

İstanbul Üniversitesi
İktisat Fakültesi
Maliye Araştırma Merkezi Konferansları
55. Seri / Yıl 2011-[1]

**ASSOCIATION DE LA
TURQUIE A L'UNION
EUROPEENNE EN TANT
QU'UN MOYEN PRIVILEGIE:
ASPECT HISTORIQUE ET
JURIDIQUE**

Yrd. Doç. Dr. Ramazan KILIÇ

Adnan Menderes Üniversitesi
Nazilli İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
Maliye Bölümü

ÖZ

En başından beri Türkiye Avrupa entegrasyonuna büyük önem vermiştir. Bu doğrultuda, Avrupa Ekonomik Topluluğu ile kuruluşundan çok kısa bir süre sonra ilişki kurmuştur. İki taraf arasında yapılan pazarlıklar nihai hedef olarak Türkiye'nin tam üyeliğini öngören 1963 tarihli Ankara ortaklık anlaşmasının imzalanması ile sonuçlanmıştır. Tam üyeliğin öngörülmesi ortaklık anlaşmasının kendine özgü yanı olarak ortaya çıkar. Çünkü Topluluk bundan sonra imzaladığı hiçbir ortaklık anlaşmasında böyle bir taahhüt altına girmemiştir. Ankara anlaşmasının ilk hedefi Topluluk ile Türkiye arasında gümrük birliğini gerçekleştirmektir. Gümrük birliği günümüzde de iki taraf arasındaki somut ve önemli bir konudur. Çalışmada, pek te alışık olunmayan şekilde gerçekleştirilen gümrük birliğini öngören ortaklık anlaşması tarihi ve hukuki açıdan incelenecek ve gümrük birliğine giden süreç ortaya konacaktır.

Anahtar kelimeler: Gümrük birliği, Ankara anlaşması, Türkiye, Avrupa Birliği

THE ASSOCIATION BETWEEN TURKEY AND EUROPEAN UNION AS A PRIVILEGE

A Historical and Legal Approach

ABSTRACT

From the beginning Turkey emphasized integration with Europe. In this vein, she attempted to build relations with European Economic Union since the establishment of this union. The negotiations ended with the Ankara Association Agreement of 1963 acknowledging the final goal of membership. The acknowledgment of the membership is the peculiar feature of the association agreement. The Union has never before undertaken this kind of a covenant. The first goal of the Ankara Agreement is the realization of Customs Union between the Union and Turkey. Customs Union is a remarkable subject matter between the two parties. This association agreement leading a fairly unusual establishment of the customs union is investigated from a legal and historical view and the course of the customs union is set forth.

Key Words: Customs Union, Ankara Agreement, Turkey, European Union.

ASSOCIATION DE LA TURQUIE A L'UNION EUROPEENNE EN TANT QU'UN MOYEN PRIVILEGIE

Aspect Historique et Juridique

La Turquie est l'un des pays avec lesquels la Communauté a signé un accord d'association qui prévoit la mise en place d'une union douanière¹. La pratique communautaire montre que trois autres accords d'association douanière ont été conclus avec des pays européens². En effet, on trouve les accords conclus avec la Grèce en 1961, avec Malte en 1971 et Chypre en 1973, dont l'objectif est l'établissement d'une union douanière.

Prévoyant la création d'une union douanière, ces accords d'association ont le contenu le plus ambitieux qui soit, d'autant que leur contenu ne se limite pas à l'instauration d'une union douanière. Une telle union ne peut en effet être réalisé avec la Communauté que si les parties contractantes procèdent à un rapprochement important de leurs réglementations en matière d'agriculture, de commerce extérieur et de concurrence. C'est donc une union douanière complétée par un début d'union économique³.

Les négociations entre la Turquie et la Communauté Economique Européenne se sont conclues par l'Accord d'Association d'Ankara de 1963. L'objectif primordial de cet accord d'Ankara était l'établissement progressif d'une union douanière entre la Turquie et la Communauté économique européenne (I). Mais à l'heure où le droit communautaire connaît de profonds changements qui se traduit par l'émergence d'une « nouvelle gouvernance en matière douanière » qui passe notamment par la mise en place d'un « contrôle douanier partenarial »⁴, il importe de s'interroger sur la manière dont fonctionne l'union douanière liant la Turquie à l'Union européenne (II).

1 Traité Instituant la Communauté Européenne, La documentation Française, Edition 1998, p.205.

2 KALEAGASI Bahadir, « Le défi européen », in « La Turquie en mouvement », VANER Semih, AKAGUL Deniz, KALEAGASI Bahadir, Collection du CERI, Bruxelles, 1995, p.108.

3 LYCOURGOS Constantinos, « L'Association avec union douanière : un mode de relations entre la CEE et des pays tiers », PUF, Paris, 1994, p.16.

4 JEANNARD Sébastien, Les transformations de l'ordonnancement juridique douanier en France, LGDJ, Bibliothèque des thèses de finances et de fiscalité, 2011, Tome 52, pp. 129-146.

I. L'ACCORD D'ASSOCIATION D'ANKARA

Après la Grèce, la Turquie a déposé une demande d'adhésion à la Communauté européenne dès 1959. La candidature grecque n'était pas la seule raison de la demande turque. Pourtant, comme l'a avoué le Ministre des affaires étrangères de l'époque, elle a joué un rôle important⁵. Par delà cet effet de mimétisme, les motifs économiques ont également été décisifs⁶. Le commerce extérieur turc était déjà fortement impacté par les produits en provenance de la Communauté, marchandises se vendant de plus en plus facilement en raison de l'abaissement progressif des droits de douane pesant sur les produits entrant ou sortant de la Communauté. Dans ce contexte, la Turquie ne pouvait envisager qu'approfondir ses relations économiques avec les pays de la CEE qui étaient en pleine croissance. Elle espérait ainsi faciliter l'accès de ses produits aux marchés de l'Europe occidentale en bénéficiant d'un régime préférentiel. L'autre avantage escompté de cette demande était une assistance financière internationale indirecte⁷. Le gouvernement de l'époque a, en effet, lancé une politique d'industrialisation et de croissance passant par une ouverture des marchés économiques. Dans ce cadre, les industries nationales devaient être garanties d'une arrivée régulière de crédits et d'un afflux de devises grâce aux exportations. On peut affirmer que ce processus d'intégration orientait l'ensemble des perspectives de développement économique de la Turquie. La demande d'association douanière était donc conçue comme le corollaire d'un système politique et administratif à vocation européenne.

Cette demande d'association à la Communauté Economique Européenne (CEE) a reçu un écho favorable. La Turquie a alors signé le 12 septembre 1963 l'accord d'association à Ankara⁸ qui est entré en vigueur le 1^{er} décembre 1964. Cet accord, créant une association douanière entre la CEE et la Turquie, est le premier acte fondant le rapprochement entre les deux parties. De manière tout à fait traditionnelle⁹, l'accord a créé ses propres institutions qui sont restées en activité jusqu'à ce que ses objectifs aient été réalisés.

5 KARLUK Rıdvan S., *Avrupa Birliği ve Türkiye 5. baskı*, Beta yayınlari, 1998, Istanbul, p.367.

6 KALEAGASI Bahadır, *op. cit.* p.106.

7 KALEAGASI Bahadır, *op. cit.* p.106.

8 Journal Officiel des Communauté Européenne (JOCE), n°217, 29 décembre 1964.

9 JEANNARD Sébastien, *Les transformations de l'ordonnancement juridique douanier en France*, LGDJ, Bibliothèque des thèses de finances et de fiscalité, 2011, Tome 52, pp. 51-64.

A) Les institutions de l'association douanière

Les pays associés, comme la Turquie, ne peuvent pas participer aux institutions de la Communauté. Toutes les associations possèdent des institutions propres qui se caractérisent par une autonomie de fonctionnement. L'association CEE-Turquie ne fait pas exception à cette règle.

1. Le Conseil d'Association

L'accord d'Ankara est un accord qui fixe seulement le cadre général des objectifs. Par ailleurs, et en vertu de l'article 23 du traité d'Ankara, « *le Conseil d'association est composé d'une part des membres des gouvernements des Etats membres, du Conseil, et de la Commission de la Communauté, et d'autre part de membres du Gouvernement Turc. [...] Le Conseil d'association se prononce à l'unanimité* ». Cette composition, qui mettait en place deux délégations, celle de la Communauté et celle de la Turquie, ainsi que la prise de décision à l'unanimité, constituaient des handicaps importants au fonctionnement de l'association. Cette forme de prise de décision obligeait la Communauté à obtenir une position commune, qui était celle de tous ses représentants au sein du Conseil¹⁰.

La présidence du Conseil d'association était exercée à tour de rôle pour une durée de six mois par un représentant de la Communauté et de la Turquie. Le Conseil d'association pouvait se réunir soit au niveau des ministres, soit à celui des ambassadeurs exerçant dans ce cas toutes les fonctions des membres titulaires du Conseil. L'accord d'association rendait toutefois obligatoire, selon les cas, la tenue d'une ou deux réunions annuelles au niveau ministériel, pour maintenir le caractère politique de l'institution. Pour autant, ces décisions n'étaient pas sans force contraignante. En 1990, la Cour de Justice des Communautés Européennes a reconnu, pour la première fois, dans son arrêt « *Sevince* », que les décisions du Conseil d'association pouvaient être directement applicables dans le droit interne des Etats membres de la Communauté¹¹. Ainsi, la Cour de justice a remédié à l'une des carences institutionnelles de l'accord d'Ankara, qui contribuait à son inefficacité. Alors que l'accord d'Ankara avait pour objectif la réalisation d'une union douanière et l'intégration progressive de l'économie de la

¹⁰ ELMAS Hasan Basri, Une relation ambiguë, Syllepse, 1998, Paris, p.117.

¹¹ ELMAS Hasan Basri, op. cit, p.118.

Turquie à la Communauté en vue de préparer l'adhésion.

2. La Commission d'Association

Elle a été constituée en 1964 par la décision n°3/64 du Conseil d'association. C'est une institution subsidiaire et symbolique. Elle est composée de représentants permanents des Etats membres de la Communauté et de la Turquie, de fonctionnaires du Conseil et de la Commission de la Communauté européenne. La création, la composition, la mission et les règles de fonctionnement sont déterminées par le Conseil d'association. La Commission d'association est chargée de préparer les délibérations du Conseil et d'étudier toute question dont le Conseil lui aura confié l'examen. Elle est composée sur une base numérique paritaire de membres désignés par le Parlement Européen et de membres désignés par la Grande Assemblée Nationale de Turquie.

Elle devrait se réunir normalement une fois par mois et assurer la continuité de coopération nécessaire au bon fonctionnement de l'association. Pourtant depuis 1978, la Commission d'association a rencontré des difficultés graves comme le Conseil d'association et elle ne s'est réuni que très rarement.

3. La Commission Parlementaire Mixte

La Commission Parlementaire Mixte a été constituée par la décision du Conseil d'association du 17 septembre 1965. Elle avait pour tâche de contrôler les travaux du Conseil d'association, sur lesquelles elle prenait position. Elle avait également pour mission d'examiner les questions relatives à l'application de l'accord d'association, et être saisie par le Parlement Européen ou par la Grande Assemblée Nationale de Turquie. Elle pouvait présenter des recommandations au Parlement Européen et à la Grande Assemblée Nationale de Turquie, sachant que ces propositions nécessitaient à la fois l'accord par majorité des membres de la délégation du Parlement Européen et celui des membres de la Grande Assemblée nationale de Turquie.

Le seul moyen de contrôle dont elle disposait en principe résidait dans la publication d'un rapport annuel d'activité que le Conseil d'association devait lui présenter. Ses moyens d'action étaient donc limités.

B) Les objectifs de l'Accord d'Ankara

L'accord d'Ankara fixait deux grands objectifs : d'une part l'établissement progressif d'une union douanière et, d'autre part, la préparation d'une éventuelle adhésion de la Turquie à la Communauté. L'article 2 de l'accord précise à cet égard que : *« l'accord a pour objet de promouvoir le renforcement continu et l'équilibre des relations commerciales et économiques entre les parties, en tenant pleinement compte de la nécessité d'assurer le développement accéléré de l'économie de la Turquie et le relèvement du niveau de l'emploi et des conditions de vie du peuple turc ».*

Il est évident que la mise en place d'une union douanière entre la Communauté Européenne et un Etat en développement comme la Turquie, comporte pour l'économie de ce dernier des dangers considérables. Ces dangers tiennent principalement au fait que la libération des échanges commerciaux permet aux produits communautaires de concurrencer sur leur propre marché les produits de l'Etat associé, pour la plupart moins compétitifs. C'est la raison pour laquelle l'accord a prévu une réalisation progressive de l'union douanière : une phase préparatoire, une phase transitoire, et une phase définitive.

1. La Phase Préparatoire (1964-1972) et le Protocole Provisoire

Pendant la phase préparatoire, la Communauté a ouvert en partie son marché aux produits de son associé, alors que la Turquie a maintenu la grande majorité des protections douanières. Donc cette période se caractérise par l'absence de réciprocité des obligations. Il s'agit d'une période d'attente devant donner le temps au pays associé, largement protégé contre la concurrence communautaire, d'atteindre un niveau économique suffisant pour affronter le début de la mise en place de l'union douanière¹².

Pourtant, les mesures, qui sont envisagées pendant la phase préparatoire pour que la Turquie soit préparée à la phase définitive, se limitent en fait à de simples facilités commerciales et financières mais loin d'atteindre le niveau d'une préparation économique. Les engagements financiers et commerciaux de la Communauté n'ont pu assurer qu'à la Turquie le maintien des recettes de ses principaux produits d'exportations (tabac, raisins sec, figues

¹² LYCOURGOS Constantinos, op. cit. p :157-198.

sèches, et noisette) dont les possibilités d'expansion apparaissent d'ailleurs très limitées en raison de l'inélasticité relative de la demande extérieure¹³.

Le contenu de la phase préparatoire est défini par le Protocole provisoire et le protocole financier. Par conséquent elle s'est située sur le plan commercial et sur le plan financier. La Communauté s'est engagée à accorder à la Turquie une aide financière et des avantages commerciaux, sous forme de contingents tarifaires nationaux annuels pour les principaux produits d'exportations turques. Concrètement, cela signifie que la Communauté a déjà commencé à supprimer les droits de douanes concernant son associé. Par contre la Turquie n'a aucun engagement de délai concerné. Elle doit seulement faire un effort pour que son économie soit prête pour la phase transitoire et pour le début de l'union douanière. Ces contingents tarifaires ont recouvert au départ un montant égal à la quasi-totalité des exportations de ces produits vers la Communauté. En décembre 1967, la CEE a décidé d'accorder de nouvelles facilités commerciales pour une autre série de produits tels que le poisson, le vin, les oranges, les mandarines, les tissus, etc. L'ensemble de ces produits couvrait environ 5% du total des exportations turques. Sur le plan financier, la Communauté a accordé une aide de 175 millions d'écu, sous forme de prêts avec des taux d'intérêts réduits de 3% et 4,5% par an pour une durée de 20 à 30 ans. Cette somme allait s'engager au cours des cinq années suivantes l'entrée en vigueur de l'accord. Cette assistance financière prend la forme de prêts pour des projets d'investissements. Elle n'a pas donc pour objectif de contribuer directement à l'allègement du déséquilibre de la balance des paiements de la Turquie¹⁴, qui atteignait 150 millions de dollars. Une aide de 175 millions d'Ecu restait très symbolique pour la Turquie par rapport au déficit et aux besoins financiers excessifs.

La phase préparatoire devait durer cinq ans, mais elle a été prolongée jusqu'en 1972. Finalement, elle a duré huit ans. Cette phase a permis l'accroissement des échanges commerciaux¹⁵. Avant la signature de l'accord, la part des six dans le volume du commerce extérieur turc s'élevait à 30,8%, accusant une tendance à la baisse, mais elle connaît une forte croissance durant la phase préparatoire jusqu'à atteindre 40,6% en 1972. Comme

13 DUBOIS André, *L'association de la Turquie au marché commun, Aspect économique de l'accord d'Ankara*, Revue du Marché Commun n°:66, 1964, p.69.

14 DUBOIS André, op. cit. p.70

15 ELMAS Hasan Basri, op. cit. p.98-99.

prévu, les facilités, octroyées à la Turquie, ont permis l'accroissement des exportations des principaux produits concernés vers la Communauté. Les exportations vers la Communauté vont passer de 156,8 millions de dollars à 347 millions en 1972, en réalisant 12,7% de progression annuelle. Tandis que l'ensemble des exportations s'élevait à 885 millions de dollars en 1972, enregistrant ainsi une augmentation de 90,8% par rapport à l'année 1965. La part de la CEE dans les exportations turques est passée de 33,6% en 1965, à 39,2% en 1972. D'autre part, les importations en provenance de la Communauté ont connu un accroissement supérieur qu'aux exportations, suivant une progression annuelle de 23,2%, et sont ainsi passer de 162,9 millions de dollars en 1965 à 652,5 millions en 1972, soit une augmentation de 300,5% par rapport à l'année 1965. La part de la CEE dans les importations turques a atteint 47,8% en 1972, au lieu de 28,9% en 1965.

Le déficit de la balance des paiements a été compensé grâce à un événement extérieur. C'est à dire même s'il n'était prévu, ni dans les protocoles provisoires, ni financiers, durant cette phase, beaucoup de travailleurs turcs sont arrivés en Europe, notamment en République Fédérale d'Allemagne avec la signature des accords bilatéraux. Le nombre de travailleurs turcs s'est élevé à 605.758 personnes. Ils ont joué un rôle très important sur le financement du déficit de la balance des paiements pendant cette période, si bien que ces sources sont plus significatives que celles qui proviennent des avantages commerciaux accordés et l'aide financière. Parce que d'après les chiffres du ministère des finances, une somme de 740 millions de dollars auraient été envoyée par les travailleurs turcs en 1972.

En dépit de l'augmentation des échanges commerciaux, les mesures et les résultats de la phase préparatoire sont loin d'être une solide préparation de l'économie turque à l'intégration avec l'union douanière, prévue dans la phase ultérieure.

2. La Phase Transitoire (1973-1995) et le Protocole Additionnel

Le passage de la période préparatoire à la phase transitoire ne s'est pas fait automatiquement. Il a fallu attendre la décision du Conseil d'association qui devait juger de la situation économique de la Turquie et dire si cette dernière était prête ou non pour le démarrage de la réalisation de l'union douanière.

Pourtant, le 16 mai 1967, la Turquie, sans attendre la fin de la quatrième année, a demandé que les négociations soient entamées en vue du passage à la phase transitoire de l'association. Malgré la situation de l'économie de la Turquie, la Communauté a accepté de commencer les négociations de passage à la phase transitoire. Ces négociations ont abouti le 23 novembre 1970 à la signature du protocole additionnel qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1973. Ce protocole prévoyait essentiellement pour les produits industriels, la mise en place d'une union douanière en 12 ans en principe, et en 22 ans pour les produits considérés sensibles, le régime préférentiel (pas l'union douanière) pour les produits agricoles. Il envisageait également le rapprochement des politiques économiques et la réalisation graduelle de la libre circulation des travailleurs turcs. Une union douanière serait établie entre ces deux parties à l'issue de ce processus graduel d'intégration, et s'ouvrirait alors la phase finale de l'association menant à une adhésion à part entière de la Turquie à la Communauté¹⁶.

Finalement, la Turquie a demandé au Conseil d'association de commencer les négociations en vue de la phase transitoire deux ans plutôt que prévu (le 16 mai 1967). Malgré la situation de l'économie de la Turquie, la Communauté a accepté de commencer les négociations de passage à la phase transitoire. Ces négociations ont abouti le 23 novembre 1970 à la signature du protocole additionnel qui est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1973. Grâce à un accord intérimaire¹⁷ signé le 27 juillet 1971 et fondé sur l'article 113 du traité CEE, les principales dispositions commerciales du protocole additionnel ont pu être s'appliquer dès le 1^{er} septembre 1971¹⁸.

Ce protocole prévoyait essentiellement pour les produits industriels, la mise en place d'une union douanière en 12 ans, et pour les produits considérés sensibles, le régime préférentiel (pas l'union douanière) pour les produits agricoles en 22 ans. Il envisageait également le rapprochement des politiques économiques et la réalisation graduelle de la libre circulation des travailleurs turcs. Une union douanière serait établie entre ces deux parties à l'issue de ce processus graduel d'intégration, et s'ouvrirait alors la phase finale de l'association menant à une adhésion à part entière de la Turquie

16 KALEAGASI Bahadir, op. cit. p.110.

17 JOCE, n° L130, 16 juin 1971.

18 LYCOURGOS Constantinou, op. cit. p.30.

à la Communauté¹⁹.

En raison de la division au sein des institutions turques compétentes²⁰, la Turquie n'a pas pu obtenir les avantages qu'elle espérait. Ce protocole a été signé plus pour des raisons politiques qu'économiques.

3. La Phase Définitive : l'Union Douanière

Le 8 novembre 1993, les négociations ont été engagées afin d'aboutir à l'union douanière. En pratique, il s'agissait de parvenir, d'ici fin 1995, à la libre circulation des marchandises, l'harmonisation des tarifs douaniers, le rapprochement des législations relatives aux échanges commerciaux mais également des points aussi sensibles que l'harmonisation des règles anti-dumping, celles relatives à la propriété intellectuelle et industrielle.

Le Conseil d'association CE-Turquie s'est réuni le 6 mars 1995. Les participants sont parvenus à un accord sur l'achèvement d'une union douanière entre la CE et la Turquie. Ils ont prévu que l'union douanière devait entrer en vigueur le 31 décembre 1995, date qui pourrait toute fois être repoussée au 1^{er} juillet 1996, si la Turquie ne remplissait pas toutes les conditions requises à la fin de l'année²¹. En réalité, il y avait trois volets dans la décision du Conseil d'association.

Le volet économique était fondé sur la libre circulation des produits industriels et une harmonisation des législations turques avec celles de la Communauté dans plusieurs domaines telles que la politique commerciale extérieure, la politique de la concurrence, la politique d'environnement et la politique d'agriculture. De plus, de nouveaux domaines de coopération ont été prévus permettant la participation de la Turquie au programme de réseaux trans-européens pour les projets d'infrastructures dans les domaines de l'énergie, des transports et des télécommunications.

Sur le plan politique, des mécanismes de coopération ont été élaborés. Ils prévoyaient des rencontres entre le premier ministre turc et les présidents du Conseil et de la Commission de la Communauté, l'intensification des réunions au niveau ministériel dans le cadre du Conseil d'association,

19 KALEAGASI Bahadir, op. cit. p.110.

20 Pour plus de détails voir, BIRAND Mehmet Ali op. cit. pp.203-236.

21 Bulletin de l'Union Européen, 3- 1995, point ; 1.4.65.

ou entre la Turquie et la présidence tournante. En outre, des réunions de hauts fonctionnaires, des réunions "ad hoc" sur des questions régionales spécifiques et l'utilisation complète des voies diplomatiques existantes pouvaient être envisagés.

Enfin, l'accord sur l'union douanière s'appuyait sur un engagement d'assistance financière de la part de l'union européenne, dans la limite de 375 millions d'écu sur cinq ans.

Reste que l'union douanière avait une signification différente pour les parties contractantes. La Turquie la voyait comme le premier pas vers l'adhésion à la Communauté européenne. Par contre, pour l'union européenne, l'adhésion n'était pas encore à l'ordre du jour. Certes, elle était consciente que l'union douanière lui était bénéfique sur le plan de la concurrence internationale et lui permettrait de gagner nouveaux marchés. La Turquie ne représentait pas seulement un marché en pleine croissance de soixante millions d'habitants (soixante-quatorze actuellement), mais aussi une excellente base régionale pour des opérations économiques en direction d'autres économies émergentes et de nouvelles ressources énergétiques.

Pour achever cette évolution, la Communauté a fait ratifier l'union douanière par le Parlement européen, qui l'a ratifiée avec 343 voix pour, 149 contres et 36 abstentions. En revanche, la Turquie n'a pas apporté la décision de l'union douanière devant la Grande Assemblée Nationale.

II. LA MISE EN PLACE DE L'UNION DOUANIÈRE

La Turquie est le premier pays qui a réalisé une union douanière avec l'Union Européenne sans devenir membre à part entière et sans profiter des fonds structurels. La plupart des experts ne pensaient pas qu'elle parviendrait à s'adapter à ces changements spectaculaires. Cependant, tout indique qu'elle a tenu ses promesses grâce à la performance remarquables. Le passage à l'union douanière a été réalisé à partir du 1^{er} janvier 1996 comme prévu et fonctionne de manière satisfaisante en poursuivant l'objectif final de ce processus d'intégration douanière, l'adhésion à l'Union européenne.

A) La Performance de la Turquie Avant l'Union Douanière

Les négociations pour l'achèvement de la période transitoire et pour le passage à l'union douanière ont commencé en 1993 entre la Turquie et la Communauté Européenne. A la suite des négociations, les experts des deux côtés se sont mis d'accord sur les principes et les modalités concernant la liste des mesures²² dont la grande majorité incombait à la Turquie.

Au début de l'année 1995, la grande majorité de la contribution de Turquie provenant du protocole additionnel n'était pas encore réalisée. En plus, comme la décision du Conseil d'association relative sur la mise en œuvre de l'union douanière allait être ratifiée par le Parlement européen, il avait réclamé aussi des modifications sur le plan politique.

1. Les réformes constitutionnelles

A l'issue d'une session marathon, seize amendements à la constitution ont été adoptés par la Grande Assemblée Nationale de Turquie. Parmi ces réformes on peut citer l'augmentation du nombre des parlementaires qui est passé de 450 à 550, le droit de vote qui a été abaissé à dix-huit ans et la participation au scrutin des turcs résidant à l'étranger. Les restrictions sur les liens entre les syndicats et les parties politiques, ainsi que l'interdiction de la participation des enseignants aux parties politiques ont été levées. Même-ci ces amendements restaient modestes par rapport aux attentes du Parlement européen, ils témoignaient la bonne foie et un tournant pour la Turquie.

2. La réforme de l'article 8 de la loi anti-terreur

L'article 8 de la loi anti-terreur interdisait toute propagande écrite, orale, réunion, manifestation, etc., tendant à porter atteinte à l'intégrité de l'Etat. Il ne prenait pas en compte ni les méthodes, ni les motivations et ni les intentions de leurs acteurs. Ce manque de considération des intentions conduisait automatiquement les Cours de Sûreté à condamner tout acte de propagande. La nouvelle rédaction de cet article, établie le concept d'intentionnalité. L'échelle des peines d'emprisonnement a été révisée à la baisse et la possibilité est offerte au juge d'y substituer une amende. Ces révisions ont conduit à la libération immédiate de 82 condamnés sur un nombre totale

²² Le Parlement Européen, Délégation à la Commission Parlementaire mixte UE-Turquie, 13 mars 1995, doc.fr/CM/267/267 117.fd. p.6.

de 146 détenus en vertu de cet article²³.

3. L'harmonisation des législations

La Turquie s'est conformée à la totalité de la politique textile de la Communauté tant du point de vue des aides que des politiques commerciales. C'est ainsi que la Turquie a engagé avec 51 pays tiers la négociation d'accords d'autolimitation textile comparables à ceux de la Communauté et dont les aspects quantitatifs ont été fixé en accord avec la Commission et les Etats membres. En outre la Turquie a entrepris d'harmoniser sa législation et ses pratiques sur le respect de la propriété intellectuelle à celles de l'Union européenne. En ce qui concerne les normes techniques et la législation industrielle de la Communauté, seraient adoptées par la Turquie sans autres conditions que celles régissant la circulation entre les Pays membres.

Malgré tous ces changements il y avait toujours un certain nombre de mesures qui auraient dû être adoptées avant l'entrée en vigueur de l'Union douanière. Par exemple ; l'installation d'une autorité en charge de faire respecter la législation sur la concurrence ou encore l'adaptation du nouveau code des douanes. Mais la situation politique en Turquie ne l'a pas permis. Pourtant, à l'occasion du Conseil d'Association du 30 octobre 1995, la Commission Européenne, a pris note que l'essentiel des législations nécessaires au bon fonctionnement de l'Union douanière avaient été adoptées par la Turquie²⁴. D'ailleurs fin novembre, M. Alexandre Borges Gomes nouveau Premier secrétaire à la représentation de la Commission à Ankara, a dressé un bilan positive selon les termes suivants²⁵: « *La Turquie a effectué un travail législatif énorme dans un temps record avec, notamment, la promulgation de trois lois importantes ; le respect de la propriété intellectuelle, le respect de la concurrence et la protection du consommateur. Bien sûr, il reste d'autres mesures à prendre : la révision du Code douanier, l'harmonisation du droit d'origine, l'adaptation aux critères OCDE des crédits exportés. Mais il s'agit de points de détail. L'essentiel est fait* ».

23 Dossier union douanière Turquie, Commission des Communauté européenne, MEMO-95-169, Bruxelles 11 décembre 1995, p :3.

24 Bulletin Union Européen 10-1995, p.101.

25 Le MOCI, 21-28 Décembre 1995, p.59

B) Les Clauses Principales de l'Union Douanière

Dès l'entrée en vigueur de l'union douanière le 1^{er} janvier 1996²⁶, la libre circulation des produits industriels a été assurée entre la Turquie et l'Union Européenne. Les deux parties se sont engagées également à l'interdiction des « restrictions quantitatives » à l'importation comme à l'exportation ainsi que de toutes mesures d'effet équivalent. La Turquie a, dans un délai de cinq ans, intégré dans son ordre juridique interne les actes communautaires relatifs à l'élimination des entraves techniques aux échanges. Elle a appliqué également la politique commerciale de la Communauté à l'égard des pays tiers. Autrement dit, à la date d'entrée en vigueur de l'union douanière, la Turquie s'est alignée sur les tarifs douaniers de la Communauté. Jusqu'en 1^{er} janvier 2001, la Turquie pouvait percevoir des droits supérieurs à ceux appliqués par la Communauté sur une liste de produits fixée par le Conseil d'association. En revanche, elle ne pouvait en aucun cas appliquer au pays tiers des droits inférieurs des tarifs douaniers communs. La Turquie a aussi appliqué à l'égard des pays tiers des mesures commerciales « substantiellement similaires » à celles de la Communauté (antidumping, contingents quantitatifs, autres instruments de défense commerciale...). Par ailleurs, dans le domaine de concurrence, la Turquie s'est engagée à harmoniser complètement sa législation avec celle de la Communauté (entente, abus de position de dominante, aides d'Etat).

L'harmonisation de la politique commerciale est l'un des points le plus critiqués en Turquie²⁷. Car, on sait que la mise en œuvre de la politique commerciale commune relève de la compétence Communautaire. Ce sont les institutions communautaires qui établissent et adaptent le tarif douanier commun, qui concluent les accords douaniers et commerciaux, qui uniforment les mesures de libération des échanges commerciaux avec des pays tiers, qui élaborent la politique d'exportation et qui prennent les mesures de défense commerciale notamment pour empêcher des pratiques commerciales déloyales²⁸. Or, étant donné que la Turquie n'est pas membre à part entière à l'Union, elle ne pourra pas participer aux institutions concernées, mais elle devra appliquer leurs décisions comme un membre de la Communauté.

26 JOCE, n : L35, 13 février 1996.

27 MANISALI Erol, op. cit. p : 72

28 MOUSSIS Nicolas, Manuel de l'Union Européen, Institution et Politique Paris, 1994, éditeur, p.342.

Qui est-ce qui peut garantir que les intérêts de la Communauté coïncideront toujours avec ceux de la Turquie ?

Quant aux produits agricoles, leur libre circulation est repoussée à une date ultérieure^{29*} par le Conseil d'association, parce qu'elles ne remplissaient pas les conditions nécessaires (article 24). Dans ce domaine aussi la Turquie doit adopter sa politique de manière à adopter les mesures de politiques agricole commune nécessaires à l'établissement de la libre circulation des produits agricoles (article 25). Les articles 49-51 de la décision traitent la fiscalité. Ainsi les parties contractantes s'engagent à ne pas frapper directement ou indirectement les produits de l'autre partie d'impositions intérieures, de quelque nature qu'elles soient, supérieures à celles qui frappent directement ou indirectement les produits nationaux.

Sur la base de l'article 52 de la décision, le Comité Mixte de l'Union douanière a été constitué entre la Communauté européenne et la Turquie. Ce comité procède à des échanges de vues et d'informations, formule des recommandations destinées au Conseil d'association et émet des avis destinés à assurer le bon fonctionnement de l'Union douanière. Les domaines d'intérêt direct pour le bon fonctionnement de l'union sont la politique commerciale et les accords avec les pays tiers comportant une dimension commerciale pour les produits industriels, ainsi que la législation relative à l'élimination des entraves techniques aux échanges de produits industriels, la législation relative à la concurrence et à la protection de la propriété intellectuelle et industrielle et la législation douanière (article 54). Dans le domaine d'intérêt direct pour le fonctionnement de l'union douanière, la législation turque sera harmonisée dans la mesure du possible avec la législation communautaire.

Malgré tous ces changements il y a toujours un certain nombre de mesures qui auraient dû être adoptées avant l'entrée en vigueur de l'Union douanière. Cela a été à la source de nombreuses critiques³⁰ portées à l'encontre du processus d'intégration douanière. Tel a été le cas avec l'installation d'une autorité en charge de faire respecter la législation sur la concurrence ou encore l'adaptation du nouveau code des douanes.

29 * Le Conseil d'association a pris cette décision le 25 février 1998 sur le domaine des produits agricoles.

30 MANISALI Erol, op. cit, p :73

C) Le Fonctionnement de l'Union Douanière

A la suite de longs débats, tant au sein de la Communauté européenne qu'en Turquie, l'union douanière est finalement entrée en vigueur. En fait depuis le 1^{er} Janvier 1996 les produits industriels et les produits agro-alimentaires circulent librement sur les territoires contractants et la Turquie applique le tarif douanier communautaire vis-à-vis des pays tiers. Par ailleurs, conformément aux engagements pris le 6 mars 1995, le Conseil d'association a pris une décision le 25 février 1998 sur le domaine des produits agricoles. Cette décision a un but, l'amélioration réciproque de l'accès préférentiel au marché des deux parties. Les régimes préférentiels appliqués ont été exposés aux protocoles n°1 et n°2. Ainsi toutes les restrictions quantitatives relatives à l'importation et à l'exportation de produits agricoles et toutes les mesures équivalentes sont interdites entre la Communauté et la Turquie³¹.

Il faut noter également que la Commission a préparé une stratégie européenne pour la Turquie^{32*}. Dans le cadre de cette stratégie, elle a proposé l'approfondissement de l'union douanière par des actions d'assistance technique et de coopération administrative et le renforcement des mécanismes de consultation entre les deux parties dans les domaines d'intérêt direct pour le fonctionnement de l'Union douanière³³.

L'union douanière a reconstitué le régime du commerce extérieur de la Turquie. Il a influencé de la manière positive les relations commerciales à la fois des pays membres de l'Union douanière et des pays tiers. Depuis l'entrée en vigueur de l'union douanière, le volume des échanges commerciaux entre la Communauté et la Turquie a largement augmenté. En 1996, l'exportation de la Turquie vers la Communauté Européenne était 12,206 milliards de dollars, en 2010 ce chiffre a atteint à 52,685 milliards de dollars. En revanche dans le même période l'importation des pays européennes vers la Turquie a progressé de 18,024 milliards de dollars à 72,243 milliards de dollars³⁴. Le solde commerciale de la Turquie est toujours négative face à l'Union européenne. Pourtant, l'union douanière a amélioré considérablement la

31 Article 1^{er} de la décision, JOCE, n :L 86, 20 mars 1998.

32 * Commission des Communautés Européennes, Stratégie Européenne pour la Turquie Premières propositions opérationnelles de la Commission, COM (1998) 124 final, Bruxelles 4.03.1998

33 COM (1998) 124 final, Bruxelles, 04.03.1998, p.10.

34 <http://tuikrapor.tuik.gov.tr> (27.08.2011)

capacité de la compétitivité et de la concurrence des sociétés turques. Elle a eu des effets bénéfiques également sur les décisions investisseurs étrangers³⁵. Avec l'union douanière la Turquie a harmonisé sa législation à celle de l'Union a propos de la protection des droits intellectuels de la production de contrefaçon. Désormais les investissements étrangers bénéficient d'une protection juridique.

D) La Phase Finale : De l'Union Douanière à l'Adhésion de l'Union Européenne

Depuis l'accord d'association d'Ankara en 1963, le but essentiel de la Turquie est l'adhésion à part entière à la Communauté européenne. L'union douanière n'est qu'un moyen d'aboutir à l'objectif final. Cet objectif a été confirmé à plusieurs occasions même par les institutions de la Communauté et de l'association. D'ailleurs comme le souligne M. Lycourgos, ces accords d'associations (Grèce, Turquie, Malte, Chypre) se distinguaient des autres par l'importance de leur contenu et non par un régime juridique qui leur serait propre. Donc les accords d'associations partageaient un même objectif : la préparation de l'Etat associé pour sa future adhésion aux Communautés³⁶.

D'ailleurs, l'opinion publique turque avait accepté la décision du 6 mars 1995 (le passage de l'union douanière) à condition que la Turquie soit un membre à part entière à l'Union européenne dans les années à venir. Pour cela, la Turquie a vraiment pris un grand risque en acceptant l'union douanière dans ces conditions politiques et économique qu'on a étudiée précédemment. Certains hommes politiques annonçait que : « *cet accord avait causé un tort important à la Turquie depuis son entrée en vigueur, et il faudrait que ce soit révisé* »³⁷. Pourtant les gouvernements ont mis en place les contributions de l'associé, en espérant toujours de prendre place un jour dans l'union européenne. De cet aspect, l'union douanière était plutôt un pas vers l'intégration politique que celle d'une intégration économique. L'achèvement de l'union douanière était un seuil très important en tant que

35 <http://www.abgs.gov.tr> (27.08.2011)

36 LYCOURGOS Contantinos, op. cit. p :310.

37 Bulent Ecevit, Vice Premier ministre de la Turquie, Le Monde, 23 juillet 1997.

passage de l'association à l'intégration.³⁸ Car, la Turquie après avoir pris la décision de l'union douanière a aligné son droit interne au droit communautaire environ sur 60 domaines (propriété intellectuelle, concurrence, les aides de l'Etat, etc.). Mais malheureusement l'union douanière n'a pas apporté d'avantage dans l'aspect de l'adhésion à la Communauté. L'Union européenne préfère toujours les relations privilégiées selon des formes particulières avec la Turquie qui n'est actuellement qu'un Pays candidat officiel.

CONCLUSION

Le bilan est aujourd'hui mitigé. La Turquie a subi les contraintes d'une union douanière sans pour autant bénéficier des avantages qui en découlent. Elle est tenue de se conformer aux décisions de l'Union sans pouvoir y prendre part. Malgré les efforts et l'attente de la Turquie, une adhésion à part entière n'est pas envisagée par la Communauté via l'union douanière. En laissant de côté le problème de savoir s'il est intéressant toujours pour la Turquie d'adhérer à l'Union après une longue attente, il faut rappeler que l'échec de l'union douanière serait l'échec des deux parties contractantes.

On ajoutera que malgré le déficit du commerce extérieur, l'union douanière a joué un rôle important dans le processus de modernisation et d'intégration de la Turquie à l'économie mondiale. En ouvrant son marché aux étrangers par application des règles de l'union douanière, la Turquie a permis à ses entreprises de s'adapter à la concurrence européenne. Malgré les tensions et les problèmes sur les relations entre la Turquie et l'Union Européenne, aujourd'hui, personne ne met en cause l'union douanière qui a fait déjà ses preuves.

BIBLIOGRAPHIE

AKAGUL Deniz, 7 jours Europe, n :213, 8 janvier 1996.

AYBAK Tunc, "Ortakligin dinamikleri Turkiye ve Avrupa Butunlesmesi" in GOKAY Bulent "Turkiye Avrupa'nin neresinde ?" Ankara 1997.

³⁸ AYBAK Tunc, "Ortakligin dinamikleri Turkiye ve Avrupa Butunlesmesi" p :90 in GOKAY Bulent "Turkiye Avrupa'nin neresinde ?" Ankara 1997.

BIRAND Mehmet Ali, *Türkiye'nin Gümrük Birliği Macerası 1959-1996*, 9 baskı, Milliyet yayınları, janvier 1996.

Basbakanlık Dis Ticaret Mustesarligi, Gümrük Birliği, Kurum ve ilk uygulama donemi iliskin genel degerlendirme, 9 mars 1997, Ankara.

Bulletin de l'Union Européen, 3- 1995.

Bulletin de l'Union Européen, 10- 1995.

Bulletin de l'Union Européen, 12- 1995.

Dossier union douanière Turquie, Commission des Communauté européenne, MEMO-95-169, Bruxelles 11 décembre 1995.

DUBOIS André, *L'association de la Turquie au marché commun, Aspect économique de l'accord d'Ankara*, Revue du Marché Commun n:66, 1964.

ELMAS Hasan Basri, *Une relation ambiguë*, Syllepse, 1998, Paris.

Journal Officiel des Communautés Européennes, n:217, 29 décembre 1964.

Journal Officiel des Communautés Européennes, n:L130, 16 juin 1971.

Journal Officiel des Communautés Européennes, n:L302, 15 novembre 1985.

KARLUK Ridvan S., *Uluslararası Ekonomi*, 4. Baskı, Betas, Istanbul, 1996.

Le Monde, 23 juillet 1997.

LYCOURGOS Constantinos, « L'Association avec union douanière : un mode de relations entre la CEE et des pays tiers », puf, Paris, 1994

MANISALI Erol, *Gümrük Birliğinin Siyasal ve Ekonomik Bedeli*, 2 Baskı, Baglam yayınları, ocak, 1996.

MOUSSIS Nicolas, *Manuel de l'Union Européen, Institution et politique*, Edit-Eur, 1994.

Traité Instituant la Communauté Européenne, La documentation Fran-

çaise, Edition 1998, Paris.

VANER Semih – AKAGUL Deniz – KALEAGASI Bahadır, *Collection du CERI* (Sciences Politiques), Edition complexe, Paris, 1995.

<http://www.tuik.gov.tr> (Türkiye İstatistik Kurumu)

<http://www.abgs.gov.tr> (Avrupa Birliđi Bakanlıđı)