



Bruxelles, le 20.11.2012
COM(2012) 680 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Relations de l'UE avec la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco et la
République de Saint-Marin**

Options d'intégration plus poussée à l'UE

{SWD(2012) 388 final}

TABLE DES MATIÈRES

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS

Relations de l'UE avec la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco et la République
de Saint-Marin

1.	INTRODUCTION.....	4
1.1.	Les relations de l'UE avec l'Andorre, Monaco et Saint-Marin à la croisée des chemins	4
1.2.	La situation particulière des pays de petite dimension territoriale.....	5
2.	LES RELATIONS FRAGMENTÉES DE L'UE AVEC LES PAYS DE PETITE DIMENSION TERRITORIALE.....	6
2.1.	Éléments communs	6
2.1.1.	Accords monétaires.....	7
2.1.2.	Accords dans le domaine de la fiscalité de l'épargne	7
2.1.3.	Lutte contre la fraude et échange d'informations en matière fiscale.....	7
2.2.	Andorre	8
2.2.1.	Union douanière	8
2.2.2.	Schengen	8
2.2.3.	Relations bilatérales avec les pays limitrophes.....	8
2.2.4.	Politique européenne de l'Andorre	8
2.3.	Monaco.....	9
2.3.1.	Inclus dans le territoire douanier de l'UE	9
2.3.2.	Schengen	9
2.3.3.	Relations bilatérales avec les pays limitrophes.....	9
2.3.4.	Politique européenne de Monaco	10
2.4.	Saint-Marin	10
2.4.1.	Union douanière	10
2.4.2.	Schengen	10
2.4.3.	Relations bilatérales avec les pays limitrophes.....	10
2.4.4.	Politique européenne de Saint-Marin.....	10

3.	OBSTACLES À L'ACCÈS AU MARCHÉ INTÉRIEUR	11
3.1.	Libre circulation des personnes.....	11
3.2.	Libre prestation de services et liberté d'établissement des entreprises.....	12
3.3.	Libre circulation des marchandises.....	13
4.	DÉFENSE ET PROMOTION DES INTÉRÊTS DE L'UE.....	14
4.1.	Accroître les possibilités économiques et les possibilités d'emploi pour les citoyens et les entreprises de l'UE.....	14
4.2.	Créer des avantages mutuels en établissant des conditions identiques.....	15
4.3.	Coopérer à la réalisation des objectifs communs.....	15
5.	OPTIONS D'INTÉGRATION PLUS POUSSÉES	16
5.1.	Option n° 1: statu quo	17
5.2.	Option n° 2: stratégie sectorielle	17
5.3.	Option n° 3: accord-cadre d'association	18
5.4.	Option n° 4: participation à l'Espace économique européen.....	19
5.5.	Option n° 5: adhésion à l'UE	19
6.	CONCLUSIONS.....	20
6.1.	Questions horizontales et institutionnelles.....	20
6.2.	Recommandations	20

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Relations de l'UE avec la Principauté d'Andorre, la Principauté de Monaco et la République de Saint-Marin

Options d'intégration plus poussée à l'UE

1. INTRODUCTION

1.1. Les relations de l'UE avec l'Andorre, Monaco et Saint-Marin à la croisée des chemins

L'Europe occidentale englobe un certain nombre d'États indépendants dotés d'un petit territoire qui ne sont pas membres de l'UE: la Principauté d'Andorre, la République de Saint-Marin, la Principauté de Monaco, la Principauté de Liechtenstein et l'État de la Cité du Vatican¹. L'UE entretient des relations avec tous ces États conformément à l'article 8 du TFUE².

Les relations avec ces États diffèrent entre elles par leur ampleur et leur cadre institutionnel. Par exemple, le Liechtenstein est membre de l'Association européenne de libre-échange (AELE) et étroitement lié à l'UE par l'accord sur l'Espace économique européen (EEE), qui lui donne accès au marché intérieur de l'UE. Il a également rejoint l'Espace Schengen en décembre 2011. En revanche, les relations de l'UE avec l'Andorre, Monaco et Saint-Marin (ci-après les «pays de petite dimension territoriale») sont régies par une série d'accords distincts, qui couvrent un certain nombre de domaines de l'acquis et de politiques de l'UE.

En décembre 2010, le Conseil a conclu que l'UE entretenait des relations **«importantes mais fragmentées»**³ avec ces trois États, étant donné qu'il existe encore des obstacles à la circulation sans entraves des personnes, des marchandises et des services vers et depuis l'UE. Cela a entraîné un certain nombre de difficultés pratiques pour les citoyens et les entreprises tant de l'UE que des pays de petite dimension territoriale. Dès lors le Conseil a recommandé «[d']analyser [...] les possibilités et modalités de leur éventuelle intégration progressive dans le marché intérieur».

Le Conseil a adopté un premier rapport en juin 2011, sous la présidence hongroise. Il a invité le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et la Commission à approfondir leur analyse, et notamment à réfléchir à la possibilité de mettre en place «un **nouveau cadre**

¹ La présente communication ne porte pas sur les relations de l'UE avec l'État de la Cité du Vatican et la Principauté de Liechtenstein.

² Aux termes de l'article 8 du TUE, l'Union «développe avec les pays de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération». Aux termes de la déclaration n° 3 ad article 8 du traité sur l'Union européenne, «L'Union prendra en compte la situation particulière des pays de petite dimension territoriale entretenant avec elle des relations spécifiques de proximité.»

³ Conclusions du Conseil du 14 décembre 2010 sur les relations de l'UE avec les pays de l'AELE.

institutionnel qui tient compte de l'importance d'une approche cohérente à l'égard des trois pays»⁴.

Les trois pays de petite dimension territoriale ont tous exprimé le souhait **d'améliorer leurs relations** avec l'UE, même s'il existe un certain nombre de différences en ce qui concerne l'ampleur et le contenu de ces relations. L'Andorre s'est montrée disposée à examiner les différentes options, excepté l'adhésion à l'UE, tout en exprimant une certaine préférence pour un accord-cadre d'association. Monaco s'est également montré intéressé à poursuivre l'examen des options pour son intégration plus poussée au marché intérieur. Enfin, Saint-Marin s'est montré prêt à envisager un large éventail d'options de meilleure intégration européenne, allant de l'adhésion à l'EEE à un accord-cadre d'association bilatéral ou multilatéral avec l'UE. Les trois pays entendent tous préserver leur **spécificité et leur identité** dans le cadre de leurs relations avec l'UE.

À la lumière de l'intérêt constant pour une intégration plus poussée à l'UE manifesté par les pays de petite dimension territoriale⁵, la présente communication passe en revue les relations de l'UE avec l'Andorre, Monaco et Saint-Marin et formule des recommandations sur les modalités de réalisation d'une telle intégration. La Commission souhaite recueillir au moyen de la présente communication des avis, sur la base desquels elle décidera des prochaines étapes de ce processus.

1.2. La situation particulière des pays de petite dimension territoriale

L'Andorre, Monaco et Saint-Marin présentent un certain nombre de **points communs**. Ce sont des États indépendants de petite dimension territoriale et faiblement peuplés, dont tous les pays limitrophes sont des États membres de l'UE⁶, avec lesquels ils entretiennent des relations très étroites basées sur une histoire commune et des affinités politiques et culturelles. Les services financiers et le tourisme (auquel sont souvent couplés des services aux particuliers) constituent l'assise de leurs économies, même si des signes de diversification économique peuvent être observés. Tous ces États sont des démocraties parlementaires et sont membres des Nations Unies (ONU), du Conseil de l'Europe et de l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE).

Il existe toutefois des **différences** géographiques et démographiques importantes entre eux.

- L'Andorre possède le territoire le plus vaste (468 km²) et aussi la population la plus nombreuse (environ 78 100 habitants). Elle est située à l'écart des grandes métropoles et est reliée aux pays limitrophes, à savoir l'Espagne et la France, uniquement par deux routes principales.
- Monaco a pour seul pays limitrophe la France et compte environ 36 300 habitants. Son territoire s'étend sur 1,95 km², ce qui en fait l'État le plus petit au monde après l'État de la Cité du Vatican.

⁴ «Relations entre l'UE et la Principauté d'Andorre, la République de Saint-Marin et la Principauté de Monaco» - Rapport de la présidence au Conseil du 14 juin 2011, document du Conseil 11466/11, point 14.

⁵ L'analyse exposée dans la présente communication est basée sur des échanges de vues informels avec les trois pays de petite dimension territoriale au niveau des groupes de travail.

⁶ Monaco dispose toutefois d'un port ouvert sur la mer Méditerranée.

- Saint-Marin est situé au sommet d'une montagne et est enclavé en Italie. La superficie de son territoire s'élève à 61,2 km² et sa population à 32 300 habitants.

Ces États diffèrent aussi par leurs langues officielles et leurs systèmes constitutionnels, juridiques et politiques.

- L'Andorre est une co-principauté, dont les Co-Princes sont le président français et l'évêque d'Urgell (Espagne).
- Monaco est une monarchie constitutionnelle et est étroitement intégrée à la France en vertu de nombreux traités bilatéraux.
- Saint-Marin est une République étroitement liée à l'Italie.

2. LES RELATIONS FRAGMENTÉES DE L'UE AVEC LES PAYS DE PETITE DIMENSION TERRITORIALE

2.1. Éléments communs

Dans l'ensemble, l'UE entretient de **très bonnes relations** avec les pays de petite dimension territoriale. Elle est de loin leur partenaire le plus important en matière d'échanges et d'investissements. Les pays de petite dimension territoriale ne participent pas à un dialogue politique à haut niveau avec l'UE, mais leurs missions diplomatiques sont accréditées auprès de l'UE au niveau des ambassadeurs et les hauts représentants de leurs gouvernements se rendent occasionnellement à Bruxelles pour participer à des réunions avec leurs homologues de l'UE⁷. Aucune délégation de l'UE n'est toutefois accréditée auprès d'un de ces pays de petite dimension territoriale⁸. L'UE est représentée dans chacun de ces pays par l'un de ses États membres⁹.

En ce qui concerne le **cadre juridique** établi avec ces pays, les échanges bilatéraux de marchandises entre l'UE et les trois pays de petite dimension territoriale sont régis par des accords d'union douanière: Monaco est partie à un tel accord avec la France et est inclus dans le territoire douanier de l'UE, tandis que Saint-Marin et l'Andorre ont chacun conclu un accord d'union douanière avec l'UE. De plus, il existe des accords monétaires et des accords dans le domaine de la fiscalité de l'épargne entre l'UE et chacun des trois pays de petite dimension territoriale. En outre, la Commission a proposé de négocier avec eux des accords concernant la lutte contre la fraude et l'échange d'informations en matière fiscale¹⁰.

⁷ Par exemple, les ministres des affaires étrangères de l'Andorre et de Saint-Marin se sont respectivement rendus à Bruxelles en janvier 2012 et en juillet 2012.

⁸ Par comparaison, la délégation de l'UE à Berne est accréditée auprès du Liechtenstein, qui est un pays limitrophe.

⁹ En Andorre et à Monaco, cette représentation est assurée par périodes alternantes de six mois. L'Italie représente l'UE à Saint-Marin, puisqu'elle est le seul État membre de l'UE disposant d'une ambassade dans cet État.

¹⁰ Communication de la Commission du 27 juin 2012 sur les moyens concrets de renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, y compris en ce qui concerne les pays tiers [COM(2012) 351 final].

2.1.1. Accords monétaires

L'UE a désormais conclu des **accords monétaires**¹¹ avec chacun des pays de petite dimension territoriale, qui autorisent ces derniers à utiliser l'euro comme monnaie légale et à frapper des pièces de monnaie en euros à concurrence d'un plafond déterminé. En contrepartie, les pays de petite dimension territoriale se sont engagés à intégrer progressivement dans leur droit interne les éléments pertinents de l'acquis de l'UE¹², à savoir: les billets de banque et les pièces de monnaie en euros, la législation en matière bancaire et financière, la prévention du blanchiment d'argent, la fraude et la contrefaçon, ainsi que l'échange de données statistiques. Les pays de petite dimension territoriale ont reconnu la compétence exclusive de la Cour de justice de l'UE pour le règlement de tout litige entre les parties qui porterait sur les accords.

2.1.2. Accords dans le domaine de la fiscalité de l'épargne

L'UE a conclu avec les trois pays de petite dimension territoriale des **accords dans le domaine de la fiscalité de l'épargne**¹³, qui prévoient des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts¹⁴. Dans ce cadre, les revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts effectués dans ces États en faveur de personnes physiques ayant la qualité de bénéficiaires effectifs et résidant dans un État membre de l'Union européenne doivent faire l'objet d'une retenue à la source appliquée par les agents payeurs établis sur le territoire de ces États, la majeure partie de la recette générée par cette retenue étant ensuite transférée à l'État membre dans lequel la personne physique intéressée a sa résidence.

Les consultations qui ont eu lieu en 2009 avec les autorités compétentes de l'Andorre, de Monaco et de Saint-Marin ont confirmé que ces pays étaient disposés à **modifier leurs accords** avec l'UE conformément aux résultats de l'exercice de révision de la directive en matière d'épargne. Lorsqu'un mandat de négociation aura été adopté par le Conseil, les négociations officielles en vue d'actualiser les accords débiteront.

2.1.3. Lutte contre la fraude et échange d'informations en matière fiscale

À la suite d'une recommandation de la Commission, le Conseil a autorisé celle-ci à négocier des **accords concernant la lutte contre la fraude et l'échange d'informations en matière fiscale**¹⁵ avec l'Andorre, Monaco et Saint-Marin, sur la base de l'expérience acquise dans le cadre de négociations du même type menées avec le Liechtenstein et en tenant compte de

¹¹ Accord monétaire entre l'Union européenne et la Principauté d'Andorre (JO C 369 du 17.12.2011, p. 1); Accord monétaire entre l'Union européenne et la Principauté de Monaco (JO C 310 du 13.10.2012, p. 1); Accord monétaire entre l'Union européenne et la République de Saint-Marin (JO C 121 du 26.4.2012, p. 5).

¹² Conformément à ce qui est indiqué dans l'annexe de chacun des accords.

¹³ Accord entre la Communauté européenne et la Principauté d'Andorre prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus d'épargne sous forme de paiements d'intérêts (JO L 359 du 4.12.2004, p. 33); accord entre la Communauté européenne et la Principauté de Monaco prévoyant des mesures équivalentes à celles que porte la directive 2003/48/CE du Conseil (JO L 19 du 21.1.2005, p. 55); accord entre la Communauté européenne et la République de Saint-Marin prévoyant des mesures équivalentes à celles prévues dans la directive 2003/48/CE du Conseil en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts. Mémoire d'entente (JO L 381 du 28.12.2004, p. 33).

¹⁴ JO L 157 du 26.6.2003, p. 38.

¹⁵ Conseil «Affaires économiques et financières» du 19 janvier 2010 (document du Conseil n° 5400/10).

l'évolution de la situation internationale dans ce domaine. La Commission envisage des accords à deux volets, qui prévoiraient non seulement des mesures de lutte contre la fraude, mais aussi une coopération administrative générale dans le domaine de la fiscalité.

2.2. Andorre

2.2.1. Union douanière

L'UE a conclu avec l'Andorre un accord établissant une **union douanière**¹⁶ pour les produits industriels. Cet accord prévoit que les produits agricoles andorrans entrant sur le territoire de l'UE sont exonérés de droits de douanes; par contre l'Andorre est autorisée à percevoir des droits de douane sur les importations de produits agricoles en provenance de l'UE. Il fonctionne bien et un **protocole** qui l'étend aux mesures douanières de sécurité a été signé en 2011.

En outre, un **accord de coopération**¹⁷ établit un cadre de coopération dans un certain nombre de domaines, notamment la politique régionale dans les Pyrénées. En 1997 l'UE et l'Andorre ont signé un **protocole sur les questions vétérinaires** en vue de maintenir les courants traditionnels d'échanges d'animaux vivants et de produits d'animaux tout en garantissant le respect des règles de l'UE¹⁸. En conséquence, l'Andorre a intégré dans son système juridique la législation générale sur les denrées alimentaires et l'hygiène alimentaire et les actes-cadres législatifs sur la lutte contre les maladies animales qui figurent dans l'acquis.

2.2.2. Schengen

L'Andorre ne fait pas partie de l'espace Schengen. Des **contrôles aux frontières** sont effectués le long des frontières entre l'Andorre et les pays limitrophes, à savoir la France et l'Espagne. L'Andorre coordonne cependant ses exigences en matière de visas avec l'espace Schengen et reconnaît les visas Schengen. Selon une approche pragmatique adoptée par les États membres Schengen, les ressortissants andorrans peuvent se présenter aux guichets destinés aux ressortissants des États membres de l'UE et de l'AELE en vue de se soumettre aux contrôles des passeports aux frontières extérieures de l'UE.

2.2.3. Relations bilatérales avec les pays limitrophes

L'Andorre entretient des relations privilégiées avec la **France** et l'**Espagne**, ainsi qu'avec le **Portugal**, par des accords conclus dans plusieurs domaines, tels que la libre circulation des personnes, l'enseignement ainsi que la justice et les affaires intérieures.

2.2.4. Politique européenne de l'Andorre

L'Andorre s'est montrée **très attachée** à améliorer son intégration dans l'UE et **s'est résolument engagée** sur cette voie.

¹⁶ Accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la Principauté d'Andorre du 28 juin 1990 (JO L 374 du 31.12.1990, p. 16); l'accord est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1991.

¹⁷ Accord de coopération entre la Communauté européenne et la Principauté d'Andorre (JO L 135 du 28.5.2005, p. 14).

¹⁸ Protocole sur les questions vétérinaires complémentaire à l'accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté économique européenne et la principauté d'Andorre, JO L 148 du 6.6.1997, p. 16.

En 2010, le gouvernement andorran a élaboré un document informel dans lequel il annonçait son souhait de renforcer la coopération. En 2011 l'Andorre a soumis un mémorandum à l'UE, dans lequel elle énumère les domaines où elle considère qu'il existe des obstacles à l'accès au marché intérieur. En juin 2012, l'Andorre a adopté une loi modificative visant à ouvrir davantage son économie aux investissements.

L'Andorre **cherche à approfondir ses relations avec l'UE** en négociant un nouvel accord qui prenne en compte le fait qu'elle est enclavée dans l'UE, ainsi que ses particularités, la possibilité d'appliquer des périodes de transition dans certains domaines, y compris la libre circulation des personnes, et la participation de l'Andorre aux programmes et aux organismes de l'UE.

2.3. Monaco

2.3.1. Inclus dans le territoire douanier de l'UE

Monaco est partie à une convention douanière avec la France et est de ce fait inclus dans le **territoire douanier de l'UE**¹⁹.

En outre, Monaco et l'UE ont conclu un **accord sur l'application de certains actes communautaires** au territoire de la Principauté de Monaco²⁰. Cet accord vise à faciliter la vente de médicaments à usage humain et vétérinaire, de produits cosmétiques et de dispositifs médicaux monégasques sur le marché de l'UE. Il prévoit la mise en œuvre sur le territoire de Monaco des éléments pertinents de l'acquis dans ce domaine.

2.3.2. Schengen

Monaco n'est pas partie à la convention de Schengen. Cependant, en vertu de deux accords bilatéraux conclus avec la France²¹, son territoire est englobé dans les frontières extérieures de l'espace Schengen; par conséquent, les ressortissants de l'UE et de Monaco peuvent circuler librement sans visa sur l'ensemble du territoire Schengen, y compris sur le territoire monégasque. Ces accords prévoient les dispositifs de sécurité nécessaires et instituent des contrôles aux frontières extérieures de Monaco, qui sont effectués par les autorités françaises aux points de passage frontaliers autorisés pour le franchissement des frontières extérieures, à savoir «Monaco-Héliport» et «Monaco-Port». En outre, les titres de séjour monégasques sont considérés comme équivalents aux visas Schengen.

2.3.3. Relations bilatérales avec les pays limitrophes

Monaco a conclu un certain nombre d'**accords économiques avec la France**, qui, dans certains cas, ont pour effet que Monaco adopte et applique les mêmes règles que les États membres de l'UE. Par exemple, lorsque la France adopte un acte législatif transposant des directives de l'UE dans des domaines faisant l'objet d'accords bilatéraux avec Monaco, la

¹⁹ Article 3, paragraphe 2, du règlement (CEE) n° 2913/92 du Conseil du 12 octobre 1992 établissant le code des douanes communautaire (JO L 302 du 19.10.1992, p. 1).

²⁰ Accord entre la Communauté européenne et la Principauté de Monaco sur l'application de certains actes communautaires au territoire de la Principauté de Monaco (JO L 332 du 19.12.2003, p. 42).

²¹ Deux accords entre Monaco et la France sous forme d'échange de lettres, signés le 15 décembre 1997, ont adapté le titre de la Convention de voisinage du 18 mai 1963 concernant l'entrée, le séjour et l'établissement des étrangers à Monaco aux dispositions de la Convention d'application de l'Accord de Schengen.

Principauté applique directement l'acte législatif français dans ces domaines. Cela ne procure toutefois pas à Monaco un accès automatique au marché intérieur de l'UE dans lesdits domaines, faute d'accord avec l'UE. De plus, il n'existe pas de dispositif permettant à l'UE de contrôler la mise en œuvre ou de poursuivre d'éventuelles infractions.

2.3.4. *Politique européenne de Monaco*

Monaco a manifesté son intérêt à obtenir un **accès plus large au marché intérieur de l'UE** dans des domaines déterminés, y compris pour ce qui est de la libre circulation des personnes et des marchandises.

En 2011 Monaco a soumis un mémorandum à l'UE sur ce sujet, dans lequel il énumère les domaines où il considère qu'il existe des obstacles à l'accès au marché intérieur.

Monaco est disposé à continuer à examiner la possibilité de conclure un accord global avec l'UE sur l'accès au marché intérieur. Tout accord devrait prendre en compte le lien étroit qui unit Monaco à la France ainsi que ses particularités politique et géographique.

2.4. **Saint-Marin**

2.4.1. *Union douanière*

L'UE et Saint-Marin ont conclu un **accord de coopération et d'union douanière**²² qui établit une union douanière recouvrant tous les chapitres du Système harmonisé, y compris les produits agricoles²³. Cet accord prévoit en outre des mesures de non-discrimination en ce qui concerne les conditions d'emploi et une coopération dans divers domaines, tels que la protection de l'environnement, le tourisme et la culture.

2.4.2. *Schengen*

Saint-Marin ne fait pas partie de l'espace Schengen, mais il **n'existe pas de contrôles aux frontières** avec l'Italie. Saint-Marin n'est pas associé à la mise en œuvre d'autres éléments de l'acquis de Schengen, tels que la coopération policière et judiciaire.

2.4.3. *Relations bilatérales avec les pays limitrophes*

Saint-Marin a conclu plusieurs accords bilatéraux avec l'Italie, dont un sur la libre circulation des personnes²⁴, qui autorise les ressortissants de Saint-Marin à travailler et séjourner en Italie.

2.4.4. *Politique européenne de Saint-Marin*

Saint-Marin s'est montré **très attaché** à améliorer son intégration dans l'UE et **s'est résolument engagé** sur cette voie²⁵.

²² Accord de coopération et d'union douanière entre la Communauté économique européenne et la République de Saint-Marin (JO L 84 du 28.3.2002, p. 43). L'accord a été signé le 16 décembre 1991 et est entré en vigueur le 1^{er} avril 2002; il a été complété en mars 2010 par une décision «Omnibus» adoptée par le comité de coopération UE - Saint-Marin, qui porte sur des mesures douanières et les domaines vétérinaire et phytosanitaire (JO L 156 du 23.6.2010, p. 13).

²³ Les chapitres 1 à 24 du Système harmonisé.

²⁴ Convention d'amitié et de bon voisinage du 31 mars 1939 (loi n° 1320 du 6 juin 1939).

En 2011 Saint-Marin a soumis un mémorandum à l'UE, dans lequel ce pays énumère les domaines où il considère qu'il existe des obstacles à l'accès au marché intérieur.

Saint-Marin a indiqué être disposé à examiner les différentes options d'intégration plus poussée à l'UE. Saint-Marin **cherche à approfondir ses relations avec l'UE** en négociant un nouvel accord qui prenne en compte le fait qu'il est enclavé dans l'UE, ainsi que ses particularités.

3. OBSTACLES À L'ACCÈS AU MARCHÉ INTÉRIEUR

Les citoyens et les entreprises des trois pays de petite dimension territoriale ont un **accès restreint** au marché intérieur de l'UE (pour plus de détails, voir le document de travail des services de la Commission qui accompagne la présente communication, ci-après le «document de travail»). Les domaines qui posent le plus de problèmes sont la libre circulation des personnes et des services, ainsi que la liberté d'établissement. Les produits originaires des pays de petite dimension territoriale rencontrent également des obstacles à leur libre circulation, dans la mesure où les normes et les règles de l'UE peuvent empêcher leur vente sur le marché de l'UE. Les citoyens et entreprises de l'UE tireraient également profit d'une plus grande intégration des pays de petite dimension territoriale. Par exemple, les citoyens de l'UE doivent actuellement solliciter un permis pour travailler et/ou séjourner dans les pays de petite dimension territoriale.

3.1. Libre circulation des personnes

Les pays de petite dimension territoriale entretiennent d'étroites relations de proximité avec leurs voisins respectifs. Au cours de l'histoire, des flux de personnes et de marchandises ont pris naissance sur leur territoire ou l'ont traversé. Cependant, bien que les pays de petite dimension territoriale soient parties à des accords de libre circulation des personnes avec les pays limitrophes, il n'existe pas d'accord équivalent avec l'UE qui autoriserait leurs ressortissants à circuler librement dans l'UE. Cela empêche souvent leurs citoyens d'y travailler, d'y suivre des études, d'y créer une entreprise ou d'y investir.

Un titre de séjour est requis pour des séjours d'une durée supérieure à trois mois. Ce titre est octroyé selon des critères stricts, tels que la possession de ressources économiques suffisantes et le fait de disposer d'un logement. Actuellement les conditions d'obtention d'un titre de séjour varient d'un État membre à l'autre et dépendent également du type d'emploi²⁵. La complexité des procédures de délivrance des titres de séjour est perçue comme un obstacle à l'exercice d'une activité professionnelle dans les États membres de l'UE. Il est difficile d'obtenir des entreprises des déclarations préalables d'emploi, qui sont pourtant nécessaires pour solliciter un titre de séjour. S'agissant des droits des travailleurs, les accords avec

²⁵ Il existe un débat très animé sur l'adhésion à l'UE au sein même de la République de Saint-Marin. Une initiative en vue de la tenue d'un référendum sur la question de savoir si le gouvernement devait présenter une candidature à l'adhésion à l'UE a été lancée en 2010. La cour constitutionnelle de Saint-Marin a récemment jugé que ce référendum pouvait être tenu mais la date à laquelle il aura lieu est encore incertaine.

²⁶ L'immigration est une compétence partagée entre l'UE et ses États membres. L'admission des ressortissants de pays tiers est décidée au niveau national tandis que certains droits et conditions ont été harmonisés au niveau de l'UE.

l'Andorre et Saint-Marin ne prévoient que des mesures interdisant la discrimination portant sur les conditions d'emploi²⁷.

En plus des obligations de détention d'un titre de séjour et d'un permis de travail, les pays de petite dimension territoriale ont mis en avant un certain nombre d'autres problèmes dans le domaine de la libre circulation des personnes, en particulier le fait de ne pas jouir d'un certain nombre de droits conférés aux citoyens de l'UE, et plus précisément²⁸:

- le droit de demeurer dans l'UE au terme d'une activité économique;
- le droit de séjour et d'exercice d'une activité économique pour les membres de la famille;
- la libre circulation des personnes à des fins d'études et de recherche²⁹;
- les possibilités d'accès aux programmes de l'UE, y compris en ce qui concerne le financement de la recherche et les échanges d'étudiants³⁰;
- la coordination dans le domaine de la sécurité sociale³¹ et la reconnaissance mutuelle des qualifications professionnelles³².

3.2. Libre prestation de services et liberté d'établissement des entreprises

Les pays de petite dimension territoriale rencontrent des **obstacles importants** dans le domaine de la libre circulation des services et de la liberté d'établissement. Ces libertés ne sont garanties dans aucun des accords conclus avec l'UE. En particulier, les entreprises établies dans les pays de petite dimension territoriale n'ont pas le droit de fournir directement des services dans l'Union.

Il n'existe aucune restriction à la création d'une filiale dans un État membre de l'UE par des entreprises des pays de petite dimension territoriale qui souhaitent développer une activité économique ou effectuer des investissements dans l'Union. En revanche, l'établissement d'une

²⁷ Article 5 de l'accord de coopération avec l'Andorre et article 20 de l'accord de coopération et d'union douanière avec Saint-Marin.

²⁸ Ces droits sont conférés, sauf indication contraire, par la directive 2004/38/CE du Parlement européen et du Conseil, du 29 avril 2004, relative au droit des citoyens de l'Union et des membres de leurs familles de circuler et de séjourner librement sur le territoire des États membres (JO L 158 du 30.4.2004, p. 77).

²⁹ Sous les conditions visées à l'article 7 de la directive 2004/38/CE.

³⁰ Article 18 du TFUE.

³¹ Au sein de l'UE, l'acte législatif pertinent est le règlement (CE) n° 883/2004 sur la coordination des systèmes de sécurité sociale. Les systèmes de sécurité sociale des trois pays ne sont pas coordonnés avec les systèmes de sécurité sociale des États membres; cependant, le cas échéant, les ressortissants des trois États peuvent bénéficier d'une coordination entre les législations des États membres [Règlement (UE) n° 1231/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 visant à étendre le règlement (CE) n° 883/2004 et le règlement (CE) n° 987/2009 aux ressortissants de pays tiers qui ne sont pas déjà couverts par ces règlements uniquement en raison de leur nationalité (JO L 344 du 29.12.2010, p. 1)].

³² Au sein de l'UE, la directive 2005/36/CE du Parlement européen et du Conseil du 7 septembre 2005 relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles (JO L 255 du 30.9.2005, p. 22) confère aux personnes ayant acquis leurs qualifications professionnelles dans un État membre, le droit d'accéder à la même profession et d'exercer cette profession dans un autre État membre avec les mêmes droits que les nationaux.

succursale dans l'Union peut faire l'objet de certaines restrictions. De fait, il n'existe aucun droit d'établissement pour les personnes morales (pas plus qu'il n'en existe pour les personnes physiques) des pays tiers.

Une fois qu'elle est **établie** comme filiale dans un État membre, l'entité concernée est libre de fournir des services dans tous les autres États membres, dans le respect de la législation de l'UE et de la législation nationale, sans aucune discrimination³³. Cependant, pour les entreprises basées dans les pays de petite dimension territoriale, l'établissement dans l'UE peut entraîner une augmentation des coûts en raison de la nécessité d'assurer une présence économique et des procédures administratives qui y sont liées. Une présence dans l'UE peut également être requise pour satisfaire aux exigences de la législation de l'UE dans le domaine de la protection des consommateurs (par exemple, un service après-vente basé dans l'UE). Ces contraintes peuvent plus particulièrement dissuader les petites entreprises et les micro-entreprises de développer des activités économiques dans l'UE³⁴.

3.3. Libre circulation des marchandises

Les échanges bilatéraux de marchandises entre l'UE et les trois pays de petite dimension territoriale sont facilités par des accords d'union douanière: Monaco est partie à une convention douanière avec la France et fait partie du territoire douanier de l'UE, tandis que Saint-Marin et l'Andorre ont chacun conclu un accord d'union douanière avec l'UE. Les pays de petite dimension territoriale rencontrent néanmoins des obstacles à l'accès au marché sous la forme d'entraves techniques aux échanges. Pour pouvoir être mis sur le marché de l'UE, les produits de ces pays doivent satisfaire aux **normes et règles** du marché intérieur de l'UE, telles que celles qui ont trait à la sécurité des produits et à la protection des consommateurs.

Les entreprises basées dans les pays de petite dimension territoriale peuvent rencontrer des obstacles à la vente de leurs produits dans l'UE, même si le pays de petite dimension territoriale dans lequel l'entreprise a son établissement principal a transposé unilatéralement les éléments pertinents de l'acquis – dans la plupart des cas, la conclusion d'un accord avec l'UE reste nécessaire, notamment pour confirmer que l'acte législatif et sa mise en œuvre sont conformes aux normes de l'UE. Qui plus est, même lorsqu'un pays de petite dimension territoriale a conclu un accord avec l'UE, celui-ci doit être actualisé afin de rester en phase avec l'évolution de la législation de l'UE.

Du fait que l'Andorre et Saint-Marin sont des pays tiers, les **procédures douanières ordinaires**, y compris le dépôt d'une déclaration, s'appliquent. Ces formalités causent parfois des retards.

³³ Même si, tout comme pour les ressortissants et les entreprises de l'UE, cette liberté peut être subordonnée à certaines garanties, telles que l'inscription *pro forma* auprès d'un organisme professionnel, selon le type de services.

³⁴ S'agissant des personnes physiques, les ressortissants des pays de petite dimension territoriale doivent obtenir un titre de séjour et un permis de travail (que ce soit en tant que salarié ou pour l'exercice d'une activité non salariée) dans un État membre de l'UE (voir la partie sur la libre circulation des personnes). En pratique la législation en matière d'immigration constitue dès lors une entrave à la prestation de services par des entreprises ou des personnes établies dans les pays de petite dimension territoriale.

4. DÉFENSE ET PROMOTION DES INTÉRÊTS DE L'UE

Le point précédent a mis en lumière les difficultés d'accès au marché intérieur de l'UE rencontrées par les citoyens et les entreprises des trois pays de petite dimension territoriale. Si à bien des égards les intérêts de ces pays et ceux de l'UE coïncident et si les deux parties ont tout à gagner d'une coopération mutuelle, il existe toutefois un certain nombre de domaines dans lesquels l'UE est confrontée à des problèmes qui doivent être traités dans le cadre de la relation.

4.1. Accroître les possibilités économiques et les possibilités d'emploi pour les citoyens et les entreprises de l'UE

Le Conseil européen a récemment souligné les «fortes tensions» qui constituent un frein à la reprise économique dans toute l'Europe, parmi lesquelles figurent la crise liée à la dette souveraine, la faiblesse du secteur financier et la faible croissance persistante³⁵. En réaction à cela, il a adopté un «**Pacte pour la croissance et l'emploi**», qui englobe les actions que les États membres et l'Union européenne doivent mener pour relancer la croissance, l'investissement et l'emploi. En particulier, le Pacte souligne la nécessité de mobiliser à cette fin l'ensemble des moyens, instruments et politiques à «tous les niveaux de gouvernance» dans l'Union européenne³⁶. En octobre 2012 le Conseil européen a préconisé que des mesures déterminées et axées sur l'obtention de résultats soient appliquées sans tarder afin de garantir la mise en œuvre intégrale et rapide du Pacte³⁷.

Avec une population cumulée d'environ 150 000 personnes et des PIB par habitant moyens élevés, les pays de petite dimension territoriale apportent une **contribution** considérable à **l'économie** dans leurs régions respectives et au-delà. Par exemple, l'Andorre est une des principales destinations des touristes dans les Pyrénées, y compris ceux qui viennent y faire des achats, et attire environ 8 millions de visiteurs par an; de même, Saint-Marin est une destination touristique très prisée en Italie, puisqu'il reçoit plus de deux millions de visiteurs par an. Monaco est un des principaux pourvoyeurs d'emplois de la région, puisque 45 000 travailleurs transfrontaliers viennent y travailler chaque jour depuis la France, qui est un pays limitrophe, et l'Italie, qui est située à proximité.

Cependant, les citoyens de l'UE qui souhaitent travailler dans ces pays comme salariés ou s'y établir comme travailleurs indépendants continuent à rencontrer des obstacles considérables, qui prennent essentiellement la forme d'une obligation de détention d'un permis de travail et d'un titre de séjour. En outre, les pays de petite dimension territoriale soumettent les investissements étrangers à des restrictions. Les citoyens et les entreprises de l'UE auraient tout à gagner à supprimer ces restrictions.

Les trois pays ont tous un secteur des services financiers très développé et sont tous une source d'investissements dans l'UE: pris ensemble, l'Andorre, Monaco et Saint-Marin sont le siège d'environ cinquante banques, qui gèrent plus de 100 milliards d'euros d'avoirs pour le compte de leurs clients. De plus, ces pays se sont efforcés de **diversifier** de plus en plus **leur**

³⁵ Conclusions du Conseil européen du 29 juin 2012 (doc. EUCO 76/12)

³⁶ La politique fiscale occupe également une place importante dans le Pacte: «Un accord doit intervenir rapidement sur les directives de négociation visant la conclusion d'accords sur la fiscalité de l'épargne avec des pays tiers». Les pays de petite dimension territoriale appartiennent à cette catégorie de pays.

³⁷ Conclusions du Conseil européen du 19 octobre 2012 (doc. EUCO 156/12).

économie et de promouvoir les secteurs à haute valeur ajoutée³⁸. Les obstacles à l'accès au marché intérieur de l'UE que ces pays rencontrent donnent toutefois à penser qu'ils recèlent un **potentiel inexploité** en tant que moteurs de croissance, d'investissement, d'innovation et d'emploi, dont l'UE pourrait tirer profit.

L'**abolition des entraves** aux échanges et aux activités économiques qui existent entre l'UE et les pays de petite dimension territoriale pourrait contribuer, entre autres, à la réalisation des objectifs de la stratégie «Europe 2020»³⁹ et du Pacte pour la croissance et l'emploi dans les régions de l'UE limitrophes. Cela s'inscrirait également dans la ligne de la politique commerciale de l'UE, telle qu'elle a été définie dans la communication de la Commission de 2010 intitulée «Commerce, croissance et affaires mondiales». De plus, il a été clairement démontré que l'élargissement du marché intérieur **renforce la croissance économique** de tous ceux qui en font partie. La suppression des éléments qui entravent les échanges de l'UE avec les pays de petite dimension territoriale pourrait elle aussi contribuer à dynamiser la croissance économique sur le marché intérieur.

4.2. Créer des avantages mutuels en établissant des conditions identiques

Des normes et des règles communes, assorties d'une politique très complète en matière d'application et de gouvernance, constituent l'ossature du marché intérieur de l'UE. En principe, tant l'UE que les pays de petite dimension territoriale devraient tirer profit de l'extension à ces derniers du volet de l'acquis relatif au marché intérieur de l'UE, dans la mesure où cela créerait des conditions identiques à la fois pour les entreprises et les personnes. Il est dans l'intérêt de l'UE d'encourager les États limitrophes à adopter un cadre juridique compatible avec le sien. À cet égard, on ne saurait sous-estimer l'importance que revêtent la **transposition et l'application correctes** de l'acquis, qui constituent un préalable au bon fonctionnement du marché intérieur. Un cadre juridique commun permettrait de mieux faire face aux défis communs, qui vont de la protection des consommateurs aux problèmes environnementaux.

4.3. Coopérer à la réalisation des objectifs communs

Il existe un potentiel d'amélioration de la coopération avec les pays de petite dimension territoriale en ce qui concerne le soutien à la réalisation d'un large éventail d'objectifs communs dans les domaines de la politique, de l'économie, de l'environnement et de la culture (pour plus de détails, voir le document de travail). En matière de **politique régionale**, l'accord de coopération UE-Andorre a facilité la coopération entre l'Espagne, la France et l'Andorre dans le cadre du programme opérationnel de coopération transfrontalière dans les Pyrénées mené au titre de la politique régionale de l'UE⁴⁰. Cette coopération peut encore être renforcée, ce qui pourrait procurer des avantages aux populations vivant dans cette région.

Les deux parties ont beaucoup à gagner à coopérer sur des questions d'intérêt mutuel, telles que la **transparence et l'échange d'informations** dans les domaines de la fiscalité et de la lutte contre la criminalité, y compris la fraude fiscale⁴¹, l'évasion fiscale et le blanchiment

³⁸ Ainsi, Saint-Marin et Monaco sont tous deux des pays producteurs de produits cosmétiques; l'Andorre et Monaco accueillent un grand nombre de fabricants d'implants dentaires.

³⁹ Communication de la Commission du 3 mars 2010 intitulée «EUROPE 2020 – Une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive», COM(2010) 2020 final.

⁴⁰ Budget 2007-2013: 168 millions d'euros.

⁴¹ Communication de la Commission du 27 juin 2012 sur les moyens concrets de renforcer la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales, y compris en ce qui concerne les pays tiers [COM(2012)351 final].

d'argent. Il importe de protéger l'économie licite contre les infiltrations par les réseaux criminels et la corruption et, par conséquent, de prendre des mesures énergiques pour développer un système efficace de repérage, de gel et de confiscation des avoirs d'origine criminelle. Une coopération policière et judiciaire facilitant la **confiscation des avoirs** entravera les activités criminelles et exercera un effet dissuasif sur ceux qui exercent de telles activités, en apportant la preuve que le crime ne paye pas.

Dans le domaine de la protection de l'environnement, une coopération plus étroite entre l'UE et les pays de petite dimension territoriale pourrait procurer des avantages concrets. Par exemple, Monaco a pris des initiatives à l'échelle internationale pour préserver les écosystèmes marins et la biodiversité, et déploie des activités liées à des questions marines qui présentent un intérêt pour l'UE. Il serait utile d'examiner s'il y a lieu d'organiser plus régulièrement des consultations dans ce domaine.

S'agissant de la **politique étrangère et de sécurité**, s'il n'existe aucun accord avec les pays de petite dimension territoriale en ce qui concerne leur alignement sur les positions et déclarations de l'UE, ces pays s'alignent néanmoins de leur propre chef au cas par cas. De plus, des contacts existent entre plusieurs délégations de l'UE auprès des organisations internationales et les pays de petite dimension territoriale. Au siège des Nations Unies à New York, la délégation de l'UE se réunit mensuellement avec les représentants des pays de petite dimension territoriale, qui font partie du groupe des «amis de l'UE». La coopération dans ce domaine pourrait être approfondie. Les pays de petite dimension territoriale ont émis un signe positif à cet égard en votant pour l'adoption de la proposition de résolution de l'assemblée générale de l'ONU sur le statut d'observateur privilégié soumise par l'UE en 2010. Un accord avec les pays de petite dimension territoriale pourrait prévoir une coopération et un échange d'informations plus systématiques au sein des grandes organisations internationales. La présidence andorrane du Comité des ministres du Conseil de l'Europe (du 9 novembre 2012 au 16 mai 2013) pourrait constituer une première occasion d'étudier les différentes façons d'améliorer la coopération entre l'UE et les pays de petite dimension territoriale pour ce qui est de la défense et de la consolidation de la démocratie et des droits de l'homme en Europe.

5. OPTIONS D'INTÉGRATION PLUS POUSSÉES

Comme exposé ci-dessus, il est à la fois possible et souhaitable de tendre vers un plus haut degré d'intégration des pays de petite dimension territoriale au marché intérieur.

Une intégration plus poussée permettrait d'atteindre le degré maximal de liberté de circulation des citoyens et des entreprises entre les pays de petite dimension territoriale et l'UE, notamment au moyen d'un cadre juridique plus clair et plus sûr. Cela contribuerait à consolider les **bases appropriées de la croissance économique** et de la création d'emplois dans certaines régions de l'UE ainsi que dans les pays de petite dimension territoriale. Cela s'applique plus particulièrement aux régions de l'UE limitrophes, dans lesquelles les pays de petite dimension territoriale emploient déjà des milliers de citoyens de l'UE, y compris des travailleurs transfrontaliers. Cette dynamique pourrait se voir renforcée par un accès plus large au marché intérieur. En outre, cette stratégie favoriserait la diversification de l'économie de ces pays et l'abandon du secret bancaire et du statut de paradis fiscal. Elle se traduirait par un net accroissement des recettes fiscales dans les caisses des États membres de l'UE et renforcerait le cadre juridique de la lutte contre les activités financières illicites.

En tout état de cause, l'UE devrait tenir compte des **particularités des pays de petite dimension territoriale** dans l'élaboration de ses politiques. Ces pays sont tous implantés au cœur de l'Europe, entretiennent d'étroites relations de proximité avec l'UE et ont noué des liens très étroits avec leurs voisins. Du point de vue de l'UE, il convient dès lors d'étudier les différentes façons de les intégrer d'une manière plus poussée dans le marché intérieur. Les options qui s'offrent à l'UE pour atteindre ces objectifs sont évaluées sous ce point, en parcourant un éventail qui va de l'option la moins ambitieuse à l'option la plus ambitieuse.

5.1. Option n° 1: statu quo

Cette option consisterait à conserver la stratégie actuelle, sans conclure de nouvel accord dans le domaine du marché intérieur. Il résulterait de cette stratégie que l'accès des pays de petite dimension territoriale au marché intérieur resterait très restreint. En conséquence, le choix de cette option pourrait avoir des répercussions sur leurs relations globales avec l'UE. Un tel choix pourrait miner leur volonté de négocier de nouveaux accords dans des domaines qui présentent un intérêt pour l'UE. Non seulement les accords existants n'enlèvent rien à la charge administrative que ces pays doivent supporter et qui est sans commune mesure avec les avantages que lesdits accords procurent à l'UE, mais ils perpétueraient de surcroît l'insécurité juridique pour les citoyens et les opérateurs économiques dans plusieurs domaines.

5.2. Option n° 2: stratégie sectorielle

Cette option consisterait à négocier des **accords sectoriels** pour un accès à certaines parties du marché intérieur, par exemple dans le domaine de la libre circulation des personnes ou des services. Pour réaliser l'intégration complète des pays de petite dimension territoriale, des accords séparés pourraient être conclus avec chaque pays dans différents domaines d'action, tels que:

- la libre circulation des personnes;
- la liberté d'établissement et la libre circulation des services; (ou éventuellement des personnes et des services à la fois)
- l'union douanière et la libre circulation des marchandises;
- les mesures d'accompagnement, les politiques horizontales et d'autres domaines de coopération.

Il serait nécessaire de compléter ces accords par des dispositions sur des valeurs communes et des institutions conjointes pour asseoir les relations et garantir le bon fonctionnement de ces accords.

Une telle stratégie entraînerait donc l'obligation de négocier et conclure jusqu'à dix-huit accords distincts avec les trois pays (trois par domaine d'action). Elle permettrait d'adapter les dispositions des accords aux besoins particuliers de chaque pays et offrirait une certaine souplesse. En particulier, une stratégie par phases permettrait une intégration progressive des pays de petite dimension territoriale dans des piliers du marché intérieur choisis d'un commun accord.

Cette stratégie comporte néanmoins plusieurs **inconvénients**. Premièrement, il n'est pas dans l'intérêt de l'UE de négocier et de conclure un si grand nombre d'accords, car cela exigerait des efforts de négociation plus importants que dans le cas d'un accord unique.

Deuxièmement, une stratégie basée sur des accords sectoriels destinée à répondre aux préoccupations les plus pressantes des pays de petite dimension territoriale n'apporterait pas de solutions globales aux problèmes qu'ils rencontrent et ne serait guère appropriée pour couvrir les éventuels défis futurs. De plus, si chaque pays de petite dimension territoriale choisissait un accès au marché dans des domaines d'action distincts, des arrangements différents seraient pris pour chaque pays, ce qui créerait un ensemble désordonné d'accords indépendants les uns des autres qu'il serait difficile de gérer. L'expérience que l'UE a acquise dans ses relations avec d'autres partenaires majeurs a montré qu'une stratégie sectorielle comporte un certain nombre d'inconvénients, parmi lesquels figurent un degré de complexité ingérable et l'insécurité juridique⁴².

5.3. Option n° 3: accord-cadre d'association

Un accord-cadre d'association pourrait conférer aux pays de petite dimension territoriale un haut degré d'intégration, y compris un accès partiel ou intégral au marché intérieur, aux mesures d'accompagnement et aux politiques horizontales de l'UE. Il pourrait également prévoir une participation dans d'autres domaines d'action de l'UE. L'accord d'association définirait les valeurs essentielles, les principes et les fondements institutionnels des relations. Il pourrait se présenter sous la forme d'une convention multilatérale unique entre l'UE et les trois pays de petite dimension territoriale, éventuellement en prenant pour modèle l'**Espace économique européen** (EEE). La conclusion d'un traité bilatéral avec chaque pays de petite dimension territoriale est théoriquement envisageable mais non souhaitable, en raison du surcroît de complexité qu'elle entraînerait et du fait que la tendance à la différenciation ne répond à aucune nécessité, comme indiqué au point 5.2 ci-dessus. Un autre avantage que les trois pays de petite dimension territoriale retireraient de cette option serait un cadre réglementaire pour leurs relations mutuelles.

Il faudrait établir un **cadre institutionnel** approprié pour cette option, le cas échéant. Il serait préférable de choisir une solution qui s'appuie sur la crédibilité et l'efficacité de structures existantes, pour autant qu'elle soit faisable. Il serait envisageable de définir des arrangements spéciaux en matière de gouvernance, qui pourraient comprendre, par exemple, des mécanismes de consultation des pays de petite dimension territoriale sur des propositions législatives de l'UE qui présenteraient pour eux un intérêt spécifique [*decision-shaping* (élaboration des décisions)] ainsi que la participation de ces pays aux programmes et aux organismes de l'UE en qualité d'observateurs. Quoi qu'il en soit, pour qu'un accord-cadre d'association soit viable, il faudrait trouver une solution satisfaisante pour faire en sorte que les parties pertinentes de l'acquis soient rendues applicables dans ces pays, que l'acquis soit effectivement mis en œuvre et que son application soit garantie par les pays de petite dimension territoriale ou les autorités mandatées par eux à ces fins, et que, pour ces pays, l'application de l'acquis soit contrôlée et, le cas échéant, garantie⁴³. En somme, si un cadre institutionnel approprié peut être élaboré, il s'agit d'une **option viable** qu'il convient d'examiner de manière plus approfondie.

⁴² Conclusions du Conseil du 14 décembre 2010 sur les relations de l'UE avec les pays de l'AELE.

⁴³ La mission importante qui consiste à contrôler et à garantir que l'acquis est appliqué dans ces pays pourrait être confiée à la Commission et à la Cour de justice de l'Union européenne; les institutions de l'EEE-AELE (Autorité de surveillance AELE et Cour AELE); ou une autorité supranationale équivalente. Il faudrait alors débattre de ces options avec les pays de petite dimension territoriale et en retenir une d'un commun accord avec eux.

5.4. Option n° 4: participation à l'Espace économique européen

Cette option consisterait en une intégration complète au marché intérieur, à l'instar des pays non membres de l'UE qui participent actuellement à l'Espace économique européen (EEE). Cette option comporte **plusieurs avantages**, y compris la facilité et la fiabilité offerte par l'utilisation d'un traité et d'un cadre institutionnel qui a fait ses preuves. Cependant, étant donné que l'accord sur l'Espace économique européen a été conclu par deux espaces commerciaux et économiques déjà constitués (l'UE et l'AELE), il faudrait en principe que les pays de petite dimension territoriale deviennent d'abord membres de l'un ou de l'autre espace avant de pouvoir rejoindre l'EEE⁴⁴.

L'adhésion à l'UE étant envisagée ci-après, il reste à examiner l'adhésion via l'AELE. L'UE devrait discuter avec les membres actuels, à savoir l'Islande, le Liechtenstein, la Norvège et la Suisse, de la possibilité d'élargir l'AELE aux pays de petite dimension territoriale. Cette option aurait aussi pour avantage de donner un nouvel élan au cercle d'appartenance à l'AELE-EEE, lequel serait réduit à deux pays (la Norvège et le Liechtenstein) si l'Islande adhérerait à l'UE. En cas d'élargissement de l'EEE, la nécessité d'adapter les institutions de l'EEE-AELE, entre autres raisons majeures, obligerait à renégocier l'accord EEE. Il faudrait étudier de plus près le dispositif juridique concret si cette option était retenue. En fin de compte, il s'agit d'une **option viable** qu'il convient d'explorer de manière plus approfondie.

5.5. Option n° 5: adhésion à l'UE

Cette option offrirait aux pays de petite dimension territoriale l'accès le plus complet au marché intérieur, aux programmes et aux activités de l'UE. Bien qu'aucun pays de petite dimension territoriale n'ait à ce jour présenté de demande d'adhésion, cette possibilité existe en vertu de l'article 49 du TUE: tout État européen qui respecte les valeurs de l'UE et s'engage à les promouvoir peut demander à devenir membre de l'UE.

Le consensus renouvelé sur l'élargissement exige de prendre en compte la capacité d'intégration de l'UE et de garantir l'efficacité du fonctionnement de ses institutions et de l'élaboration de ses politiques. Une demande d'adhésion serait confrontée aux deux difficultés principales suivantes: premièrement, les institutions de l'UE, telles qu'elles se présentent aujourd'hui, ne permettent pas l'adhésion de pays d'une si petite dimension territoriale. Pour pouvoir garantir une représentation démocratique appropriée de tous les citoyens et le fonctionnement des institutions y compris après l'adhésion de pays dont les populations ne représentent qu'une fraction de celles des plus petits États membres actuels, il faudrait modifier en profondeur les traités européens et la structure organisationnelle de l'UE. Il est improbable que de tels changements soient décidés d'un commun accord dans un bref laps de temps; cela exigerait des négociations importantes au sein de l'UE. Deuxièmement, la capacité administrative limitée des pays de petite dimension territoriale aura une incidence non négligeable sur leur aptitude à mettre en œuvre l'acquis de l'UE et à remplir les obligations qui leur incomberont en qualité de membres de l'UE.

⁴⁴ Article 128 de l'accord EEE.

6. CONCLUSIONS

6.1. Questions horizontales et institutionnelles

En cas d'intégration totale, afin de garantir l'uniformité du marché intérieur et la sécurité juridique pour les opérateurs économiques et les citoyens, tout accord avec les pays de petite dimension territoriale devrait aborder **quatre questions horizontales** ayant trait: i) à l'adaptation dynamique de l'accord à l'évolution de l'acquis, ii) à l'interprétation uniforme des accords, iii) à la surveillance indépendante et à l'exécution des décisions de justice, iv) et au règlement des différends. À cet égard, l'UE pourrait s'appuyer sur l'expérience fructueuse de l'accord EEE en la matière. Tout accord devrait néanmoins prendre en compte les **particularités et l'identité propre** des pays de petite dimension territoriale, conformément à la déclaration ad article 8 du TUE. Pour garantir le respect de ces principes, il pourrait être nécessaire de proposer aux pays de petite dimension territoriale des périodes de transition et/ou des clauses de sauvegarde.

6.2. Recommandations

Il faudrait débattre en profondeur des options présentées dans la présente communication avec les gouvernements andorran, monégasque et saint-marinais, en respectant pleinement leur souveraineté et leur indépendance, si l'UE décidait de continuer à explorer au moins l'une d'entre elles.

En principe, les options trois à cinq couvriraient les problèmes clés rencontrés par les pays de petite dimension territoriale. La première option (*statu quo*) n'apporterait aucune solution et n'est donc pas souhaitable. L'expérience de la stratégie sectorielle acquise par l'UE a clairement montré ses limites. Pour cette raison, et aussi parce qu'elle ne comporterait que des solutions partielles, la deuxième option n'est pas l'option privilégiée, bien qu'elle ne soit pas totalement écartée à ce stade. La cinquième option est envisageable à long terme mais n'est pas retenue ici. Les pays de petite dimension territoriale n'ont pas présenté de demande d'adhésion à l'UE et une adhésion future n'apporterait aucune solution à court et moyen termes.

Par contre, les troisième (**accord-cadre d'association**) et quatrième (**participation à l'EEE**) options sont à même de préserver le bon dosage de flexibilité et de globalité en vue de répondre aux préoccupations des pays de petite dimension territoriale, tout en satisfaisant aux exigences de l'UE. Ce sont donc les options qui sont privilégiées, même si elles appellent une réflexion et un examen plus approfondis, y compris sur leur mise en œuvre éventuelle. S'il s'avérait impossible de progresser dans le cadre de ces options, alors d'autres options, en particulier la deuxième d'entre elles, pourraient être explorées de manière plus approfondie.

* * *