

Bruxelles, le 22.3.2021  
COM(2021) 132 final

2021/0067 (NLE)

Proposition de

## **DÉCISION DU CONSEIL**

**relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité d'association dans sa configuration «Commerce» et du conseil d'association institués par l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, en ce qui concerne un avis favorable sur la feuille de route détaillée approuvée par le gouvernement géorgien pour la mise en œuvre de la législation en matière de marchés publics, et reconnaissant l'achèvement de la première phase visée à l'annexe XVI-B de l'accord d'association**

## **EXPOSÉ DES MOTIFS**

### **1. OBJET DE LA PROPOSITION**

La présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité d'association UE-Géorgie dans sa configuration «Commerce» en lien avec l'adoption envisagée d'une décision rendant un avis favorable sur la feuille de route détaillée approuvée par le gouvernement géorgien pour la mise en œuvre de la législation en matière de marchés publics et reconnaissant l'achèvement de la première phase visée à l'annexe XVI-B de l'accord d'association.

En outre, la présente proposition concerne la décision établissant la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du conseil d'association UE-Géorgie accordant aux parties un accès élargi aux marchés, conformément au titre IV de l'accord d'association.

### **2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION**

#### **2.1. L'accord d'association**

L'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part (ci-après dénommé l'«accord»)<sup>1</sup>, crée une zone de libre-échange approfondi et complet qui vise à établir les conditions d'un renforcement des relations économiques et commerciales. Il s'agit notamment de procéder au rapprochement progressif de la législation dans le domaine des marchés publics. L'accord est entré pleinement en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016.

#### **2.2. Le comité d'association dans sa configuration «Commerce»**

Le comité d'association dans sa configuration «Commerce» a été institué à l'article 408, paragraphe 4, de l'accord et s'acquitte des tâches qui lui sont conférées en vertu du titre IV de l'accord, lequel traite du commerce et des questions liées au commerce.

Conformément à l'article 408, paragraphe 3, le comité d'association est habilité à prendre des décisions dans les cas prévus par cet accord. Ces décisions lient les parties, qui prennent les mesures appropriées pour leur mise en œuvre. Le comité d'association adopte ses décisions d'un commun accord des parties, en tenant compte de leurs procédures internes respectives.

#### **2.3. Le conseil d'association**

Le conseil d'association est institué à l'article 404 de l'accord. Il surveille et contrôle l'application et la mise en œuvre de l'accord et procède périodiquement au réexamen du fonctionnement de celui-ci à la lumière de ses objectifs. Outre la mission de surveillance et de contrôle de l'application et de la mise en œuvre de l'accord, le conseil d'association examine toute question majeure relevant de l'accord ainsi que toute autre question bilatérale ou internationale d'intérêt commun.

En vertu de l'article 406 de l'accord, le conseil d'association dispose du pouvoir de prendre des décisions dans le cadre de l'accord, lesquelles lient les parties. Plus précisément, l'article 419, paragraphe 5, dispose que, si les parties conviennent que des mesures nécessaires relevant du titre IV (Commerce et questions liées au commerce) de l'accord ont été mises en œuvre et sont effectivement appliquées, le conseil d'association décide, en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par les articles 406 et 408 de l'accord, d'ouvrir davantage les marchés, lorsque le titre IV le prévoit.

---

<sup>1</sup> JO L 261 du 30.8.2014, p. 744.

Les décisions du conseil d'association lient les parties, qui prennent les mesures appropriées pour leur mise en œuvre. Le conseil d'association rend ses décisions et recommandations d'un commun accord des parties après l'accomplissement de leurs procédures internes respectives.

#### **2.4. L'acte envisagé du comité d'association dans sa configuration «Commerce»**

L'acte envisagé a pour objectif de rendre un avis favorable sur la récente feuille de route détaillée concernant des réformes dans le domaine des marchés publics, qui a été approuvée par le gouvernement géorgien, ainsi que de reconnaître l'achèvement de la première phase visée à l'annexe XVI-B de l'accord («Calendrier indicatif relatif aux réformes institutionnelles, au rapprochement et à l'accès aux marchés»).

L'annexe XVI-B de l'accord de zone de libre-échange approfondi et complet entre l'Union et la Géorgie prévoit les exigences suivantes pour que la première phase soit achevée:

- mise en œuvre des dispositions de l'article 143, paragraphe 2, et de l'article 144 de l'accord,
- adoption de la stratégie de réforme prévue à l'article 145 de l'accord.

En ce qui concerne la première exigence, l'article 143, paragraphe 2, dispose que la Géorgie désigne en particulier:

- un organe exécutif au niveau de l'administration centrale chargé de garantir l'existence et la mise en œuvre d'une politique cohérente dans tous les domaines liés aux marchés publics. Cet organe a pour mission de faciliter et de coordonner la mise en œuvre du chapitre concerné et de guider les travaux de rapprochement progressif avec l'acquis de l'Union, comme indiqué à l'annexe XVI-B de l'accord;
- un organe indépendant et impartial chargé de réexaminer les décisions prises par les entités ou pouvoirs adjudicateurs lors de la passation de marchés. Dans ce contexte, le terme «indépendant» signifie que ledit organe est une autorité publique distincte de toute entité adjudicatrice et de tout opérateur économique. Les décisions prises par cet organe peuvent faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

Ces mesures ont été achevées respectivement le 23 avril 2014 par le décret gouvernemental n° 306 et le 2 juillet 2020 par la loi géorgienne n° 6730.

Conformément à l'article 144, les parties respectent un ensemble de normes fondamentales en matière de passation des marchés conformément aux paragraphes 2 à 15 de cet article, qui concernent la publication, l'attribution des marchés et la protection juridictionnelle. Lesdites normes s'inspirent directement des règles et principes énoncés dans l'acquis de l'Union en matière de marchés publics, notamment des principes de non-discrimination, d'égalité de traitement, de transparence et de proportionnalité.

Ces principes ont été intégrés dans la réglementation géorgienne en matière de marchés publics avec la mise en place d'un système de passation électronique de marchés en 2010 et l'adoption de la loi géorgienne n° 617, du 6 avril 2017, modifiant la loi relative aux marchés publics.

En ce qui concerne la seconde exigence de la première phase visée à l'annexe XVI-B, il est nécessaire qu'une feuille de route conforme à la description faite à l'article 145 de l'accord soit approuvée. L'article 145, paragraphe 1, de l'accord d'association dispose que, avant de lancer le processus de rapprochement progressif, la Géorgie présente au comité d'association dans sa configuration «Commerce» une feuille de route détaillée concernant la mise en œuvre

du chapitre 8 du titre IV de l'accord, qui indique les délais et étapes à respecter. Ce document, qui respecte les différentes phases et délais indiqués à l'annexe XVI-B en application de l'accord d'association, comprend l'ensemble des réformes nécessaires aux fins du rapprochement avec l'acquis de l'Union et du renforcement des capacités institutionnelles.

Le 31 mars 2016, le gouvernement géorgien a ratifié son décret n° 536 relatif à l'approbation de la feuille de route «concernant la planification de changements en matière de marchés publics envisagés conformément aux obligations liant la Géorgie et l'Union dans le cadre de l'accord de zone de libre-échange approfondi et complet». Ce décret a été modifié par les décrets gouvernementaux n° 154 du 22 janvier 2018 et n° 974 du 12 juin 2020. La feuille de route répond aux exigences définies à l'article 145, paragraphe 1, de l'accord.

L'acte envisagé deviendra contraignant pour les parties conformément à l'article 145, paragraphe 2, de l'accord, qui prévoit que «si le comité d'association dans sa configuration "Commerce" rend un avis favorable, la feuille de route est considérée comme le document de référence à suivre pour la mise en œuvre du présent chapitre. L'Union met tout en œuvre pour aider la Géorgie à appliquer cette feuille de route.» Selon l'article 146, paragraphe 3, le fait de reconnaître l'achèvement de la première phase visée à l'annexe XVI-B permettra au comité d'association dans sa configuration «Commerce» de procéder à l'évaluation d'une nouvelle phase.

### **2.5. La décision envisagée par le conseil d'association relative à l'accès aux marchés**

Une fois que l'achèvement de la première phase est reconnu, le conseil d'association décide, conformément à l'article 146, paragraphe 2, et à l'article 419, paragraphe 5, de l'accord ainsi qu'au calendrier relatif aux réformes institutionnelles, au rapprochement et à l'accès aux marchés prévu à l'annexe XVI-B, d'octroyer un accès réciproque aux marchés de fournitures pour les autorités gouvernementales centrales.

## **3. POSITIONS A PRENDRE AU NOM DE L'UNION**

La position à prendre, au nom de l'Union, par le comité d'association dans sa configuration «Commerce» vise à rendre un avis favorable sur la feuille de route approuvée par le gouvernement géorgien pour la mise en œuvre de la législation en matière de marchés publics.

Elle a en outre pour objectif de reconnaître que, par l'adoption de la stratégie de réforme globale prévue à l'article 145 de l'accord et par la reconnaissance de la mise en œuvre de l'article 143, paragraphe 2, et de l'article 144 de l'accord, la Géorgie a achevé la première phase visée à l'annexe XVI-B de l'accord d'association («Calendrier indicatif relatif aux réformes institutionnelles, au rapprochement et à l'accès aux marchés»).

Conformément à l'article 145, paragraphe 2, de l'accord, si le comité d'association dans sa configuration «Commerce» rend un avis favorable, la feuille de route est intégrée en tant que document de référence à suivre pour la mise en œuvre du chapitre 8 du titre IV de l'accord d'association.

La position à prendre, au nom de l'Union, par le conseil d'association vise à décider d'accorder aux parties un accès élargi aux marchés, comme le titre IV de l'accord le prévoit.

Ces décisions doivent être considérées dans le contexte plus général des efforts que l'Union et la Géorgie déploient afin de rapprocher leur législation, notamment dans le domaine des marchés publics, dans le but d'établir les conditions d'un renforcement des relations économiques et commerciales.

## **4. BASE JURIDIQUE**

### **4.1. Base juridique procédurale**

#### *4.1.1. Principes*

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant «les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord».

La notion d'«actes ayant des effets juridiques» englobe les actes qui ont des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont «vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union»<sup>2</sup>.

#### *4.1.2. Application en l'espèce*

Le comité d'association dans sa configuration «Commerce» est une instance créée par un accord, en l'occurrence par l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part.

L'acte que le comité d'association dans sa configuration «Commerce» est appelé à adopter constitue un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé sera contraignant en vertu du droit international, conformément à l'article 408, paragraphe 3, de l'accord.

La décision du conseil d'association d'octroyer un accès réciproque aux marchés produira des effets juridiques sur les territoires des signataires, conformément à l'article 406, paragraphe 1, de l'accord.

Les actes envisagés ne complètent ni ne modifient le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

### **4.2. Base juridique matérielle**

#### *4.2.1. Principes*

La base juridique matérielle pour une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux fins ou a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la fin ou la composante principale ou prédominante.

#### *4.2.2. Application en l'espèce*

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé visent essentiellement à assurer la mise en œuvre de la politique commerciale commune de l'Union.

La base juridique matérielle de la décision proposée est donc l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, du TFUE.

---

<sup>2</sup> Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

### **4.3. Conclusions**

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 207, paragraphe 4, premier alinéa, du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

### **5. PUBLICATION DES ACTES ENVISAGES**

Conformément à l'article 145, paragraphe 2, de l'accord, l'acte du comité d'association dans sa configuration «Commerce» intégrera la feuille de route approuvée par les autorités géorgiennes en tant que document de référence à suivre pour la mise en œuvre du chapitre 8 du titre IV de l'accord, et reconnaît l'achèvement de la première phase visée à l'annexe XVI-B («Calendrier indicatif relatif aux réformes institutionnelles, au rapprochement et à l'accès aux marchés»). La décision du conseil d'association d'octroyer un accès réciproque aux marchés donnera lieu à des droits et à des obligations. Il convient donc de publier les actes au *Journal officiel de l'Union européenne* après leur adoption.

Proposition de

## DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du comité d'association dans sa configuration «Commerce» et du conseil d'association institués par l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part, en ce qui concerne un avis favorable sur la feuille de route détaillée approuvée par le gouvernement géorgien pour la mise en œuvre de la législation en matière de marchés publics, et reconnaissant l'achèvement de la première phase visée à l'annexe XVI-B de l'accord d'association**

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 207, paragraphe 4, premier alinéa, en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) L'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part (ci-après dénommé l'«accord»)<sup>3</sup>, a été conclu au nom de l'Union par la décision (UE) 2016/838 du Conseil<sup>4</sup> et est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2016.
- (2) L'article 145, paragraphe 1, de l'accord dispose que la Géorgie présente au comité d'association dans sa configuration «Commerce» une feuille de route détaillée concernant la mise en œuvre de la législation en matière de marchés publics, qui indique les délais et étapes à respecter et comprend l'ensemble des réformes nécessaires aux fins du rapprochement législatif avec l'acquis de l'Union.
- (3) Conformément à l'article 145, paragraphe 2, de l'accord, il est nécessaire que le comité d'association dans sa configuration «Commerce» rende un avis favorable pour que la feuille de route détaillée devienne un document de référence à suivre pour le processus de mise en œuvre, à savoir pour le rapprochement de la législation en matière de marchés publics avec l'acquis de l'Union.
- (4) Conformément à l'article 146, paragraphe 2, de l'accord, le rapprochement avec l'acquis de l'Union est réalisé en plusieurs phases consécutives, indiquées dans le calendrier figurant à l'annexe XVI-B de l'accord. La mise en œuvre de chaque phase fait l'objet d'une évaluation par le comité d'association dans sa configuration «Commerce», tel que prévu à l'article 408, paragraphe 4, de l'accord, et, si celui-ci se

<sup>3</sup> JO L 261 du 30.8.2014, p. 4.

<sup>4</sup> Décision (UE) 2016/838 du Conseil du 23 mai 2016 relative à la conclusion, au nom de l'Union européenne, de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique et leurs États membres, d'une part, et la Géorgie, d'autre part (JO L 141 du 28.5.2016, p. 26).

prononce positivement, est liée à l'octroi réciproque de l'accès aux marchés selon les dispositions de l'annexe XVI-B de l'accord.

- (5) En application de l'annexe II, article 11, paragraphe 2, de la décision n° 1/2014 du conseil d'association UE-Géorgie du 17 novembre 2014 arrêtant son règlement intérieur, le comité d'association dans sa configuration «Commerce» arrête une décision afin de rendre un avis sur la feuille de route approuvée par les autorités géorgiennes, et procède à une évaluation du rapprochement de la législation géorgienne avec le droit de l'Union effectué jusqu'à ce jour dans le cadre de l'achèvement de la première phase indiquée à l'annexe XVI-B de l'accord. La feuille de route a été approuvée par le gouvernement géorgien par son décret n° 536 du 31 mars 2016 relatif à l'approbation de la feuille de route «concernant la planification de changements en matière de marchés publics envisagés conformément aux obligations liant la Géorgie et l'Union dans le cadre de l'accord de zone de libre-échange approfondi et complet», tel que modifié par les décrets gouvernementaux n° 154 du 22 janvier 2018 et n° 974 du 12 juin 2020.
- (6) Une fois que l'achèvement de la première phase est reconnu, il incombe au conseil d'association d'arrêter, en application de l'annexe I, article 11, paragraphe 2, de la décision n° 1/2014 du conseil d'association UE-Géorgie du 17 novembre 2014 arrêtant son règlement intérieur, une décision relative à l'octroi d'un accès réciproque aux marchés des fournitures pour les autorités gouvernementales centrales, conformément à l'annexe XVI-B de l'accord.
- (7) Il convient d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité d'association dans sa configuration «Commerce» ainsi que du conseil d'association, étant donné que les décisions envisagées seront contraignantes pour l'Union,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

#### *Article premier*

La position à prendre, au nom de l'Union, au sein du comité d'association dans sa configuration «Commerce» en ce qui concerne la feuille de route détaillée approuvée par le gouvernement géorgien et l'achèvement de la première phase indiquée à l'annexe XVI-B de l'accord de zone de libre-échange approfondi et complet est fondée sur le projet de décision dudit comité, qui est joint à la présente décision en tant qu'annexe I.

#### *Article 2*

La position à prendre, au nom de l'Union, au sein du conseil d'association en ce qui concerne l'octroi d'un accès réciproque aux marchés conformément à l'annexe XVI-B de l'accord est fondée sur le projet de décision dudit conseil, qui est joint à la présente décision en tant qu'annexe II.

#### *Article 3*

Une fois adoptées, la décision du comité d'association dans sa configuration «Commerce» visée à l'article 1<sup>er</sup> et la décision du conseil d'association visée à l'article 2 sont publiées au *Journal officiel de l'Union européenne*.

*Article 4*

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil*

*Le président*