



Conseil européen

Bruxelles, le 12 décembre 2016  
(OR. en)

EUCO 37/16

LIMITE

JUR 602

#### AVIS DU JURISCONSULTE

---

Objet:           Projet de décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, relative à l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part  
- Forme, nature juridique, effets et conformité avec l'accord d'association

---

1. Le texte relatif à un projet de décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, relative à l'accord d'association avec l'Ukraine a été élaboré pour répondre aux préoccupations exprimées par le peuple néerlandais, que le Premier ministre néerlandais a présentées à la suite du référendum tenu le 6 avril 2016. Le but du présent avis est de préciser des questions ayant trait à la forme, à la nature juridique et aux effets juridiques du projet de décision précité, ainsi qu'à sa conformité avec l'accord.
2. En ce qui concerne sa forme, le texte est établi en tant que "*décision des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen*". Il s'agit par conséquent d'une décision des États membres de l'Union européenne, de nature intergouvernementale, et non d'une décision du Conseil européen en tant qu'institution de l'Union européenne en vertu de l'article 15 du TUE, au sens de l'article 288, quatrième alinéa, du TFUE. L'ajout des termes "*réunis au sein du Conseil européen*" a pour seul but de préciser que les chefs d'État ou de gouvernement ont profité de leur participation à une réunion du Conseil européen, dont ils sont tous membres, pour adopter leur décision.

La pratique suivie par le passé fait apparaître que les chefs d'État ou de gouvernement ont recouru dans plusieurs cas à des décisions adoptées sous la même forme en vue, par exemple, de préciser leurs intentions, d'interpréter certaines dispositions ou de décider du siège d'institutions et d'organes de l'UE<sup>1</sup>.

3. En ce qui concerne sa nature juridique et ses effets, le projet de décision des chefs d'État ou de gouvernement devrait, en l'espèce comme dans de précédents cas, être considéré - bien qu'il n'exige pas l'accomplissement des formalités généralement requises pour les accords autonomes - comme un instrument de droit international, par lequel les États membres de l'UE s'accordent sur la manière dont ils interprètent et appliqueront, dans les limites de leurs compétences, certaines dispositions d'un acte par lequel ils sont par ailleurs tous liés. Certaines des décisions analogues antérieures visaient à préciser certaines questions et à interpréter certaines dispositions des traités de l'UE, d'autres - comme celles concernant le siège - visaient à appliquer des dispositions de ces traités.
4. L'existence de tels instruments, et le fait qu'ils fassent partie de l'acquis de l'UE au sens large, sont reconnus notamment par les actes d'adhésion, qui prévoient expressément que les nouveaux États membres de l'UE se trouvent dans la même situation que les États membres précédents à l'égard d'instruments relatifs à l'Union qui sont adoptés d'un commun accord par les États membres<sup>2</sup>. Que ce soit en droit international ou en droit de l'UE, la dénomination d'un instrument donné, qu'il s'agisse d'une "décision", d'un "accord", d'une "résolution" ou d'un autre type d'instrument, n'est pas suffisante pour déterminer ses effets juridiques; ce qui est décisif, ce soit le contenu de l'instrument et la volonté de ses auteurs. En l'espèce, tant le titre de l'instrument (décision) que le libellé de son contenu font apparaître la volonté des États membres d'être juridiquement liés par celui-ci quant à la manière dont ils interprètent l'accord d'association et l'appliqueront.

---

<sup>1</sup> Voir, par exemple, les décisions des chefs d'État ou de gouvernement, réunis au sein du Conseil européen, prises en décembre 1992 et juin 2009 concernant certains problèmes soulevés par le gouvernement d'un État membre à la suite d'un référendum qui a eu lieu dans celui-ci, ou les décisions prises d'un commun accord par les représentants des gouvernements des États membres, y compris au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, en décembre 1992, octobre 1993 et décembre 2003, fixant le siège d'un certain nombre d'institutions et organes de l'UE, dans le cadre de l'article 341 du TFUE.

<sup>2</sup> Voir par exemple l'article 3, paragraphe 3, de l'acte d'adhésion de la Croatie à l'UE. Dans le même ordre d'idées, le projet de traité constitutionnel, dans son article portant sur la continuité juridique, mentionne, parmi les éléments de l'acquis, "*les décisions et accords convenus par les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil*" (article IV-438, paragraphe 3).

5. Le présent projet ne diffère des cas antérieurs précités que dans la mesure où il a vocation à n'être approuvé que par les seuls États membres de l'UE, et donc pas par l'ensemble des parties à l'accord d'association auquel la décision se réfère. Il apparaît en particulier clairement que, à moins que l'Ukraine ne déclare qu'elle accepte la décision, les dispositions de celle-ci ne sauraient constituer un instrument interprétatif liant l'Ukraine en vertu de l'article 31, paragraphe 2, point b), de la convention de Vienne sur le droit des traités.
6. Toutefois, les chefs d'État ou de gouvernement jouissent de la prérogative, entre autres, de donner leur consentement, au nom des États membres qui sont parties à l'accord d'association, à une interprétation commune de la manière dont ils appliqueront certaines dispositions de cet accord et de conférer, entre eux, force contraignante à cette interprétation. Bien évidemment, cela implique que la décision ne comporte pas d'élément qui modifie la teneur des droits et obligations figurant dans l'accord. Elle ne devrait pas non plus constituer ni contenir une réserve au sens des articles 19 à 23 de la convention de Vienne sur le droit des traités, ne serait-ce que parce que cela obligerait les États membres à soumettre l'adoption de la décision aux procédures constitutionnelles prévues pour la conclusion des traités, et donc à rouvrir celles qui auront été accomplies.
7. Cependant, comme cela est indiqué ci-dessous, le projet de décision ne modifie pas le contenu de l'accord ni ne constitue une réserve à l'égard de celui-ci. Il a toutefois force de loi pour exclure, entre les États membres de l'UE, certaines interprétations qui pourraient être données au texte de l'accord et certaines formes d'action qui pourraient être envisagées sur cette base. Si la Cour de justice devait être amenée à interpréter les dispositions de l'accord d'association à l'avenir, le projet de décision pourrait également être utilisé dans son raisonnement pour apprécier les intentions des États membres de l'UE quant à la portée des engagements pris lorsqu'ils sont devenus parties.

8. En ce qui concerne sa conformité avec l'accord d'association, une analyse des six alinéas (A à F) du projet de décision fait apparaître qu'ils ne sont contraires à aucune des dispositions de l'accord d'association. Ces alinéas exposent l'interprétation commune des chefs d'État ou de gouvernement des États membres de l'UE d'une manière qui, à la lumière de l'objet et du but de l'accord, est compatible avec le sens des termes qui y figurent et avec leur contexte<sup>3</sup>.
9. Aucune disposition de l'accord d'association ne vise à octroyer à l'Ukraine le statut de pays candidat, ni à fournir des garanties de sécurité collective, ni à conférer aux Ukrainiens des droits qui iraient à l'encontre du droit des États membres de l'UE, consacré par l'article 79, paragraphe 5, du TFUE, de fixer les volumes d'entrée des ressortissants de pays tiers, en provenance de pays tiers, sur leur territoire dans le but d'y rechercher un emploi, ni à imposer aux États membres de l'UE de fournir un soutien financier supplémentaire à l'Ukraine.
10. Par conséquent, les alinéas constituant la substance du projet de décision, y compris ceux qui rappellent l'importance pour les parties de respecter leurs obligations et d'assurer leur suivi à cet égard conformément à l'article 478 de l'accord, sont conformes à l'accord d'association. Il n'y aurait donc aucun élément susceptible d'empêcher la Cour de justice de recourir à ces alinéas si elle devait être appelée à interpréter les dispositions pertinentes de l'accord.

---

---

<sup>3</sup> L'article 31 de la convention de Vienne sur le droit des traités signée en 1969 dispose qu'un traité doit "être interprété de bonne foi suivant le sens ordinaire à attribuer aux termes du traité dans leur contexte et à la lumière de son objet et de son but".