# RAPPORT D'AUDIENCE
## présenté dans l'affaire 30/88 *

### I — Exposé des faits

1. En mai 1979, le Conseil a arrêté, en vue d'une relance de l'association CEE-Turquie, la position de la Communauté pour les négociations dans le cadre des instances de l'association. Dans le domaine de la coopération financière, la Communauté était prête à entamer la négociation d'un quatrième protocole financier. Pour la période de transition jusqu'à son entrée en vigueur, la Communauté était prête à envisager, en faveur de la Turquie, une action spécifique — sous forme de dons pour un montant de 75 millions d'écus en deux ans — destinée à financer des actions de coopération.

Le 19 septembre 1980, le conseil d'association a pris acte de l'offre de la Communauté d'accorder à la Turquie une aide exceptionnelle de 75 millions d'écus et a déterminé les conditions pour la mise en œuvre de cette offre. Il a décidé à cet égard (décision n° 2/80 du conseil d'association):

« 1) Pour la mise en œuvre de l'aide exceptionnelle de 75 millions d'unités de compte européennes mise à la disposition de la Turquie par la Communauté, la Turquie et la Communauté coopèrent au sein du comité d'association.

2) Pour la présentation des projets spécifiques, la Turquie s'adresse directement à la Commission, qui procède à leur examen à la lumière des critères indiqués par la délégation de la Communauté au conseil d'association pour l'utilisation de l'aide exceptionnelle.

3) La Communauté informe la Turquie de la suite donnée à ses demandes.

4) Le comité d'association suit la mise en œuvre de l'aide. Il se réunira à cet effet à la demande de l'une des deux parties.

5) La présente décision entre en vigueur le 1er juillet 1980. »

Une « déclaration du Conseil relative à la mise en œuvre sur le plan interne de la décision n° 2/80 du conseil d'association CEE-Turquie », figurant au procès-verbal de la session du Conseil du 30 juin 1980, a été ainsi libellée:

« Le Conseil est convenu, en ce qui concerne la procédure pour l'approbation des projets, d'appliquer celle suivie pour la mise en œuvre des protocoles financiers conclus avec les pays de la Méditerranée. »

Cette procédure prévoyait que seuls les projets de financement transmis par la Commission et par la Banque européenne d'investissement qui auraient fait l'objet d'une unanimité favorable au sein du groupe ad hoc pourraient être considérés comme retenus. Applicable depuis le début de 1979, la *procédure ad hoc* avait un caractère provisoire, en attendant l'entrée en vigueur des règlements financiers concernant l'applica-

* Langue de procédure: le grec.

tion des protocoles financiers avec certains pays du bassin méditerranéen.

Trois premiers projets au titre de l'aide spéciale ont été ainsi instruits par la Commission et approuvés, en juillet 1981, selon la procédure ad hoc.

2. Au vu du développement antidémocratique de la politique interne en Turquie, la Communauté a décidé à la fin de l'année 1981 de geler ses relations avec ce pays, surtout en ce qui concerne les aides financières. Pour cette raison, le quatrième protocole, paraphé en juin 1981, n'a pas été conclu. L'aide spéciale a été suspendue après que 46 millions d'écus eurent été dépensés; 29 millions restaient donc à engager.

Au début de l'année 1986, la Commission a cru que les développements intervenus en Turquie permettraient une reprise des relations. Lors de la session du Conseil du 17 février 1986, un large consensus s'est dégagé sur sa proposition de normaliser, par étapes, les relations entre la Communauté et la Turquie, et notamment de reprendre la coopération financière par le déblocage du reste de l'aide spéciale.

Par lettre du 17 avril 1986, la Commission a proposé à l'autorité budgétaire un virement direct de 10 millions d'écus du chapitre 100 (crédits provisionnels), poste 9631 (quatrième protocole financier avec la Turquie), au chapitre 96 (coopération avec des pays du bassin méditerranéen), poste 9632 (aide spéciale à la Turquie), sur la base de la procédure de l'article 21, paragraphe 2, du règlement financier. Le Conseil n'ayant pris aucune décision formelle, la proposition de virement a été réputée approuvée, en vertu de cette disposition, le 2 juin 1986. Par arrêt du 27 septembre 1988 (République hellénique/Conseil, 204/86, Rec. 1988, p. 5323), la Cour a rejeté un recours visant à l'annulation du virement.

3. A la suite du virement, la Commission a invité la Turquie à lui soumettre des projets qui pourraient être financés par de nouveaux crédits d'engagement au titre de l'aide spéciale. Quand la Turquie a répondu à cette invitation et a présenté quelques projets convenables à la Commission, celle-ci a considéré en premier lieu que le pouvoir d'exécuter le budget incombait exclusivement à la Commission. En second lieu, la Commission a estimé que la procédure ad hoc pour l'approbation de projets présentés pour la mise en œuvre des protocoles financiers avec les pays méditerranéens n'était plus d'application, ayant cédé la place au règlement n° 3973/86 du Conseil, du 22 décembre 1986, relatif à l'application des protocoles relatifs à la coopération financière et technique conclus par la Communauté avec l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, le Liban, la Jordanie, la Syrie, Malte et Chypre (JO L 370, p. 5). Lors de l'adoption de ce règlement, le Conseil et la Commission ont déclaré qu'il ne pourrait, en aucun cas, constituer un précédent pour la mise en œuvre des protocoles financiers autres que ceux visés par le règlement et que la procédure pour la mise en œuvre de ces autres protocoles serait arrêtée en fonction des mérites propres à chacun.

Dans ces conditions, la Commission a décidé qu'il convenait de profiter de l'expérience des États membres dans le domaine des projets d'aide à la Turquie et que la façon la plus commode de le faire était de les consulter en tant que *membres* du « comité de l'article 6 » du règlement n° 3973/86, sans pour autant considérer que les procédures de ce comité étaient en droit applicables en la matière. En consé-

quence, la Commission a inscrit trois projets en faveur de la Turquie à l'ordre du jour du comité de l'article 6, à savoir un projet business-week CEE-Turquie, un programme de lutte contre le paludisme dans la région côtière de la Méditerranée orientale en Turquie et un projet concernant l'exploitation de l'énergie géothermique en Anatolie occidentale. Malgré des objections formulées du côté grec sur l'illégalité de la procédure suivie, les projets ont reçu des avis favorables des membres du comité. Par décisions des 17 novembre et 10 décembre 1987, la Commission a approuvé le financement de ces projets au titre de l'aide spéciale.

## II — Procédure écrite et conclusions des parties

Par requête déposée au greffe de la Cour le 27 janvier 1988, la République hellénique a introduit contre la Commission le présent recours en annulation, en vertu de l'article 173 du traité.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables. Elle a toutefois invité la Commission et le Conseil à répondre par écrit à une question de la Cour; il a été donné suite à cette invitation dans les délais impartis.

La *République hellénique* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— déclarer le recours recevable;

— annuler les décisions de la Commission portant approbation, les 17 novembre et 10 décembre 1987, de projets financés au titre de l'aide spéciale à la Turquie;

— condamner la Commission des Communautés européennes aux dépens.

La *Commission* conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— rejeter le recours en annulation de la République hellénique;

— condamner la République hellénique aux dépens.

## III — Moyens et arguments des parties

La République hellénique invoque quatre moyens à l'appui de son recours, à savoir 1) violation du droit communautaire, 2) violation des formes substantielles, 3) abus de procédure et 4) incompétence de la Commission pour adopter l'acte attaqué.

1. *Violation du droit communautaire*

Le *gouvernement hellénique* rappelle que, pour qu'une dépense puisse être exécutée dans le cadre des compétences de la Commission, conformément à l'article 205 du traité, il faut qu'il existe à la base une mesure qui concerne la dépense en question et qui constitue le fondement légal de l'opération de paiement. Une telle mesure ferait défaut pour la ligne 9632 du budget de l'exercice 1986. Même dans l'hypothèse où la décision n° 2/80 aurait créé, sur le plan international, des obligations pour la Communauté vis-à-vis de la Turquie, aucune mesure n'aurait été adoptée au sens de l'article 2 de l'accord intergouvernemental « relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour l'application de l'accord créant une association entre la Communauté économique européenne et la Turquie » (JO 217 du 29.12.1964, p. 3703).

Le paragraphe 1 de cette disposition, selon lequel « les décisions et recommandations adoptées par le conseil d'association dans les domaines qui, aux termes du traité instituant la Communauté, relèvent de la compétence de celle-ci, font, en vue de leur application, l'objet d'actes pris par le Conseil statuant à l'unanimité, après consultation de la Commission », serait clair et précis en ses termes, et ne laisserait aux organes communautaires compétents aucune possibilité d'y déroger. Le Conseil ne disposerait donc d'aucun pouvoir discrétionnaire de prendre ou non un acte en la matière en vue de la transposition des décisions du conseil d'association dans l'ordre juridique communautaire.

La *Commission* estime d'abord que la décision n° 2/80 constitue l'acte de base pour la ligne budgétaire 9632. En ce qui concerne la question de la transposition des décisions du conseil d'association en droit communautaire, la Commission observe que l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, de l'accord intergouvernemental avancée par le gouvernement hellénique n'est conforme ni au sens de cette disposition ni à la pratique suivie par le Conseil dans cette matière.

Le sens de l'article 2, paragraphe 1 ne serait pas d'obliger le Conseil à transposer chaque décision du conseil d'association qui relève de la compétence communautaire. Les mots « en vue de leur application » seraient à interpréter dans le sens de « s'il est nécessaire pour leur application dans la Communauté », et non pas dans le sens de « parce qu'il est nécessaire (ou: indispensable) à leur application dans la Communauté ».

Dans ce contexte, la Commission fait valoir que son interprétation de l'article 2, paragraphe 1 se trouve dans la même ligne que la thèse avancée par le Conseil dans l'affaire 204/86, précitée, à savoir « que la décision n° 2/80 comporte en elle-même les éléments essentiels (montant de l'aide, mode de soumission des projets par la Turquie) et constitue, de ce fait, une base juridique suffisante pour l'exécution des crédits correspondants inscrits au budget des Communautés ».

La pratique du Conseil dans ce domaine serait largement conforme à cette interprétation. En effet, une première recherche des décisions et règlements pris par le Conseil en exécution des décisions du conseil d'association n'aurait mené à la découverte que d'une seule décision et d'un seul règlement (du 8 décembre 1967, JO 301, p. 11 et 2) qui seraient directement basés sur l'article 2 de l'accord intergouvernemental. Les autres règlements pris en exécution de décisions du conseil d'association dateraient tous des années 70 et seraient tous basés sur l'article 113 du traité. Cela pourrait être une indication que le Conseil estime que l'accord intergouvernemental est dépassé par le développement ultérieur du droit communautaire.

La Commission remarque, à cet égard, que tous ces règlements ont pour objet de mettre en œuvre des décisions du conseil d'association portant sur la coopération administrative dans le domaine douanier ou sur la notion de « produits originaires » de la Turquie. De telles décisions auraient évidemment une incidence sur la législation communautaire et appelleraient une adaptation de celle-ci. Dès lors, des règlements pour assurer leur application dans la Communauté seraient nécessaires. Par contre, dans d'autres cas, comme en l'espèce, une telle incidence sur la législation communautaire ne serait pas présente et un règlement d'application ne s'imposerait pas.

La Commission ajoute que les dispositions du type de l'article 2 de l'accord intergouvernemental ont toujours été limitées aux accords d'association mixtes, tels que ceux avec la République hellénique, la Turquie et les pays africains et malgache (les deux conventions de Yaoundé de 1964 et 1969). En revanche, les trois conventions de Lomé seraient, bien sûr, toujours assorties d'un accord interne, mais ne comporteraient plus de disposition telle que le paragraphe 1 de l'article 2, précité. Cela signifierait que la transposition en droit communautaire du droit de l'association n'est plus réglée d'une façon explicite.

2. *Violation des formes substantielles*

La *République hellénique* soutient que la Commission aurait dû obtenir un accord unanime des États membres dans le cadre de la procédure ad hoc de 1978, afin d'être autorisée à engager des fonds au titre de l'aide spéciale à la Turquie. Ce serait sur la base de cette procédure que s'est effectuée la mise en œuvre des protocoles financiers concernant les pays méditerranéens jusqu'au 1er janvier 1987. Après cette date, le règlement n° 3973/86 du Conseil aurait institué une procédure spéciale, organisée de façon exhaustive, mais uniquement pour les pays et les matières qu'il concerne.

En renvoyant à la déclaration du Conseil et de la Commission du 22 décembre 1986, précitée, selon laquelle le règlement n° 3973/86 « ne peut en aucun cas constituer un précédent pour l'application des autres protocoles financiers en dehors des matières visées par le présent règlement », la République hellénique souligne qu'une application par analogie du règlement n° 3973/86, en particulier des procédures qu'il comporte à des pays et à des financements autres que ceux qui sont énumérés dans ses dispositions, va à l'encontre de la volonté de son auteur. En l'espèce, la Commission aurait dû, selon la République hellénique, continuer de suivre la procédure ad hoc instituée en 1978.

Dans ce contexte, la République hellénique réfute l'argumentation de la Commission selon laquelle le recours à la procédure de l'article 6 du règlement n° 3973/86 pouvait être qualifié comme un « geste politique ». Elle estime que, dans la mesure où il s'agissait d'une simple consultation, la Commission n'aurait pas dû procéder au vote dans le cadre du comité de l'article 6.

L'argumentation de la Commission serait, en outre, contredite par elle-même lorsqu'elle aurait reconnu que la procédure de l'article 6 « a contribué à mieux fonder les décisions de financement de la Commission ».

La *Commission* estime, en premier lieu, que c'est à elle-même qu'il appartient d'exécuter le budget en vertu de l'article 205 du traité. En principe, la Commission ne pourrait pas être liée par des avis émis par les États membres dans l'exercice de ses pouvoirs d'exécution du budget. Déjà pour cette raison, la Commission conteste avoir commis une violation des formes substantielles.

La Commission souligne, en second lieu, qu'elle a consulté les *membres* du comité de l'article 6, tant pour pouvoir profiter de leur expérience dans le domaine des projets de développement dans la Méditerranée que pour faire un geste politique envers les États membres. Dans ces circonstances, la Commission aurait considéré inopportun de ne pas respecter la procédure de vote normalement suivie au sein du comité de

l'article 6. Pour la Commission, il se serait agi cependant d'un vote indicatif. L'avis ainsi exprimé n'aurait pas été, pour la Commission, un avis du comité, mais un avis des représentants des États membres (réunis au sein du comité) sans les effets juridiques qui résultent d'un tel avis conformément au règlement n° 3973/86.

En troisième lieu, la Commission estime qu'elle pouvait avoir recours à une consultation des membres du comité de l'article 6, étant entendu que la procédure ad hoc n'était plus d'application. Une fois le nouveau règlement relatif à l'application des protocoles financiers méditerranéens adopté, la Commission aurait estimé que la procédure « suivie pour la mise en œuvre des protocoles financiers conclus avec les pays de la Méditerranée » (termes de la déclaration du Conseil faite lors de l'adoption de la décision n° 2/80 du conseil d'association, précitée) était, en principe, celle du nouveau règlement n° 3973/86. Évidemment, la Commission aurait été consciente du fait qu'il n'y avait pas lieu d'appliquer le règlement n° 3973/86 en tant que tel, en raison de la stricte limitation de son champ d'application aux pays énumérés dans son intitulé et dans son article 12, paragraphe 3. La Commission aurait donc opté non pas pour une application du règlement n° 3973/86 en tant que tel, mais pour une consultation des membres du comité de l'article 6 « par analogie ». Par cette expression, la Commission entendrait qu'elle était prête à suivre, en fait, les règles de ce comité, sans pour autant être juridiquement tenue de le faire.

La Commission conclut qu'elle n'a pas violé de formes substantielles en suivant une procédure de consultation des membres du comité de l'article 6, puisque l'article 205 lui donnerait le plein pouvoir d'exécuter le budget, y compris la ligne 9632 — aide spéciale à la Turquie —, et qu'en conséquence elle était libre de consulter les États membres, selon les formes lui paraissant les plus appropriées, la procédure ad hoc convenue dans le passé ayant expiré le 1er janvier 1987. La Commission estime, pour le cas où la Cour jugerait qu'elle n'était pas libre dans son choix d'une procédure de consultation, qu'elle n'aurait, en tout état de cause, pas commis de violation des formes substantielles, parce qu'elle aurait utilisé la procédure la mieux adaptée aux circonstances et une procédure qui aurait respecté le sens de la déclaration émise par le Conseil lors de l'adoption de la décision n° 2/80 du conseil d'association.

3. *Détournement de procédure*

Le *gouvernement hellénique* soutient que la Commission, en agissant de cette façon, a également commis un abus de procédure. Il serait vrai que la procédure ad hoc n'est plus appliquée à tous ceux des pays méditerranéens qui ont fait l'objet d'un règlement financier concernant l'application des protocoles financiers conclus avec eux. A cet égard, le règlement n° 3973/86 aurait remplacé, pour les pays qu'il concerne (et uniquement pour ces pays), la procédure ad hoc. En revanche, la procédure ad hoc resterait « provisoirement » en vigueur pour tout autre pays qui, comme la Turquie, ne serait pas compris dans son champ d'application et n'aurait pas fait l'objet d'un autre règlement financier spécifique.

Le gouvernement hellénique estime que si la Commission croyait que la procédure ad hoc était devenue caduque, alors qu'elle était, par ailleurs, consciente de l'impossibilité d'appliquer le règlement n° 3973/86 à la Turquie, elle aurait dû présenter une proposition de règlement spécifique en vue de résoudre définitivement la question, et non recourir à d'autres procédures illégales.

La *Commission* observe que le règlement n° 3973/86 s'applique aux « protocoles relatifs à la coopération financière et technique conclus par la Communauté avec l'Algérie, le Maroc, la Tunisie, l'Égypte, le Liban, la Jordanie, la Syrie, Malte et Chypre » et que, comme ces États étaient les seuls avec lesquels la Communauté avait conclu un tel protocole prévoyant des aides non remboursables ou des prêts conditionnels à la charge du budget communautaire, il n'y avait plus d'autres protocoles auxquels la procédure ad hoc pourrait s'appliquer. La procédure ad hoc serait donc devenue caduque à partir de l'entrée en vigueur du règlement n° 3973/86.

La Commission fait valoir, en outre, qu'un règlement spécifique de mise en œuvre de l'aide spéciale à la Turquie ne s'impose pas. Tous les éléments nécessaires pour indiquer l'utilisation de l'aide auraient déjà été contenus dans la décision n° 2/80 du conseil d'association, et notamment dans son paragraphe 2. Pour le reste, toutes les règles techniques pour la dépense des fonds pourraient être trouvées dans le règlement financier du 21 décembre 1977 (JO L 356, p. 1). Ce serait tout ce qui est juridiquement requis pour une exécution correcte de l'aide spéciale. Afin de s'assurer d'un fondement économiquement et politiquement plus solide pour ses décisions concernant les projets à financer, la Commission aurait obtenu l'avis des membres du comité de l'article 6. Elle serait libre de le faire, mais elle n'y serait pas juridiquement tenue.

4. *Incompétence de la Commission*

Le *gouvernement hellénique* soutient que l'approbation de l'aide spéciale relève de la compétence du Conseil qui, sur la base d'un « gentlemen's agreement » de 1980, se serait réservé le pouvoir exclusif d'adopter les actes juridiques nécessaires à sa mise en œuvre au moyen d'une procédure ad hoc. Dans la mesure où il jugerait opportun de modifier cette procédure, seul le Conseil aurait compétence pour le faire et il pourrait toujours procéder à l'adoption d'un règlement en vue d'aménager de façon définitive le financement de l'aide à la Turquie, à l'instar précisément de ce qu'il aurait fait pour les autres pays méditerranéens par le règlement n° 3973/86.

Le gouvernement hellénique remarque, en outre, que la position de la Commission, selon laquelle elle serait seule compétente pour l'exécution du budget et, par conséquent, pour l'approbation des projets au titre de l'aide spéciale à la Turquie, se trouve en contradiction avec la pratique suivie jusqu'à présent. Il incomberait au Conseil de fixer les modalités d'approbation des projets spécifiques entrant dans le cadre des différents protocoles financiers.

Enfin, le gouvernement hellénique souligne que, selon les termes de l'article 205 du traité, la Commission exerce le pouvoir d'exécution du budget qui lui est reconnu dans le cadre et conformément aux dispositions du « règlement pris en exécution de l'article 209 », c'est-à-dire du règlement financier spécifique dans chaque cas particulier.

En conséquence, dans la mesure où « les règles de gestion de la coopération financière, ... la procédure d'orientation, d'examen et d'approbation des aides, et ... les modalités de contrôle de l'utilisation de ces aides » formeraient des éléments constitutifs du règlement financier nécessaire pour l'application des protocoles relatifs à la coopération financière et technique (troisième considérant du règlement n° 3973/86), toute tentative de la Commission en

vue de régler seule ces questions constituerait une immixtion de la Commission dans des domaines de la compétence du Conseil.

La *Commission* estime que l'approbation de projets spécifiques en exécution d'une ligne budgétaire relève du pouvoir d'exécution du budget qui, aux termes de l'article 205 du traité, appartiendrait exclusivement à la Commission. Le Conseil pourrait, dans le cadre de son pouvoir législatif, émettre des lignes directrices ou des critères globaux pour l'approbation d'aides inscrites au budget (par exemple les « critères indiqués par la délégation de la Communauté au conseil d'association pour l'utilisation de l'aide exceptionnelle » mentionnés dans la décision n° 2/80), qui devraient être suivis par la Commission, mais l'approbation de projets individuels serait une tâche d'exécution qui relèverait de la compétence exclusive de la Commission.

Dans ce contexte, la Commission renvoie à sa position sur l'article 205 telle qu'elle aurait été exposée in extenso dans sa requête dans l'affaire 16/88 (Commission/ Conseil).

La Commission fait valoir, en outre, que le « règlement pris en exécution de l'article 209 » est un règlement très spécifique, à savoir le règlement financier du 21 décembre 1977, précité, qui contiendrait toutes les règles techniques nécessaires à l'exécution du budget.

L'article 205 signifie, selon la Commission, qu'elle exécute le budget sous sa propre responsabilité, tout en respectant les règles techniques comprises dans le règlement financier. Dans le cas de l'aide spéciale à la Turquie, la Commission n'aurait eu qu'à respecter les orientations de la décision n° 2/80 du conseil d'association ainsi que les règles techniques du règlement financier. La Commission estime dès lors qu'elle n'a nullement empiété sur les compétences du Conseil. Au contraire, selon la Commission, si le Conseil avait exercé une influence décisive sur le financement de projets individuels par le biais de règles spéciales d'approbation, il aurait empiété sur la compétence d'exécution de la Commission.

**IV — Réponses à la question posée par la Cour**

La Cour a invité la Commission et le Conseil à préciser quels sont les critères qu'ils ont suivis dans l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, de l'accord intergouvernemental CEE-Turquie (JO L 217 du 29.12.1964, p. 3703) pour décider s'il y avait lieu de procéder dans certains cas à un acte de transformation en droit communautaire et non dans d'autres cas.

1. La *Commission* a apporté la réponse suivante.

Le Conseil, avec l'aide de la Commission, a établi un tableau aussi complet que possible de toutes les décisions du conseil d'association CEE-Turquie depuis le début de son fonctionnement et de tous les actes de transposition de ces décisions.

Ce tableau confirme l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, de l'accord interne relatif à l'association CEE-Turquie, à savoir qu'une transposition de décisions du conseil d'association n'est entreprise par le Conseil CEE que si elle est nécessaire à leur application dans la Communauté. Dans la plupart des cas, la nature même de la décision du conseil d'association a rendu indispensable

une transposition en droit communautaire. Dans d'autres cas, la nature de la décision (exemples: décisions 1/64, 2/64, 3/64, 1/65, 2/69 et 2/80) ou le fait qu'elle était adressée en premier lieu à la Turquie (exemples: 2/71, 3/71, 1/72, 2/72, 3/72) ou aux États membres de la Communauté (exemples: 1/64, 2/65, 1/66 et, en partie, 1/80), a rendu une telle transposition superflue.

En ce qui concerne la façon dont la transposition a été faite dans la pratique, il s'avère que l'article 2, paragraphe 1, de l'accord interne n'a été utilisé que jusqu'au 31 décembre 1969, date d'expiration de la période transitoire et de la mise en œuvre de la politique commerciale commune. Depuis lors, la Commission a suivi une politique constante consistant à baser ses propositions pour la transposition des décisions du conseil d'association sur les articles pertinents du traité CEE (normalement, l'article 113, et, dans quelques cas, l'article 43) et non plus sur l'article 2, paragraphe 1, de l'accord interne. La Commission a été suivie par le Conseil: à partir de 1971, tous les actes de transposition adoptés par celui-ci ont été basés sur les articles 113 ou 43 ou sur les deux conjointement. Ces deux institutions communautaires ont évidemment partagé l'opinion selon laquelle l'accord interne relatif à l'association CEE-Turquie a été dépassé par l'évolution du droit communautaire après l'écoulement de la période transitoire. Cette pratique de transposition des décisions du conseil d'association CEE-Turquie s'insère dans une pratique constante relative également à d'autres accords avec des pays tiers, notamment la convention de Lomé.

La Commission estime qu'il ressort clairement du tableau susvisé que la décision n° 2/80 est de nature à ne pas exiger une transposition en droit communautaire, position qui est implicitement partagée par la Cour dans son arrêt du 27 septembre 1988, République hellénique/Conseil, précité. En outre, la Commission ajoute qu'il est tout aussi clair qu'une procédure éventuelle à établir afin d'examiner les projets financés par l'aide spéciale à la Turquie, ne pourrait jamais constituer une décision au sens de l'article 2, paragraphe 1, de l'accord interne. Une telle procédure n'a rien à voir avec la transposition d'une décision du conseil d'association CEE-Turquie en droit communautaire.

2. Le *Conseil* a apporté la réponse suivante.

Parmi les accords aujourd'hui en vigueur conclus par la Communauté et ses États membres avec des États tiers au titre de l'article 238 du traité CEE, seuls l'accord d'association entre la CEE et la Turquie (signé à Ankara le 12 septembre 1963) et la 3e convention ACP-CEE de Lomé sont accompagnés d'un accord interne relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour leur application. S'agissant d'accords mixtes, l'exécution des décisions prises par les organes peut prendre la forme soit de mesures nationales, soit de mesures communautaires. La réponse du Conseil ne porte que sur ces dernières.

La formule utilisée dans l'accord interne Turquie à l'article 2, paragraphe 1, a été reprise de celle utilisée pour l'accord d'association entre la CEE et la Grèce (signé à Athènes le 9 juillet 1961). L'accord interne accompagnant les conventions successives ACP-CEE de Lomé ne contiennent pas de disposition du même type pour les matières relevant de la compétence de la Communauté. Seuls sont visés les actes à prendre par les États membres pour l'application des décisions du conseil ACP-CEE dans les domaines relevant de leur compétence.

Le Conseil n'a jamais été amené à déterminer explicitement des critères quant à l'interprétation de l'article 2, paragraphe 1, de l'accord interne CEE-Turquie pour décider dans quels cas il y avait lieu de procéder à un acte de transposition en droit communautaire.

En réalité, la pratique suivie par le Conseil dans le cadre de l'accord d'association CEE-Turquie pour l'application, c'est-à-dire la transposition dans le droit interne de la Communauté, des décisions adoptées par le conseil d'association démontre que le Conseil a toujours adopté les actes internes pour l'application de ces décisions lorsque ceux-ci étaient juridiquement nécessaires.

Pour les besoins de la réponse à la Cour, il a été procédé à une recherche dans les archives du secrétariat général du Conseil. Le résultat de cette recherche serait fourni sous forme d'une liste comprenant les décisions du conseil d'association et, en regard, les actes de transposition adoptés.

Il ressort de l'examen de cette liste que, dans tous les cas où une décision du conseil d'association CEE-Turquie a nécessité pour sa mise en œuvre au plan interne l'adoption par le Conseil d'un acte juridique (le plus souvent, un règlement), il a été ainsi procédé. Plusieurs constatations peuvent être faites:

— dans cinq cas seulement (datant d'avant l'année 1970), il y a été fait recours comme base juridique des actes de transposition adoptés à l'article 2, paragraphe 1, de l'accord interne (unanimité du Conseil après consultation de la Commission). Deux de ces textes ne sont qu'une prorogation d'un règlement antérieur;

— en ce qui concerne les années postérieures, les actes de transposition adoptés par le Conseil, sur proposition de la Commission, ont pris la forme de règlements basés presque tous sur l'article 113 du traité CEE, sauf recours éventuel à l'article 43;

— quant aux décisions adoptées par le conseil d'association en 1980 (décisions n$^{os}$ 1, 2 et 3/80), le Conseil remarque plus particulièrement:

— la décision n° 1/80 comporte trois chapitres, à savoir un chapitre sur l'agriculture, un chapitre relatif à des dispositions sociales, et un chapitre 3 sur la coopération économique et technique. Le chapitre agricole a fait l'objet d'une mise en œuvre interne, dans le cadre d'une série de règlements du Conseil adoptés sur la base de l'article 113 et prévoyant quatre démobilisations tarifaires successives.

Les dispositions sociales de cette décision ne prévoient que des mesures à mettre en œuvre au plan national par chacun des États membres au titre de l'article 2, paragraphe 2, de l'accord interne.

Les dispositions en matière de coopération économique et technique qui visent essentiellement le renforcement de différents domaines de coopération sous l'égide du conseil d'association n'appellent pas en tant que telles l'adoption d'actes juridiques internes d'application;

— la décision n° 2/80 relative à l'aide spéciale a reçu application au plan interne dans le cadre de la procédure

budgétaire par l'inscription d'un crédit au poste 9632 (aide spéciale à la Turquie);

— la décision n° 3/80, quant à elle, a fait l'objet d'une proposition de la Commission d'un règlement du Conseil pour son application (JO C 110 du 25.4.1983, p. 1). Elle est basée sur l'article 238 du traité CEE et n'a pas encore été adoptée.

L'examen de la liste conduit à confirmer qu'il a bien été procédé, lorsque cela était approprié et nécessaire, à l'adoption d'un « acte de transformation en droit communautaire ». Les cas dans lesquels il ne l'aurait pas fait recouvrent des situations dans lesquelles l'adoption d'un acte juridique de transformation ne s'imposait pas [décisions du conseil d'association nos 1/64, 2/64, 3/64, 1/65, 2/71, 3/71, 1/72, 2/72, 3/72, 2/75, 1/80 (3e chapitre), 2/80] ou lorsqu'il s'agissait de matières tombant dans les compétences des États membres [décisions du conseil d'association nos 4/64, 2/65, 1/66, 2/76, 1/80 (chapitre II)]. Sur ce point, et de manière plus générale, le Conseil est d'avis que les mots figurant à l'article 2, paragraphe 1, de l'accord interne « en vue de leur application » doivent être interprétés comme signifiant que cette application est juridiquement nécessaire dans la Communauté pour donner un effet interne à la décision du conseil d'association. En quelque sorte, l'article 2, paragraphe 1, n'obligerait à transposer que les décisions qui ne pourraient pas être autrement appliquées.

En ce qui concerne la base juridique des « actes de transformation en droit communautaire », il n'a été fait recours à l'article 2, paragraphe 1, que dans les rares cas remontant aux années 1967-1968. A partir des années 70 et compte tenu de l'évolution du droit communautaire, en particulier en matière de politique commerciale commune, il a été fait recours à l'adoption d'actes du Conseil basés principalement sur l'article 113 du traité, qui constitue la seule base juridique appropriée s'agissant de la mise en œuvre, au plan interne, de mesures de nature commerciale dans les relations entre la CEE et la Turquie.

Le Conseil rappelle enfin, ainsi qu'il a été dit plus haut, que les trois conventions ACP-CEE de Lomé (successeurs aux conventions de Yaoundé) sont accompagnées d'un accord interne ne comportant plus de disposition telle que le paragraphe 1 de l'article 2 de l'accord interne CEE-Turquie. La transposition en droit communautaire des décisions du conseil d'association ACP-CEE n'est plus réglée de façon explicite. Dans la pratique, celles-ci font l'objet d'une transposition sous la forme d'actes des institutions adoptés sur la base des dispositions appropriées du traité CEE (principalement l'article 113). La même situation juridique se vérifie pour les autres accords de la Communauté avec des pays tiers (accords de coopération avec les pays méditerranéens, accords AELE), en ce sens que les décisions des organes mixtes peuvent faire l'objet, lorsque cela est approprié, d'actes internes de transposition.

M. Zuleeg
Juge rapporteur