

LE PARLEMENT EUROPEEN; UNE APPROCHE JURIDIQUE AUX COMPETENCES PARLEMENTAIRES EN MATIERE DES PROTOCOLES D'ADAPTATION

*M. Can Baydarol**

L'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux Communautés européennes exige la conclusion d'une série d'actes par ceux-ci en vue de répondre aux besoins juridiques posés d'une part par le droit communautaire, d'autre part par le droit international public.

La conclusion du protocole d'adaptation entre ces pays et la Turquie pour que ces premiers puissent mettre en vigueur l'accord de l'association signé entre la Turquie et la Communauté Economique Européenne et les Etats membres qui en constituent, est susceptible d'être évaluée dans ce cadre.

Juste avant la signature du protocole en question, le Parlement Européen a consacré des efforts particuliers afin de la subordonner à son avis conforme en la matière.

Fondements juridiques de la compétence parlementaire

Les articles 8 et 9 de l'Acte Unique (1) ont élargi les compétences internationales du Parlement Européen, seul limitées dans le domaine des "actes d'adhésion" et des "accord d'association".

En ce qui concerne l'adhésion, le Traité original instituant la CEE ne confère aucune compétence au Parlement Européen, et en ce qui concerne l'association, la compétence de l'institution en cause a été limitée par la déclaration d'un avis en la matière sans lier les institutions délibératives, notamment le Conseil et la Commission de la CEE.

(*) Expert des Recherches Juridiques Fondation pour le Développement économique.

(1) Entrée en vigueur le juillet 1987

Dès la mise en vigueur de l'Acte Unique, l'assentiment du Parlement en la matière qui s'exprimera avec la majorité des votes de ses membres effectifs est obligatoire.

En outre, quelques compétences du Parlement ont été réglementées dans le règlement intérieur du Parlement. Les articles du règlement à cet égard, sont les articles 32, 33 et 34. L'article 32 dispose des compétences du Parlement à propos des actes d'adhésion et l'article 33 celles à propos des accords d'association.

La confirmation desdites compétences par l'Acte Unique aurait pour conséquence l'établissement d'un parallélisme ayant la corollaire d'acceptation de la validité de ces articles dans le cadre de la procédure. Autrement dit, les articles 8 et 9 de l'Acte Unique élargissent les compétences parlementaires en matière des actes d'adhésion et des accords d'association, la procédure à recourir dans ces cas est celle découlant des articles 32 et 33 du règlement intérieur.

Toutefois, aucune disposition n'est prévue par l'Acte unique en matière des accords d'importance significative, tels qu'ils ont été référés dans l'article 34 du règlement. Des lors, l'effet juridique de l'article en cause est susceptible d'être nié au niveau primaire du droit communautaire.

En second lieu, il paraît significatif d'évoquer l'article 234, l'alinéa 1 du Traité instituant la CEE qui dispose: "Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du présent traité, entre un ou plusieurs Etats membres d'une part, et un ou plusieurs Etats tiers d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité. "Dans le cas échéant, la même disposition saurait rédiger en tant que" les droits et obligations résultant de conventions antérieurement à l'entrée en vigueur des dispositions du règlement intérieur et de l'Acte Unique, entre un ou plusieurs Etats membres d'une part et un ou plusieurs Etats tiers d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions de ces actes qui constituent des réglementations intra-communautaires".

En dernier lieu il convient d'examiner l'article 34 de la Déclaration Solennelle de Stuttgart, relatif aux accords internationaux d'importance significative. L'article 34 dispose que :

"1. Sur la base d'un rapport de sa commission compétente et après avoir été informé par la Commission, le Parlement peut décider de considérer tout accord international autre que ceux visés aux articles 32 et 33 comme étant d'importance significative aux termes de la Déclaration solennelle sur l'Union européenne.

2. La procédure prévue à l'article 33, paragraphes 1, 2, 3 et 4. s'applique aux accords internationaux d'importance significative".

Et l'article 33, dont l'article 34 se réfère, dispose :

"1. Le Parlement, sur proposition de sa commission compétente, d'un groupe politique ou d'au moins vingt-trois députés, peut demander au Conseil à être consulté avant que les négociations sur la conclusion, le renouvellement ou la modification d'un accord d'association ou d'un protocole financier ne commencent, sur le mandat de négociation que le Conseil entend confier à la Commission.

2. Le Parlement peut décider, sur proposition de sa commission compétente, d'un groupe politique ou d'au moins vingt-trois députés, d'inviter la Commission à participer, avant que les négociations ne commencent à un débat sur son mandat de négociation.

3. La Commission et le Conseil tiennent le Parlement informé par l'intermédiaire de ses commissions compétentes, de l'état d'avancement des négociations.

4. A l'issue des négociations, mais avant la signature de tout accord, le projet d'accord est soumis pour avis conforme au Parlement.

5. Le Parlement donne son avis conforme sur la conclusion, le renouvellement ou la modification d'un accord d'association ou d'un protocole financier conclus par la Communauté, en se prononçant à la majorité de ses membres effectifs".

Un examen non approfondi des articles ci dessus mentionnés relève une série des questions dont les réponses n'existent nulle part dans les textes dispositifs. Outre la question qui se pose au niveau des critères à recourir pour apprécier un accord en tant qu'accord d'importance significative, l'article 33 se réfère aux paragraphes 1, 2, 3 et 4 de l'article 34, négligeant le paragraphe 5, qui, cependant joue un rôle d'importance significative quant à la détermination de la compétence parlementaire en la matière. Il est vraie que le paragraphe 4 de l'article en cause prévoit un avis conforme du parlement. Mais, en revanche, l'absence d'une disposition le niant, la compétence de voter, est susceptible de le nier aussi la force exécutoire de sa délibération.

Raisonnement juridique et conclusion

Une appréciation des fondements juridiques de la compétence parlemen-

taire cités ci-dessus par rapport au protocole d'adaptation qui devra être signé entre les nouveaux Etats membres de la Communauté, dans le cas échéant l'Espagne et le Portugal, et la Turquie font paraître les considérations suivantes :

1. Lors de la première demande d'adhésion du Royaume-Uni aux Communautés Européennes, le principe énoncé par la Commission, accepté par le Conseil et qui est devenu dès lors en tant que principe traditionnel de l'adhésion implique : "la demande d'adhésion d'un Etat aux Communautés a pour corollaire l'acceptation par celui-ci l'acquis communautaire sans aucune réserve; donc lors des négociations on ne discutera que les conditions d'admission et les adaptations à l'acquis, nécessaires pour l'adhésion.
2. L'acquis communautaire implique tout instrument juridique formant le droit communautaire. Parmi maintes d'instruments; il serait juste d'évoquer les conventions internationales conclues entre la Communauté et les Etats tiers dont l'accord d'association entre la CEE et la Turquie y fait parti. Donc l'accord d'association de la Turquie fait partie intégrante de l'acquis ou du droit communautaire.
3. Dans ces conditions un Etat qui a conclu une acte d'adhésion avec la Communauté, sera considéré en tant qu'il a accepté "a priori" un accord d'association déjà contracté. Donc l'adaptation à un tel accord n'a pour effet que la fixation d'une situation préexistante.
4. Par hypothèse, un (nouvel) Etat membre refusant la signature d'un protocole à cet égard, devra être considéré comme manquant une obligation découlant aussi bien que le droit communautaire vis-à-vis des autres Etats membres de la Communauté et la Communauté elle-même et du droit international publique vis-à-vis de l'Etat et que l'Etat tiers qui assume des obligations et bénéficie des droits dans le cadre de son engagement antérieurement conclu. Si le nouvel Etat membre insiste de ne pas signer le protocole en cause, un recours de manquement devra être porté auprès de la Cour de Justice des Communautés Européennes, qui, probablement constatera le manquement. Dans ce cas, l'un peut estimer que l'accord de l'association sera valable sur tout l'étendu du territoire du nouvel Etat membre conformément aux calendriers fixés pour l'adaptation de celui-ci à l'acquis communautaire par l'acte d'adhésion.
5. Un protocole d'adaptation ne saurait évalué en tant qu'accord international d'importance significative tel que prévu par le règlement intérieur. Toutefois si on estime nécessaire de trouver une définition concrète

pour le protocole en cause l'un peut proposer une définition étant "l'accord de confirmation d'une situation préexistante".

6. L'accord d'association entre la Turquie et la CEE est signé et entré en vigueur créant des droits et obligations réciproques 20 ans avant la Déclaration de Stuttgart base politique du règlement intérieur du Parlement et 24 ans avant la mise en vigueur de l'Acte Unique. Faire dépendre la conclusion obligatoire d'un protocole d'un niveau secondaire conformément à l'accord du niveau primaire formant le cadre juridique des relations Turco-communautaires des normes communautaires postérieures sans obtenir l'approbation préalable de la Turquie mérite d'être apprécié en tant qu'acte arbitraire de l'une des parties d'une convention internationale et est incompatible avec le principe de la "réciprocité" du droit international public. L'article 234, alinéa 1 du Traité original de la CEE qui a déjà été sus-mentionné saurait donc de nouveau à évoquer en vue d'exposer le fait qu'un acte postérieur communautaire ne devra pas porter atteinte à une obligation découlant d'une convention antérieurement conclue. Le principe énoncé par les auteurs du Traité original sur l'obligation internationale de la Communauté, devra avoir l'effet de lier les nouvelles normes communautaires fondées sur ce Traité cadre (2). Nier un tel effet aurait pour conséquence l'effet de nier des normes primaires du droit communautaire en substance et conférer ainsi aux institutions de décision ou d'exécution la liberté d'altérer le droit par le biais des décisions ou des exécutions arbitraires.

7. Dans le cas échéant, le Parlement est seul compétent pour se prononcer sur les nouveaux accords d'associations. Les accords ou protocoles d'adaptations ne sont pas couverts par l'article 9 de l'Acte Unique. Même si on refuse de ceux qu'on a tenté d'exposer jusqu'à présent; il est clair que la marge de manoeuvre du Parlement est limitée par les dispositions de l'article 34 du règlement intérieur, qui se réfère aux paragraphes 2, 2, 3 et 4 de l'article 33. L'absence d'une référence au paragraphe 5 de cet article exige une interprétation préalable de la compétence parlementaire en la matière.

(2) L'existence de l'article 236 du Traité afférente à la révision du Traité ne saurait être évoqué en matière des obligations contractuelles vis à vis des pays tiers.

ANNEXE :**Traité original de la CEE****Article 234**

Les droits et obligations résultant de conventions conclues antérieurement à l'entrée en vigueur du présent traité, entre un ou plusieurs Etats membres d'une part, et un ou plusieurs Etats tiers d'autre part, ne sont pas affectés par les dispositions du présent traité.

Dans la mesure où ces conventions ne sont pas compatibles avec le présent traité, le ou les Etats membres en cause recourent à tous les moyens appropriés pour éliminer les incompatibilités constatées. En cas de besoin, les Etats membres se prêtent une assistance mutuelle en vue d'arriver à cette fin, et adoptent le cas échéant une attitude commune.

Dans l'application des conventions visées au premier alinéa les Etats membres tiennent compte du fait que les avantages consentis dans le présent traité par chacun des Etats membres font partie intégrante de l'établissement de la Communauté et sont, de ce fait, inséparablement liés à la création d'institutions communes à l'attribution de compétences en leur faveur et à l'octroi des mêmes avantages par tous les autres Etats membres.

Article 236

Le gouvernement de tout Etat membre, ou la Commission peut soumettre au Conseil des projets tendant à la révision du présent traité.

Si le Conseil, après avoir consulté l'Assemblée et le cas échéant la Commission, émet un avis favorable à la réunion d'une conférence des représentants des gouvernements des Etats membres celle-ci est convoquée par le président du Conseil en vue d'arrêter d'un commun accord les modifications à apporter au présent traité.

Les amendements entreront en vigueur après avoir été ratifiés par tous les Etats membres en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives.

Article 237

Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil, lequel, après avoir pris l'avis de la Commission, se prononce à l'unanimité.

Les conditions de l'admission et les adaptations du présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives.

Article 238

La Communauté peut conclure avec un Etat tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques, des actions en commun et des procédures particulières.

Ces accords sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après consultation de l'Assemblée.

Lorsque ces accords impliquent des amendements au présent traité ces derniers doivent être préalablement adoptés selon la procédure prévue à l'article 236.

Les amendements portés aux articles 236 et 237 par l'Acte Unique.

Article 237 (bis)

Tout Etat européen peut demander à devenir membre de la Communauté. Il adresse sa demande au Conseil lequel se prononce à l'unanimité après avoir consulté la Commission et après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres, qui le composent.

Les conditions de l'admission et les adaptations au présent traité que celle-ci entraîne font l'objet d'un accord entre les Etats membres et l'Etat demandeur. Cet accord est soumis à la ratification par tous les Etats contractants, en conformité de leurs règles constitutionnelles respectives.

Article 238 (bis)

La Communauté peut conclure avec un Etat tiers, une union d'Etats ou une organisation internationale, des accords créant une association caractérisée par des droits et obligations réciproques des actions en commun et des procédures particulières.

Ces accords sont conclus par le Conseil agissant à l'unanimité et après avis conforme du Parlement européen qui se prononce à la majorité absolue des membres qui le composent.

Lorsque ces accords impliquent des amendements au présent traité, ces derniers doivent être préalablement adoptés selon la procédure prévue à l'article 236.

Note : les articles du règlement intérieur du Parlement européen afférentes aux compétences du Parlement en matière des accords internationaux ont déjà été évoqués dans le texte de l'article.