

N° 4347²

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'Azerbaïdjan, 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 Luxembourg, le 22 avril 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 KOLLWELTER, Mme Marcelle LENTZ-CORNETTE, MM. Laurent MOSAR, Jean-Paul RIPPINGER et Alphonse THEIS, Membres.

*

1. INTRODUCTION

L'Accord de partenariat et de coopération signé le 22 avril 1996 à Luxembourg entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et l'Azerbaïdjan, d'autre part, en présence de M. Haydar Aliyev, Président de la République d'Azerbaïdjan, s'inscrit dans la droite ligne des directives de négociations du Conseil du 5 octobre 1992 en vue de la conclusion d'accords de partenariat et de coopération avec chacun des Nouveaux Etats Indépendants issus de l'ancienne Union Soviétique. Cette orientation avait été confirmée lors du Conseil européen qui s'est tenu les 11 et 12 décembre 1992 à Edimbourg.

Parallèlement à l'accord de partenariat et de coopération avec l'Azerbaïdjan, des accords semblables ont été signés simultanément avec les deux autres Etats de Transcaucasie, à savoir l'Arménie et la Géorgie.

On rappellera à cet endroit que 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 du Parlement européen et la ratification par les parlements des Etats contractants.

A ce jour l'accord avec la République d'Azerbaïdjan a été ratifié par l'Irlande (24.5.96), la Finlande (9.7.96), l'Espagne (14.4.97), la Suède (21.5.97), l'Autriche (20.6.97), le Danemark (6.2.98), l'Allemagne (19.2.98).

La République de l'Azerbaïdjan elle-même a ratifié l'accord dont question en date du 13.11.96.

Le Parlement européen n'a à ce jour pas encore émis son avis conforme.

*

2. LA REPUBLIQUE D'AZERBAIDJAN

Historique

A l'est de la Transcaucasie et s'ouvrant largement sur la mer Caspienne, l'Azerbaïdjan s'étend, au nord, sur la partie orientale du Caucase, au sud-ouest sur les montagnes dites du Petit Caucase, et, entre les deux, sur une large plaine où vit la majorité de la population (7,5 millions). Aucune barrière de relief ne sépare l'Azerbaïdjan de l'Iran, et les Azéris, bien qu'ils parlent une langue turque, sont, comme les Iraniens, des musulmans chiïtes.

Après avoir fait longtemps partie de l'Empire perse, l'actuel Azerbaïdjan fut conquis au début du XIX^e siècle par les Russes. Les frontières entre l'Azerbaïdjan et l'Arménie telles qu'elles furent tracées vers 1920 étaient et restent compliquées. L'Azerbaïdjan compte ainsi une république autonome, le Nakhitchevan, enclavée sur le territoire de l'Arménie et séparée du territoire azéri par un couloir de plusieurs dizaines de kilomètres. En revanche, le Haut-Karabagh, région autonome, est peuplé en majorité d'Arméniens, mais il est séparé de l'Arménie par le couloir de Lachin.

La Mer Caspienne joue un rôle majeur dans l'économie de ce pays dont les deux produits phares, le caviar noir et le pétrole restent des symboles de richesse. Equipée d'une puissante industrie chimique bâtie à partir de ses ressources pétrolières, la république était devenue le centre de production de matériels de forage pour toute l'Union soviétique. Dotée d'une agriculture très diversifiée grâce à un climat favorable, elle alignait le premier vignoble de l'espace soviétique dont elle était aussi le troisième producteur de coton.

Resté longtemps dans l'ombre de ses voisins transcaucasiens, isolé du monde occidental et coupé de ses partenaires traditionnels (la Turquie et l'Iran), l'Azerbaïdjan vit une prise de conscience nationale agitée et confuse. Depuis 1988, le conflit du Haut-Karabagh a fondamentalement modifié les comportements politiques et sociaux. Il a provoqué de profonds clivages dans une société jusque-là réputée pour sa passivité à l'égard des affaires politiques et pour sa difficulté à se définir clairement sur le plan de l'identité. (cf: annexe)

Situation économique et politique actuelle¹

Depuis la proclamation de souveraineté (1989) et d'indépendance (1991) de l'Azerbaïdjan, les scrutins ont eu lieu dans un contexte politique peu favorable à l'émergence d'une tradition démocratique. Dans ses conclusions, la délégation ad hoc du Parlement européen, qui s'était rendue en Azerbaïdjan à l'occasion des élections du 12 novembre 1995 a souligné que ce pays n'avait pu introduire des éléments démocratiques dans sa vie politique que depuis 1990 et que l'état de guerre avait sérieusement affecté le déroulement normal de la vie politique. Néanmoins, la délégation d'observateurs a exprimé tout aussi clairement que la gravité des imperfections constatées ne pouvait être excusée ni par les difficiles problèmes de sécurité auxquels l'Azerbaïdjan est confronté, ni par l'absence de traditions démocratiques. A la lumière de ces imperfections la délégation a conclu que les élections à l'Assemblée nationale d'Azerbaïdjan ainsi que le vote portant sur la Constitution n'avaient été ni équitables ni libres.

Lors de son évaluation des élections législatives de novembre 1995 la Commission ad hoc du Bureau du Conseil de l'Europe est arrivée pour sa part à la conclusion que „les élections se sont déroulées dans le calme, mais avec un certain nombre d'irrégularités et de fraudes caractérisées". Ladite commission a cependant conclu que ces élections représentaient un pas important, quoique partiel, vers une démocratisation du pays.

A présent, 32 partis politiques sont enregistrés, et les représentants de 8 de ces partis siègent à l'Assemblée Nationale où le Parti du Nouvel Azerbaïdjan (PNA) est le plus important avec 51 sièges. C'est la force politique actuellement au pouvoir avec le soutien de plusieurs autres petits partis gouvernementaux et de députés indépendants.

Les élections municipales qui devaient se tenir, selon la Constitution, le 12 novembre 1997 au plus tard, n'ont toujours pas eu lieu. Les lois nécessaires étant en préparation, ces élections devraient être organisées en automne 1998. Les élections présidentielles auront lieu en octobre 1998.

1. Parlement européen, Note d'information établie par la Direction générale des Etudes, DOC FR/CM/324/324931, 5.5.1997

Au niveau économique, l'année 1996 a marqué un tournant pour l'Azerbaïdjan. En effet, après avoir connu un déclin de plus de 10% pendant quatre ans, le pays a enregistré un taux de croissance annuelle de 1,2%. Parmi les principaux moteurs de croissance on trouve l'industrie de la construction, considérablement stimulée par les investissements dans les secteurs pétrolier et agricole.

<i>Indicateurs économiques</i>	<i>1993</i>	<i>1994</i>	<i>1995</i>	<i>1996</i>
Croissance réelle du PIB	- 23,1	- 21,1	12,0	1,2
PIB/habitant (\$US)	1.474	1.163	985	994
Inflation des prix à la consommation (%)	1.130,0	1.664,0	411,8	19,9
Exportation de marchandises (mio \$US)	725	637	547	631
Importation de marchandises (mio \$US)	629	778	668	961
Balance courante (mio \$US)	58	- 153	- 201	- 400
Production de pétrole (en milliers de barils/jour)	207,7	193,8	181,3	180,0

Le volume de production industrielle a continué à diminuer en 1996, avec un volume total en baisse de 6,7% par rapport à celui de 1995. Le fait que seuls les secteurs de la chimie et de la pétrochimie aient enregistré un accroissement reflète l'importance du secteur des combustibles dans le développement économique de l'Azerbaïdjan. Plusieurs secteurs ont enregistré des baisses particulièrement brutales, telle la construction de machines (-18%) et l'industrie légère (-30,6%).

Le secteur agricole a enregistré de mauvais résultats durant pratiquement toute l'année 1996 mais s'est redressé au dernier trimestre, affichant une croissance de 2,4% pour l'année. Le secteur mobilise encore un tiers de la population active et représente approximativement 30% du PIB. En janvier 1997, la Banque mondiale a accordé un prêt global de 14,7 millions de dollars pour la réforme agraire introduite à la mi-1996.

Les investissements en capitaux ont quant à eux augmenté de 22% en 1996, suite à l'afflux d'investissements étrangers et de participations communes. Les investissements étrangers représentent ainsi 55% du montant total des capitaux d'investissement s'élevant à 613 millions de dollar en 1996. Le secteur pétrolier a reçu 80% de cette somme.

Relations avec l'Union européenne

L'Union européenne est un partenaire commercial de plus en plus important pour l'Azerbaïdjan. Des estimations montrent que le déficit commercial avec l'UE a pratiquement doublé entre 1995 et 1996, passant de 72,7 à 140 millions d'ECUs. La plupart des importations réalisées par l'UE se sont concentrées sur trois secteurs: les matières premières (47,6%), l'énergie (22%) et divers produits manufacturés (21,4%). En revanche, produits alimentaires, boissons et tabacs ont constitué 52,4% des exportations de l'UE vers l'Azerbaïdjan.

En ce qui concerne la coopération financière, l'Azerbaïdjan a reçu une somme totale de 34,9 millions d'ECUs du programme TACIS. Le programme établi pour la période 1996-1999 prévoit un budget de 32 millions d'ECUs destinés au développement des infrastructures de transport et de l'énergie, à une restructuration plus importante du secteur privé ainsi qu'à la réforme de l'éducation et du secteur public. L'Azerbaïdjan a encore reçu des fonds du „Programme spécial PHARE et TACIS pour la démocratie“. Enfin, dans le secteur de l'énergie, l'Azerbaïdjan bénéficiera également de l'initiative européenne INOGATE, établie en novembre 1995 par la Commission européenne, et préparant des projets d'investissements destinés à favoriser la construction d'oléoducs et de gazoducs entre l'ex-URSS et l'Europe de l'Ouest.

3. LE CONTENU DE L'ACCORD

L'accord de partenariat et de coopération avec l'Azerbaïdjan comprend une partie éminemment politique qui fait l'originalité de ces accords par rapport aux accords de commerce et de coopération commerciale, et une partie de caractère plutôt économique et commercial, destinée à fournir le cadre de la coopération entre les parties dans ce domaine.

Dans le préambule, l'accord de coopération et de partenariat reconnaît et soutient la volonté de l'Azerbaïdjan d'établir une coopération étroite avec les institutions européennes, celle-ci reposant sur des valeurs communes partagées. L'accord a aussi pour but de favoriser „un rapprochement progressif entre l'Azerbaïdjan et une zone plus vaste de coopération en Europe et dans les régions limitrophes, ainsi que son intégration progressive dans le système international ouvert”. Enfin, il reconnaît que le soutien de l'indépendance, de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de l'Azerbaïdjan contribue à sauvegarder la paix et la stabilité en Europe.

En son article 2, l'accord mentionne des principes généraux qui constituent des éléments essentiels du partenariat, à savoir le respect de la démocratie, des principes du droit international et des droits de l'Homme consacrés notamment par la Charte des Nations Unies, l'Acte final d'Helsinki et la Charte de Paris pour une nouvelle Europe, ainsi que des principes de l'économie de marché, énoncés notamment dans les documents de la Conférence CSCE de Bonn.

Le dialogue politique instauré par l'accord vise quant à lui à renforcer les liens entre l'Azerbaïdjan et l'Union européenne, à entraîner une plus grande convergence des positions sur les questions d'intérêt mutuel – augmentant ainsi la sécurité et la stabilité dans la région et favorisant le développement des Etats de Transcaucasie, et enfin à favoriser la coopération dans des domaines concernant le renforcement de la stabilité et de la sécurité en Europe. Ce dialogue politique se déroulera notamment au sein du Conseil de coopération au sein de la Commission parlementaire de coopération.

L'accord de partenariat et de coopération avec l'Azerbaïdjan comporte par ailleurs un ensemble de dispositions d'ordre économique, commercial et autres qui offrent autant de possibilités pour développer le partenariat. Ces dispositions concernent notamment les conditions de travail, les conditions d'établissement et d'activité des sociétés, la libéralisation progressive des prestations de services transfrontaliers, le transfert des paiements courants et des capitaux ainsi que la propriété intellectuelle, industrielle et commerciale. D'une façon plus générale, la coopération économique vise à contribuer au processus de réforme économique, de reconstruction et de développement durable de l'Azerbaïdjan. La coopération prévue dans le domaine législatif s'inscrit également dans une perspective économique et a pour but de favoriser le rapprochement des législations en la matière.

Une coopération est aussi prévue dans les matières relevant du troisième pilier. Est notamment visée ici la prévention des activités illégales dans le domaine économique, telles la corruption, les transactions illégales, le blanchiment d'argent ou encore la lutte contre la drogue et l'immigration clandestine.

La coopération culturelle couvre, elle, les échanges d'informations et d'expérience dans le domaine de la préservation et de la protection du patrimoine architectural et des musées ainsi que les échanges culturels.

Quant à la coopération financière en matière d'assistance technique, elle se poursuivra à travers le programme TACIS.

Enfin, eu égard à la situation politique du pays, il convient de relever tout particulièrement la coopération prévue par l'accord dans les domaines relatifs à la démocratie et aux droits de l'Homme. Cette coopération englobe des programmes d'assistance technique destinés à fournir une aide, notamment pour la rédaction des législations et des règlements pertinents, la mise en oeuvre de cette législation, le fonctionnement des institutions judiciaires, le rôle de l'Etat dans les questions de justice et le fonctionnement du système électoral.

*

4. CONCLUSIONS GENERALES

Comme il ressort du rapport de la délégation ad hoc du Parlement européen, beaucoup reste à faire en ce qui concerne la mise en place d'un système politique démocratique en Azerbaïdjan.

Toutefois, à l'instar de la Commission des affaires étrangères, de sécurité et de la politique de défense du Parlement européen, il convient de se demander s'il est politiquement judicieux de traiter différem-

ment l'Azerbaïdjan par rapport aux deux autres Etats de Transcaucasie, l'Arménie et la Géorgie qui eux se sont engagés clairement sur la voie de la démocratie et des réformes économiques. En effet, si la Transcaucasie ne forme pas une entité politique mais elle forme cependant une entité géographique de trois pays dont les économies sont complémentaires et un resserrement des liens entre ces trois Etats ne pourrait que renforcer la stabilité de la région.

Eu égard à ces considérations, la Commission de la Chambre des Députés estime que l'accord de partenariat et de coopération peut aider l'Azerbaïdjan à accomplir les réformes politiques nécessaires et à se rapprocher des normes européennes.

Se ralliant à l'avis favorable du Conseil d'Etat émis en date du 4 novembre 1997, la Commission des Affaires étrangères et européennes recommande ainsi à la Chambre des Députés 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

*

ANNEXE

Evolution historique du Haut-Karabagh¹

Ancienne province du Royaume de Grande Arménie, le Haut-Karabagh est annexé à l'empire tsariste par le traité de Gulistan en 1813. Au XIX^{ème} siècle, cette région connaît des découpages successifs visant à empêcher la constitution d'une entité ethnique homogène.

De 1918 à 1920 les Républiques autonomes d'Azerbaïdjan et d'Arménie se disputent la région dans le cadre d'une alliance turco-azérie.

Le Haut-Karabagh est rattaché par Staline à l'Azerbaïdjan en 1921 et doté d'un statut de région autonome en 1923.

Le vote d'autodétermination du Soviet régional du Haut-Karabagh de février 1988, la demande de transfert de tutelle vers l'Arménie auprès du Conseil Suprême de l'URSS, la décision par le Soviet régional du Haut-Karabagh de transférer la tutelle au profit de l'Arménie, les pogroms de la même année à Soumgaït, le vote conjoint du Conseil Suprême d'Arménie et du Soviet du Haut-Karabagh en faveur du rattachement à l'Arménie sont autant de facteurs créant les conditions d'un conflit armé. Celui-ci est aggravé par la décomposition de l'URSS et le désengagement soviétique du Caucase.

A la fin de 1991, les parties sont face à face après que l'Azerbaïdjan a aboli le statut d'autonomie du Haut-Karabagh et que ce dernier a proclamé son indépendance suite au référendum-plébiscite du 10 décembre 1991. Les combats s'intensifient alors et la proclamation de l'indépendance de la République du Haut-Karabagh a lieu le 18 janvier 1992.

Le conflit a coûté depuis 1988 plus de 20.000 morts et plus d'un million de réfugiés. Ce n'est qu'en mai 1994 qu'intervient un cessez-le-feu relativement bien respecté depuis lors. Toutefois les efforts de médiation et de négociation, notamment de l'OSCE, n'ont pas permis de parvenir à ce jour à un règlement politique du conflit.

C'est pendant l'été 1992 que la CSCE d'alors crée le „Groupe de Minsk“ comprenant 9 Etats, dont la Russie. L'objectif est de tenir, quand les conditions sont réunies, une „Conférence de Minsk“ sur le règlement du conflit.

La décision du sommet de Budapest de décembre 1994 d'envoyer une force de maintien de la paix a été possible grâce à l'amélioration du climat entre les parties en conflit. Si aucun soldat n'a été envoyé jusqu'ici, il s'agit tout de même de la décision la plus engagée que l'OSCE ait jamais prise dans le

1. Conseil de l'Europe: Commission des questions politiques AS/Pol (1998) 09 Azerbaïdjan: Demande d'adhésion au Conseil de l'Europe

Caucase ou ailleurs dans le CEI. Bien entendu, le déploiement d'une force multinationale de maintien de la paix devrait reposer sur une résolution du Conseil de Sécurité de l'ONU.

Depuis lors, le peu de progrès réalisé dans les négociations au niveau du groupe de Minsk a poussé l'Arménie et l'Azerbaïdjan à entamer des négociations bilatérales. La première rencontre a eu lieu à Amsterdam fin décembre 1995. Les conseillers des présidents Ter Petrossian et Aliyev (respectivement MM. Liparidian et Goulouzade) considèrent que cette rencontre constitue un succès.

1996 a été une année contrastée.

La déclaration faite en avril à Luxembourg par les Présidents azerbaïdjanais et arménien est le premier document conjoint des présidents affirmant la volonté de mettre fin au conflit armé sur base des principes et normes du droit international.

La poursuite des négociations bilatérales directes au niveau des représentants des présidences, M. Goulouzade pour l'Azerbaïdjan et M. Liparidian pour l'Arménie, est à considérer comme aspect positif dans ce contexte.

Le Sommet de l'OSCE de Lisbonne en décembre 1996 s'est soldé par une déclaration du Président en exercice de l'OSCE, M. Flavio Cotti, qui préconise les principes suivants de règlement du conflit:

- l'intégrité territoriale de l'Arménie et de l'Azerbaïdjan
- un statut légal du Haut-Karabagh dans un accord fondé sur l'autodétermination, qui confère au Haut-Karabagh le plus haut degré d'autonomie à l'intérieur de l'Azerbaïdjan
- la garantie de sécurité pour le Haut-Karabagh et l'ensemble de sa population, y compris des obligations mutuelles d'assurer le respect, pour toutes les parties, des dispositions du règlement.

Cette déclaration a été positivement accueillie par la partie azérie, contrairement à la partie arménienne. Il faut espérer que cette initiative n'aura pas pour effet de bloquer la poursuite des négociations bilatérales engagées.