

La base juridique des accords spécifiques de voisinage de l'Union européenne :

Quelle valeur ajoutée après le traité Lisbonne ?

Karima Hajji

Docteur en droit – Avocat au barreau de Paris

Citation de l'article : K. Hajji, « La base juridique des accords spécifiques de voisinage de l'Union européenne : quelle valeur ajoutée après le traité Lisbonne ? », Collection D^{oc} Publication, Les Editions de l'Immatériel, 2017, pp. 81-87.

Résumé

Le grand élargissement de 2004 et la perspective d'une Europe élargie ont amené l'Union européenne (UE) à imaginer un cadre contractuel d'action homogène pour les voisins de l'Est et du Sud dénommée la politique européenne de voisinage (PEV). L'objectif de la PEV est d'éviter l'émergence de nouvelles lignes de division entre l'UE élargie et ses nouveaux voisins, mais également d'encourager la stabilité politique, la sécurité et la prospérité économique dans son voisinage. L'article 8 du TUE, qui consacre la PEV, offre une base juridique et une compétence conventionnelle générale permettant à l'Union de conclure des accords externes. Dans un contexte international en pleine mutation, l'UE devrait repenser sa PEV et identifier un projet clair et cohérent visant à structurer les relations l'Union européenne – pays voisins de demain.

Abstract

The great 2004 enlargement and the prospect of an enlarged Europe led the European Union (EU) to imagine a uniform contractual framework for action for the neighboring Eastern and Southern named the European Neighborhood Policy (ENP). The objective of the ENP is to avoid the emergence of new dividing lines between the enlarged EU and its new neighbors, but also to encourage political stability, security and economic prosperity in its neighborhood. Article 8 of the Treaty of European Union (TEU), with enshrines the ENP, provides a legal basis as well as a general treaty competence enabling the Union to conclude external agreements. In a changing international context, the EU should rethink its ENP and identify a clear and coherent plan to structure the relations with European Union-neighbor in the future.

Article

Face à toutes les mutations qui s'opèrent dans un environnement de mondialisation et d'interdépendance, l'Union européenne (UE) a développé plusieurs politiques et stratégies dans ses relations avec les pays voisins européens et non européens. L'Union agit avec les pays

voisins Est et Sud méditerranéens dans le respect des accords et conventions qu'ils ont adoptés. Cependant, les États voisins sont soumis à différents régimes. Certains voisins de l'UE, en tant qu'États européens, désirent adhérer à l'Union. D'autres, n'ayant pas vocation à l'adhésion, sont considérés comme voisins et bénéficient d'un régime privilégié (accords d'association ou de partenariat).

En 2003, à la suite de la vague d'élargissement de l'Union à l'Est et au Centre de l'Europeⁱ, l'UE a lancé sur la base de relationsⁱⁱ développées dans les années 90, la politique européenne de voisinageⁱⁱⁱ (PEV). La politique de voisinage vise à sécuriser les frontières extérieures de l'UE en créant « un cercle d'amis » partageant ses objectifs de paix, de stabilité et prospérité. La PEV présupposait ainsi l'attractivité du modèle européen^{iv}. Faire des pays voisins de véritables partenaires en matière de sécurité exige davantage de coopération. Dans cette perspective, à travers sa politique de voisinage, l'Union propose à ses voisins proches un modèle relationnel privilégié à mi-chemin entre association et adhésion, tout en affirmant sa volonté de mener une politique qui pourrait unifier les différents régimes existants.

Dans le domaine des relations extérieures, le traité de Lisbonne déclare que la PEV constitue une priorité d'action pour l'UE et doit être considérée au même niveau qu'une politique commune. En effet, à côté des accords d'association régis par l'article 217 du Traité sur le fonctionnement de l'Union Européenne (TFUE), le traité de Lisbonne a introduit l'article 8 du Traité de l'Union Européenne^v (TUE) pour la conclusion des accords spécifiques de voisinage. Ces derniers sont spécifiques du fait qu'ils ne se rattachent à aucune catégorie d'accords internationaux préexistants. L'une des questions qui se pose alors, est celle de savoir, quel sera le fondement juridique des futurs accords de voisinage UE-pays voisins méditerranéens ? L'article 8 du TUE ou bien une combinaison des articles 8 du TUE et 217 du TFUE ?

Les bases de compétence externe de l'Union sont très évasives^{vi}. L'Union peut s'appuyer sur plusieurs bases légales dans les traités, TUE et TFUE, qu'elle peut d'ailleurs combiner selon l'objectif suivi. Si les dispositions des articles 216 à 219 du TFUE établissent la compétence générale de l'UE pour conclure des accords d'association avec un ou plusieurs pays tiers, l'article 8 du TUE introduit par le traité de Lisbonne offre à l'Union la possibilité de conclure un nouveau « type d'accords » avec ses partenaires « voisins immédiats », dit « accord spécifique de voisinage ».

L'article 8 du TUE est une disposition programmatrice^{vii} dans laquelle on peut souligner deux éléments : d'une part, l'Union a l'obligation de développer avec ses voisins des « relations privilégiées » dans le but d'établir un « espace de prospérité et de bon voisinage ». D'autre part, elle « peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés ». Dès lors cette disposition offre une base juridique conventionnelle^{viii} suffisamment générale pour autoriser une diversité d'accords et une compétence conventionnelle générale^{ix} permettant à l'Union de conclure des accords externes. En effet, pour appréhender au mieux la diversité de ses voisins et la particularité de chaque État de son voisinage proche, l'Union a « *catégorisé* »^x ses partenaires. Lorsqu'un pays est placé dans une catégorie, il relève d'une politique donnée et il est soumis à certains régimes prédéfinis. Sa relation avec l'Union est dotée d'une finalité identifiée qui engendre le déploiement d'un arsenal instrumental présentant de fait une certaine cohérence d'ensemble. Il s'agira d'instruments multilatéraux, bilatéraux, unilatéraux, conventionnels, non-conventionnels, s'articulant entre eux de manière relativement cohérente. Dès lors, une interrogation émerge pour savoir, comment l'article 8 du TUE s'insère-t-il dans le schéma relationnel préexistant ? En d'autres termes, les accords spécifiques de l'article 8 du TUE complètent-ils les accords d'association existants ou bien au contraire constituent-ils une base juridique propre aux accords dits spécifiques de voisinage ?

Le traité de Lisbonne donne une nouvelle impulsion à l'action extérieure de l'Union. L'article 8 du TUE s'adresse aux pays qui n'ont pas vocation à adhérer à l'Union, mais qui envisagent une relation très privilégiée et un rapprochement optimal avec elle. Cependant, le nouveau dispositif reste imprécis sur le contenu de ces relations privilégiées, et sur la question de savoir si cet espace de bon voisinage devrait disposer de structures autonomes. Par conséquent, il est nécessaire d'analyser le contenu de l'accord spécifique de voisinage à la lumière des éléments fournis dans l'article 8 du TUE d'un côté, et des autres dispositions des traités de l'autre.

En vertu de l'article 8 du TUE, les accords spécifiques de voisinage « *peuvent comporter des droits et obligations réciproques ainsi que la possibilité de conduire des actions en commun* ». La formulation de cette disposition est tout à fait similaire à la définition de l'accord d'association de l'article 217 du TFUE. L'article 8 du TUE semble ainsi vouloir rattacher ces accords à une catégorie préexistante, sans rendre ce renvoi explicite. On peut donc déduire que par cette ressemblance, les rédacteurs voulaient exprimer leur intention de proposer aux voisins de l'Union une relation qui aille au-delà d'un simple accord d'association, et que l'absence d'un lien direct indique que ce genre d'accord – accord d'association – n'était pas considéré comme

adapté aux exigences européennes concernant la PEV.

Quant au contenu de l'accord spécifique de voisinage prévu par l'article 8 du TUE, la communication de la Commission comme celle du Haut représentant sur le partenariat démocratique et la prospérité partagée précise que « *les accords d'association peuvent promouvoir l'instauration/le renforcement d'un dialogue régulier et des relations étroites sur des questions politiques et de sécurité, la libéralisation progressive des échanges de biens, de services et de capitaux, la coopération économique en vue d'encourager le développement économique et social, culturel et sur les droits de l'Homme* »^{xi}. Ainsi, l'accord conclu sur le fondement de l'article 8 du TUE devrait être à même de couvrir tous les domaines de compétence de l'Union, y compris la PESC^{xii}.

Notons qu'en réalité le nouveau modèle partenarial proposé par la PEV n'offre qu'un potentiel d'évolution limité. Il prévoit seulement une intégration de « *second niveau* »^{xiii}, et s'apparente à un « *accord périphérique* »^{xiv} qui n'inclut pas les pays voisins dans l'un des grands pôles de l'économie mondiale.

L'article 8 du TUE instaure une compétence expresse tournée exclusivement vers l'extérieur de l'Union, ainsi, « *l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés* ». De ce fait, l'UE est-elle habilitée à agir seule pour la conclusion d'accords spécifiques ?

L'article 8 du TUE ne précise pas la nature juridique exclusive ou partagée de cette compétence. En effet, dès qu'un accord porte sur des compétences étatiques, il s'avère nécessaire pour l'Union d'associer les États membres à sa conclusion ; compte tenu de la diversité des domaines concernés par la PEV, l'éventualité d'une interférence dans les compétences étatiques au moment de la conclusion d'un accord spécifique de voisinage paraît extrêmement probable. A cet égard, il importe de veiller à l'articulation entre les deux niveaux de pouvoirs étatique et européen^{xv}. Par ailleurs, le paragraphe 2 de l'article 216 du TFUE précise que « *les accords conclus par l'Union lient les institutions et les États membres* », consacrant ainsi la primauté des accords internationaux sur le droit interne.

Au regard des avancées significatives du Maroc en matière de réformes et de gouvernance, le Royaume chérifien devrait être le premier pays méditerranéen bénéficiaire d'un accord spécifique de voisinage sur le fondement des nouvelles dispositions (8 du TUE), ouvrant la voie

à une nouvelle génération d'accords, qu'on pourrait qualifier d'« accords européens de voisinage ».

*

* *

En guise de conclusion, dans un contexte international marqué par une conjoncture économique difficile et un environnement politique en pleine mutation, Nord et Sud devraient s'allier pour adapter leurs politiques. Par ailleurs, l'UE est appelée à adapter sa politique de voisinage. Dans cette perspective, la Commission devrait repenser sa PEV et identifier un projet clair visant à structurer les relations euro-méditerranéennes de demain, car les pays partenaires sud-méditerranéens ne sont pas « *opposés à une approche globale, à condition que l'Occident, engage un vrai processus de dialogue, de partenariat, et de négociations* »^{xvi}.

ⁱ Après l'achèvement réussi du cycle du cinquième élargissement avec l'adhésion de la Bulgarie et de la Roumanie, l'UE a devant elle de nouvelles perspectives d'élargissement aux États actuellement candidats : l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine, l'Islande, le Monténégro, la Turquie, la Serbie et aux autres États des Balkans (Albanie, Bosnie-Herzégovine, Kosovo) candidats potentiels.

ⁱⁱ Partenariat Euro-Méditerranéen appelé aussi Processus de Barcelone.

ⁱⁱⁱ Actuellement, la PEV intègre seize États d'Europe orientale, du Caucase, d'Afrique du Nord et du Proche-Orient.

^{iv} C. RAPOPORT, « Repenser la politique européenne de voisinage : une indéniable nécessité », *RTD Eur.* Ed. Dalloz, 2015, p. 621.

^v La disposition figure dans le premier titre du TUE consacré aux « Dispositions communes ». Cet article dispose que « 1. L'Union développe avec les pays 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. Aux fins du paragraphe 1, l'Union peut conclure des accords spécifiques avec les pays concernés. 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 ».

^{vi} E. NEFRAMI, *L'action extérieure de l'Union européenne*, LGDJ, Paris, 2010, p. 110.

^{vii} G. AMATO, H. BRIBOSIA, B. DE WITTE, *Genèse et destinée de la Constitution européenne, Genesis and destiny of the European Constitution*, Bruylant, Bruxelles, 2007, p. 258.

^{viii} C. RAPOPORT, « Repenser la politique européenne de voisinage : une indéniable nécessité », *op.cit.*, p. 621.

^{ix} C. RAPOPORT, « Typologie des accords externes de l'Union européenne », *Revue du droit public*, n° 6, 1^{er} novembre 2016, p. 1696.

^x Contribution de C. RAPOPORT, « La géographie des relations extérieures de l'Union européenne », in A.-S. LAMBLIN-GOUDIN et E. MONDIELLI (dir.), *Le droit des relations de l'Union européenne après le Traité de Lisbonne*, Bruylant, Bruxelles, 2013, p. 160.

^{xi} Communication conjointe de la Commission européenne et de la Haute représentante, « Un partenariat pour la démocratie et une prospérité partagée avec le sud de la Méditerranée », COM(2011)200 final, Bruxelles, 8 mars 2011, p. 15.

^{xii} C. RAPOPORT, « Typologie des accords externes de l'Union européenne », *op.cit.*, p. 1697.

^{xiii} V. DENYSYUK, « « Politique de voisinage », de l'Union européenne, quelles transformations sur le régime commercial régional en Europe ? », *RMCUE*, n° 485, février 2005, p. 101.

^{xiv} *Idem.*

^{xv} I. BOSSE-PLATIERE, « La cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne », *Revue du droit public*, n° 6, 1^{er} novembre 2016, p. 1740.

^{xvi} M. CHERIF, « Le Maghreb : quel devenir face aux mutations géostratégiques mondiales ? Authenticité et modernité », *in* C. SARI et A. MEBTOUL (dir.), *Quelle gouvernance et quelles institutions au Maghreb face aux enjeux géostratégiques ?*, l'Harmattan, Paris, 2015, p. 189.