

ORDRE INTERNATIONAL, ORDRE COMMUNAUTAIRE ET CONSTITUTION

Imed FRIKHA*

1. Les rapports entre l'ordre juridique international, l'ordre juridique communautaire et la Constitution tunisienne impliquent trois ordres juridiques différents par le biais de l'association. Il s'agit d'une articulation qui crée, me semble-t-il, un système hybride et complexe que l'on peut appeler "le droit de l'association". Ce droit de l'association est hybride du fait qu'il emprunte une logique classique du droit international tout en mettant en contact des ordres nationaux -l'ordre juridique tunisien et les ordres des États membres de l'Union européenne- et un ordre transnational -le droit communautaire- dans une nouvelle finalité marquée par le partenariat et l'harmonisation. C'est également un système complexe car il se compose d'un accord d'association -acte cadre et programmatique- suivi d'une série d'accords qui lui sont liés et d'actes d'application dérivés.

2. L'accord euro méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part, du 17 juillet 1995 marque le point de départ¹ d'une nouvelle approche relationnelle globale et de partenariat dans le cadre du bassin méditerranéen². Il représente également l'aboutissement de l'évolution des rapports entre l'Union européenne et la Tunisie ; rapports qui reposent sur une politique de proximité et qui ont vu le jour en même temps que naissait la Communauté économique européenne. L'innovation apportée par cet accord réside dans le fait qu'il vise à instaurer une zone de libre échange dans une logique de réciprocité et conformément au droit de l'Organisation mondiale du commerce. La mise en oeuvre

* Assistant à la Faculté de droit de Sfax.

¹ L'accord d'association conclu avec la Tunisie est le premier accord euro méditerranéen de la nouvelle génération qui a été signé. Il a été également le premier à entrer en vigueur le premier mars 1998.

² V. Frikha (I.), "Le partenariat euro méditerranéen, un partenariat en quête de stratégie", Cinquième conférence ECSA-WORLD portant sur *l'élargissement de l'Union européenne*, Bruxelles, 14 et 15 décembre 2000 (en cours de publication).

vre de l'accord a généré une série d'actes le transformant, de ce fait, en ce qu'on qualifie en langue anglaise d'*umbrella system*. Ce système implique un effet d'entraînement et d'insertion de normes externes, et spécifiquement communautaires, dans l'ordre juridique tunisien.

3. Dans le cadre de la thématique générale du colloque, je me limite à un angle de vue "tunisien" de la question en mettant de côté les spécificités et les implications de cette articulation dans l'ordre juridique communautaire et dans les ordres juridiques nationaux des États membres de l'Union européenne¹. Quelles sont donc les caractéristiques de cette articulation dans l'ordre juridique tunisien et vis-à-vis de la constitution tunisienne ? La question préalable est celle, bien entendu, l'examen des caractéristiques de l'articulation impliquée par l'accord d'association lui-même (I). Il importe ensuite de se préoccuper des spécificités de l'articulation générée par les actes liés ou dérivés de l'accord d'association (II).

I. CARACTÉRISTIQUES DE L'ARTICULATION ASSURÉE PAR L'ACCORD D'ASSOCIATION

4. L'accord d'association est un traité tel que défini en droit international. Il est conclu par des sujets appartenant à l'ordre juridique international, en l'occurrence les États concernés et les deux communautés C.E. et C.E.C.A.². Il est également régi par le droit international dans ce sens qu'il est soumis spécialement au droit des traités³. Le droit international laisse aux constitutions des États le

1 V. Rideau (J.), "Les accords internationaux dans la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes : réflexions sur les relations entre les ordres juridiques international, communautaire et nationaux", *R.G.D.I.P.* 1990, pp. 289 et ss. et du même auteur "l'application des accords d'association dans l'ordre juridique communautaire", Colloque organisé par la Faculté des sciences juridiques, politiques et sociales de Tunis les 26 et 27 novembre 1997 portant sur *les accords euro-méditerranéens et leurs effets sur le droit des États associés* (non publié).

2 Rappelons qu'il est communément admis en doctrine de considérer les Communautés européennes dans leurs rapports avec des tiers et au regard du droit international comme des organisations internationales. L'accord d'association est conclu, dans ce sens, sur la base de l'article 310 du traité C.E. (ex-article 238) et de l'article 95 du traité C.E.C.A.

3 V. Messaoudi (M.A.), "Les ordres juridiques impliqués par l'accord d'association entre la Tunisie et les Communautés européennes", *Etudes Juridiques*, n° 6, 1998-1999, pp. 81-

soin d'établir les règles relatives à l'articulation entre ordres juridiques. L'article 33 de la constitution tunisienne dispose que "Les traités sont ratifiés par la loi". L'article 32 précise que "les traités n'ont force de loi qu'après leur ratification. Les traités dûment ratifiés ont une autorité supérieure à celle des lois, sous réserve de leur application par l'autre partie". A travers ces dispositions, il importe d'examiner l'insertion et l'application directe de l'accord d'association dans l'ordre juridique tunisien.

A. Insertion de l'accord d'association dans l'ordre juridique tunisien

5. Les négociations de l'accord d'association se sont déclenchées à la fin de l'année 1993 et ont abouti à la signature de l'accord, à Bruxelles, le 17 juillet 1995. Le paragraphe 1 de son article 96 dispose "que le présent accord est approuvé par les parties contractantes selon les procédures qui leur sont propres". Conformément à l'article 33 de la constitution, un projet de loi de ratification a été soumis à la chambre des députés le 11 janvier 1996. L'accord a été ratifié par la loi n° 96-49 du 20 juin 1996¹ pourtant l'échange des instruments de ratification n'est pas intervenu avant le début de l'année 1998. L'accord est entré en vigueur le premier mars 1998. L'insertion de l'accord d'association dans l'ordre juridique tunisien comporte des particularités concernant son entrée en vigueur et sa publication.

6. L'entrée en vigueur de l'accord d'association a été marquée par le paradoxe d'une extrême lenteur dans un sens et d'une précipitation dans un autre sens. En ce qui concerne *la lenteur*, il importe de préciser que la procédure d'approbation a été nettement plus longue et complexe du côté européen. Ceci s'explique par le caractère mixte de l'accord qui nécessite en plus de l'approbation par la Communauté selon la procédure prévue par l'article 300 du traité C.E. (ex-article 228), l'approbation par chacun des États membres

85. D'après l'auteur, ce sont les deux conventions de Vienne sur le droit des traités de 1969 et de 1986 qui s'appliquent conjointement et à travers leurs règles générales à l'accord d'association.

¹ *J.O.R.T.*, n° 51 du 25 juin 1996, p. 1311.

de l'Union européenne conformément à ses règles constitutionnelles propres. La mixité caractérise tous les accords d'association conclus avec la Communauté européenne et découle du fait que le partage des compétences communautaires et étatiques est porteur d'incertitudes¹. Les États membres de l'Union européenne deviennent des parties contractantes du moment que les dispositions de l'accord d'association dépassent le domaine strictement commercial. Toutefois, la participation conjointe de la Communauté et des États membres, du côté communautaire, reste subordonnée à la souscription d'engagements indissociables conformément au système de répartition des compétences. Dans ce sens, l'accord d'association présente, sans aucun doute, les caractéristiques d'une convention bilatérale². La mixité présente, de surcroît, l'avantage d'impliquer directement les

États membres de l'Union européenne dans les mesures d'assistance financières et techniques. La lenteur des procédures d'approbation et d'entrée en vigueur de l'accord d'association n'est que la contre partie à payer³.

En ce qui concerne la précipitation, il importe de noter que la Tunisie n'a pas attendu l'entrée en vigueur de l'accord d'association pour l'appliquer. La loi n° 96-113 du 30 décembre 1996 portant loi de finances pour la gestion 1997⁴ dispose dans son article 21 "que

1 Quoique le système de répartition des compétences dans le cadre communautaire se rapproche d'un système fédéral, dans le sens qu'on note l'existence des compétences exclusives aux États membres, d'autres exclusives aux Communautés et des compétences partagées, aucune liste précise de ces compétences ne peut être établie. V. Gautron (J.-C.), *Droit européen*, Paris, Dalloz, 9^e éd., 1999, pp. 113-116 ; Simon (D.), *Le système juridique communautaire*, Paris, P.U.F., 1997, pp. 79-111.

Il semble qu'en dehors des dispositions purement commerciales, éléments de compétence communautaire, tout le reste des dispositions de l'accord d'association sont des éléments de compétence partagée.

2 Cf. Messaoudi (M.A.), *op. cit.*, pp. 47 et s.

3 Dans sa communication au Conseil et au Parlement européen du 6 septembre 2000 intitulé "un nouvel élan pour le processus de Barcelone", la Commission européenne a évoqué la lenteur d'approbation des accords d'association par les États membres qui prend "rarement moins de quatre ans". Elle a appelé les États membres à accélérer ces procédures et à les accomplir "dans les deux ans suivant la signature". V. COM (2000), n° 497 final, p. 6.

4 *J.O.R.T.*, n° 105 du 31 décembre 1996, p. 2580.

les dispositions fiscales figurant dans l'accord [...] entrent en vigueur en considérant le 1^{er} janvier 1997 comme étant le début de la deuxième année du calendrier d'application dudit accord". Le législateur tunisien a entraîné une précipitation dans l'application du calendrier du démantèlement des tarifs douaniers pour les trois premières listes de l'accord¹ d'une manière très singulière. Il s'agit d'une application provisoire et partielle de l'accord conforme au droit international des traités². Le professeur Laghmani a relevé à ce propos qu'il "n'en demeure pas moins que le législateur tunisien a malencontreusement employé l'expression entrée en vigueur plutôt qu'application provisoire et que, d'autre part, en faisant du 1er janvier 1997 le début de la deuxième année du calendrier d'application dudit accord, il suppose que l'accord a été appliqué dès le premier janvier 1996, c'est-à-dire avant même d'avoir été ratifié ce qui est contraire à l'article 32 de la constitution tunisienne qui dispose que les traités n'ont force de loi qu'après leur ratification. Or précisément l'article 21 de la loi 96-113 a donné à l'accord force de loi avant sa ratification"³. Les dispositions de l'article 21 de la loi 96-113 s'intègrent mal dans la logique de l'article 32 de la constitution tunisienne mais leur adoption "s'explique politiquement par l'urgence discrétionnairement appréciée par l'État tuni-

1 La précipitation consiste dans le fait de considérer l'année 1997 comme étant la deuxième année d'application du calendrier du démantèlement des tarifs douaniers. Ceci touche essentiellement la deuxième liste (réduction directe de 30 % au lieu de 15 % au titre de la première année) et la troisième liste (réduction directe de 16 % au lieu de 8 % au titre de la première année). Pour la première liste, le démantèlement prévu est de 100 % dès l'application de l'accord. La quatrième liste (article 11-3 et article 10-4) n'a pas été concernée par l'article 21 de la loi de 1996 du fait que le démantèlement des tarifs douaniers commence pour elle à partir de la quatrième année de l'entrée en vigueur de l'accord.

2 V. l'article 25 de la convention de Vienne sur le droit des traités de 1969. Il exige l'accord des parties. Cet accord est présumé existant du fait de l'engagement de la Communauté européenne de certaines mesures de son côté en attendant l'entrée en vigueur de l'accord (en ce qui concerne les contingents d'importation de l'huile d'olive originaire de Tunisie : règlement CE n° 447/96 du 11 mars 1996, *J.O.C.E.* n° 62 du 13 mars 1996, p. 1 ; et l'adoption des textes sur les mesures d'accompagnement financières et techniques : règlement CE n° 1488/96 du 23 juillet 1996, MEDA).

3 Laghmani (S.), "La réception de l'accord d'association et des normes européennes auxquelles il renvoie : logique de droit international ou de droit communautaire", Colloque organisé par la Faculté des sciences juridiques, politiques et Sociales de Tunis les 26 et 27 novembre 1997 portant sur *les accords euro-méditerranéens et leurs effets sur le droit des États associés* (non publié).

sien en accord avec ses partenaires de procéder à l'application dudit accord"¹.

7. L'accord d'association est entré en vigueur officiellement le premier mars 1998 après l'accomplissement de l'échange des instruments d'approbation. De ce fait il est devenu source de droit interne supérieure à la loi aux termes de l'article 32 de la constitution. Ce dernier article garde le silence à propos de la publication. Il va de soit de mentionner que la publication représente une exigence fondamentale de la sécurité juridique pour les particuliers. Certaines dispositions de l'accord peuvent être opposables à des particuliers ou à des administrations. Dans le cas de la non publication de l'accord, ces sujets restent dans l'impossibilité d'avoir connaissance de la règle qui leur est applicable. Mise à part la singularité de la publication des traités en droit tunisien, la publication de l'accord d'association a été faite d'une manière originale. L'accord n'a pas été annexé au décret 98-1273 du 18 mai 1998² portant sa publication comme il en a été le cas chaque fois qu'un accord est publié. Une note a précisé que "l'accord sera publié dans un fascicule annexé au présent JORT". Cette forme de publication peut être justifiée par la longueur du texte de l'accord³. Il importe cependant de préciser que la "présomption de connaissance de la loi peut parfaitement s'appliquer même dans ces conditions, l'accord étant disponible à toute personne qui peut se le procurer auprès des services de l'imprimerie officielle"⁴. La publication de l'accord d'association peut être considérée comme un indice que l'accord est *self-executing*.

¹ *Ibid.* L'auteur ajoute que cette application anticipée se justifie juridiquement si l'on considère la question une forme de renvoi et non de réception. Par ce fait, la question s'insère plus facilement dans la logique communautaire que celle du droit international.

² *J.O.R.T.*, n° 49 du 19 juin 1998, p. 1326.

³ Le texte intégral de l'accord, y compris ses protocoles, ses annexes et déclarations, avoisine les deux cent pages. Ceci n'a pas empêché sa publication au J.O.C.E. par la décision conjointe du Conseil et de la Commission du 26 janvier 1998. V. n° L97 du 30 mars 1998, pp. 1-183.

⁴ Hugelin (L.), "La publication et l'interprétation de l'accord euro-méditerranéen conclu entre la Tunisie et l'Union européenne le 17 juillet 1995", *R.T.D.*, 1999, p. 219.

B. Application directe de l'accord d'association dans l'ordre juridique tunisien

8. À ma connaissance, aucune affaire concernant des dispositions de l'accord d'association n'a été encore introduite devant les juridictions tunisiennes. Cette question reste envisageable voir même inéluctable. Elle se posera progressivement au rythme de l'évolution de l'instauration de la zone de libre échange. Elle concernera au premier rang les dispositions douanières et fiscales jusqu'à ce qu'on arrive à ce que la libre circulation des marchandises ne peut être garantie que par la reconnaissance de l'application directe des dispositions de l'accord d'association. Il va de soit que l'invocabilité directe de l'accord devant les tribunaux internes réduit sensiblement la liberté d'action de l'État. Toutefois, "elle peut avantageusement suppléer à certaines carences et accompagner les autres efforts d'adaptation qui sont effectués par l'État tout entier"¹. Il sera donc profitable que le juge reconnaisse à des importateurs ou des exportateurs tunisiens ou européens l'invocabilité des dispositions de l'accord d'association.

9. Le tribunal administratif, dans l'un de ses arrêts, a rejeté l'application directe de l'article 2 de la Déclaration universelle des droits de l'homme en justifiant sa position par le fait que cette dernière ne représente pas une convention internationale au sens de l'article 32 de la constitution et ne fait pas partie ainsi de l'ordre juridique tunisien². Par un raisonnement à *contrario*, on peut estimer que cet obstacle ne se pose pas pour l'accord d'association surtout après sa publication. Le juge tunisien peut reconnaître l'application directe des dispositions de l'accord d'association en se basant sur la même démarche faite par le juge communautaire pour des accords du même genre. A titre d'exemple, dans l'affaire Demirel à propos de l'accord d'association avec la Turquie, la C.J.C.E. a mentionné qu'une "disposition d'un accord conclu par la Communauté avec des pays tiers doit être considérée comme étant d'application directe lorsque, eu égard à ces termes ainsi qu'à l'objet et la nature de

¹ *Ibid*, p. 221.

² T.A., Arrêt du 8 octobre 1996, Abdel W. M./ Ministre de la défense nationale, aff. n° 3097, *Collection* p. 365.

l'accord, elle comporte une obligation claire et précise, qui n'est subordonnée, dans son exécution ou dans ses effets, à l'intervention d'aucun acte ultérieur"¹.

10. Il importe de préciser que les dispositions de l'accord d'association ne sont pas toutes concernées au même rang de cette question. En premier lieu, les dispositions politiques, diplomatiques et institutionnelles y sont totalement exclues du fait qu'elles ne concernent pas les particuliers. En second lieu, l'essentiel des dispositions restantes² ne sont qu'un programme ou un plan d'action permettant de réaliser progressivement les objectifs de l'instauration d'une zone de libre échange. Aux termes mêmes de ces dispositions, elles s'adressent aux parties contractantes et nécessitent leur intervention pour les mettre en oeuvre à travers, par exemple, des décisions à prendre par le Conseil d'association ou des accords à conclure conformément à un calendrier plus ou moins établi. De ce fait, leur invocabilité directe n'est pas possible dans leur état actuel. Elle n'est pas non plus impossible, mais tout simplement reportée. En troisième lieu, quelques rares dispositions de l'accord d'association semblent être susceptibles d'invocabilité directe et il reviendra au juge tunisien de déterminer si elles le sont ou pas.

11. Ces dispositions indiquent des obligations s'imposant aux parties contractantes dont les particuliers peuvent s'en prévaloir directement devant les tribunaux tunisiens. A titre d'exemple, on peut citer l'article 8 de l'accord qui stipule que "aucun nouveau droit de douane à l'importation, ni taxe d'effet équivalent n'est introduit dans les échanges entre la Communauté et la Tunisie". Il s'agit d'une clause de *standstill* interdisant l'instauration de nouveaux droits de douane ou de nouvelles taxes d'effet équivalent dans les échanges des produits industriels à partir de l'entrée en vigueur de l'accord. L'obligation de l'article 8 n'est pas respectée lors d'augmentation du droit de douane par rapport à ce qui était perçu avant l'entrée en vigueur de l'accord ou l'instauration d'une nouvelles

¹ C.J.C.E., arrêt du 30 septembre 1987, *Demirel/Ville de Schwäbisch Gmünd*, aff. 12/86, Rec. p. 3752, point 14.

² Il s'agit de dispositions fondamentales dont notamment celles concernant la concurrence, les aides publiques, les procédures antidumping, les monopoles publics, le droit d'établissement ...

taxe quelque soit sa dénomination pour un produit quelconque par le législateur tunisien. Les importateurs peuvent, dans ce cas, saisir les juges compétents en cette matière. Dans un autre sens, et contrairement à ce que l'on peut penser, il semble que les dispositions de l'article 11 de l'accord prévoyant l'élimination progressive des droits de douane et des taxes d'effet équivalent applicables à l'importation en Tunisie des produits industriels originaires de la Communauté ne sont pas directement applicables. Ceci s'explique par la possibilité de révision du calendrier de démantèlement pour un produit quelconque en cas de difficultés graves voir même sa suspension provisoire et unilatérale par la Tunisie¹.

A titre d'exemple également on peut citer l'article 22 qui interdit dans son paragraphe premier les taxes discriminatoires à l'importation. Cet article s'insère dans le même raisonnement effectué pour l'article 8. Il dispose que "les deux parties s'abstiennent de toute mesure ou pratique de nature fiscale interne établissant directement ou indirectement une discrimination entre les produits de l'une des parties et les produits similaires originaires de l'autre partie". On suppose donc que dans l'hypothèse d'une discrimination, le juge peut être saisi.

12. Il importe de signaler que des notions prévues dans les articles 8 et 22 de l'accord d'association telles que "mesure d'effet équivalent à un droit de douane" et "mesures ou pratiques fiscales discriminatoires" sont prévues par des articles du traité C.E. dans une rédaction très proche et ont fait l'objet d'une abondante jurisprudence

¹ Le paragraphe 4 de l'article 11 dispose que "en cas de difficultés graves pour un produit donné, les calendriers applicables conformément au paragraphe 3 peuvent être révisés d'un commun accord par le Comité association étant entendu que le calendrier pour lequel la révision a été demandée ne peut être prolongé pour le produit concerné au-delà de la période maximale de transition de douze ans. Si le Comité n'a pas pris de décision dans les trente jours suivant de la notification de la demande de la Tunisie de réviser le calendrier, celle-ci peut à titre provisoire suspendre le calendrier pour une période ne pouvant pas dépasser une année". Rappelons que l'importation dans la Communauté des produits industriels originaires de la Tunisie est dans un régime d'accès libre depuis l'accord de 1976. L'article 9 de l'accord d'association a réaffirmé ce principe en interdisant pour ces produits tous droits de douanes et taxes d'effet équivalent ainsi que toutes restriction quantitative ou mesure d'effet équivalent. Cette disposition peut être directement invocable devant les juridictions des États membres de l'Union européenne contre des actes nationaux ou devant les juridictions communautaires contre des actes communautaires.

de la Cour de justice des Communautés européennes permettant de définir leur contours. Lors de recours concernant ces notions devant le juge tunisien on peut imaginer qu'un certain rapprochement avec cette jurisprudence sera envisageable. Dans l'hypothèse où le juge tunisien reconnaît l'invocabilité directe de ces dispositions il lui reviendra d'interpréter ces notions. Il doit faire preuve d'une grande prudence en gardant à l'esprit la différence entre marché intérieur et zone de libre échange. Le juge communautaire a été confronté à ce problème suite à la mise en oeuvre des nombreux accords d'association conclus avec les Communautés. Dans l'arrêt *Métalsa* à propos de mesures fiscales discriminatoires, la C.J.C.E. a précisé que "l'extension de l'interprétation d'une disposition du traité [C.E.], rédigée en termes similaires ou même identiques, figurant dans un accord conclu entre la Communauté et un pays tiers, dépend notamment de la finalité poursuivie par chacune de ces dispositions dans le cadre qui lui est propre et que la comparaison des objectifs et du contexte de l'accord d'une part et du traité d'autre part, revêt à cet égard une importance considérable"¹.

Du fait que l'essentiel des dispositions de l'accord d'association ne sont que des dispositions programmatoires, le rôle attendu des actes liés ou dérivés de cet accord paraît déterminant. L'articulation entre les ordres juridiques international, communautaire et national tunisien assurée par l'accord d'association se trouve complétée par les actes liés ou dérivés de l'accord.

II. SPÉCIFICITÉ DE L'ARTICULATION GÉNÉRÉE PAR LES ACTES LIÉS OU DÉRIVÉS DE L'ACCORD D'ASSOCIATION

13. La Tunisie, les Communautés européennes et leurs États membres ont convenu que l'instauration de la zone de libre échange sera effectuée d'une manière progressive et nécessite la conclusion d'accords liés à l'accord d'association ou la prise de décisions par

¹ C.J.C.E., Arrêt du 1 juillet 1993, *Metalsa*, Aff. c-312/91, Rec. p. I-3773, point 11. Dans cette affaire, la CJCE opère une interprétation différente du principe de non discrimination fiscale dans un accord d'association par rapport à son interprétation antérieure des dispositions analogues de l'article 95 du traité CE.

les organes institués par l'accord. Afin de déterminer la spécificité de l'articulation entre l'ordre international, l'ordre communautaire et la constitution tunisienne, il importe d'analyser ces différents actes en vue d'apprécier leur statut par rapport à l'ordre juridique tunisien.

A. Les accords liés à l'accord d'association

14. Dans le cadre de la mise en oeuvre de l'accord d'association deux accords ont été conclus. Il s'agit de la Convention-Cadre de financement relative à la mise en oeuvre de la coopération financière et technique au titre du programme Meda ainsi qu'au titre des autres financements de la B.E.I. du 20 septembre 1997 et l'accord sous forme d'échange de lettres, conclu le 22 décembre 2000, entre la République tunisienne et la Communauté européenne relatif à la modification des protocoles agricoles prévus par l'accord d'association. Ce sont deux traités solennels qui s'insèrent sans difficulté dans la logique de l'article 32 de la constitution tunisienne. Le dernier accord ne représente pas de particularité quant à l'articulation des ordres juridiques générée par l'association. La Convention-Cadre Meda est, en elle-même une particularité du fait qu'elle assure la transposition et l'application dans l'ordre juridique tunisien d'un règlement communautaire.

15. La Convention-Cadre Meda a été signée à Tunis le 20 septembre 1997 entre la Commission européenne et la BEI, d'une part, et la République tunisienne, d'autre part, dans le cadre de la mise en oeuvre de la coopération financière et technique en faveur de la Tunisie prévue par le titre VII de l'accord d'association¹. Elle a été ratifiée le 18 novembre 1997² avant même l'entrée en vigueur de l'accord d'association. Et à l'instar de l'accord d'association, son application a été marquée par la précipitation. Cinq accords de fi-

¹ Articles 75, 76 et 77.

² Loi n° 97-72 du 18 novembre 1997, *J.O.R.T.*, n° 93, du 21 novembre 1997, p. 2080. Cette Convention-Cadre n'est pas publiée.

nancement ont été conclus sur sa base avant même sa ratification¹. C'est donc une convention conclus sur la base d'un traité non encore en vigueur et appliquée elle-même avant sa ratification.

16. La Convention-Cadre Meda remplace les protocoles quinquennaux conclus dans le cadre de l'accord de coopération de 1976 et fixe les modalités de gestion des mesures d'appui financier et des projets fiancés par la Communauté sur la ligne budgétaire communautaire B-7-410 ainsi que les prêts de la B.E.I. Sa grande singularité réside dans le fait qu'elle transpose et permet l'application d'un acte communautaire dans l'ordre juridique tunisien². D'ailleurs, son préambule fait référence directement à un règlement communautaire dans les termes suivant : "considérant que le règlement CE n° 1488/96 du Conseil des Communautés européennes du 23 juillet 1996, ci-après dénommé "le Règlement Meda" a fixé les règles qui doivent être appliquées pour la mise en oeuvre des mesures d'accompagnement financières et techniques à la réforme des structures économiques et sociales dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen". La Convention-Cadre contient, de ce fait, peu de choses. Elle ne comporte aucune disposition concernant la procédure de demande d'appui financier pour les actions et les projets envisagés. Cette procédure est déterminée par le Règlement Meda³ qui consacre une ligne budgétaire globale pour la période 1995-

1 C'est ce qu'a déclaré le Ministre de la coopération internationale et de l'investissement extérieur dans sa réponse aux députés lors de la discussion relative à la ratification de la Convention-Cadre. V. *Journal des débats de la chambre des députés*, séance du 11 novembre 1997, p. 9.

2 Il importe de préciser qu'il s'agit d'une convention type qui a été conclus avec neuf États tiers méditerranéens concernés. Le Maroc a été le premier États qui a signé la convention le 28 août 1997 suivi de la Tunisie le 20 septembre de la même année. La Jordanie, l'Égypte, la Palestine, le Liban, l'Algérie et la Syrie ont signés des conventions en 1998. La Turquie a signé la convention le 19 mars 1999.

3 *J.O.C.E.*, n° L 189 du 30 juillet 1996, p. 1. Ce règlement a prévu un montant global de 3 424,5 millions d'euros au profit des États tiers méditerranéens pour la première période 1995-1999. La somme de 428 millions d'euros a été engagée en faveur de la Tunisie pour toute la période. Seulement 39,3 % de la somme ont été déboursés soit 168 millions d'Euros. Ceci s'explique par la faible capacité d'absorption et la précipitation dans la préparation des projets. Toutefois, il faut préciser que ce phénomène est commun à tous les pays tiers méditerranéens. V. *Rapport annuel de la Commission du programme MEDA 1999*, Com (2000), n° 472 final du 20 décembre 2000.

1999¹ au profit des douze États tiers méditerranéens énumérés dans son annexe I. Il prévoit les différentes formes de l'appui financier, les procédures nécessaires pour chacune d'elles et les organes intervenant dans la prise de décision. La transposition de ce règlement, acte proprement communautaire, dans l'ordre juridique tunisien par le biais d'un accord international est nécessaire et représente une manifestation de l'autonomie de cet ordre. Dans un autre sens, ceci ne me semble pas choquant. Il est très normal qu'un bailleur de fonds impose des règles à ceux qui veulent bénéficier de ces actions surtout s'il s'agit de mesures d'appui et de dons. Ceci peut s'expliquer, me semble-t-il, par les incitations de la Cour des Comptes européenne à une cohérence et une meilleure transparence dans l'utilisation des crédits budgétaires communautaires².

17. La Convention Cadre se limite à définir le cadre juridique et administratif dans lequel s'inscrit la mise en oeuvre de la coopération financière avec l'Union européenne. Elle prévoit la désignation d'un coordinateur national, interlocuteur de la Commission et de la B.E.I. Il s'agit en l'occurrence du Ministre de la coopération internationale et de l'investissement extérieur. Elle détermine également les compétences de suivi du Chef de la délégation de la Commission à Tunis. Son article 7 énumère les bénéficiaires des actions financées³. La convention précise également que les projets ou actions de coopération approuvées par la Commission européenne

1 Le règlement Meda a été dernièrement révisé par le règlement du Conseil n° 2698/2000 du 27 novembre 2000. V. *J.O.C.E.*, n° L 311 du 12 décembre 2000, p. 1. Ce règlement simplifie la procédure et prévoit un montant global de 5 350 millions d'Euros au profit des États tiers méditerranéens pour la période 2000-2006.

2 V. Rapport annuel de la Cour des comptes des Communautés européennes relatif à la gestion 1996, *J.O C* du 18 novembre 1997, pp. 301-303. Ce rapport fait référence à d'autres rapports antérieurs par lesquels la Cour des comptes a manifesté son mécontentement.

3 Il stipule que "les bénéficiaires des actions financées par la Communauté et par la B.E.I. peuvent être : l'État, les régions, les collectivités locales, les organismes publics, les organisations régionales, les communautés locales ou traditionnelles, les organisations de soutien aux entreprises, les opérateurs privés, les coopératives, les sociétés mutuelles, les associations, les fondations et les organisations non-gouvernementales.

Toute autre entité pourra être éligible si elle est désignée comme telle d'un commun accord entre les parties".

donnent lieu à la conclusion de conventions de financement spécifiques¹ ou de contrats de subvention.

18. l'accord du 22 décembre 2000 relatif à la modification des protocoles agricoles prévus par l'accord d'association a été conclu sur la base de l'article 18 de ce dernier. La libéralisation des échanges des produits agricoles et de pêche a été initialement reportée par l'accord d'association. Et en attendant, la politique de contingentement quantitatif et tarifaire pratiquée a continué à être la règle dans ce domaine. L'article 18 de l'accord d'association a prévu le réexamen de cette question à partir du premier janvier 2000 "en vue de fixer les mesures de libéralisation à appliquer par la Communauté et la Tunisie à partir du 1^{er} janvier 2001". Suite à la session du Conseil d'association U.E./Tunisie, tenue à Bruxelles le 24 janvier 2000, les négociations ont été ouvertes comme convenu. Elles ont abouties à la conclusion de l'accord le 22 décembre de la même année. Il a été ratifié le 8 mars 2001². Cet accord a révisé le protocole n° 1 relatif au régime applicable à l'importation dans la Communauté des produits agricoles originaires de la Tunisie et le protocole n° 3 relatif au régime applicable à l'importation en Tunisie des produits agricoles originaires de la Communauté. Cet accord a permis d'élargir la liste des produits non soumis aux droits de douane³, d'améliorer sensiblement les contingents tarifaires⁴ et d'augmenter les taux de réduction des droits de douane au-delà des contingents tarifaires pour certains produits⁵. En plus de ces amé-

1 Un modèle type de convention de financement spécifique a été annexé à la Convention-Cadre. Aux termes de l'article 3 paragraphe premier de la Convention-Cadre, il en fait partie intégrante.

2 Lois n° 2001-25 du 8 mars 2001, *J.O.R.T.*, n° 20 du 9 mars 2001, p. 499. L'accord n'est pas jusqu'à présent publié.

3 En plus des produits bénéficiant d'une réduction de 100 % des droits de douane, une nouvelle série de produits soumis à une réduction partielle à passé aux taux 0. On cite à titre d'exemple les aubergines, les olives destinées à un usage autre que la production de l'huile, les raisins frais de table, les pastèques et les prunes.

4 On cite à titre d'exemple les fleurs coupés (de 750 à 1 000 tonnes) ; les pommes de terre primeurs (de 15 000 à 16 800 tonnes) ; les oranges fraîches (de 31 360 à 35 123 tonnes) ; le concentrés de tomates (de 2 000 à 4 000 tonnes) ; l'huile d'olive et ses fractions (de 46 000 à 50 000 tonnes). Les contingents de vins n'ont pas augmenté.

5 On cite à titre d'exemple les pommes de terre primeurs dont le taux de réduction des droits de douane à passé de 40 % à 50 %.

liorations, le paragraphe 2 de l'article 3 nouveau du protocole n° 1 prévoit une augmentation automatique de 1500 tonnes dans les contingents de l'huile d'olive annuellement de 2002 à 2005. Les parties contractantes ont convenu également de rouvrir les négociations à partir de janvier 2005 afin de fixer de nouvelles mesures de libéralisation du commerce dans ce secteur.

B. Les actes dérivés de l'accord d'association

19. L'application et le développement progressif du régime de l'association ont été confiés à deux organes paritaires à savoir le Conseil d'association¹ et le Comité d'association². Pour la réalisation des objectifs qu'il a fixé, l'accord d'association confère au Conseil d'association la tâche de compléter la mise en oeuvre par la prise des dispositions nécessaires. A ce niveau, les pouvoirs du Conseil d'association sont liés à cause du fait qu'ils relèvent d'une attribution expresse de compétences dans des domaines d'action bien déterminés par l'accord³. Sans aller jusqu'à énumérer tous les cas où l'accord prévoit l'intervention du Conseil d'association, on peut citer à titre d'exemple la mise en oeuvre de la politique de concurrence (article 36 paragraphe 3), le réexamen du régime applicable aux produits sensibles exclus de la libéralisation commerciale (article 12) et la libéralisation réciproque et progressive des marchés publics (article 41 paragraphe 2). Dans certains domaines, le Conseil d'association n'a qu'un pouvoir de recommandation tel que la réalisation de la liberté d'établissement et de la libre prestation de services (article 31 paragraphe 1). Quant au Comité d'association, il dispose d'un pouvoir de décision pour la gestion de

¹ D'après sa composition de membres de niveau ministériels, le Conseil d'association est un organe politique. Il est composé, d'une part, de membres du Conseil de l'Union européenne et de membres de la Commission et, d'autre part, de membres du gouvernement de la République tunisienne. V. article 79 de l'accord d'association.

² Le Comité d'association siège au niveau des fonctionnaires. Selon le même principe de parité, il est composé de deux délégations : des représentants des membres du Conseil de l'Union européenne et de la Commission, d'une part, et des représentants du gouvernement de la République tunisienne. V. article 82 de l'accord d'association.

³ L'article 80 de l'accord d'association est formel à ce niveau. Il dispose que "pour la réalisation des objectifs fixés par l'accord, et dans les cas prévus par celui-ci, le Conseil d'association dispose d'un pouvoir de décision".

l'accord, ainsi que dans les domaines où le Conseil lui a délégué ses compétences. Il a été chargé de prendre des décisions en ce qui concerne la révision des calendriers de démantèlement des tarifs douaniers en cas de difficultés graves (article 11 paragraphe 4) et de rétablir ou de majorer les droits de douane afin de protéger des industries naissantes (article 14).

20. Depuis 1998, certaines décisions du Conseil et du Comité d'association ont été prises. Trop peu d'information en a été faite et aucune d'elles n'a été publiée en Tunisie. Pourtant trois décisions du Conseil d'association ont été publiées au Journal Officiel des Communautés Européennes. Il s'agit de la décision n° 1/98 du 14 juillet 1998 arrêtant le règlement intérieur du Conseil et à laquelle a été annexé le règlement intérieur du Comité d'association¹. Il s'agit ensuite de la décision 2/99 du 3 septembre 1999 portant création d'un groupe de travail sur les affaires sociales². On cite enfin la décision n° 1/99 du 25 octobre 1999 relative à la mise en oeuvre des dispositions concernant les produits agricoles transformés prévus à l'article 10 de l'accord d'association³.

21. Les décisions du Conseil ainsi que du Comité d'association représentent une singularité comme éléments d'articulation des ordres juridiques concernés aussi bien au niveau de leur nature et primauté qu'au niveau de leur invocabilité devant les juridictions. Concernant le premier point, il importe de préciser que ces décisions sont prises "d'un commun accord"⁴. Elles sont prises par les organes institués par l'accord d'association dans le cadre de sa mise en oeuvre et conformément à ses dispositions. L'autorité de ces décisions doit être logiquement rattachée à celle de l'accord. Et en vertu de l'article 10 du règlement intérieur du Conseil d'association, et de l'article 8 du règlement intérieur du Comité d'association, la publication des décisions au Journal officiel de la République tunisienne et au Journal officiel des Communautés eu-

1 *J.O.C.E.*, n° L 300, du 11 novembre 1998, pp. 20 et ss.

2 *J.O.C.E.*, n° L 258, du 5 octobre 1999, p. 28.

3 *J.O.C.E.*, n° L 298, du 19 novembre 1999, pp. 16 et ss.

4 V. article 80 en ce qui concerne le Conseil d'association et l'article 83 en ce qui concerne le Comité d'association.

ropéennes est une simple possibilité que le Conseil ou le Comité peuvent prendre s'ils le décident¹. Il semble donc que le Conseil d'association n'a pas décidé, jusque là, de la publication d'aucune des dispositions prises. La publication faite au Journal officiel des Communautés européennes peut être interprétée comme une simple mesure de transparence. Si ces actes seront publiés au Journal officiel tunisien, quel sera leur nature et la place qu'ils occuperont dans la hiérarchie des normes ? Il est clair qu'en vertu de l'article 32 de la constitution tunisienne, il sera très difficile d'admettre leur supériorité à la loi à cause du fait que ces décisions ne sont pas des traités ratifiés. Serait-il possible d'admettre la supériorité à la loi à ces actes du fait qu'ils dérivent d'un traité ratifié ? A propos d'une décision du Conseil d'association CE/Turquie, la Cour de justice des Communautés européennes a conclu que "les décisions du Conseil d'association sont des actes arrêtés par un organe prévu par l'accord et pour l'adoption desquels cet organe a été habilité par les parties contractantes. Mettant en oeuvre les objectifs fixés par l'accord, ces décisions se rattachent directement à ce dernier et ont pour effet [...] d'engager les parties contractantes"².

22. Un deuxième grand problème est celui de l'invocabilité devant le juge tunisien de ces décisions. Il faut préciser que l'accord d'association indique clairement que les parties contractantes "sont tenues de prendre toutes les mesures nécessaires à l'exécution de ces décisions"³. Le sens normal de cette disposition de l'accord d'association indique que les parties sont tenues de transposer dans leurs ordres juridiques les décisions prises par le Conseil ou le Comité d'association. Désormais, il semble que les décisions en question ne sont pas *self executing*. Pourtant, c'est la position contraire

¹ L'article 10 du règlement du Conseil d'association stipule que "Le Conseil d'association peut décider de la publication de ses décisions et recommandations au Journal officiel des Communautés européennes et au Journal officiel de la République Tunisienne". L'article 8 du règlement intérieur du Comité d'association dispose que "chaque fois que le Comité d'association prend une décision, l'article 10 et l'article 11 de la décision n° 1/98 du Conseil d'association arrêtant le règlement intérieur de celui-ci s'applique *mutatis mutandis*".

² C.J.C.E., arrêt du 10 septembre 1996, *Taflan-Met et a. / Bestuur van de Sociale Verzekeringsbank*, aff. C-277/94, *Rec.* p. I-4085.

³ V. article 80 en ce qui concerne le Conseil d'association et l'article 83 en ce qui concerne le Comité d'association.

qui a été adoptée par le juge communautaire depuis l'affaire *Sevince*¹ en projetant sa position sur l'applicabilité directe des dispositions des accords d'association aux décisions prises par les Conseils d'association. Elle a jugé qu'à l'instar des dispositions des accords d'association, les décisions arrêtées par un conseil institué par l'accord pour assurer la mise en oeuvre de ses dispositions devaient être considérées comme étant d'application directe lorsque, eu égard à leurs termes ainsi qu'à leur objet et à leur nature, elles comportent une obligation claire et précise non subordonnée dans son exécution ou ses effets à l'intervention d'aucun acte ultérieur. Il revient au juge tunisien de se prononcer sur ces questions. Il serait intéressant qu'il emprunte la même voie que le juge communautaire en tenant compte de la spécificité de la finalité du "droit de l'association".

A partir de l'examen de l'articulation entre l'ordre juridique international, l'ordre communautaire et l'ordre juridique tunisien, il apparaît opportun d'éviter de tomber dans le syndrome de "tout est communautaire". Le droit communautaire n'est pas voué à se substituer au droit tunisien. C'est plutôt le système hybride de droit d'association qui sera applicable. Ce droit emprunte une logique formelle du droit international avec une finalité matérielle d'harmonisation imposée par l'instauration d'une zone de libre échange. Ce système s'installe progressivement dans une démarche d'enchaînement à l'image d'un ensemble d'engrenages qui s'emboîtent. Ce système est déjà déclenché et semble être irréversible.

Toutefois, le droit communautaire reste important comme ordre juridique de référence et ceci à la fois pour les actes liés ou dérivés de l'accord qui vont mettre en oeuvre ses dispositions que pour l'adaptation spontanée que va générer l'ordre juridique tunisien spontanément. Il s'agit d'un genre moderne du mimétisme. Le droit communautaire n'est qu'un relais au droit international qui

¹ C.J.C.E., arrêt du 20 septembre 1990, *Sevince/Staatsecretaris van Justitie*, aff. C 192/989, *Rec.* p. I-3461.

s'empaigne lui aussi de cette nouvelle finalité d'harmonisation et d'unification. Le droit de l'association est le droit de la région euro méditerranéenne alors que le droit communautaire restera toujours le droit de l'Union européenne, région spécifique par son modèle d'intégration.