

N° 5057¹**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2002-2003

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord de stabilisation et d'association entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'ancienne République yougoslave de Macédoine, d'autre part, et l'Acte final y afférent et de l'échange de lettres remplaçant la signature de l'Accord, signé à Luxembourg, le 9 avril 2001

* * *

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

(11.2.2003)

Par dépêche en date du 15 novembre 2002, le Premier Ministre, Ministre d'Etat, a soumis à l'avis du Conseil d'Etat le projet de loi sous rubrique.

Au texte du projet de loi, élaboré par le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur, étaient joints un exposé des motifs, le texte des Actes à approuver ainsi que l'échange de lettres remplaçant la signature de l'Accord.

L'Accord soumis à l'approbation parlementaire se situe dans le cadre du processus de stabilisation et d'association initié par l'Union européenne, à l'effet de consolider la région des Balkans occidentaux, déstabilisée par l'éclatement de l'ancienne République fédérative socialiste de Yougoslavie et les conflits engendrés par l'explosion effrénée de nationalismes.

Le Conseil Affaires générales avait en 1997 esquissé les grandes lignes d'une stratégie de l'Union européenne en matière de conditionnalité „afin de consolider la paix et la stabilité dans la région et de contribuer à son redressement économique“. A cet effet, l'Union européenne se proposait de développer des relations bilatérales avec les pays de la région dans un cadre favorisant la démocratie, l'Etat de droit, les droits de l'homme et les droits des minorités, le passage à une économie de marché et une coopération accrue entre ces pays. Ce concept de conditionnalité était appelé à constituer le fondement d'une politique cohérente et transparente en ce qui concerne le développement des relations bilatérales avec la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la République fédérale de Yougoslavie, l'Ancienne République Yougoslave de Macédoine et l'Albanie.

La Commission européenne avait en 1999, dans une communication au Conseil, abordé la question de la mise en place avec ces pays d'une relation contractuelle d'un type nouveau, qui sera progressive et fondée sur l'approche régionale et les conditions énoncées dans les conclusions du Conseil du 29 avril 1997. Le Conseil décida, dans sa réunion du 21 juin 1999, d'ajouter une nouvelle dimension aux relations de l'Union européenne avec la région en offrant aux cinq pays concernés – dès lors qu'ils remplissent les conditions requises telles qu'énumérées dans les conclusions du Conseil du 29 avril 1997 – une catégorie de relations contractuelles conçue spécialement pour eux: les accords de stabilisation et d'association. „Ces accords seront proposés à tous les pays (en l'occurrence l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, la République fédérale de Yougoslavie et l'ancienne République yougoslave de Macédoine) et seront l'instrument de relations plus poussées avec eux. Ils tiendront compte de la spécificité et de l'évolution de la situation de chaque pays et seront conclus progressivement en fonction de la capacité de chaque pays de s'acquitter des obligations contractuelles réciproques ainsi que de sa participation régionale.“

L'Accord de stabilisation et d'association conclu avec l'ancienne République yougoslave de Macédoine (à laquelle le Conseil d'Etat se référera dorénavant sous le sigle ARYM) est le premier accord à avoir été conclu avec l'un des pays auxquels ce nouveau type de relations contractuelles s'adresse, le

Conseil Affaires générales ayant retenu lors de sa réunion du 21 juin 1999 que l'ARYM „continue à faire preuve de maturité à l'égard du processus de démocratisation, de la séparation des pouvoirs et de la sauvegarde des droits de l'homme“ et que le nouveau gouvernement témoigne de la volonté de voir se développer une société multiethnique et pluraliste.

Il convient de relever que cet accord de stabilisation et d'association se situe dans une perspective européenne: le Conseil Affaires générales avait lors de sa réunion du 31 mai 1999 affirmé „une nouvelle fois que l'Union européenne est disposée à rapprocher les pays de cette région de la perspective d'une pleine intégration dans ses structures“, cette perspective d'adhésion ayant été offerte aux pays concernés par le Conseil européen de Cologne du 4 juin 1999, et confirmée par le Conseil européen de Feira, reconnaissant à ces pays la qualité de „candidats potentiels à l'adhésion“. Le *préambule* de l'Accord contient dès lors une clause „évolutive“, confirmant cette qualité de candidat potentiel à l'adhésion à l'Union européenne de l'ARYM.

Le *titre Ier* est consacré aux principes généraux qui constituent les éléments essentiels de l'Accord. Dans ce contexte, il convient de relever en particulier l'approche régionale qui préside au processus de stabilisation et d'association: il ne s'agit donc pas uniquement de développer les relations bilatérales entre l'Union et ses Etats membres, d'une part, les pays de l'Europe du Sud-Est pris chacun pour soi, d'autre part. Au titre de l'article 4, l'ARYM s'engage à mettre en place une coopération et des relations de bon voisinage avec les autres pays de la région, y compris un niveau approprié de concessions réciproques en ce qui concerne la circulation des personnes, des marchandises, des capitaux et des services, ainsi que l'élaboration de projets d'intérêt commun. *Cette volonté constitue un facteur essentiel dans le développement des relations et de la coopération entre la Communauté et l'ARYM et contribue, par conséquent, à la stabilité régionale.*

Le *titre II* prévoit d'ailleurs le renforcement du dialogue politique entre les parties.

Le *titre III* est plus expressément consacré à la coopération régionale, prévoyant notamment l'établissement d'une zone de libre-échange entre les pays liés à l'Union européenne par un accord de stabilisation et d'association. A ce titre, l'ARYM doit entamer des négociations avec la Croatie, puisqu'un accord de stabilisation et d'association a été signé avec ce pays en octobre 2001 (en fait l'ARYM est liée à la Croatie par un accord bilatéral de libre-échange, en vigueur depuis 1997).

Le *titre IV* porte sur la libre circulation des marchandises. Il prévoit la constitution progressive d'une zone de libre-échange, pendant une période transitoire maximale de 10 ans. Les dispositions du titre IV doivent être lues ensemble avec les dispositions du Règlement No 2007/2000 CE adopté au Conseil Affaires générales du 18 septembre 2000 qui offrent aux pays auxquels s'adresse le processus de stabilisation et d'association de façon unilatérale et temporaire des préférences commerciales asymétriques exceptionnelles. Cette libéralisation asymétrique des échanges se retrouve également dans les dispositions du titre IV, étant précisé qu'un article de non-précédent est inséré dans les décisions du Conseil concernant la signature et la conclusion des accords de stabilisation et d'association à l'effet de préciser que „les dispositions commerciales contenues dans l'accord ont un caractère exceptionnel, lié à la politique mise en œuvre dans le cadre du PSA (processus de stabilisation et d'association), et ne feront pas, pour l'UE, figure de précédent à l'égard de pays tiers autres que les pays des Balkans occidentaux“.

Le *titre V* a trait à la circulation des travailleurs, au droit d'établissement, à la prestation de services et à la circulation des capitaux. A signaler dans ce contexte l'article 46, qui prévoit l'établissement de règles pour la coordination des régimes de sécurité sociale des travailleurs possédant la nationalité de l'ARYM, légalement employés sur le territoire d'un Etat membre, et des membres de leur famille y résidant également.

Le *titre VI* porte sur le rapprochement des dispositions législatives et l'application de la législation. Pour ce qui est de l'acquis communautaire, il est demandé à l'ARYM non pas de reprendre la législation communautaire, mais de s'en rapprocher progressivement, au cours de la période transitoire, elle-même divisée en deux phases, dont la première vise au rapprochement des législations concernant certains éléments fondamentaux de l'acquis communautaire, et la deuxième au rapprochement des législations dans les autres domaines de l'acquis communautaire.

Le *titre VII* est consacré à la coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires Intérieures. A signaler qu'au titre de l'article 76, l'ARYM accepte de réadmettre tous ses ressortissants illégalement présents sur le territoire d'un Etat membre, à la demande de ce dernier et sans autre formalité, dès lors que la clandestinité de ces personnes a été clairement établie.

Le *titre VIII* concerne les politiques de coopération dans un nombre considérable de domaines.

Le *titre IX* a trait à la coopération financière, détaillant les aides financières que la Communauté peut accorder à l'ARYM.

Le *titre X* est consacré aux dispositions institutionnelles, générales et finales.

Un conseil de stabilisation et d'association est institué par les articles 108 à 111. Ce conseil est composé, d'une part, de membres du Conseil de l'Union européenne et de membres de la Commission des Communautés européennes et, d'autre part, de membres du gouvernement de l'ARYM. C'est l'organe qui est chargé d'examiner régulièrement l'application de l'Accord et la mise en œuvre par l'ARYM des réformes juridique, administrative, institutionnelle et économique, à la lumière des principes énoncés dans le préambule et des principes généraux figurant dans l'accord. A ce titre, cet organe évalue les progrès accomplis et décide du passage à la seconde phase de la période transitoire ainsi que la durée de cette deuxième phase (article 5). Le dialogue politique institué par le titre II se déroule, au niveau ministériel, au sein dudit conseil de stabilisation et d'association (article 9).

Le conseil de stabilisation et d'association se voit également reconnaître un pouvoir de décision: „pour la réalisation des objectifs fixés par le présent accord, et dans les cas prévus par celui-ci, le conseil de stabilisation et d'association dispose d'un pouvoir de décision dans le cadre du présent accord. Les décisions prises sont obligatoires pour les parties, qui sont tenues de prendre les mesures que nécessite leur exécution. Au moment de décider de passer à la deuxième phase (de la période transitoire), conformément à l'article 5, le conseil de stabilisation et d'association peut aussi décider des éventuels changements à apporter au contenu des dispositions qui la régissent“ (article 110). Le conseil se voit par ailleurs attribuer compétence pour décider les différends relatifs à l'application et à l'interprétation de l'accord dont chaque partie peut le saisir. „Le conseil de stabilisation et d'association peut régler le différend par voie de décision contraignante“ (article 111).

Le pouvoir de décision attribué au conseil de stabilisation et d'association par l'article 110 est susceptible d'être mis en œuvre en particulier dans les domaines régis par les articles 45, 46, 48, 52, 55, 57, 60 de l'Accord; le Conseil d'Etat fait abstraction des articles où le conseil de stabilisation et d'association se voit reconnaître compétence pour faire des recommandations (articles 50, 75) ainsi que des articles où cet organe ne semble pas disposer d'un pouvoir de décision à proprement parler (articles 76, 80). Ces dispositions font partie du titre V qui a donc trait à la circulation des travailleurs, au droit d'établissement, à la prestation de services et à la circulation des capitaux, matières qui relèvent de la Communauté. Les décisions de cet organe interviendront dès lors dans le cadre, non pas des compétences propres des Etats membres, mais dans le cadre de la compétence dévolue par les traités à la Communauté. Il en va de même du pouvoir reconnu par le Protocole No 4 au conseil de stabilisation et d'association de modifier les dispositions dudit Protocole. L'approbation de l'Accord par la Chambre des députés ne devrait dès lors pas soulever à cet égard de problèmes d'ordre constitutionnel.

Pour ce qui est du pouvoir reconnu au conseil de stabilisation et d'association de prendre des décisions contraignantes concernant des différends relatifs à l'application et à l'interprétation de l'accord, le Conseil d'Etat retient que la saisine du conseil semble devoir rester facultative pour les Parties. Par ailleurs le mécanisme de règlement des différends mis en place concerne des situations conflictuelles entre sujets de droit international. L'intervention du conseil de stabilisation et d'association, à l'effet de régler des rapports internationaux (assimilables à des rapports interétatiques), ne semble impliquer aucune dévolution d'attributions au sens de l'article 49bis de la Constitution. Le Conseil d'Etat renvoie à ce sujet à son avis relatif au projet de loi portant approbation de la Convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la CSCE, faite à Stockholm, le 15 décembre 1992 et du Protocole financier établi conformément à l'article 13 de la Convention relative à la conciliation et à l'arbitrage au sein de la CSCE, adopté à Prague, le 28 avril 1993.

Le Conseil d'Etat marque dès lors son accord au projet de loi sous rubrique, ce d'autant plus que le premier rapport d'évaluation, établi par la Commission européenne en avril 2002, retient que l'Accord de stabilisation et d'association est non seulement un instrument privilégié pour rapprocher l'ARYM de

l'Union européenne, mais doit aussi et surtout être perçu comme un investissement politique à l'effet de surmonter la crise politique et sécuritaire grave qu'a connue l'ARYM en 2001. Si cette crise a ralenti le processus de réformes économiques et démocratiques, l'investissement politique de l'Union européenne (même s'il doit être complété aussi par des mesures relevant du maintien de la paix) a porté ses premiers fruits, à savoir une modification de la Constitution en novembre 2001 et une nouvelle loi sur l'autonomie locale en janvier 2002. L'approbation parlementaire du présent Accord est donc de nature à soutenir le processus politique d'ores et déjà engagé.

Quant au texte du projet de loi, il ne suscite pas d'observations de la part du Conseil d'Etat, si ce n'est que font partie intégrante de l'Accord à approuver dix Annexes numérotées de I à VII ainsi que cinq Protocoles, lesquels comportent pour partie également des annexes.

Ainsi délibéré en séance plénière, le 11 février 2003.

Le Secrétaire général,
Marc BESCH

Le Président,
Marcel SAUBER