV », in E. Grabitz/M. Hilf, *Kommentar zur Europäischen Union* (Beck, München 1998), no. 16. Voir également P. Tavernier (note 3), p. 1562. Renoncent à une définition précise C. Flaesch-Mougin (note 6) et J. Raux, « Les compétences expresses de caractère général – Les associations », in : *Juris-Classeur Europe* (traité), fasc.2204 (2002).

²³ Ce que la CJCE constate pour l'accord d'association entre la Communauté et la Turquie, aff. 12/86, *Demirel*, Rec. 1987, 3719 (9).

d'accords prévues par le traité, et donc aussi des articles 238 CEE et 310 CE, il est difficile de déduire de la pratique un concept précis d'association. L'on peut toutefois constater que l'association peut servir à plusieurs fins : elle peut constituer une alternative à l'adhésion, une antichambre de l'adhésion, un instrument de coopération au développement et finalement un instrument de coopération inter-régionale.

1. La pratique d'association : une approche pragmatique

La Communauté bénéficie, en raison du fait que le traité ne fournit que quelques éléments de caractère général, d'une marge d'appréciation assez large lorsqu'elle s'engage dans des relations avec des Etats tiers. Elle a privilégié une approche pragmatique déterminée par des besoins politiques concrets au détriment d'une approche systématique visant à respecter, ou à préciser, les différentes catégories d'accords externes établies par le traité. Il s'en suit que ni la dénomination des accords conclus par la Communauté, ni le choix de la base juridique pour leur approbation interne sont particulièrement éclairant pour la définition du concept d'association.

D'une part, la pratique a développé une vaste gamme d'accords portant des dénominations différentes : accords d'association, certains appelés « européens » ou encore « de stabilisation », accords de coopération, accords de partenariat. D'autre part, certains accords établissant des liens étroits et durables avec des Etats tiers n'ont pas été basés sur l'article 310 CE mais sur l'article 133 CE, souvent cumulé avec l'article 308 CE.

Ceci s'explique par le fait que la pratique obéit le plus souvent à des considérations d'ordre politique plutôt que juridique, et force est de constater que la dénomination « association » n'a jamais été politiquement neutre. Les Etats en voie de développement l'ont refusé en raison de sa connotation « coloniale » et ont favorisé le terme « coopération » ou encore celui de « partenariat ». Certains Etats de l'AELE y ont vu une atteinte à leur position de neutralité et pour cette raison les accords de 1972 et 1973, bien qu'établissant un lien économique étroit et durable,²⁴ ont été

²⁴ Voy. p.e. l'accord CEE-Suisse du 22 juillet 1972 (JO 1972, L 300/189) qui ne contient pas de limitation dans le temps sinon uniquement une possibilité de dénoncer l'accord à condition de respecter un préavis d'un an (article 34).

conclus sur base de l'article 113 CEE. Finalement, depuis qu'un nombre significatif d'Etats tiers se montre intéressé à s'associer avec la Communauté, la dernière semble s'efforcer de réserver ce type d'accords à certains partenaires privilégiés²⁵ - en proposant aux autres des accords « de partenariat et de coopération » qui ne mentionnent pas le terme association et qui ne sont pas fondés sur l'article 310 CE.²⁶ Il s'en suit que « [l]'examen de la pratique conventionnelle de la CE (ou CEE) fondée sur cette disposition conduit néanmoins à prendre en considération toute une gamme d' 'Accords' ou 'Conventions', non qualifiées comme tels, mais révélateurs d'une coopération privilégiée, le plus souvent d'une grande ampleur, avec un écho gradué à l'ensemble des dispositions du Traité CE. ».²⁷ Il en résulte également qu'une analyse exhaustive du phénomène devrait, en principe, inclure les accords qui, tout en n'ayant pas l'article 310 CE comme base juridique, semblent correspondre à la définition large d'accord d'association décrite plus haut.

Dans le cadre de cette contribution, il n'est toutefois pas possible d'entreprendre une analyse aussi étendue. Par conséquent, nous devons nous limiter pour l'essentiel aux accords basés sur les articles 238 CEE et 310 CE actuellement en vigueur.

2. *Accords d'association comme alternative à l'adhésion*

Comme nous l'avons rappelé dans l'introduction, les pères fondateurs avaient probablement conçu l'article 238 CEE en premier lieu comme instrument permettant d'offrir à certains Etats européens, non désireux d'adhérer à la Communauté et de renoncer ainsi formellement à une partie de leur souveraineté, la possibilité de participer au processus d'intégration européenne.²⁸

²⁵ Notamment aux pays de l'Europe centrale et orientale (PECO), des Balkans et de la Méditerranée, mais également au Mercosur et au Chili.

²⁶ Ceci est le cas des nouveaux Etats qui sont émergés de l'ancienne URSS. Voir p.e. l'accord de partenariat et de coopération conclu avec l'Arménie que le Conseil a approuvé (entre autres) sur base des articles 133 et 308 CE (Déc. du Conseil du 31 mai 1999, 1999/602/CE, CECA, Euratom, JO 1999, L 239).

²⁷ J. Raux (note 22), p.4. Voir aussi M.-A. Gaudissart, « Réflexions sur la nature et la portée du concept d'association à la lumière de sa mise en œuvre », in : M.-F. Christophe Tchakaloff, *Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: essai de clarification* (Bruylant, Bruxelles 1999), 3 et suiv.

²⁸ Ainsi, W. Hallstein avait décrit, lors d'un discours à Bâle le 7 décembre 1959, les possibilités offertes par l'article 238 CEE de la manière la suivante : « ... von der EWG aus gesehen, bestünde die Möglichkeit einer Assoziierung mit Nicht-Mitgliedsländern, wobei in einem solchen Vertrag der politische und institutionelle Gehalt der EWG ausgeschaltet werden könnte. Solche Verträge liessen

Ceci concernait notamment les Etats ayant créé ou adhéré ultérieurement à l'AELE. Si certains sont par la suite devenus membres de la Communauté,²⁹ d'autres ont préféré ne pas franchir ce pas – malgré l'existence de liens économiques étroits avec la Communauté. Ces liens entre la Communauté et les Etats de l'AELE ont été, dans un premier temps, créés moyennant des accords de libre échange pour lesquels la Communauté a choisi comme base juridique l'article 113 CEE – et non l'article 238 CEE - afin de tenir compte des soucis des Etats « neutres ».³⁰ C'est seulement dans un deuxième temps, et après la fin de la guerre froide, que ces liens ont été formalisés dans l'accord sur l'espace économique européen (EEE) pour la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, d'une part, et dans une série d'accords bilatéraux pour la Suisse, d'autre part.

Les accords d'association conclus dans le cadre du processus de Barcelone entre la Communauté et un bon nombre de pays du Maghreb et du Mashrek s'inscrivent également dans la logique d'établir et de renforcer des liens économiques et politiques étroits – et ceci non dans la perspective d'une d'adhésion ultérieure, mais en tant qu'alternative à l'adhésion. A la différence des pays de l'AELE, l'exclusion de la perspective d'adhésion résulte ici du fait que les Etats associés par le biais de ces accords méditerranéens ne peuvent pas, en principe, satisfaire à un des critères d'adhésion – celui d'être un Etat européen – établi par l'article 49 UE.

Les accords d'association que la Communauté a conclus, au début des années 1970, avec Malte et Chypre, faisaient également partie de la catégorie d'accords ne prévoyant pas l'adhésion ultérieure de ces Etats tiers à la Communauté. Toutefois, le cas de ces Etats insulaires – comme avant déjà celui de certains pays de l'AELE ayant signés l'accord EEE mais ayant ensuite adhéré à la Communauté – démontrent qu'une association du type « alternative à l'adhésion » peut, dans une perspective *ex post*, se révéler en pratique comme une association du type « préparation à l'adhésion ». L'on peut même considérer que les premiers accords dits « européens » que la Communauté a conclu en 1991 et 1993 avec les pays

sich an die Gegebenheiten eines jeden Landes, das die Vorteile der EWG sucht, anpassen. » (cité selon U. Plessow, note 2, p.75).

²⁹ Le Royaume-Uni et le Danemark en 1973, le Portugal en 1986, l'Autriche et la Suède en 1995.

³⁰ Avec l'Autriche, l'Islande, le Portugal, la Suisse, la Suède et la Norvège en 1973, avec la Finlande en 1974.

d'Europe centrale et orientale (PECO)³¹ ont fait objet d'une transformation similaire. Rédigé de façon à exclure tout engagement juridique ou politique de la Communauté relatif à l'élargissement,³² une perspective d'adhésion n'a été offert à ces Etats qu'après la signature des accords – et ceci moyennant une réinterprétation politique des accords européens par les Conseils européens de Copenhague (1993) et de Essen (1994).³³

3. Association comme préparation à l'adhésion

Les premiers accords basés sur l'article 238 CEE ont été conclus par Communauté, dans les années 1960, avec la Grèce et la Turquie. Ils offraient une perspective d'adhésion aux Etats associés, adhésion qui s'est réalisée en 1981 pour la Grèce, mais pas encore pour la Turquie, si bien son caractère d'Etat candidat a été officiellement reconnu par le Conseil européen de Helsinki de 1999. Conformément à l'article 49 UE, il appartient toujours à l'Union de déterminer le moment où « *le fonctionnement de l'accord aura permis d'envisager l'acceptation intégrale, de la part de la Turquie, des obligations découlant du Traité instituant la Communauté* ». ³⁴

Les difficiles relations avec la Turquie, surtout dans les années 1970 et 1980 conduisirent la Communauté à ne pas faire référence à une éventuelle adhésion dans les premiers accords conclus avec les PECO. Ce ne fut qu'ultérieurement et par voie de réinterprétation politique que cette possibilité fut envisagée. La deuxième génération des accords européens – conclus avec les trois pays baltes (1995) et avec la Slovaquie (1996) – ne cache plus cette perspective lorsqu'elle constate que les accords « [tiennent] compte de la stratégie adoptée par le Conseil européen d'Essen

³¹ Avec la Pologne (JO 1993, L348), la Hongrie (JO 1993, L 347) et l'ancienne République fédérale tchèque (JO 1993, L 349) en 1991, avec la Roumanie (JO 1994, L 357), la Bulgarie (JO 1994, L 358) ainsi – après la disparition de la Tchéquoslovaquie - avec la Tchéquie (JO 1994, L 360) et la Slovaquie (JO 1994, L 359) en 1993.

³² Voir p.e. l'accord CEE-Pologne qui se limite à constater dans son préambule que « l'objectif ultime de la Pologne est de devenir membre de la Communauté et que la présente association contribuera, selon l'avis des parties, à atteindre cet objectif ».

³³ Voir à ce sujet M. Maresceau/E. Montaguti, « The relations between the European Union and Central and Eastern Europe : a legal appraisal », 32 (1995) *Common Market Law Review* 1327 (1331 et suiv.).

³⁴ Article 72 de l'accord d'Ankara de 1963 (JO 1964, 217/3687).

*de décembre 1994 pour la préparation de l'adhésion ».*³⁵

De manière similaire, l'accord « de stabilisation et d'association » conclu avec la Macédoine en 2001, dans le cadre du processus de stabilisation et d'association initié par l'Union européenne à l'égard des cinq pays des Balkans occidentaux, souligne la perspective de l'adhésion à l'Union européenne lorsqu'il constate dans son préambule « *la qualité de candidat potentiel à l'adhésion à l'Union européenne de ce pays, sur la base du traité sur l'Union européenne et du respect des critères définis par le Conseil européen de juin 1993, sous réserve de la bonne mise en oeuvre du présent accord* ». ³⁶ Cette perspective d'adhésion a également été inscrite dans l'accord d'association avec la Croatie³⁷ et se trouvera probablement aussi dans les accords qui seront encore conclus avec l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine et la République fédérale de Yougoslavie (Serbie et Monténégro).

4. Association comme instrument de coopération au développement

Le traité de Rome avait conçu l'association également comme un instrument permettant à la Communauté de contribuer au développement de certains pays car il prévoyait l'entretien de « relations particulières » avec les pays et territoires d'outre-mer (association « constitutionnelle » selon l'article 131 CEE, devenu article 182 CE). Afin de maintenir ces liens suite à l'indépendance de la plupart de ces territoires, survenue peu après l'entrée en vigueur du traité de Rome, et d'inclure aussi d'autres pays dans cette politique, la Communauté a conclu des accords d'association basés sur l'article 238 CEE. Ceci explique pourquoi l'article 310 CE offre la base juridique permettant à la Communauté de mettre en œuvre une politique visant à contribuer au développement économique et sociale de nombreux pays en voie de développement, notamment des pays ACP.

Pour les raisons politiques déjà évoquées, ces accords d'association portent la dénomination « accords de coopération » et, depuis la signature de l'accord de

³⁵ Dernier considérant du préambule des accords avec l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie (JO 1998, L68, L26 et L51) ainsi que celui avec la Slovénie (JO 1999 L51).

³⁶ Accord avec la Macédoine signé en 2001, entré en vigueur le 1^{er} avril 2004 (JO 2004 L 84/1).

³⁷ JO 2001, C 320 (pas encore entré en vigueur).

Cotonou, « accord de partenariat ». ³⁸ Etant donné que ces accords font objet d'une autre contribution de ce commentaire, ils ne seront pas analysés ici.

Il reste toutefois à constater qu'un bon nombre d'accords d'association du type « préparation à l'adhésion » et « alternative à l'adhésion » a également comme objectif de fournir un appui au développement économique et social des Etats tiers concernés ainsi que de promouvoir ou de soutenir des réformes politiques en cours. Ceci est notamment le cas des accords d'association conclu avec la Turquie, avec les PECO, avec les pays des Balkans occidentaux et des accords méditerranéens.

5. Associations comme instrument de coopération inter-régionale

Les accords d'association ont traditionnellement servi à mettre en place une structure soit de coopération avec les Etats voisins de la Communauté soit d'aide au développement avec des pays en voie de développement. Depuis quelques années, la Communauté a également conclu des accords d'association basés sur l'article 310 CE visant à encadrer institutionnellement une coopération économique et politique avec des pays situés dans d'autres régions du monde, notamment en Amérique latine (accord-cadre CE-Mercosur et accord CE-Chili).

Les accords européens, méditerranéens et ceux conclu, ou encore en voie de négociation, avec les pays des Balkans peuvent aussi être considérés comme des instruments de coopérations inter-régionales si l'on considère l'Europe centrale et orientale, la Méditerranée ou les Balkans comme des régions. En effet, tous ces accords s'efforcent non seulement de favoriser la coopération de la Communauté avec chacun de ces pays, mais également l'intégration régionale au sein de ces groupes d'Etats.

III. Le contenu des principaux accords d'association conclus par la Communauté

En faisant abstraction des « associations constitutionnelles » (article 131 CE), des accords conclus avec les pays ACP, qui ne font pas l'objet de cette contribution, ainsi que des accords conclus avec le Mercosur et le Chili, en raison de leur caractère

³⁸ Pour une description récente voir J. Raux (note 22), 20 et suiv. et K. Arts, « ACP-EC relations in a

« inter-régional » spécifique, on peut identifier quatre catégories principales d'accords d'association actuellement en vigueur : l'accord sur l'Espace économique européen (EEE) et les accords bilatéraux conclus avec la Suisse (1.), l'accord d'association conclu avec la Turquie (2.), les accords européens conclus avec les pays PECO et dans le cadre du processus de stabilisation des Balkans (3.) et les accords conclus dans le cadre de la politique méditerranéenne de l'Union (4.).

1. *Accord sur l'Espace économique européen et les accords bilatéraux CE-Suisse*

L'accord sur l'Espace économique européen (EEE), conclu en 1992 entre la Communauté des Douze et sept Etats de l'AELE,³⁹ avait comme objectif de faire participer ces derniers au fonctionnement du marché intérieur de la Communauté et d'établir à cette fin une coopération politique – ainsi que des mécanismes institutionnels – facilitant une telle participation.⁴⁰ L'accord sur l'EEE instaure un espace économique allant bien au-delà d'une zone de libre échange classique. Il établit des liens considérablement plus étroits entre la Communauté et les Etats tiers concernés que tout autre accord d'association conclu par la Communauté. Toutefois, ce projet – qui semblait réaliser l'ancien rêve d'un grand espace économique comprenant « l'Europe de l'intégration » et « l'Europe de la coopération »⁴¹ – a perdu beaucoup de sa signification originelle suite à l'adhésion de l'Autriche, la Suède et la Finlande à la Communauté et au refus du peuple suisse d'approuver l'accord sur l'EEE.⁴² Cet accord établit aujourd'hui une association particulièrement étroite entre

new era. the Cottonou Agreement », 40 (2003) *Common Market Law Review* 95 et suiv.

³⁹ JO 1994, L1/3.

⁴⁰ Sur l'EEE voir p.e. J.H.J. Bourgeois, « L'Espace économique européen », (1992) 2 *Revue du Marché Unique européen* 11 et suiv. ; M. Cremona, « The dynamic and heterogeneous EEA : Byzantine structures and variable geometry », (1993) *European Law Review* 169 et suiv. ; W. Hummer (éd.), *Der Europäische Wirtschaftsraum und Österreich* (Böhlau, Vienne 1994) ; M.-L. Houbé, « L'Espace économique européen », *Jurisclasseur-Europe* 1997, Fasc. 2250 ; O. Jacot-Guillarmod (éd.), *Accord EEE. Commentaires et réflexions* (Schulthess, Zürich 1992) ; S. Norberg, « The Agreement on EEA », (1992) *Common Market Law Review* 1171 et suiv. ; S. Norberg e.a., *EEA Law : a commentary on the EEA Agreement* (Kluwer, Stockholm 1993).

⁴¹ Témoin de ce projet est l'article 304 CE faisant référence aux efforts entrepris dans les années 1950 au sein de l'OECE, cf. supra note 4.

⁴² Deux demandes d'adhésion officielles ont déjà été posées pendant les négociations de l'accord sur l'EEE (Autriche en 1989 et Suède en 1991), trois autres juste avant ou après la signature de cet accord (Finlande, Suisse et Norvège en 1992).

deux parties ayant un poids économique et politique très différent, la Communauté des 25, d'une part, et l'AELE comprenant la Norvège, l'Islande et le Liechtenstein, d'autre part.⁴³

a) *L'extension du marché intérieur à des pays tiers : le champ d'application matériel de l'EEE*

L'objectif de l'EEE étant d'étendre le marché intérieur de la Communauté aux Etats de l'AELE, il prévoit la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux tout en établissant un régime assurant une concurrence non faussée. À ceci s'ajoute, comme à l'intérieur de la Communauté une série de politiques d'accompagnement – y inclue celle de cohésion économique et sociale. Dans le domaine des *marchandises*, l'accord EEE reprend les interdictions – et les exceptions à ces interdictions - du traité CE concernant les droits de douane et taxes à effet équivalent, les restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent, les taxes discriminatoires et les règles relatives aux monopoles d'État à caractère commercial.⁴⁴ Il prévoit non seulement l'application du droit dérivé communautaire dans la matière,⁴⁵ notamment les règles relatives à la suppression des barrières techniques,⁴⁶ mais également des principes établis par la CJCE. L'accord n'établissant toutefois pas une union douanière, le champ d'application de la libre circulation des marchandises reste limité aux marchandises originaires de l'EEE, origine à déterminer à l'aide de règles détaillées établies dans un protocole.⁴⁷ Il s'en suit que les contrôles douaniers et les formalités aux frontières ne sont pas abolis, même si l'accord EEE établit une coopération et la simplification des formalités douanières.⁴⁸ Finalement il reste à signaler que la libre circulation n'est que très partiellement réalisée pour les produits agricoles et agroalimentaires.⁴⁹

L'accord sur l'EEE étend également la libre circulation des *personnes* à l'ensemble

⁴³ Pour l'adaptation du l'accord sur l'EEE voir les accords signés au Luxembourg le 14 octobre 2003 (non encore publié dans le JO).

⁴⁴ Articles 11, 12, 14, 16 EEE.

⁴⁵ Du droit communautaire en vigueur le 1^{er} août 1991, cf. Annexe II de l'accord EEE.

⁴⁶ Protocole 12 et 47 accord EEE

⁴⁷ Protocole 4 accord EEE.

⁴⁸ Article 21 et protocoles 10 et 11 accord EEE.

⁴⁹ Voir pour les exceptions les protocoles 2, 3 et 9 accord EEE.

de l'espace économique européen à condition que les personnes concernées soient économiquement actives. Ceci implique donc la liberté de répondre à des offres d'emploi, de se déplacer et de séjourner librement à cet effet, d'exercer un emploi ou encore des activités non salariées, de demeurer dans un Etat de l'EEE après avoir cessé l'activité économique,⁵⁰ mais également le droit à la protection sociale⁵¹ et les droits découlant des règles relatives à l'accès aux activités salariées et non salariées, notamment en matière de reconnaissance des diplômes.⁵² Les limitations de cette liberté inscrites dans le traité CE (ordre public et emploi dans l'administration publique) sont également d'application dans le cadre de l'EEE.⁵³ Cette liberté reste donc dans la logique d'une intégration économique. Il s'en suit que son extension au-delà des personnes économiquement actives - telle que pratiquée au sein de la Communauté⁵⁴ - n'est pas automatiquement applicable dans le cadre de l'EEE. Ceci nécessite une décision du Comité mixte de l'EEE qui a d'ailleurs été prise au sujet des étudiants.⁵⁵

L'accord sur l'EEE interdit toute discrimination dans le domaine des *services*,⁵⁶ y inclus les services financiers,⁵⁷ et reproduit également les exceptions du traité CE.⁵⁸ Sont de même interdites les restrictions et mesures discriminatoires entravant les mouvements des *capitaux*,⁵⁹ si bien que des possibilités de dérogations sont prévues en cas de spéculation résultant de régimes d'échanges différents, des perturbations dans le fonctionnement des marchés des capitaux et des difficultés dans la balance des paiements.⁶⁰

L'EEE comprend des règles communes dans le domaine de la *concurrence* : sont interdites, dans la mesure où elles entravent le fonctionnement d'une concurrence

⁵⁰ Article 28 accord EEE.

⁵¹ Article 29 et annexe VI accord EEE.

⁵² Article 30 et annexe VIII accord EEE.

⁵³ Article 28 (salariés) et article 34 (établissement) accord EEE.

⁵⁴ Cf. p.e. les directives 90/364 et 90/356 (JO 1990 L 180/26 et 28) et la jurisprudence de la CJCE relative à article 18 CE.

⁵⁵ Déc. 7/94 (JO 1994, L160/71).

⁵⁶ Article 36 accord EEE.

⁵⁷ Annexe IX accord EEE.

⁵⁸ Article 32 accord EEE.

⁵⁹ Article 40 accord EEE.

⁶⁰ Article 43 accord EEE.

effective sur le territoire de l'EEE, les ententes,⁶¹ les abus de position dominante,⁶² les opérations de concentration entre entreprises⁶³ et les aides d'Etat⁶⁴. Finalement, l'accord sur l'EEE étend aussi les règles communautaires en matière des marchés publics⁶⁵ ainsi qu'en matière de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale.⁶⁶ Au-delà des règles de base du marché intérieur, l'accord sur l'EEE prévoit la reprise de l'acquis communautaire dans le domaine de la politique sociale (santé et sécurité au travail, égalité de traitement entre hommes et femmes, droit du travail, dialogue social), certaines règles relatives à la protection des consommateurs et de l'environnement ainsi qu'au droit des sociétés.⁶⁷ Ne sont en revanche pas reprises mais uniquement ouvertes à la participation des Etats de l'AELE⁶⁸ une série de politiques d'accompagnement comme celles relatives à la recherche et l'éducation.⁶⁹ On signalera finalement qu'en guise de compensation pour les avantages découlant de l'extension du marché intérieur à leurs économies, les Etats de l'AELE participent au travers d'un mécanisme financier concrétisant le principe de solidarité inscrit dans le préambule de l'accord sur l'EEE - à la politique de cohésion économique et sociale de la Communauté.⁷⁰

b) Les « procédures particulières » de l'accord sur l'EEE

L'accord sur l'EEE établit un Conseil EEE - composé de membres du Conseil et de la Commission, d'une part, et d'un membre du gouvernement de chaque Etat de l'AELE, d'autre part – qui est en charge de donner l'impulsion politique nécessaire et de définir les orientations générales pour la mise en œuvre et la gestion de l'EEE. Dans un souci de transparence ont également été créés un Comité parlementaire mixte et un Comité (économique et social) consultatif. L'institution clé est toutefois le

⁶¹ Article 53 accord EEE.

⁶² Article 54 accord EEE.

⁶³ Article 57 accord EEE.

⁶⁴ Article 61 accord EEE.

⁶⁵ Article 65 et annexe XVI accord EEE.

⁶⁶ Protocole 28 et annexe XVII accord EEE.

⁶⁷ Cinquième partie accord EEE.

⁶⁸ Article 80 accord EEE (échange d'information, participation aux programmes et actions communautaires, coordination etc.).

⁶⁹ Article 78 accord EEE.

⁷⁰ Article 116 accord EEE.

Comité mixte de l'EEE, composé de représentants des parties contractantes. Il sert non seulement de forum d'information et de consultation, mais constitue également l'organe de décision de l'EEE chargé également du règlement des différends entre la Communauté et l'AELE.

La procédure de prise de décision au sein de l'EEE a été conçue de manière à préserver l'autonomie décisionnelle des parties contractantes.⁷¹ Ainsi, le Comité mixte statue seulement d'un commun accord de la Communauté, d'une part, et des Etats de l'AELE (s'exprimant d'une seule voix), d'autre part. Cette règle s'applique non seulement lorsque le Comité mixte doit développer le droit de l'EEE afin de tenir compte de l'évolution du droit CE, mais également lorsqu'il doit interpréter le droit EEE en vigueur en cas de différends. Si celui ne parvient pas à un accord, la partie concernée par le désaccord est soit directement⁷² soit indirectement⁷³ suspendu.

Cette position d'égalité n'est toutefois que formelle car l'accord EEE reproduit pour l'essentiel et étend aux Etats de l'AELE des dispositions du droit communautaire qui font l'objet de transformations par le législateur communautaire et qui restent soumises au monopole d'interprétation du juge communautaire. Le principe de l'autonomie décisionnelle pour le développement et l'interprétation du droit de l'EEE largement identique au droit communautaire joue donc inévitablement en faveur de la Communauté – déjà favorisée par rapport aux pays AELE en raison de sa prééminence économique et politique. Cela étant, le poids des Etats associés lors des négociations au sein du Comité mixte – et dans le cadre de l'EEE en général en raison du fait qu'une suspension, même provisoire et partielle, de l'accord affectera

⁷¹ Cette structure à deux piliers assure, sur le plan formel, la symétrie entre la Communauté et l'AELE – et donc l'autonomie des parties contractantes qui avait été exigée pour la Communauté par l'avis 1/91 de la CJCE – tout en permettant de gérer le fonctionnement d'un espace économiquement particulièrement intégré. Elle a toutefois nécessité que les pays de l'AELE établissent, en ce qui concerne l'accord sur l'EEE, des institutions communes similaires à celles dont dispose la Communauté : le Comité permanent des Etats de l'AELE permettant la concertation de ces derniers afin de pouvoir agir d'une voix au sein du Comité mixte EEE, une Autorité de surveillance assumant pour l'AELE des fonctions similaires à celle de la Commission et finalement une Cour de justice AELE qui assume les mêmes fonctions que la CJCE dans l'ordre juridique de la Communauté (à l'exception du fait qu'elle ne délivre, à la demande des tribunaux nationaux, que des avis consultatifs relatifs à l'interprétation du droit EEE). Cette nouvelle structure de l'AELE a été mise sur place par les Etats de l'AELE moyennant deux accords signés le même jour que l'accord sur l'EEE. Cf. JO 1994, L344/1.

⁷² Article 102 (5) accord EEE (pour le développement de la législation communautaire) et article 111 (3) accord EEE (pour le règlement des différends).

⁷³ Comme conséquence de la prise de mesures de sauvegarde et des mesures de rééquilibrage prévus dans l'article 111 (3) et 114 accord EEE.

surtout les économies des pays de l'AELE - est en réalité assez limité une fois que la Communauté a établi sa position. Cela oblige les Etats AELE à s'assurer que leurs intérêts spécifiques seront pris en considération lors de l'élaboration des mesures communautaires susceptibles de s'appliquer à l'EEE.

Les négociateurs de l'accord sur l'EEE étaient conscients des conséquences pratiques du principe d'autonomie décisionnelle.⁷⁴ Les procédures institutionnelles de l'EEE établissent un ensemble de mécanismes d'information, de consultation et de coopération entre les institutions de la Communauté, d'une part, et de l'AELE, d'autre part, dont l'objectif principal est d'éviter, de manière préventive, des disparités entre le droit CE et le droit EEE lors de son application, de son interprétation et de son développement.⁷⁵ Afin d'éviter des obstacles à la prise de décision au sein du Comité mixte lorsqu'il s'agit d'étendre des nouvelles dispositions communautaires à l'EEE, la Communauté est tenue d'informer et de consulter – d'abord d'une manière informelle,⁷⁶ puis formelle⁷⁷ - les Etats de l'AELE tout au long du processus de décision communautaire. Dans cette même logique et afin d'éviter des disparités dans l'application des règles communes, l'accord sur l'EEE oblige la Commission et l'autorité de surveillance de l'EEE à coopérer en matière de concurrence.⁷⁸ Finalement, la prévention de conflits repose également sur un système d'information réciproque entre les cours appelées à interpréter les dispositions de l'accord⁷⁹ et sur la possibilité (non encore utilisée) d'étendre le système de renvoi préjudiciel de

⁷⁴ Considérablement renforcé par les postulats établis dans l'avis 1/91 de la CJCE.

⁷⁵ Voir articles 89-114 accord EEE.

⁷⁶ Article 100 accord EEE : consultation des experts des Etats de l'AELE par la Commission dans la phase législative préparatoire.

⁷⁷ Article 101 accord EEE : association des experts des pays AELE (participation au « decision shaping ») dans les comités scientifiques, administratifs et consultatifs figurant dans le protocole 37 (alimentation humaine, produits pharmaceutiques, vétérinaire, transport, sécurité sociale, blanchissement des capitaux, ententes et positions dominantes, concentrations).

⁷⁸ Protocole 23 accord EEE.

⁷⁹ Article 106 accord EEE, voir également article 105 EEE (évaluation systématique des jurisprudences par le Comité mixte). Si la jurisprudence de la CJCE relative aux dispositions de l'accord EEE identiques à celles du droit CE arrêtée avant la signature de l'accord fait partie du droit EEE (article 6 EEE), ceci n'est pas le cas pour la jurisprudence postérieure à cette date, même si la Cour AELE (comme d'ailleurs aussi l'autorité de surveillance AELE) doit en tenir dûment compte (selon l'accord des Etats de l'AELE sur la création de la Cour AELE et l'Autorité de surveillance AELE). – Pour un premier bilan voir J. Forman, « The EEA Agreement five years on: dynamic homogeneity in practice and its implementation by the two EEA Courts », 36 (1999) *Common Market Law Review* 751 et suiv.

l'article 234 CE aux tribunaux nationaux de l'AELE.⁸⁰

c) *La cas particulier de la Suisse : les accords bilatéraux*⁸¹

En décembre 1992, le peuple suisse a refusé à ratifier l'accord sur l'EEE. Ce refus traduisait un sentiment assez répandu selon lequel l'EEE impliquait des pertes de souveraineté trop importantes en raison de la reprise littérale du droit communautaire dans le domaine du marché intérieur et de l'obligation de devoir s'intégrer dans la nouvelle structure « supranationale » de AELE créée à cet effet. Afin de créer un cadre permettant de tenir compte des liens économiques étroits entre la Communauté et la Suisse, sept accords sectoriels ont été conclus sur base bilatérale.⁸² Ils concernent la libre circulation des personnes, le transport aérien et terrestre, la certification des produits, l'agriculture, les marchés publics et la recherche. Seul l'accord sur le transport aérien prévoit – comme l'accord sur l'EEE – une intégration littérale du droit communautaire dans l'ordre juridique suisse. Les autres accords – à l'exception de celui sur la recherche qui établit une coopération classique – étendent également les règles du droit communautaire dans les matières concernées, parfois adaptées à la situation particulière de la Suisse.

Cette extension limitée du droit communautaire ne se produit toutefois pas moyennant une application directe du droit communautaire en Suisse, mais en vertu du droit interne de cet Etat tiers selon le principe de l'équivalence des législations. Ainsi, les parties contractantes conservent leur autonomie décisionnelle. Elles sont toutefois tenues de maintenir leur législation en équivalence, tâche qui est facilitée par de nombreux mécanismes d'information, de consultations et de coordination, surtout au sein des comités mixtes établis pour chacun des accords bilatéraux. Si cet arrangement permet de rapprocher la Suisse à la Communauté tout en lui offrant un

⁸⁰ Article 107 accord EEE. Contrairement à la version originale, condamnée par la CJCE dans son avis 1/91, l'Etat AELE acceptant cette participation doit également accepter le caractère contraignant des arrêts rendus par la CJCE. En absence d'une acceptation de la juridiction de la CJCE par un Etat AELE, la Cour se déclare incompétente pour statuer sur l'accord sur l'EEE dans son application à l'Etat tiers (aff. C-321/97, Andersson, Rec.1999, I-3551).

⁸¹ A ce sujet voir les contributions dans D. Felder/C. Kaddous (éd.), *Accords bilatéraux Suisse – UE (Commentaires)* (Bruylant, Bruxelles 2001). Et dans D. Thüerer/R.H. Weber/R. Zäch, *Bilaterale Verträge Schweiz-EG. Ein Handbuch* (Schulthess, Zurich 2002).

⁸² Cf. JO 2002 L 114.

degré supérieur d'autonomie - formelle - comparé à celui du régime de l'EEE,⁸³ il représente toutefois aussi des désavantages considérables : d'une part, ce cadre ne se prête qu'à une extension partielle et incomplète du droit communautaire ; d'autre part, la marge de manœuvre du législateur suisse restera le plus souvent limité dans le cas où il ne souhaiterait pas adapter sa législation interne aux développements du droit communautaire car la Communauté est autorisée à suspendre l'ensemble des accords lorsqu'elle estime que le principe de l'équivalence des législations n'est plus respecté.⁸⁴

Bien que la Commission ait proposé au législateur communautaire d'approuver ces différents accords sur base des articles du traité CE relatifs aux différentes politiques en question,⁸⁵ le Conseil et le Parlement ont choisi l'article 310 CE comme base juridique.⁸⁶ Ce choix s'explique probablement par le fait qu'il a permis à la Communauté et aux Etats membres d'éviter des conflits internes relatifs à la répartition interne des compétences. Il reflète toutefois aussi le fait que la Communauté considère les accords bilatéraux comme « un ensemble » établissant un lien particulier avec un Etat tiers. Ceci trouve son expression matérielle dans la dite « clause guillotine » selon laquelle la suspension ou la résiliation d'un de ces accords entraînera automatiquement le même sort pour les autres accords.

2. *L'accord d'association conclu avec la Turquie*

L'accord d'association que la Communauté a conclu avec la Turquie en 1963 est le plus ancien accord basé sur l'article 238 CEE étant toujours d'application. Fixant un objectif ambitieux, d'avantage précisé dans le protocole additionnel de 1970, le bilan

⁸³ Depuis 2002, la Communauté et la Suisse s'efforcent de constituer un deuxième ensemble d'accords portant sur la taxation, la participation de la Suisse aux systèmes de Dublin et Schengen, les produits agricoles, les médias, l'environnement, les statistiques, l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse.

⁸⁴ Voir comme exemple les difficultés que la Suisse a rencontrées lorsqu'elle a souhaité obtenir des périodes de transition en matière de libre circulation des personnes en provenance des Etats devenus membres de l'UE en 2004 (et ceci malgré le fait que les accords d'adhésion accordent de telles transitions aux anciens Etats membres). Voir *Neue Züricher Zeitung* du 5 février 2004.

⁸⁵ Voir COM (1999) 229 final : article 300 CE avec les articles 18, 39 (3) d, 40, 42, 44 (1 et 2), 46 (2), 47, 52 (2 et 3), 55, 95, 150 (4), 299 (4) CE pour l'accord sur les personnes, avec l'article 80 (2) CE pour le transport aérien, avec l'article 71 CE pour le transport terrestre, avec les articles 170 CE et 101 (3) Euratom pour la recherche, avec les articles 133, 55, 47 (2) CE pour les marchés publics, avec l'article 133 CE pour les produits agricoles et les obstacles techniques aux échanges.

⁸⁶ Voir déc. 2002/309/CE (JO 2002 L 114/1).

se limite jusqu'à présent à la mise sur place d'une Union douanière, d'une part, et, à l'adoption de certaines mesures visant à améliorer le statut des travailleurs migrants, d'autre part.

a) *Objectif de l'accord*

L'accord d'Ankara de 1963⁸⁷ avait comme objectif d'établir – progressivement et en trois phases – une association entre la Communauté et la Turquie qui devait permettre le renforcement continu et équilibré des relations commerciales et économiques entre les Parties en tenant pleinement compte de la nécessité d'assurer le développement accéléré de l'économie de la Turquie et le relèvement du niveau de l'emploi et des conditions de vie du peuple turc.⁸⁸ L'objectif final de cet accord semble bien être une extension du marché intérieur à cet Etat tiers. Selon le texte de l'accord, complété par le protocole additionnel de 1970, l'association devait être caractérisée, dans sa phase finale, par l'existence d'une union douanière s'étendant à l'ensemble des échanges de marchandises,⁸⁹ même en matière agricole,⁹⁰ d'une part, ainsi que par la libre circulation des travailleurs, la liberté d'établissement, de prestation de services⁹¹ et des paiements courants,⁹² d'autre part. De plus, devait être rendus applicables les principes énoncés dans le droit communautaire relatif à la concurrence, à la fiscalité et au rapprochement des législations.⁹³ L'adhésion de la Turquie à la Communauté est évoquée – bien qu'avec circonspection - comme une possibilité à étudier « *lorsque le fonctionnement de l'accord aura permis d'envisager l'acceptation par la Turquie des obligations découlant du traité instituant la*

⁸⁷ JO 1973 C 113/1.

⁸⁸ Cf. Art. 2, alinéa 1 de l'accord d'Ankara.

⁸⁹ Impliquant, d'une part, l'interdiction des droits de douane, taxes d'effet équivalent, restrictions quantitatives, ainsi que de toute autre mesure d'effet équivalent protectionniste et, d'autre part, l'adoption, par la Turquie, du tarif douanier commun et d'autres réglementations communautaires en matière de commerce extérieur, cf. Art. 10 de l'accord d'Ankara.

⁹⁰ Ceci est confirmé par le protocole additionnel de 1970 qui ne se limite pas à envisager l'établissement d'un régime préférentiel réciproque. Il prévoit que la Turquie adopte, dans un premier temps, les mesures de la politique agricole commune dont l'application est indispensable à l'établissement de la libre circulation des produits agricoles entre la Communauté et la Turquie afin de permettre, dans un deuxième temps, au Conseil d'association d'arrêter les dispositions communes en la matière. Cf. Chapitre IV du Titre I du protocole additionnel.

⁹¹ Selon le modèle des articles 48, 49, 50, 52 à 56 et 58 à 62 CEE (devenus articles 39, 40, 41, 43 à 46 et 48 à 51 CE), cf. Arts. 12, 13 et 14 de l'accord d'Ankara.

⁹² Art. 19 de l'accord d'Ankara.

Communauté »⁹⁴.

b) Institutions de l'association

Sur le plan institutionnel, un Conseil d'association est créé pour réaliser les objectifs de l'accord. Sa composition est classique : d'une part, des membres du gouvernement des États membres et du Conseil de la Communauté et d'autre part, des membres du gouvernement turc.⁹⁵ Il se prononce à l'unanimité de ses membres, possède le pouvoir d'adopter des décisions et de formuler des recommandations et peut constituer tout comité l'assistant dans l'accomplissement de ses tâches.⁹⁶ Des procédures d'information et de consultation entre le Parlement européen et des parlementaires turcs ainsi qu'entre le Conseil économique et social et des représentants turcs est envisagé.⁹⁷ En ce qui concerne le règlement des différends relatifs à l'application ou à l'interprétation de l'accord, les parties saisiront le Conseil d'association, qui peut trancher par voie de décision ou soumettre le différend à la Cour de justice des Communautés européennes ou à toute autre instance juridictionnelle existante.⁹⁸

c) Développement de l'association

L'accord d'association conclu avec la Turquie a été développé non seulement par le protocole additionnel de 1970 mais également par plusieurs décisions du Conseil d'association. Ce développement n'a toutefois pas répondu aux ambitions initiales. Les objectifs de l'association ont été réalisés que très partiellement. Ceci s'explique par les différentes crises économiques qui ont frappé la Communauté et la Turquie ainsi que les périodes d'instabilité politique de la Turquie ayant même conduit au gel complet de l'accord entre 1983 et 1986. Un manque de volonté politique de la part de la Communauté en est également responsable, nombreux de ses États membres craignant en particulier la réalisation de la libre circulation des personnes.

⁹³ Art. 16 de l'accord d'Ankara.

⁹⁴ Art.28 de l'accord d'Ankara.

⁹⁵ Art. 23 de l'accord d'Ankara.

⁹⁶ Art. 22, alinéa 1 de l'accord d'Ankara.

⁹⁷ Art. 27 de l'accord d'Ankara.

⁹⁸ Art. 25 de l'accord d'Ankara.

A l'heure actuelle, seule l'union douanière a été mise sur place moyennant la décision 1/95⁹⁹ du Conseil d'association. On ne manquera pas de faire référence aussi aux décisions 1/80 et 3/80 du Conseil d'association qui confèrent certains droits aux travailleurs migrants et qui ont donné lieu à un corps de jurisprudence particulièrement substantiel.

d) *L'Union douanière (décision 1/95 du Conseil d'association)*¹⁰⁰

Si, aux termes de son préambule, cette décision représente le passage à la phase finale de l'union douanière, force est de constater cependant qu'elle porte uniquement sur la libre circulation des marchandises et ne touche guère à la libre circulation des travailleurs, des capitaux ou à la liberté d'établissement, dont la réalisation progressive était envisagée dans l'accord d'Ankara et le protocole additionnel de 1970. Elle ne constitue donc pas la réalisation totale de l'association, mais se borne à achever l'établissement de l'union douanière qui aurait dû être mise en place pendant la phase transitoire (de 1970 et 1992) et à établir les bases d'une véritable libre circulation des marchandises entre la Communauté et la Turquie.

L'union douanière établie par la *décision 1/95* couvre uniquement les produits industriels et comporte l'élimination totale, à la date de son entrée en vigueur, des droits de douane, taxes d'effet équivalent, restrictions quantitatives et mesures d'effet équivalent dans les échanges entre la Communauté et la Turquie¹⁰¹ ainsi que l'adoption du tarif douanier commun par la Turquie¹⁰² et l'accordement de sa politique commerciale à celle de la Communauté¹⁰³.

L'établissement de l'union douanière s'accompagne, dans la décision 1/95, de toute une série de dispositions destinées à éviter que les effets de la libéralisation des échanges en résultant soient infirmés, par d'autres mesures protectionnistes de la part des États membres, par des comportements anticoncurrentiels de la part des

⁹⁹ JO 1995 L 142/96

¹⁰⁰ Voir S. Peers, « Living in Sin : Legal Integration Under the EC-Turkey Customs Union », 7 (1996) *European Journal of International Law* 411 et suiv. ; N. Neuwahl, « The EU-Turkey Customs Union: a balance, but no equilibrium », 4 (1999) 1 *European foreign affairs review* 37 et suiv. ; S. Krauss, « The European Parliament in EU external relations: the customs union with Turkey », 5 (2000) 2 *European foreign affairs review* 215 et suiv.

¹⁰¹ Art. 4 et suivants déc. 1/95.

¹⁰² Art. 13 et suivants déc. 1/95.

¹⁰³ Art. 12 déc. 1/95.

opérateurs privés ou par des disparités législatives. Sont, ainsi, interdites les taxes internes discriminatoires et l'octroi aux produits exportés de ristournes d'imposition intérieures supérieures aux impositions dont ils ont, directement ou indirectement, fait l'objet¹⁰⁴. Les aides d'État affectant les échanges entre la Communauté et la Turquie sont déclarées incompatibles avec le fonctionnement de l'union douanière, encore que des aménagements similaires à ceux de l'article 87 paragraphe 2 et 3 soient prévus¹⁰⁵. Dans la même logique, la Turquie devra, en ce qui concerne les entreprises publiques ou privilégiées, assurer le respect des principes de l'article 86 du traité CE et de la législation secondaire qui le développe¹⁰⁶. Elle est également invitée à aménager les monopoles nationaux à caractère commercial de façon à éviter toute discrimination entre les ressortissants des États membres et ceux de la Turquie dans les conditions d'approvisionnement et de débouchés¹⁰⁷. L'ouverture réciproque des marchés publics est de même envisagée pour l'avenir¹⁰⁸. La décision 1/95 contient également des règles de concurrence destinées à prévenir des distorsions des échanges dérivant de pratiques collusoires entre entreprises ou de comportements abusifs de la part d'entreprises en position dominante¹⁰⁹. Finalement, pour ce qui est des disparités législatives susceptibles d'avoir un effet sur les échanges, on signalera que de lourdes obligations d'harmonisation sont imposées à la Turquie qui devra aligner sa législation sur celle de la Communauté dans toute une série de domaines-clés comme les entraves techniques¹¹⁰, la législation douanière¹¹¹, la protection des droits de propriété intellectuelle¹¹² ou le droit de la concurrence¹¹³. Pour faciliter cette adéquation permanente de la législation turque à la législation

¹⁰⁴ Art. 50 déc. 1/95.

¹⁰⁵ Art. 34 déc. 1/95.

¹⁰⁶ Art. 41 déc. 1/95.

¹⁰⁷ Art. 42 déc. 1/95.

¹⁰⁸ Art. 48 déc. 1/95.

¹⁰⁹ Art. 32 et 33 déc. 1/95.

¹¹⁰ Art. 8 déc. 1/95.

¹¹¹ Art. 28 déc. 1/95.

¹¹² Art. 31 déc. 1/95.

¹¹³ Art. 39 déc. 1/95.

communautaire, un système de consultations régulières entre la Communauté et la Turquie est mis en place¹¹⁴.

Dans le chapitre institutionnel, on signalera la création par la décision 1/95 d'un nouvel organe aux cotés du Conseil d'association: le comité mixte de l'union douanière CE-Turquie¹¹⁵. Composé de représentants des parties contractantes, il se réunit, en principe, une fois par mois afin de favoriser l'échange de vues et d'informations, de formuler des recommandations destinées au Conseil d'association ainsi que d'émettre des avis en vue d'assurer le bon fonctionnement de l'union douanière. En ce qui concerne le règlement des différends, la décision 1/95 introduit une procédure arbitrale, en cas de disputes concernant la portée ou la durée des mesures de sauvegarde adoptées par les parties ou des aides d'État octroyées par la Turquie.¹¹⁶ Cette procédure peut être engagée par une des parties lorsque le Conseil d'association n'aura pas réussi à résoudre le litige dans un délai de six mois. Chaque partie nommera alors un arbitre et ces deux arbitres, d'un commun accord, nommeront un troisième arbitre. Les décisions du collège arbitral, qui agit à la majorité de ses membres, sont contraignantes pour les parties¹¹⁷.

e) *Le régime des travailleurs migrants (décisions 1/80 et 3/80 du Conseil d'association)*

Dans la perspective de préparer la libre circulation des personnes prévue par l'accord d'Ankara et le protocole additionnel,¹¹⁸ le Conseil d'association conférait, dans sa décision 2/76, aux travailleurs turcs employés dans la Communauté et aux ressortissants communautaires employés en Turquie certains droits en matière

¹¹⁴ Art. 54 et suivants déc. 1/95.

¹¹⁵ Art. 52 et 53 déc. 1/95.

¹¹⁶ Voir R. Ergec/K. Koppenholle, « Dispute settlement and judicial remedies under the customs union between EC and Turkey », 6 (1996) 3 *Revue des affaires européennes* 234 et suiv.

¹¹⁷ Art. 61 et 62 déc. 1/95.

¹¹⁸ Cf. article 12 de l'accord d'Ankara (réalisation durant la phase transitoire la libre circulation des travailleurs en s'inspirant des articles 48, 49 et 50 du traité CEE) et article 36 et suiv. du protocole additionnel (principe de non-discrimination des travailleurs turcs employés dans la Communauté et adoption des mesures nécessaires en matière de sécurité sociale pour permettre la totalisation des périodes d'assurance ainsi que l'exportation du produit des pensions ou prestations sociales). Aux termes de l'article 36 du protocole, la libre circulation des travailleurs entre les États membres et la Turquie se réaliserait entre la fin de la douzième et la vingt-deuxième années suivant à son entrée en vigueur, c'est-à-dire entre 1976 et 1986.

d'emploi après une période d'emploi régulier dans l'État d'accueil. La décision contenait également une clause de « *stand-still* » interdisant aux États membres et à la Turquie d'introduire de nouvelles restrictions en ce qui concerne les conditions d'accès à l'emploi des travailleurs migrants résidant et travaillant légalement sur leurs territoires.

Pour les raisons déjà mentionnées, la Communauté ne souhaitait toutefois plus réaliser la libre circulation des travailleurs – pourtant prévue dans l'accord et le protocole. Cela étant, seules deux décisions du Conseil d'association concernant les droits des travailleurs migrants (et leurs membres de famille) déjà installés sur le territoire de l'autre partie ont pu être adoptées en 1980. Les décisions 1/80 et 3/80 sont restées jusqu'à présent les dernières que le Conseil d'association ait adoptées en la matière.¹¹⁹

La *décision 1/80* confère aux travailleurs migrants – et aux membres de leurs familles – un droit d'obtenir un permis de travail dans le pays d'accueil, à condition qu'ils y soient déjà légalement établis. La portée de ce droit s'étend progressivement en fonction de la durée de son appartenance sur le marché régulier d'emploi (travailleur)¹²⁰ ou de sa résidence (membres de famille).¹²¹ La CJCE a reconnu à ces

¹¹⁹ A. Hänlein, *Sozialrechtliche Probleme türkischer Staatsangehöriger in Deutschland* (LIT, Münster 2000) ; A. Olesti Rayo, « El Acuerdo de Asociación con Turquía y el régimen jurídico de los trabajadores de nacionalidad turca en la Unión Europea », (2000) 7 *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 49 et suiv. ; E. Sharpston, « Different but (Almost) Equal – The Development of tFree Movement Rights under EU Association, Co-Operation and Accession Agreements », in M. Hoskin/W. Robinson (éds.), *A True European. Essays for Judge David Edward* (Hart, Oxford 2003) 233 et suiv.

¹²⁰ Article 6 (1) déc. 1/80 : Après un an d'emploi régulier, un travailleur turc a droit au renouvellement de son permis de travail auprès du même employeur ; après trois ans d'emploi régulier, et sous réserve de la priorité accordée aux travailleurs des États membres de la Communauté, il peut répondre à une autre offre d'emploi faite par un autre employeur de son choix dans la même profession ; finalement, après quatre ans d'emploi régulier, il a droit au libre accès à toute activité salariée de son choix. Article 6 (2) déc. 1/80 précise que les congés annuels, de maternité, ainsi que les absences pour accident ou maladie de travail n'entraînant qu'un bref arrêt de travail seront considérées comme périodes d'emploi régulier. Les périodes d'inactivité dues à une maladie de longue durée ou au chômage involontaire, ne seront pas pris en compte. Même une période de « chômage volontaire » (aff. C-171/95, *Tetik* Rec. 1997 I-329, 31) ou de détention préventive (aff C-340-97, *Nazli*, Rec. 2000 I-957, 40 et 41) n'entraîne pas nécessairement une perte des droits acquis.

¹²¹ Article 7 déc. 1/80 : Après trois ans de résidence régulière dans l'État membre et sous réserve de la priorité accordée aux travailleurs des États membres de la Communauté, les membres de famille ayant été autorisés de rejoindre le travailleur au titre du regroupement familial peuvent répondre à toute offre d'emploi ; après cinq ans, ils ont accès à toute activité salariée de leur choix dans les mêmes conditions que les ressortissants communautaires. Quant aux enfants des travailleurs migrants, ils peuvent, indépendamment de la durée de leur résidence dans l'Etat d'accueil, répondre à toute offre d'emploi, lorsqu'ils ont suivi une formation professionnelle dans le pays d'accueil et que l'un de ses parents a exercé un emploi dans l'État membre en question depuis trois ans au moins.

dispositions un effet direct.¹²² En constatant en outre que le droit à un permis de travail implique nécessairement l'existence d'un droit de séjour dans le chef de l'intéressé,¹²³ la CJCE a donné un effet pratique considérable à la décision 1/80. Toutefois, le droit de séjour au profit des travailleurs turcs dans la Communauté reste accessoire/subordonné à l'exercice d'un emploi¹²⁴ et ne constitue pas un droit d'accéder au - ou de circuler librement sur le - territoire de la Communauté.

Les dispositions de la décision 1/80 représentent, pour les ressortissants turcs et les membres de leurs familles, un des rares moyens de demeurer – et dans certains cas de se rendre – de manière légale à des fins économiques dans la Communauté, notamment en Allemagne. Il n'est donc guère étonnant que la CJCE ait souvent été appelé à préciser les dispositions de la décision, notamment les notions de marché régulier d'emploi¹²⁵ et d'emploi régulier¹²⁶ ainsi que les conditions du regroupement familial.¹²⁷

¹²² La Cour estime que les États membres ne peuvent conditionner ou restreindre l'application du droit précis et inconditionnel que les dispositions des décisions du Conseil d'association reconnaissent aux travailleurs turcs. Cf. pour l'article 6 déc. 1/80 : aff C-192/89 *Sevince*, Rec. 1990, I-3461, 15 et suiv. ; aff C-237/91 *Kus*, Rec. 1992, I-6781, 31 ; aff C-355/93, *Eroglu*, Rec. 1994, I-5113, 11; aff. C-98/96 *Ertanir*, Rec. 1997, I-5179, 31 et 32. ; aff. C-1/97, *Birden*, Rec. 1997, I-7747, 19. Pour l'effet direct de l'article 7 déc. 1/80 voir aff. C-351/95, *Kadiman*, Rec. 1997, I-2133, 27 et 28.

¹²³ Pour l'article 6 déc. 1/80 voir aff. C-192/89, *Sevince*, Rec. 1990, I-3461, 29 ; aff C-237/91 *Kus*, Rec. 1992, I-6781, 29 et 30 ; aff. C-434/93, *Bozkurt*, Rec. 1995, I-1475, 28 ; aff. C- 36/96 *Günaydin*, Rec. 1997, I-5143, 26. Pour l'article 7 déc. 1/80 voir aff. C-355/93, *Eroglu*, Rec. 1994, I-5113, 20 ; aff C-210/97, *Akman*, Rec. 1998, I-7519, 24.

¹²⁴ Ainsi, le droit de séjour prend fin lorsque le travailleur turc abandonne le marché régulier de l'emploi (p.e. en prenant la retraite ou suite à une incapacité de travail permanente), cf. aff. C-434/93, *Bozkurt*, Rec. 1995, I-1475, 38 et 39.

¹²⁵ La notion d'appartenance au marché régulier de l'emploi exige que le ressortissant turc exerce – tout en étant en possession d'un droit de séjour non contesté - un travail dépendant présentant un lien de rattachement suffisamment étroit avec le territoire de l'Etat membre en question. (aff. C-434/93, *Bozkurt*, Rec. 1995, I-1475, 22 et 23 ; aff. C- 36/96, *Günaydin*, Rec. 1997, I-5143, 29 ; aff. C-98/96, *Ertanir*, Rec. 1997, I-5179, 39; aff. C-1/97, *Birden*, Rec. 1997, I-7747, 33 ; aff. C- 188/00, *Kurz*, Rec. 2002, I-1069, 37).

¹²⁶ La notion d'emploi régulier exige – outre une situation stable et non précaire sur le marché du travail d'un État membre - l'existence d'un droit de séjour non-contesté qui ne peut être remis en cause à tout moment, excluant des travailleurs illégaux (voir aff. C-285/95, *Kol*, Rec. 1997, I-3069) ainsi que les travailleurs ne bénéficiant que d'un droit de séjour et de travail provisoire (cf. aff C-192/89 *Sevince*, Rec. 1990, I-3461) et aff C-237/91 *Kus*, Rec. 1992, I-6781). Etant purement objective, la notion exige l'existence d'un droit de séjour et de travail, indépendamment des raisons qui ont motivées son octroi (aff. C-237/91, *Kus*, Rec. 1992, I-6781 et aff. C- 36/96, *Günaydin*, Rec. 1997, I-5143).

¹²⁷ La Cour affirme que les États membres restent compétents pour autoriser ou non un regroupement familial sans pourtant pouvoir mettre fin à un séjour une fois qu'ils ont accordé cette autorisation (aff. C-355/93, *Eroglu*, Rec. 1994, I-5113, 20 ; aff. C-210/97, *Akman*, Rec. 1998, I-7519, 24). Il s'en suit qu'un État membre ne peut plus révoquer ou refuser le droit de séjour durant la période initiale de trois ans qui précède celle où le membre de famille a le droit de répondre à toute offre d'emploi. La Cour reconnaît toutefois que les Etats membres doivent pouvoir réagir aux abus en exigeant que le

La *décision 3/80* consacre, dans le domaine de la sécurité sociale, le principe de non-discrimination à raison de la nationalité des travailleurs turcs et de leurs familles. De plus, elle contient toute une série de dispositions visant à coordonner – en renvoyant aux dispositions correspondantes du règlement 1408/71 - les régimes de sécurité sociale des États membres en vue de faire bénéficier les travailleurs turcs occupés ou ayant été occupés dans la Communauté, ainsi que les membres de leurs familles et leurs survivants, des prestations des branches traditionnelles de la sécurité sociale¹²⁸. Malgré une proposition présentée par la Commission en 1983, le Conseil n'a pas adopté de mesures d'application.

Si la CJCE n'a pas reconnu un effet direct aux dispositions de la *décision 3/80* renvoyant au règlement 1408/71,¹²⁹ il en va différemment pour les autres dispositions de cette *décision* à condition qu'elles soient claires et précises. Cette approche lui a notamment permis d'appliquer directement la clause de non-discrimination fondée sur la nationalité dans le domaine de la sécurité sociale.¹³⁰

3. *Accords conclus avec les pays PECO et les pays des Balkans*

A l'heure actuelle, après l'adhésion à la Communauté de huit Etats PECO en mai 2004, restent en vigueur les accords « européens » que la Communauté a conclu avec la Roumanie et la Bulgarie.¹³¹ De plus, la Communauté a pu conclure, dans le cadre de sa politique de stabilisation des pays des Balkans, des accords « de

regroupement familial qui a motivé l'autorisation d'entrée sur le territoire se manifeste par une cohabitation effective en communauté domestique avec le travailleur pendant les trois premières années tout en précisant que l'absence de cohabitation peut être objectivement justifiée. Finalement, la Cour a également précisé que des absences pendant un délai raisonnable et pour des motifs légitimes, tels que, par exemple, vacances ou voyages du travailleur dans son pays d'origine pour des raisons familiales, doivent être assimilées à des périodes de résidence régulière, voir aff. C-351/95, *Kadiman*, Rec. 1997, I-2133. Notons finalement que la Cour considère que l'objectif du droit conféré aux enfants de travailleurs turcs dans l'article 7 (2) *déc. 1/80* n'est pas le regroupement familial. Il suffit donc qu'ils aient suivi une formation professionnelle dans le pays dans lequel un de leurs parents a travaillé au moins trois ans, même si ce dernier n'est plus sur le marché de travail, voir aff C-210/97, *Akman*, Rec. 1998, I-7519, 24.

¹²⁸ Voir article 4 : prestations en cas de maladie, de maternité, d'invalidité, de vieillesse et de décès, d'accident du travail et de maladies professionnelles, allocation de décès, prestations et allocations familiales.

¹²⁹ « *Même si certaines de ses dispositions sont claires et précises, la décision 3/80 ne peut pas être appliquée tant que des mesures complémentaires de mise en œuvre n'ont pas été adoptées par le Conseil* », aff. C-277/94, *Taflan Met*, Rec.1996, I-4085, 37.

¹³⁰ Aff. C-262/96, *Sürul*, Rec. 1999, I-2685.

¹³¹ Voir JO 1994 L 357/2 (Roumanie) et L 358/3 (Bulgarie).

stabilisation et d'association » avec la Macédoine et la Croatie.¹³²

a) *Les accords européens conclus avec les pays PECO*¹³³

Outre l'institutionnalisation d'un dialogue politique – y compris une coopération dans les domaines couverts par le deuxième et troisième pilier de l'Union – et d'une coopération économique, culturelle et financière, les accords européens prévoient l'établissement progressif et asymétrique d'une zone de libre échange entre la Communauté et l'Etat tiers. Ils visent en outre la reprise partielle et progressive, par le pays associé, de l'acquis communautaire dans le domaine des quatre libertés ainsi que de certaines politiques d'accompagnement. Contrairement à l'accord sur l'EEE, cette reprise des règles communautaires, ne constitue, en principe, pas une obligation.¹³⁴ Elle est motivée, dans le chef des Etats associés, par leur désir de réaliser l'objectif d'adhésion ultérieure à la Communauté – formellement reconnu par la Communauté en 1994.

Dans le domaine de la libre circulation des marchandises, ils prévoient – outre des clauses de « *standstill* » - la suppression progressive des droits de douane, des taxes d'effet équivalent, des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent, tout en établissant des règles particulières en matière d'agriculture.¹³⁵ De plus, les accords prévoient l'ajustement des monopoles d'État à caractère commercial et établissent également des règles similaires à celles de la Communauté en matière de concurrence et d'aides d'Etat. Toutefois, ils ne permettent pas d'étendre les mécanismes institutionnels communautaires dans la matière ce qui explique pourquoi les accords européens – contrairement à l'accord sur l'EEE – n'interdit pas l'usage de mesures antidumping. Finalement, les accords européens contiennent aussi des

¹³² Voir JO 2004 L 84/1 (Macédoine) et JO 2001 C 320 (Croatie, non encore entré en vigueur).

¹³³ Voir à ce sujet p.e. M. Maresceau/E. Montaguti, « The relations between the European Union and Central and Eastern Europe : a legal appraisal », 32 (1995) *Common Market Law Review* 1327 et suiv. ; S. Peers, « An ever closer waiting room ? : the case for Eastern European accession to the European Economic Area », 32 (1995) *Common Market Law Review* 187 et suiv. ; M. Maresceau, *Enlarging the European Union. Relations between the EU and Central and Eastern Europe* (Longman, Essex 1997) ; K. Inglis, « The Europe Agreements compared in the light of their pre-accession reorientation », 37 (2000) *Common Market Law Review* 1173 et suiv. ; I. Pouli-Pleros, *L'intégration des pays de l'Europe Centrale et Orientale dans une Europe en transition* (Bruylant, Bruxelles 2002).

¹³⁴ Cf. p.e. art. 69 de l'accord CE-Roumanie (« La Roumanie veillera à ce que sa législation soit rendue progressivement compatible avec la législation communautaire »).

dispositions relatives à la propriété intellectuelle et des marchés publics.¹³⁶

Comme l'accord CE-Turquie, les accords européens n'établissent pas la libre circulation des travailleurs de l'Etat associé, et non plus une clause de « *standstill* » en matière de permis de travail. Ils interdisent néanmoins les discriminations en matière de conditions de travail, de rémunération et de licenciement par rapport aux ressortissants communautaires.¹³⁷ En matière de sécurité sociale, le principe de non-discrimination s'applique également, même si l'addition des périodes d'assurance et le transfert des droits (à l'exception des prestations non-contributives)¹³⁸ nécessitent des mesures d'application des Conseils d'association – tout comme la mise en œuvre de la libre prestation des services.¹³⁹ Les accords garantissent pourtant le droit d'établissement dans les Etats membres de la Communauté¹⁴⁰ auquel la CJCE a donné un effet direct.¹⁴¹ Finalement, les accords libéralisent progressivement les paiements et la circulation des capitaux.¹⁴²

D'un point de vue institutionnel, les accords européens ne contiennent pas de particularités, l'organe central pour la mise en œuvre de l'association (échange d'informations, décisions, résolution de conflits) étant le Conseil d'association statuant à l'unanimité.

b) Les accords « de stabilisation et d'association » (Macédoine, Croatie)

Ces accords, fondés sur l'article 310 CE, prévoient également la mise en place progressive et asymétrique d'une zone de libre échange entre la Communauté et les Etats concernés, tout en tenant compte du développement économique des derniers. Conçus selon le modèle des accords européens, ils sont destinés à servir de cadre

¹³⁵ Voir articles 8-37 de l'accord CE-Roumanie. Pour la pêche, les règles communautaires relatives à l'organisation commune des marchés est applicable.

¹³⁶ Chapitre II de l'accord CE-Roumanie.

¹³⁷ Article 38 de l'accord CEE-Roumanie. Pour une application de cette règle par la CJCE voir les arrêts *Pokrzepowicz-Meyer* (aff. C-162/00, Rec. 2002, I-1049) et *Kolpak* (aff. C-438/00, Rec. 2003, I-4135).

¹³⁸ Article 39 de l'accord CEE-Roumanie.

¹³⁹ Article 56 accord CE-Roumanie.

¹⁴⁰ Articles 45 et suiv. accord CE-Roumanie.

¹⁴¹ Arrêts du 27 septembre 2001 dans les affaires *Gloszcuk, Kondova, Barkoci et Malik* (aff. C-63/99, Rec. 2001, I-6369; aff. C-235/99, Rec. 2001, I-6427; aff. C- 257/99, Rec. 2001, I-6567). Voir aussi les conclusions de l'Avocat Général Poiares Maduro du 24 février 2004 dans l'affaire *Panayotova et al.* (aff. C-327/02).

permettant aux Etats tiers de se préparer progressivement à l'adhésion à la Communauté.¹⁴³ La différence la plus marquante entre les accords de stabilisation et d'association et les accords européens concerne le droit d'établissement : afin d'éviter l'application de la jurisprudence de la CJCE dans la matière, ce droit n'est pas accordé aux indépendants.¹⁴⁴

4. *Accords conclus dans le cadre de la politique méditerranéenne*

La quatrième catégorie principale d'accord basé sur l'article 310 CE s'inscrivent, depuis 1995, dans le cadre d'un « partenariat euro-méditerranéen »¹⁴⁵ qui est destiné à se développer non seulement par l'utilisation de mécanismes de coopération multilatérale,¹⁴⁶ mais également par la voie bilatérale moyennant la conclusion d'accords d'association entre la Communauté et les pays du bassin méditerranéen. Ainsi, les anciens accords de coopération¹⁴⁷ signés à la fin des années 1970 n'ont pas été abolis mais remplacés par des nouveaux accords adaptés à la nouvelle politique méditerranéenne.¹⁴⁸

De nouveaux accords d'association dits « euro-méditerranéens » ont, jusqu'à

¹⁴² Article 60 et suiv. accord CE-Roumanie.

¹⁴³ Voir pour une comparaison dans le domaine des aides d'Etat M. Cremona, « State Aid Control : Substance and Procedure in the Europe Agreements and the Stabilisation and Association Agreements », 9 (2003) *European Law Journal* 265 et suiv.

¹⁴⁴ Article 48 (4) accord CE-Macédoine selon lequel le conseil de stabilisation et d'association examinera, cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord, « à la lumière de la jurisprudence de la Cour de justice des CE en la matière et de la situation du marché de l'emploi, ..., s'il convient d'étendre les dispositions ... à l'établissement de ressortissants des deux parties..., leur conférant le droit d'exercer des activités économiques en tant qu'indépendants. »

¹⁴⁵ Lancé en 1995 par une conférence Euro-méditerranéenne des Ministres des Affaires étrangères, cette politique s'efforce à mettre en place une coopération globale afin de créer autour de la Méditerranée une zone de dialogue, d'échanges et de coopération dans l'objectif de promouvoir la paix, la sécurité et la justice. Le « partenariat » doit se développer en trois volés : la coopération politique devrait permettre de créer un espace commun de paix et de sécurité ; la coopération économique et financière ainsi que la mise en place progressive d'une zone de libre échange vise la création d'une zone de prospérité ; finalement la coopération sociale, culturelle et humaine a comme objectif de rapprocher les peuples et de renforcer les échanges entre les sociétés civiles.

¹⁴⁶ Réunions régulières des ministres des Affaires étrangères, discussions au sein du Comité Euro-méditerranéen, Conférences ministérielles, forums parlementaires et de la société civile, etc.

¹⁴⁷ Ces accords furent adoptés sur la base de l'article 238 (nouvel article 310). Le terme association, fut cependant délibérément évité du fait des connotations colonialistes que certains pays lui attribuaient

¹⁴⁸ E. Lannon, « Le partenariat euro-méditerranéen: éléments d'une analyse juridique », in : B. Khader (éd.), *Le partenariat euro-méditerranéen vu du Sud* (L'Harmattan, Paris 2001), 187 et suiv. Voir également M. Maresceau/E. Lannon (éds.), *The EU's enlargement and Mediterranean strategies : a comparative analysis* (Palgrave, Houndmills 2001).

présent, été conclu avec la Tunisie (1995)¹⁴⁹, l'État d'Israël (1995)¹⁵⁰, le Maroc (1996)¹⁵¹, la Jordanie (1997)¹⁵², l'Égypte (1999)¹⁵³, l'Algérie (2001)¹⁵⁴ et le Liban (2002).¹⁵⁵ Les négociations avec la Syrie¹⁵⁶ viennent d'être conclues en décembre 2003.¹⁵⁷ Leur structure comme leur contenu est similaire, même si l'on trouve quelques variations en raison des spécificités des différents pays associés et de leur relation avec la Communauté. Pour l'essentiel, les accords euro-méditerranéens s'efforcent non seulement d'établir une zone de libre échange mais aussi de créer un cadre approprié pour une coopération politique dans différents domaines. Des coopérations sectorielles devraient faciliter et accompagner la réalisation de ces deux objectifs.

a) *La création d'une zone de libre échange*

L'objectif ultime est de créer une vaste zone de libre échange euro-méditerranéenne comprenant la Communauté et l'ensemble des pays associés. Afin de réaliser cette entreprise ambitieuse, les différents accords euro-méditerranéens visent, dans un premier temps, à libéraliser les échanges entre la Communauté et les différents États associés.

Si la Communauté avait, dans le domaine des marchandises, déjà ouvert son marché aux produits industriels en provenance des pays associés lors de la conclusion des accords de coopération dans les années 1970, il n'en allait pas de même dans le

¹⁴⁹ JO 1998 L 97/1.

¹⁵⁰ JO 2000 L 147/3.

¹⁵¹ JO 2000 L 70/2.

¹⁵² JO 2002 L 129/3.

¹⁵³ Texte disponible sur http://www.eu-delegation.org.eg/en/eu_and_country/association.htm

¹⁵⁴ Texte disponible sur http://www.deldza.cec.eu.int/fr/ue_algerie/accord_association.htm

¹⁵⁵ Texte disponible sur <http://www.dellbn.cec.eu.int/french/text.htm>

¹⁵⁶ Communiqué de presse de la Commission n° IP/04/256 du 24/02/2004

¹⁵⁷ Ces nouveaux accords coexisteront, dans le cadre du processus de Barcelone, avec l'accord d'association signé avec la Turquie, pays candidat qui ne fait pas encore l'objet d'une stratégie de pré-adhésion similaire à celle adoptée pour Malte et Chypre ayant adhéré à l'Union en 2004. Quant à la Libye, elle ne maintient pas de relations diplomatiques formelles avec l'Union et possède uniquement un statut d'observateur dans le processus de Barcelone. En ce qui concerne la Palestine un accord d'association euro-méditerranéen intérimaire fut conclu en 1997 entre la Communauté européenne, d'une part, et l'Organisation de libération de la Palestine (OLP), d'autre part, agissant pour le compte de l'Autorité palestinienne de la Cisjordanie et de la bande de Gaza. Sa base juridique n'est pas l'article 310 CE mais l'article 133 CE et a, en conséquence, une portée plus limitée.

sens inverse (sauf en ce qui concerne l'État d'Israël).¹⁵⁸ Les nouveaux accords euro-méditerranéens visent à établir un équilibre en éliminant les droits de douanes et les taxes d'effet équivalent grevant les exportations communautaires vers ses partenaires méditerranéens¹⁵⁹. Toutefois, le démantèlement tarifaire se fera d'une manière progressive au cours d'une période de transition (en règle générale, de douze ans) afin de tenir compte de la situation économique de certains des partenaires.¹⁶⁰ L'ouverture des marchés en ce qui concerne les produits agricoles et de produits de la pêche reste néanmoins limitée, les échanges étant subordonnés à l'octroi de concessions réciproques sur des produits concrets variant d'un pays partenaire à l'autre. La réalisation de la libre circulation de ces produits est donc pour l'essentiel renvoyé à un stade ultérieur de l'association.¹⁶¹ Une série de dispositions communes, applicables aux produits industriels, agricoles et de la pêche, interdit les taxes internes discriminatoires ainsi que toute restriction quantitative et mesure d'effet équivalent dans le commerce entre les parties. Toutefois, certaines restrictions peuvent être maintenues ou introduites pour des raisons de d'ordre et de santé publique ainsi que sur base de clauses de sauvegarde économiques et en cas de dumping.¹⁶²

En ce qui concerne l'établissement et les services, les parties réaffirment leurs obligations respectives en vertu du GATS, et notamment l'octroi mutuel du traitement de la nation la plus favorisée pour les secteurs de services couverts par cet accord multilatéral.¹⁶³ Les parties s'accordent à élargir le champ d'application de l'accord dans l'avenir, extension qui sera préparée par des recommandations du Conseil

¹⁵⁸ Une zone de libre-échange couvrant les produits industriels entre la Communauté et l'État d'Israël avait déjà été mise en place par l'accord de 1975.

¹⁵⁹ Voir par exemple art. 7 et suivants de l'accord avec le Maroc.

¹⁶⁰ Dans cette même logique de permettre aux économies des États associés de s'adapter «en douceur» à l'objectif de l'union douanière, les accords prévoient la possibilité pour les États partenaires d'adopter des mesures, exceptionnelles et limitées dans le temps, sous forme de droits de douane majorés ou rétablis, en cas de sérieuses difficultés pour des industries naissantes ou des secteurs en restructuration.

¹⁶¹ Les parties s'engagent à explorer, au sein de Conseil d'association, les voies pour la mettre en œuvre.

¹⁶² Voir par exemple art. 19 et suivants de l'accord avec le Maroc.

¹⁶³ Les partenaires qui ne sont pas (encore) membres de l'OMC (la Jordanie au moment de la conclusion de l'accord, la Syrie et l'Algérie) accorderont aux sociétés communautaires et prestataires de services communautaires sur leur territoire, au moins un traitement non moins favorable que celui accordé aux sociétés de pays tiers.

d'association¹⁶⁴.

Une série de dispositions économiques « accessoires » cherche à éviter que l'effet de la libéralisation des échanges soit miné par des restrictions à la libre circulation des capitaux¹⁶⁵, par des disparités législatives ou réglementaires,¹⁶⁶ ou par le faussement du libre jeu de la concurrence, fut-il d'origine privé ou public.¹⁶⁷ Dans la même logique, les parties s'engagent à ajuster progressivement les monopoles d'État à caractère commercial et les droits octroyés aux entreprises privilégiées tout en poursuivant l'objectif d'une libéralisation progressive des marchés publics¹⁶⁸.

Finalement, une coopération économique et financière poursuit l'objectif d'assister le pays candidat dans le processus de modernisation économique qui doit nécessairement accompagner l'ouverture de son marché. Sont ainsi prévues des aides, d'une part, à l'innovation et à la diversification industrielle ainsi qu'à la modernisation des infrastructures (transports, télécommunications, énergie) et, d'autre part, à la création d'un environnement économique et légal plus favorable à l'investissement. Ceci implique des coopérations dans le domaine de l'éducation, de la recherche et du développement, mais également en matière de développement social¹⁶⁹ et démocratique – ce qui relève le plus souvent également du domaine du

¹⁶⁴ Voir par exemple art. 31 et suivants de l'accord avec le Maroc.

¹⁶⁵ Ainsi, sont libérés les paiements relatifs aux transactions courantes et la libre circulation des capitaux concernant les investissements directs ainsi que la liquidation et le rapatriement du produit de ces investissements et de tout bénéfice en découlant. La libéralisation totale de mouvements de capitaux reste néanmoins l'objectif à terme. Il faut toutefois noter que dans le cas de l'accord d'association signé avec la Jordanie et l'État d'Israël, il existe qu'une clause de « *standstill* » (voir article 33 de l'accord avec Israël et l'art. 50 de l'accord avec la Jordanie).

¹⁶⁶ Les parties s'engagent, d'une part, à assurer une protection adéquate et effective, conformément aux plus hauts standards internationaux, des droits de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale et, d'autre part, à réduire les différences en matière de règles techniques et de procédure de certification, de façon à rendre possible la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle des certifications.

¹⁶⁷ Tous les accords déclarent comme étant incompatibles avec leur bon fonctionnement l'exploitation abusive d'une position dominante et les concertations entre entreprises ayant pour but ou effet de restreindre la concurrence. À ces dispositions s'ajoute, à l'exception des accords conclus avec le Liban et l'Algérie, une déclaration d'incompatibilité des aides d'État. Sera évaluée, à la lumière du droit communautaire dans la matière, toute pratique contraire à ces dispositions, conformément aux règles nécessaires à leur mise en œuvre que les Conseils d'association doivent adopter dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de l'accord. En attendant, le contrôle des aides étatiques se fera sur la base des dispositions de l'accord relatif à l'interprétation et à l'application des articles VI, XVI et XXIII du GATT.

¹⁶⁸ Voir par exemple art. 36 et suivants de l'accord avec le Maroc

¹⁶⁹ À titre d'exemple on peut mentionner la promotion du rôle de la femme, le développement des programmes du planning familial ou l'amélioration du système de protection sociale et de la couverture sanitaire dans le pays partenaire.

dialogue politique.

b) *Dialogue politique*

La nouvelle politique méditerranéenne reconnaît expressément que l'intégration économique moyennant une création d'une zone de libre échange ne constitue pas une fin en soi. Comme les accords européens (PECO) et les accords de stabilisation (Balkans), les accords méditerranéens ont été conçus afin de promouvoir, dans les Etats associés, non seulement le développement économique mais aussi les principes de démocratie et de l'Etat de droit, les deux étant en effet indispensables pour l'établissement d'une zone de prospérité, de sécurité et de paix.

Afin de réaliser cet objectif – cher à une Communauté désireuse de réduire la pression migratoire et les menaces à sa sécurité interne et externe – les accords d'association euro-méditerranéens, dotés des « clauses de démocratie »,¹⁷⁰ établissent un cadre pour un dialogue politique, ce qui constitue une nouveauté majeure par rapport aux accords de coopération signés dans les années 1970. La Communauté et les Etats associés s'engagent en effet à dialoguer et à coopérer à tous les niveaux dans l'objectif de traiter de tout sujet présentant un intérêt commun pour les parties¹⁷¹.

Dans le contexte de ce dialogue politique permanent, certains domaines de coopération feront l'objet d'une attention toute particulière. C'est le cas notamment des problèmes relatifs aux migrations et plus particulièrement de la réduction de la pression migratoire ainsi que les conditions de retour des personnes en situation irrégulière et leur réinsertion dans la société, une fois rapatriées.

Reste finalement à signaler que les accords conclus avec les pays du Maghreb reproduisent les dispositions contenues dans les accords de coopération des années 1970¹⁷² visant à améliorer le statut des travailleurs migrants légalement employés sur le territoire de l'autre partie en interdisant toute discrimination à leur égard en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement ainsi qu'en

¹⁷⁰ Etablissant que le respect du principe démocratique et des droits fondamentaux inspire les politiques intérieures et internationales des parties et constitue un élément essentiel de l'accord.

¹⁷¹ Voir par exemple art. 3 et suivants de l'accord avec le Maroc.

¹⁷² Des dispositions similaires étaient également prévues dans l'accord signé en 1980 avec la Yougoslavie.

matière de sécurité sociale¹⁷³. Ces travailleurs bénéficieront également des prestations familiales pour les membres de leur famille résidant à l'intérieur de la Communauté ainsi que de la totalisation des périodes d'assurance, d'emploi ou de résidence accomplies dans les différents États membres de la Communauté. Il leur est de même reconnu la faculté de transférer vers leur pays d'origine des pensions et rentes de vieillesse, de survie et d'accident de travail ou de maladie professionnelle ainsi que d'invalidité, en cas d'accident de travail ou de maladie professionnelle, à l'exception des prestations spéciales à caractère non-contributif¹⁷⁴.

c) *Les institutions des accords euro-méditerranéens*

Sont en charge de la mise en œuvre des accords euro-méditerranéens – à travers l'adoption de recommandations et de décisions obligatoires - le Conseil d'association et le Comité d'association, le dernier gérant l'accord sous réserve des compétences du premier. Il s'agit d'organes paritaires classiques qui se réunissent respectivement au niveau ministériel et des hauts fonctionnaires et qui agissent d'un commun accord de ses membres¹⁷⁵.

Les différends relatifs à l'interprétation de l'accord peuvent être soumis au Conseil d'association qui est compétent pour les régler moyennant une décision contraignante. Si le Conseil n'y parvient pas, trois arbitres – désignés par la Communauté, le pays associé et le Conseil d'association - décident à la majorité, leur décision étant contraignante pour les parties¹⁷⁶.

IV. Les institutions et le droit de l'association

Si les objectifs et le contenu des différents accords d'associations peuvent varier considérablement, l'on constate toutefois que les structures institutionnelles mises en

¹⁷³ L'effet direct de l'interdiction de discrimination en raison de la nationalité prévue dans les accords de coopération des années soixante-dix a été reconnu par la Cour à dans les affaires C-18/90, *Kizber*, Rec. 1991, I-199, C-58/93, *Yousfi*, Rec 1994, I-1353 ; C-126/95, *Hallouzi-Choho*, Rec. 1996, I-4807 ; C-103/94, *Krid*, Rec. 1995, I-719 et C-113/97, *Henia Babahenini*, Rec. 1998, I-183.

¹⁷⁴ Art. 64 et suivants de l'accord avec le Maroc, Art. 67 et suivants de l'accords avec l'Algérie et art. 64 et suivants de l'accord avec la Tunisie.

¹⁷⁵ Voir par exemple art. 78 et suivants de l'accord avec le Maroc

¹⁷⁶ Voir par exemple art. 86 de l'accord avec le Maroc.

place afin de mettre en œuvre et de développer les différentes associations sont relativement homogènes (1.). De plus, il convient de souligner le caractère du droit d'association ainsi que les effets qu'il peut avoir dans l'ordre juridique interne de la Communauté (2.).

1. *Les institutions de l'association*

Les accords d'association mettent sur place une série d'organes paritaires composés de représentants des parties contractantes. Malgré certaines variations dans les détails, l'on trouve un conseil d'association, des comités d'association ainsi que des assemblées parlementaires.

Le *conseil d'association*, composé de représentants (au niveau ministériel) des États membres et de la Commission, d'une part, et des représentants de l'Etat tiers, d'autre part, constitue l'institution clé de toute association. Il lui incombe de mettre en œuvre l'accord, d'examiner les problèmes importants se posant dans le cadre de l'association et également de régler les différends. Agissant par commun accord de ses membres, il formule des recommandations et adopte également des décisions ayant un effet contraignant pour les parties qui sont tenues de prendre les mesures nécessaires d'application.

Le conseil d'association peut établir des comités et des groupes de travail au niveau de fonctionnaires, même si des *comités d'association* sont, dans la majorité des cas, expressément établis par les accords mêmes. Ces comités sont également composés de manière paritaire par des représentants des parties contractantes et statuent par consensus. Sous réserve des compétences des conseils d'association, ils sont en charge de gérer les accords et peuvent jouer dans la pratique un rôle considérable.¹⁷⁷

Finalement, un nombre important d'accords d'association établissent également une *commission parlementaire* composée, de manière paritaire, de membres du Parlement européen et de l'assemblée législative de l'Etat tiers. Sans disposer de pouvoirs de (co-)décision, ces commissions parlementaires constituent des enceintes « de rencontre et de dialogue »¹⁷⁸ entre les membres des parlements concernés.

¹⁷⁷ Un tel rôle a explicitement été réservé au Comité mixte de l'accord sur l'EEE (cf. supra III. 1 b).

¹⁷⁸ Cf. p.e. article 112 de l'accord CE-Roumanie.

Elles doivent être informées sur le fonctionnement de l'association et peuvent adresser des recommandations au Conseil d'association.

La *résolution des différends* incombe, dans un premier temps, toujours au Conseil d'association. Si ce dernier n'y parvient pas, la plupart des accords prévoient également la possibilité de recourir à des cours d'arbitrage *ad hoc*.¹⁷⁹ De plus, il existe également la possibilité de soumettre le règlement à la CJCE¹⁸⁰ dont le monopole d'interprétation en matière de droit communautaire ne peut être mis en question par un accord d'association.¹⁸¹

2. Le droit de l'association

L'on peut s'interroger sur la nature juridique des accords d'association, d'une part, et du droit établi sur base de ces accords, d'autre part.

En ce qui concerne le *droit primaire d'association*, il s'agit de traités internationaux que la Communauté peut seulement conclure à condition de respecter les dispositions et les principes du traité CE.¹⁸² Comme tout accord conclu par la Communauté, les accords d'association¹⁸³ font partie intégrante de l'ordre juridique communautaire dès leur entrée en vigueur.¹⁸⁴ Cela étant, ses dispositions peuvent être d'application directe¹⁸⁵ - effet qui, selon une jurisprudence constante de la

¹⁷⁹ Cette possibilité n'est toutefois pas prévue dans l'accord conclu avec la Macédoine.

¹⁸⁰ Explicitement prévue par l'article 111 de l'accord EEE.

¹⁸¹ Avis 1/91.

¹⁸² Cf. article 300 (5, 6) CE ainsi que l'ancien article 238 CEE (qui évoquait explicitement que la conclusion d'un accord d'association pouvait rendre nécessaire une révision antérieure du traité).

¹⁸³ Vu le fait que presque tous les accords d'association sont conclus sous forme d'accords mixtes, ceci ne vaut pas pour les parties de l'accord qui relèvent de la compétence exclusive des Etats membres.

¹⁸⁴ Cf. Art. 300 (7) CE et arrêt *Haegemann* (C181-73, Rec. 1974, 449, 5).

¹⁸⁵ A condition qu'ils comportent une obligation claire et précise qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur, cf. aff. 12/86, *Demirel*, Rec. 1987, 3719, 14 ; aff. C-161/96, *Racke*, Rec. 1998, I-3655. La CJCE a reconnu, par exemple, l'effet direct des articles 39 (1) de l'accord CEE-Algérie (cf. aff. C-103/94, *Krid*, Rec. 1995, I-719, aff. C-113/97, *Henia Babahenini*, Rec. 1998, I-183), des articles 40 et 41 de l'accord CEE-Maroc (cf. aff. C-416/96, *Eddline El-Yassini*, Rec. 1999, I-7955, aff. C-18/90, *Kizber*, Rec. 1991, I-199, aff. C-58/93, *Yousfi*, Rec. 1994, I-1353, aff. C-126/95, *Hallouzi-Choho*, Rec. 1996, I-4807), de l'article 10 de l'accord EEE (aff. T-115/94, *Opel Austria*, Rec. 1997, II-39) et des certaines dispositions des accords européens (arrêts *Gloszcuk*, *Kondova*, *Barkoci et Malik* du 27 septembre 2001, aff. C-63/99, Rec. I-6369, aff. C-235/99, Rec. I-6427, aff. C-257/99, Rec. I-6567) ; aff. C-162/00, *Pokrzeptowicz-Meyer*, Rec. 2002, I-1049) ; aff. C-438/00, *Kolpak*, Rec. 2003, I-4135).

CJCE,¹⁸⁶ peut uniquement être exclu de manière explicite par le texte de l'accord même,¹⁸⁷ mais pas unilatéralement par l'acte d'approbation du Conseil¹⁸⁸ - et bénéficiaire de la primauté sur le droit national¹⁸⁹ et le droit communautaire dérivé.¹⁹⁰ Il en va de même du *droit dérivé d'association* en raison du fait que les décisions adoptées par les institutions de l'association sont directement rattachées à l'accord qu'elles mettent en œuvre.¹⁹¹ Ainsi, la CJCE a reconnu l'effet direct de plusieurs dispositions des décisions 2/76, 1/80 et 3/80 prises en application de l'accord d'association CEE-Turquie.¹⁹² En adoptant cette approche pragmatique, la CJCE a évité de se prononcer explicitement sur la question dogmatique de savoir si l'on peut qualifier les décisions des conseils d'association comme des accords internationaux réalisant des « actions en commun » dans le sens de l'article 310 CE ou si l'on doit les considérer comme des actes propres à l'association établie par l'accord d'association.¹⁹³

V. Accords d'association et projet de traité constitutionnel

Mettant de côté les accords de coopération avec les pays ACP et le fait que la Communauté a choisi de souligner l'importance politique des deux accords de coopération interrégionale conclus avec le Mercosur et le Chili en les adoptant sur base de l'article 310 CE, nous avons pu constater que l'instrument de l'accord d'association a servi, en premier lieu, comme instrument de coopération et d'intégration économique – et, depuis les années 1990, également politique – avec

¹⁸⁶ Affirmant que l'objet et la nature des accords d'association ne s'opposent pas, en principe, à la reconnaissance de l'effet direct : un tel effet ne peut ni être exclu par le fait qu'un accord ne contient pas de droits et d'obligations réciproques (aff. 87/75, *Bresciani*, Rec. 1976, 124, 23), ni par le fait qu'il n'ait pas pour objectif une adhésion ultérieure de l'Etat tiers à la Communauté (aff. C-18/90 *Kziber*, Rec. 1991, I-208, 21) et non plus en raison du fait que l'Etat tiers n'accorde pas un effet direct à ces dispositions (aff. 104/81, *Kupferberg*, Rec. 1982, 364, 18).

¹⁸⁷ Aff. 104/81, *Kupferberg*, Rec. 1982, 364, 17.

¹⁸⁸ Aff. C-149/96, *Portugal/Conseil*, Rec. 1999, I-8295, 42-48.

¹⁸⁹ Aff. 17/81, *Pabst*, Rec. 1982, 1331, 27.

¹⁹⁰ Aff. 21-24/72, *International Fruit*, Rec. 1972, 1219, 6.

¹⁹¹ Aff. 30/88, *Grèce contre Commission*, Rec. 3711, 13.

¹⁹² Cf. à ce sujet *supra* III.2.e).

¹⁹³ Voir à ce sujet p.e. K. Schmalenbach, « Artikel 310 », in Callies/Ruffert, *Kommentar zum EUV/EGV* (2^{ème} édition, Luchterhand, Neuwied 2002), para 19, 26 et 34 qui fournit également des références.

ses pays voisins. En pratique, l'association s'est présentée comme un instrument extrêmement flexible permettant de réaliser deux objectifs différents, notamment la *préparation à l'adhésion ultérieure* et le *développement d'une alternative à l'adhésion*, et ceci en fonction de la situation économique, politique et géographique des Etats tiers voisins, d'une part, ainsi que des intérêts de la Communauté, d'autre part.

Le traité de Rome soulignait aussi sur le plan formel ce lien logique entre l'adhésion et l'association à la Communauté en les traitant dans deux articles voisins.¹⁹⁴ La mise en place de l'Union à trois piliers - mais privée d'une personnalité juridique propre - avait toutefois dissocié ses deux dispositions : un Etat tiers doit adhérer à l'Union dans son ensemble,¹⁹⁵ mais ne peut que s'associer à la Communauté.¹⁹⁶ L'un des objectifs du projet de traité constitutionnel proposé par la Convention étant d'attribuer une personnalité juridique propre et unique à l'Union¹⁹⁷ et d'éliminer en large mesure sa structure en piliers, il n'est pas étonnant que ce projet s'efforce de faire apparaître à nouveau sur le plan formel le lien entre l'adhésion et l'association. En effet, la Convention propose d'inclure, dans la première partie de son traité constitutionnel, un titre relatif à « L'Union et son environnement proche » précédant les dispositions relatives à l'appartenance à l'Union. Ce titre ne contient qu'un seul article stipulant que l'Union développe avec les États de son voisinage des relations privilégiées moyennant la conclusion et la mise en œuvre d'accords spécifiques.¹⁹⁸ En précisant que ces derniers peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun, il semble se référer à l'instrument de l'association qui a été repris sans changement substantiel dans la troisième partie du projet de traité constitutionnel.¹⁹⁹

¹⁹⁴ Articles 237 et 238 CEE.

¹⁹⁵ Article O UE devenu article 49 UE.

¹⁹⁶ Article 238 CE devenu article 310 CE.

¹⁹⁷ Article I-6 du projet de traité constitutionnel : « L'Union est dotée de la personnalité juridique. »

¹⁹⁸ Article I-56 du projet de traité constitutionnel : « (1) L'Union développe avec les États de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération. (2) À cette fin, l'Union peut conclure et mettre en œuvre des accords spécifiques avec les pays concernés conformément aux dispositions de l'article III-227. Ces accords peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun. Leur mise en œuvre fait l'objet d'une concertation périodique. »

¹⁹⁹ Article III-226 du projet de traité constitutionnel : « L'Union peut conclure des accords d'association avec un ou plusieurs États tiers ou organisations internationales. Ces accords créent une association

Le projet de traité constitutionnel reconnaît donc de manière explicite l'importance des accords d'association dans le cadre d'une politique de voisinage.²⁰⁰ De même, il clarifie le fait que l'association ne constitue pas le seul instrument à disposition de l'Union pour la mise en œuvre d'une telle politique sinon celui réservé à des relations particulièrement étroites entre l'Union et l'Etat tiers voisin en question. Toutefois, le projet ne contribue pas à une clarification substantielle de ce que l'on doit entendre par une association, laissant cette tâche, comme dans le passé, à la pratique.

L'on remarquera finalement que le projet constitutionnel, en créant la personnalité juridique unique de l'Union et en supprimant la structure des piliers, permettra à l'Union de conclure - sans devoir nécessairement recourir à la formule d'un accord mixte - des accords d'association ayant pour objet l'ensemble des compétences de l'Union et donc également des matières relevant, à l'heure actuelle, des piliers intergouvernementaux.

caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières. »

200 Voir à ce sujet Commission européenne, « L'Europe élargie – Voisinage : un nouveau cadre pour les relations avec nos voisins de l'Est et du Sud », *Communication du 11 mars 2003* (COM (2003) final).



College of Europe
Collège d'Europe



Natolin

European Legal Studies
Etudes Européennes Juridiques

RESEARCH PAPERS IN LAW

1/2003, Dominik Hanf et Tristan Baumé, “Vers une clarification de la répartition des compétences entre l'Union et ses Etats Membres? Une analyse du projet d'articles du Présidium de la Convention”.

2/2003, Dominik Hanf, “Der Prozess der europäischen Integration in Belgien. Voraussetzung und Rahmen der Föderalisierung eines ehemaligen Einheitsstaats”.

3/2003, Dominik Hanf, “Talking with the “pouvoir constituant” in times of constitutional reform: The European Court of Justice on Private Applicants’ Access to Justice”.

4/2003, Horst Dippel, “Conventions in Comparative Constitutional Law”.

5/2003, Ludwig Krämer, “Access to Environmental Information in an Open European Society - Directive 2003/4”.

6/2003, Ludwig Krämer, “Überlegungen zu Ressourceneffizienz und Recycling”.

7/2003, Ludwig Krämer, “The Genesis of EC Environmental Principles”.

8/2003, Takis Tridimas, “The European Court of Justice and the Draft Constitution: A Supreme Court for the Union?”.

1/2004, Dominik Hanf et Pablo Dengler, “Accords d’association”.

