

N° 4345²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 1997-1998

PROJET DE LOI

portant approbation

- de l'Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés Européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République d'Ouzbékistan, d'autre part
- des Annexes I à V
- du Protocole concernant l'assistance mutuelle entre autorités administratives en matière douanière
- de l'Acte final

faits à Florence, le 21 juin 1996

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ETRANGERES
ET EUROPEENNES**

(11.5.1998)

La Commission se compose de: M. Jos SCHEUER, Président; M. Claude HALSDORF, Rapporteur; MM. Nicolas ESTGEN, Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES, Jean HUSS, René KOLLWEITER, Mme Marcelle LENTZ-CORNETTE, MM. Laurent MOSAR, Jean-Paul RIPPINGER et Alphonse THEIS, Membres.

*

I. REMARQUES INTRODUCTIVES

La Chambre des Députés est saisie de quatre projets de loi autorisant la ratification d'accords de partenariat et de coopération (APC) conclus entre, d'une part, les Communautés européennes et leurs Etats membres et, d'autre part, quatre des membres de la Communauté des Etats Indépendants (CEI): l'Arménie, la Géorgie, l'Azerbaïdjan et l'Ouzbékistan. C'est au dernier cité des 4 Etats que le présent rapport se réfère. Le projet de loi autorisant la ratification de l'accord avec le Bélarus a été ajourné par la Chambre, pour des raisons tenant à l'incompatibilité entre les engagements politiques souscrits par le Bélarus en vertu de l'accord de partenariat et de coopération, et l'évolution du régime biélorusse.

Les accords de partenariat et de coopération sont appelés à se substituer à l'Accord de coopération économique et commerciale qui avait été conclu, en 1989, entre les Communautés européennes et l'Union soviétique. En effet, le besoin a été ressenti d'inscrire les relations entre l'Union européenne et nos nouveaux partenaires issus de la désintégration de l'URSS dans un cadre juridique rénové, et plus adapté au défi de la reconstruction d'économies et de sociétés engagées, à des degrés variables, dans un effort de transition considérable.

Les mutations politiques dont „l'autre Europe“ a été le cadre à la fin des années 1980 n'ont pas permis une application très concluante de l'accord de 1989. L'effondrement du communisme, puis l'apparition de Nouveaux Etats Indépendants successeurs de l'URSS ont, en effet, rendu nécessaire l'élaboration d'instruments contractuels plus adaptés aux problèmes qui se posent. C'est ainsi que l'Union européenne a, dès le printemps 1992, entamé des pourparlers avec les Etats issus de l'effondrement de l'URSS, en vue de renégocier l'accord de 1989.

C'est la notion de partenariat qui illustre les principes et objectifs qui caractérisent les relations entre l'Union européenne et ces pays: respect des principes démocratiques et des droits de l'Homme, et

établissement progressif d'économies de marché. Par le biais du partenariat, ces accords visent donc à soutenir l'intégration des Nouveaux Etats Indépendants dans l'économie mondiale et les relations internationales, sur la base des principes de droit international et, plus particulièrement, de l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe).

Les accords de partenariat et de coopération sont des accords mixtes, qui comprennent des stipulations relevant des compétences communautaires et des compétences nationales (dialogue politique, droit d'établissement, propriété intellectuelle ...). Ces accords doivent donc également être ratifiés par chacun des parlements des Etats membres de l'Union européenne. Ils forment en outre une catégorie juridique nouvelle, et qui peut être considérée comme cohérente, malgré les spécificités qui caractérisent certains de ces accords.

*

II. L'ORIGINALITE DES APC

Dans le contexte du présent projet de loi il semble bon de définir l'APC par rapport aux autres types d'accords conclus par l'Union européenne.

Les spécificités des accords de partenariat et de coopération avec les NEI (nouveaux Etats indépendants) ressortent très nettement si l'on compare ces accords à ceux que l'UE a passé avec des Etats appartenant à d'autres zones géographiques.

A la différence des *accords d'association* qui lient l'UE à l'Europe centrale, orientale et baltique, les accords de partenariat et de coopération n'ont pas pour objectif l'adhésion à l'Union européenne des Etats issus de la disparition de l'URSS. De même, ils ne visent pas à instaurer une zone de libre-échange. Rappelons, en effet, que les accords d'association qui lient l'Europe communautaire aux pays d'Europe centrale et orientale ont pour objectif de créer, à l'échéance de dix ans, une zone de libre-échange pour les produits industriels avec des pays pour lesquels une adhésion future à l'Union européenne est explicitement reconnue.

On relève donc une différence de portée essentielle entre les accords de partenariat et de coopération et les accords d'association avec les PECO.

Cette différence existe également pour les accords de partenariat et de coopération par rapport aux *accords euro-méditerranéens*, qui constituent, eux aussi, des accords préférentiels, puisque leur volet commercial prévoit l'instauration progressive d'une zone de libre-échange.

Finalement par rapport aux *accords de commerce et de coopération conclus par la Communauté avec les pays en voie de développement*, hors convention de Lomé, les accords de partenariat et de coopération présentent la spécificité d'un champ d'application étendu au dialogue politique et, par ailleurs, comportent des stipulations en matière de droit d'établissement.

*

III. LA REPUBLIQUE D'OUZBEKISTAN

Capitale:	Tachkent
Population:	22,84 millions
Superficie:	447.400 km ²
Espérance de vie:	69 ans
Population urbaine:	41,1%
Taux d'alphabétisation:	98,2%
Monnaie:	som
Chef de l'Etat et du gouvernement:	Islam Karimov
Nature du régime:	présidentiel fort
Langues:	ouzbek, russe, tadjik
Composition ethnique:	Ouzbeks (71%), Russes (8%), Tadjiks (5%), Kazakhs (4%)
Religions:	islam (88%) et christianisme (10%)

1. Le contexte politique

Situé au coeur de l'Asie centrale, l'Ouzbékistan est un pays dont le territoire est constitué à 70% de désert. La vie n'est possible que dans les oasis et le long des cours d'eau.

Pendant la période soviétique (de 1924 à 1991), les autorités ont voulu faire de l'Ouzbékistan le plus important producteur de coton de l'empire. Cette situation a eu des effets dévastateurs sur l'environnement et a contribué, notamment, à l'assèchement de la mer d'Aral. Dans ce pays qui connaît un très haut taux de croissance, l'observance de l'islam n'a jamais faibli. En 1988, la découverte de 1800 mosquées clandestines, en plus des 365 officielles, a confirmé la ferveur religieuse des Ouzbeks.

L'Ouzbékistan a obtenu son indépendance le 31 août 1991. Depuis cette date, le pouvoir est bien tenu en main par le président Islam Karimov. L'évolution de la situation politique en Ouzbékistan fait l'objet d'un examen plus approfondi de la commission. Lors de sa réunion du 11 décembre 1997, la commission a relevé que „le bilan des droits de l'homme et l'état de démocratie en Ouzbékistan n'est pas satisfaisant“, en conséquence de quoi la commission a décidé de suspendre l'approbation de l'accord de partenariat et de coopération jusqu'à réévaluation de la situation.

A noter que le Parlement européen a adopté une attitude analogue. En effet, il a conclu „que la situation des droits de l'homme et de la démocratie demeure très peu satisfaisante, en dépit de quelques signes de progrès“. Pour les mêmes motifs, le Conseil d'Etat a lui aussi, hésité à aviser favorablement le projet sous rubrique.

Force est de constater que des efforts ont été consentis en vue d'un meilleur respect des droits de l'homme. Certaines mesures positives récemment prises par le gouvernement de l'Ouzbékistan – notamment le renforcement du service du médiateur et la mise en place d'un mécanisme de surveillance des droits de l'homme – documentent la ferme intention du gouvernement d'améliorer son bilan en matière des droits de l'homme. La question est de savoir si ces premières mesures sont suffisantes pour permettre de débloquer la procédure de ratification.

Il ne faut pas perdre de vue que l'Ouzbékistan a toujours joué un peu le rôle de „grand frère“ dans la région, et ce, jusqu'à ce jour. Cette situation s'explique, entre autres, par le fait qu'historiquement l'Ouzbékistan fut un centre important de la culture musulmane. En outre, force est de constater qu'à l'heure actuelle, l'Ouzbékistan est un pôle de stabilité dans une région qui s'avère importante sur le plan géostratégique, mais menacée par l'instabilité qui règne dans ses régions limitrophes méridionales notamment au Tadjikistan et surtout en Afghanistan.

2. La situation économique

Il faut souligner qu'en Ouzbékistan, pays qui peut se prévaloir d'un potentiel économique important, certaines tendances positives ont été enregistrées en 1996 (augmentation de 1,6% du PNB), après plusieurs années marquées par une profonde crise économique. Cependant, des problèmes macroéconomiques (surévaluation du taux de change officiel du som, la devise locale) et une récolte désastreuse en 1996, en particulier pour le coton, principal produit d'exportation et principale ressource de devises, ont conduit à une détérioration de l'économie ouzbek en 1997. Les rentrées en devises ont été plus faibles que prévu, tandis que la mauvaise récolte de blé a entraîné une hausse inattendue des importations de céréales.

L'Ouzbékistan continue à tabler, dans une large mesure, sur la seule monoculture du coton, ce qui non seulement entraîne des problèmes écologiques graves (comme l'assèchement de la mer d'Aral) mais constitue également un facteur d'incertitude économique lié à l'évolution en dents de scie des prix du coton sur les marchés internationaux.

A noter que l'agriculture occupe 40,8% de la main-d'oeuvre et représente 22,5% du PIB. La privatisation des terres n'est toujours pas à l'ordre du jour.

Les investissements étrangers en Ouzbékistan se limitent surtout aux joint-ventures et ils ont progressé ces dernières années, même si ce n'est qu'à un rythme très lent. Les entreprises coréennes sont les plus actives dans l'économie de l'Ouzbékistan (secteur de l'automobile, télécommunications), où elles devancent les entreprises allemandes.

Le secteur des ressources naturelles constitue un potentiel extraordinaire pour l'avenir (pétrole, gaz naturel, or), mais l'instabilité politique générale qui règne dans la région, ajoutée aux difficultés économiques locales, décourage les investisseurs.

Ainsi, tant le FMI que la Banque mondiale ont suspendu les paiements sur des prêts accordés à l'Ouzbékistan à cause de l'incapacité du gouvernement à honorer ses engagements dans le secteur financier, en particulier en ce qui concerne la réforme d'un marché des échanges extérieurs surréglementé. L'Union européenne finance déjà des projets d'assistance technique au titre du programme TACIS (programme indicatif 1996-1999: 56 millions d'ECUs), y compris le programme TACIS Démocratie I. Parmi d'autres secteurs prioritaires, il faut noter le développement des ressources humaines, la production alimentaire, la fabrication et la distribution, l'énergie et les télécommunications.

*

IV. LE CONTENU DE L'ACCORD

Sous réserve des particularités qui différencient certains accords, les accords de partenariat et de coopération s'appuient sur une trame commune: dimension politique institutionnalisée, clauses commerciales fondées sur le statut de la nation la plus favorisée, et important volet de coopération (notamment économique), assorti d'une assistance financière qui renvoie à l'intervention du programme européen Tacis (Technical Assistance to the Commonwealth of Independent States).

L'accord contient, à l'article premier, la clause classique relative au respect de la démocratie et des droits de l'homme mais fait également référence aux principes de l'économie de marché dans lesquels il voit un élément essentiel de l'accord.

L'article 4 se réfère à l'instauration d'un „dialogue politique régulier“, destiné à assurer „une plus grande convergence des positions internationales d'intérêt mutuel, augmentant ainsi la stabilité et la sécurité“. L'objectif est d'appuyer les „changements politiques et économiques en cours dans (ces) pays“, et de renforcer les liens entre ceux-ci et la „communauté des nations démocratiques“.

Les fondements institutionnels de ce dialogue sont, le Conseil de Coopération (article 5) et la Commission parlementaire de coopération (article 7).

Un Conseil de coopération est ainsi créé, à l'échelon ministériel, afin de superviser la mise en oeuvre des accords. Les autres mécanismes de dialogue politique renvoient à des réunions régulières de hauts fonctionnaires et aux consultations diplomatiques.

Les Commissions parlementaires de coopération sont constituées de membres du Parlement européen et de parlementaires du pays cocontractant. Elles se réunissent selon une périodicité qu'elles déterminent elles-mêmes. Elles peuvent adresser des recommandations aux conseils de coopération; ceux-ci sont tenus de leur fournir les informations ainsi demandées sur la mise en oeuvre des accords.

Il importe de relever que les parlements nationaux des Etats membres de l'Union européenne ne sont pas associés à ces commissions parlementaires de coopération, même si les accords conclus avec les NEI sont des accords mixtes, donc intéressant les compétences nationales.

Pour ce qui est des échanges de marchandises, l'article 8 prévoit l'application mutuelle du traitement de la nation la plus favorisée, moyennant les dérogations usuelles concernant les unions douanières et les zones de libre-échange, les échanges avec les pays en développement et (pendant une période transitoire expirant à la date de l'adhésion de l'Ouzbékistan à l'OMC ou le 31 décembre 1998 au plus tard) certains avantages octroyés par l'Ouzbékistan à d'autres Etats de l'ex-Union soviétique.

Les articles suivants, à savoir les articles 9 à 13, traitent de la liberté de transit, de l'admission temporaire de marchandises, de la suppression des restrictions quantitatives et des mesures d'effet équivalent, des pratiques tarifaires, des mesures de sauvegarde en cas de préjudices graves au détriment des producteurs nationaux.

En outre:

- il est établi que la situation sera réadaptée à la lumière de la future adhésion de l'Ouzbékistan à l'OMC
- un accord distinct traite des échanges en matière de produits textiles; les produits CECA échappent aux dispositions de l'article 11 (suppression des restrictions quantitatives) et un accord spécifique sera conclu sur les échanges de matériaux nucléaires.

La coopération dans le domaine législatif (article 42) a pour but de favoriser le rapprochement des législations dans les différents domaines visés. La Communauté pourra fournir à l'Ouzbékistan une assistance technique en la matière.

La coopération économique (Titre VI) vise à contribuer au processus de réforme économique, de reconstruction et de développement durable de l'Ouzbékistan. Elle s'inspire des principes de la durabi-

lité et du souhait de parvenir à un développement social harmonieux tout en intégrant des considérations relatives à l'environnement. A noter que le champ de la coopération entre l'Union européenne et l'Ouzbékistan est conçu de manière extrêmement large.

Dans les matières relevant du troisième pilier du Traité de l'UE, une coopération est aussi prévue (Titre VIII). Celle-ci vise à prévenir les activités illégales dans le domaine économique, y compris la corruption, les transactions illégales portant sur diverses marchandises, dont les déchets industriels et les produits de contrefaçon. Cette coopération porte aussi sur le blanchiment d'argent, la lutte contre la drogue et l'immigration clandestine.

La coopération financière en matière d'assistance technique (Titre X) se poursuivra à travers le programme TACIS. A noter que pour l'exercice 1996, l'autorité budgétaire a débloqué 510 millions d'ECUs en crédits d'engagement et 480 millions d'ECUs en crédits de paiement pour le programme TACIS en faveur des NEI. Un total de 45,5 millions d'ECUs a été engagé pour l'Ouzbékistan entre 1991 et 1995 (2% du total). En outre, l'accord stipule que les parties contractantes veillent à ce que ces ressources soient coordonnées avec des ressources extérieures, telles qu'une aide financière directe des Etats membres, d'autres pays et/ou d'organisations financières internationales, telles que BERD, PNUD et FMI.

*

L'accord de partenariat et de coopération est un accord mixte couvrant des domaines relevant à la fois de la compétence communautaire et de la compétence des Etats membres. Il n'entrera de ce fait en vigueur qu'après l'adoption de l'avis conforme par le Parlement européen et la ratification par les parlements des Etats contractants.

A ce jour, l'accord avec la République d'Ouzbékistan a été ratifié par le Danemark, l'Espagne, l'Irlande, la Finlande, l'Autriche, la Suède, la Grèce et le parlement ouzbek.

Hormis les réserves quant à la situation concernant le respect des droits de l'Homme et l'état de la démocratie, le Conseil d'Etat a avisé favorablement le texte sous rubrique en date du 18.11.1997.

La Commission des Affaires étrangères et européennes recommande à la Chambre d'adopter le présent projet de loi dans la teneur proposée par le Gouvernement.

Luxembourg, le 11 mai 1998.

Le Rapporteur,
Claude HALSDORF

Le Président,
Jos SCHEUER