

N° 5769²**CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2007-2008

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République du Turkménistan, d'autre part et de l'Acte final, signés à Bruxelles, le 25 mai 1998

* * *

**RAPPORT DE LA COMMISSION
DES AFFAIRES ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(11.2.2008)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; M. Marc ANGEL, Rapporteur; Mme Nancy ARENDT, M. Felix BRAZ, Mme Lydie ERR, MM. Marcel GLESENER, Charles GOERENS, Norbert HAUPERT, Paul HELMINGER, Jacques-Yves HENCKES et Laurent MOSAR, Membres.

*

I. ANTECEDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et de l'Immigration en date du 24 août 2007.

Au cours de sa réunion du 17 octobre 2007, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé M. Marc Angel rapporteur du projet de loi sous rubrique.

L'avis du Conseil d'Etat est intervenu le 9 octobre 2007.

Le présent rapport a été adopté par la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration en date du 11 février 2008.

*

II. INTRODUCTION**La composition ethnique du Turkménistan**

Le Turkménistan, avec une population de 4,9 millions d'habitants (bien que les autorités turkmènes estiment la population à 6 millions) est, d'un point de vue ethnique, l'un des pays les plus homogènes d'Asie centrale, étant donné que la population turkmène représente près de 98% de la population totale. En effet, dès la mi-2003, le président Saparmourad Niyazov a fait diminuer la population russe en abolissant la double nationalité et en restreignant les opportunités d'embauche, forçant ainsi de nombreux Russes à émigrer vers la Russie.

Le Turkménistan depuis 1991

Depuis l'indépendance en 1991 et jusqu'en décembre 2006, le Turkménistan fut gouverné par le dictateur Saparmourad Niyazov. Après avoir organisé un référendum national le 27 octobre 1991, au

cours duquel 95% de la population s'exprima en faveur d'une sécession de l'Union soviétique, il adopta le titre de *Turkmenbashi* (le père des Turkmènes) et était le seul candidat pour les élections présidentielles de juin 1992. Un nouveau référendum fut organisé en janvier 1994 afin d'annuler les élections présidentielles prévues pour 1997 et prolonger le mandat de M. Niyazov jusqu'en 2002. En décembre 1999 le *Khalk Maslakhaty* (le Conseil du Peuple) modifia à nouveau la Constitution afin de permettre au *Turkmenbashi* de garder indéfiniment son poste. Cependant, dans son discours adressé au Conseil du Peuple en février 2001 M. Niyazov annonça qu'il prendrait sa retraite en 2010, lorsqu'il aurait atteint l'âge de 70 ans. Des élections seraient organisées afin de permettre à de jeunes cadres politiques de briguer ce mandat. Le président imposa cependant une série de conditions (avoir vécu les dix dernières années avant le scrutin au Turkménistan, avoir été dans une fonction publique depuis cinq ans et être approuvé par le Parlement) qui rendait impossible la participation de l'opposition exilée, surtout d'Avdy Kulyev, le premier Ministre des affaires étrangères qui a fui le pays en 1992 et a participé à la création de l'Union des Forces Démocratiques du Turkménistan ayant pour objectif le renversement du président et l'organisation d'élections démocratiques.

Tout au long de ses quatorze années au pouvoir, M. Niyazov s'est appliqué à entretenir un véritable culte de la personnalité qui imprégna toute la société turkmène. Les portraits de Niyazov parsèment la capitale et les villages et des monuments à l'effigie du *Turkmenbashi* ont été érigés pour un montant de 1,3 milliard de dollars, grâce à un fond présidentiel qu'il supervisait lui-même. En octobre 2001 il publia le *Rukhnama* (Code national spirituel), un ouvrage mêlant spiritualité et principes moraux, autobiographie et faits historiques révisés. Peu à peu le *Rukhnama* fut introduit dans la vie quotidienne des Turkmènes. Les écoliers, les étudiants, les professeurs et les détenus devaient régulièrement réciter des paragraphes du livre. Pour réussir leur examen d'entrée à l'université, les étudiants devaient répondre à des questions sur ce livre. Des détenus se sont vu refuser leur libération parce qu'ils n'avaient pas voulu jurer allégeance au président sur le *Rukhnama*. En août 2002, les noms des mois et des jours ont été remplacés par les noms d'héros turkmènes ou de proches de M. Niyazov.

En maintenant un système de sécurité sociale similaire à celui qui était en place sous la dominance soviétique, en empêchant les voyages à l'étranger, en interdisant l'entrée au pays aux journalistes et en contrôlant de près les activités des ONG, M. Niyazov a pu profiter du soutien de son peuple.

Suite à une apparente tentative d'assassinat en novembre 2002, une vague d'arrestation déferla sur le pays et de nouvelles lois furent introduites imposant des contrôles sévères et des obligations d'autorisation de toute ONG. Toute aide financière à une ONG devait transiter par le Ministère de la Justice, à qui Niyazov avait confié la tâche de contrôler toutes les activités des ONG. *Reporters sans frontières* classe actuellement le Turkménistan en 167e position sur 169 pays analysés dans le Classement annuel de la liberté de la presse et sur l'index de la perception de la corruption de *Transparency International* le Turkménistan figure en 162e position sur 179 pays.

Le président Saparmourad Niyazov est mort d'un arrêt cardiaque le 21 décembre. Le jour même, le Conseil de sécurité de l'Etat et le Conseil des ministres ont nommé le vice-Premier ministre Gourbangouly Berdymoukhammedov au poste de président par intérim. Le président du *Majlis* (Parlement), que la Constitution désignait comme successeur de Niyazov, a été démis de ses fonctions le même jour et aurait été inculpé d'une infraction pénale.

Le 26 décembre 2006, le Conseil du peuple a approuvé la désignation de six candidats à l'élection présidentielle prévue pour février 2007, parmi lesquels figurait le président par intérim. Tous étaient membres du Parti démocratique, la seule formation officielle du pays. Les groupes d'opposition en exil avaient lancé des appels pour que leurs dirigeants soient autorisés à proposer des candidats au scrutin, mais le gouvernement par intérim a ignoré leurs demandes. Berdymoukhammedov remporta les élections avec 89,23% des suffrages.

Selon le rapport mondial sur le développement humain 2007/2008, le Turkménistan est classé en 109e position sur 177 pays selon l'indicateur du développement humain.

La politique extérieure

La politique étrangère du Turkménistan se caractérise par sa neutralité, officiellement reconnue par les Nations Unies. Ce statut a permis au Turkménistan de s'isoler de la communauté internationale, mais aussi de ses alliés régionaux. En août 2005 le Turkménistan annonça lors d'un sommet des chefs d'Etat de la Communauté des Etats Indépendants (CEI) ne souhaiter en faire partie qu'en tant que membre associé.

Le pays entretient cependant de bonnes relations avec la Russie et l'Ukraine, pays vers lesquels est dirigée la majeure partie des exportations de gaz. La Russie contrôle le réseau de gazoducs duquel dépend le Turkménistan pour le transport, mais la Russie est de plus en plus dépendante de cette dernière pour ses besoins nationaux en gaz. En mai 2007, la construction d'un deuxième gazoduc vers la Russie et l'Ukraine le long de la mer caspienne a été approuvée. Afin de diversifier ses marchés d'exportation, le Turkménistan a aussi commencé à exporter vers l'Afghanistan.

Un important chantier de politique étrangère représente le statut de la mer caspienne. En effet, longtemps partagée uniquement entre l'Iran et la Russie (puis l'Union soviétique), l'établissement des frontières maritimes entre les cinq Etats riverains d'aujourd'hui est une question ardue. Les Etats riverains n'arrivent pas à décider s'il s'agit d'une mer ou d'un lac, l'exploitation des ressources d'une mer et d'un lac n'étant pas régies par les mêmes règles en droit international.

Les droits de l'homme

Dans son rapport 2007 sur le Turkménistan, Amnesty International dresse un tableau très noir de la situation des droits de l'homme au Turkménistan: *„Bien qu'il y ait eu des améliorations dans un petit nombre de cas individuels, les violations des droits fondamentaux étaient toujours massives. Le harcèlement visant les défenseurs des droits humains s'est intensifié. Les autorités ont omis d'ouvrir sans délai une enquête exhaustive et impartiale sur la mort en détention, dans des circonstances suspectes, d'une militante des droits humains. Harcèlement, restrictions à la liberté de circulation, détention arbitraire, torture et autres formes de mauvais traitements, punition des proches étaient autant de mesures prises pour tenter de museler la dissidence. Des dizaines de personnes incarcérées en raison de leur participation présumée à une tentative d'assassinat dont le président Saparmourad Niyazov aurait fait l'objet en 2002 étaient toujours détenues au secret.“*

Amnesty International déplore par ailleurs le décès en prison de journalistes et de membres d'ONG ainsi que des actes de harcèlement, d'arrestations arbitraires et de torture perpétrés à l'encontre de militants de la société civile, des dissidents politiques, des fidèles d'Eglises minoritaires et leurs proches.

Le secrétaire général des Nations Unies avait soumis en octobre 2006 un rapport sur la situation des droits de l'homme au Turkménistan à l'Assemblée Générale et indiqué que *„les violations graves et systématiques des droits de l'homme se sont poursuivies au Turkménistan, malgré les gestes accomplis par le gouvernement“*. Après avoir dénoncé la situation des défenseurs des droits fondamentaux et des minorités, les restrictions apportées à la liberté d'expression et de religion, le recours à la torture, l'absence de magistrature indépendante et l'accès limité aux services de santé et à l'éducation, il a prié le gouvernement d'inviter les responsables des mécanismes thématiques spéciaux du Conseil des droits de l'homme à se rendre dans le pays. Malgré les nombreuses résolutions en ce sens adoptées par l'Assemblée générale et la Commission des droits de l'homme, le Turkménistan ne les avait pas invités jusqu'alors.¹

Le Comité des droits de l'enfant ainsi que le Comité pour l'élimination de la discrimination des femmes de l'ONU ont soumis des rapports tout aussi inquiétants².

Les relations commerciales bilatérales

En 2005 les importations turkmènes provenaient en majeure partie de l'Union européenne et en termes d'exportations, l'Union européenne représentait le troisième partenaire, après l'Iran et l'Ukraine. Les importations européennes sont constituées à 90% de pétrole et l'Union européenne exporte des biens manufacturés, des équipements de transport et des machines.

*

1 A61/489

2 CRC/C/TKM/CO/1 et 06 38374

III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

L'objet du projet de loi

En 1988, la déclaration commune de la communauté européenne et du Conseil d'assistance économique mutuelle (CAEM) a mis un terme à l'ère de la guerre froide par une reconnaissance mutuelle, entre l'Union soviétique et la Communauté européenne. Sur cette base, cette dernière conclut, en décembre 1988, un accord global de commerce et de coopération avec l'Union soviétique. Cet accord constituait le premier lien contractuel avec ce pays et représentait un élément essentiel de la normalisation des relations.

Après la désintégration de l'Union soviétique à la fin de 1991, l'Union européenne a dû négocier de nouveaux accords avec des pays issus de cette désintégration. L'ancien accord de commerce et de coopération a servi de base au développement des relations bilatérales avant l'application des accords intérimaires de 1996. Ces accords intérimaires ont été conclus en matière de coopération commerciale uniquement, en prélude à l'adoption des accords de partenariat et de coopération à part entière.

Les Accords de partenariat et de coopération (APC) ont été négociés et signés jusqu'à présent avec dix pays, à savoir la Russie, l'Ukraine, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan, la Moldavie et le Tadjikistan.

Un APC avec le Turkménistan avait été signé dès mai 1998. En attendant l'accomplissement des procédures de ratification, la Commission européenne avait proposé la mise en vigueur des dispositions commerciales de l'Accord par le biais d'un accord intérimaire signé le 10 novembre 1999. Or, l'entrée en vigueur ainsi que la ratification furent suspendues suite à la détérioration de la situation des droits de l'homme au Turkménistan. Ce n'est qu'en janvier 2004 que les réunions du comité conjoint UE-Turkménistan ont repris. Elles sont assorties d'un dialogue sur les droits de l'homme. En parallèle, les Etats membres de l'UE ont repris le processus de ratification et le Turkménistan lui-même a ratifié l'accord au début de 2004. Le Parlement européen est appelé à donner son avis conforme.

Au printemps 2006, la commission du développement du Parlement européen a élaboré un rapport accompagné d'un projet de résolution soutenant la conclusion de l'accord provisoire avec le Turkménistan.³ Suite aux réactions vigoureuses suscitées par le rapport, en particulier des organisations de défense des droits de l'homme, ce dernier a été gelé.

Suite à l'élection présidentielle qui s'est déroulée au Turkménistan en février 2007, la présidence du Conseil a fait au nom de l'Union européenne une déclaration selon laquelle l'Union européenne est prête à mener un dialogue politique avec le nouveau gouvernement du Turkménistan afin d'aider ce pays à mettre en œuvre les réformes, notamment dans les domaines des droits de l'homme, de la démocratie et de l'Etat de droit. L'Union européenne a demandé au nouveau président du Turkménistan de libérer les prisonniers politiques et de garantir le respect des normes internationalement reconnues en matière de droits de l'homme. Procéder rapidement à la ratification de l'APC avec le Turkménistan permettra d'envoyer un signal d'ouverture et d'encourager le pays à entamer les réformes qui s'imposent.

Tout comme les APC conclus avec d'autres pays, l'Accord avec le Turkménistan peut être considéré comme un accord „mixte“, car il couvre aussi bien des domaines de compétences communautaires que nationales. De plus, cet Accord est d'un type intermédiaire entre les accords de commerce et de coopération économique classique et les accords d'association conclus avec les pays d'Europe centrale. Ainsi, les APC sont en retrait par rapport à ces derniers, car ils ne comportent pas de clauses de libre-échange et ils ne mentionnent pas la possibilité d'adhésion à l'Union européenne.

L'Accord de partenariat et de coopération sous rubrique a pour objet de consolider et de renforcer la présence de l'Union européenne au Turkménistan et, plus généralement, dans la région de l'Asie centrale, tant sur le plan politique et économique que commercial. Il vise en outre à encourager la croissance et le développement durable du pays, afin de favoriser sa stabilité, ainsi que celle de toute la région.

L'Accord sous rubrique comporte trois composantes essentielles. Tout d'abord, l'Accord retient que l'Union européenne et le Turkménistan instaureront un dialogue politique régulier. Ils coopéreront notamment dans les domaines du respect de la démocratie et des droits de l'homme et plus particulièrement ceux des minorités.

³ Rapport Caspary, A6-0085/2006

Ensuite, les Parties s'engagent à coopérer dans les domaines socio-économique, financier et commercial, ainsi que dans les matières de l'environnement, des sciences, des technologies et de la société de l'information, de la culture, de l'éducation, de l'audiovisuel, de la réforme de l'Etat et de l'administration publique. L'accord prévoit également des dispositions de coopération en matière de contrôle de l'immigration clandestine et de lutte contre la drogue et la criminalité organisée.

Finalement, l'APC couvre le domaine du commerce des biens et des services. Il prévoit l'octroi réciproque de la clause de la nation la plus favorisée et comprend en outre des dispositions relatives au commerce et à l'investissement qui réglementent notamment l'établissement et l'activité des sociétés ainsi que les prestations de services.

Si un élément essentiel de l'accord n'a pas été appliqué, comme par exemple le respect de la démocratie et des droits fondamentaux, des mesures appropriées peuvent être prises.

Afin de veiller à sa mise en œuvre, l'APC met en place trois institutions: un Conseil de coopération qui se réunit au niveau ministériel et qui supervise la mise en œuvre de l'Accord, un Comité de coopération, composé de hauts fonctionnaires, assiste au Conseil de coopération et prépare les travaux du Conseil et, finalement une Commission parlementaire de coopération, associant des membres du Parlement européen et du Parlement turkmène.

L'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis émis le 9 octobre 2007, le Conseil d'Etat revient sur l'historique de l'APC avec le Turkménistan et les raisons ayant mené au retardement de sa ratification. Offrant un cadre approprié au dialogue politique, les APC aspirent également à jeter les bases d'une coopération dans les domaines notamment législatif, économique, social, financier, scientifique, civil, technologique et culturel. Compte tenu de la déclaration faite par la présidence du Conseil au nom de l'Union européenne, la coopération dans les domaines relatifs à la démocratie et aux droits de l'homme revêt, dans les futures relations avec le Turkménistan, une importance toute particulière.

Ensuite le Conseil d'Etat relève que les APC sont de nature à favoriser la coopération régionale (voir l'article 3 de l'Accord), ce qui dans le cas du Turkménistan, qui entretient des relations difficiles avec l'Ouzbékistan, est particulièrement important.

L'accord sous rubrique se trouvant dans la lignée des lois du 24 novembre 1997 (approbation des accords avec la République kirghize et le Kazakhstan), du 26 juin 1998 (approbation de l'accord avec l'Ouzbékistan) et du 15 mai 2006 (approbation de l'accord avec le Tadjikistan), le Conseil d'Etat approuve le projet de loi sous rubrique, dont l'article unique ne donne pas lieu à observation.

*

IV. DISPOSITIONS ESSENTIELLES DU PROJET DE LOI

Préambule

Les Parties expriment leur volonté de renforcer les liens existant entre elles, afin de renforcer les libertés politiques et économiques. Elles s'engagent à œuvrer pour la stabilité du pays et de la région, de s'engager pour le respect des droits de l'homme et de la libéralisation des échanges. La protection de l'environnement, la prévention et le contrôle de l'immigration clandestine ainsi que la lutte contre la pauvreté sont autant d'objectifs que cet Accord devrait contribuer à atteindre. Le préambule prend aussi acte du statut de neutralité permanente revendiqué par le Turkménistan et reconnu par l'Assemblée générale des Nations Unies.

Article 1: principes généraux

Le premier article souligne les objectifs de l'APC, à savoir le soutien à l'indépendance et à la souveraineté du Turkménistan, à la consolidation de la démocratie au Turkménistan, le dialogue politique entre les Parties, la création d'un environnement économique propice aux investissements, la coopération avec l'Union dans les domaines législatif, économique, social, financier, scientifique, civil, technologique et de la coopération culturelle.

Articles 4 à 6: dialogue politique

Les articles 4 à 6 règlent le fonctionnement du dialogue politique entre l'Union et le Turkménistan. En renforçant les liens entre les deux Parties, le dialogue politique permettra d'atteindre une plus grande

convergence des positions sur les questions internationales d'intérêt mutuel et une plus grande coopération dans la protection des droits de l'homme.

Les articles 5 et 6 retiennent que le dialogue politique aura lieu à plusieurs niveaux. Tout d'abord, au niveau ministériel, il aura lieu au sein du Conseil de coopération institué par l'article 77. Ensuite il aura lieu, au cours de réunions régulières, au niveau des hauts fonctionnaires et, finalement, la Commission parlementaire de coopération permettra de réunir des membres du Parlement européen et des membres du Parlement turkmène.

Article 7: principe de la nation la plus favorisée

Cet article retient le principe de la nation la plus favorisée en ce qui concerne les droits de douane et les taxes à l'importation et à l'exportation, le dédouanement, les taxes et autres impositions internes, les méthodes de paiement et leur transfert ainsi que les règles régissant la vente, l'achat, le transport, la distribution et l'utilisation des marchandises sur le marché intérieur. Cependant, pendant une période de transition dont la fin est fixée par l'Accord au 31 décembre 1998, les dispositions découlant du principe de la nation la plus favorisée ne s'appliquent pas à certains avantages octroyés par le Turkménistan aux anciennes républiques soviétiques, tels que la dispense des droits de douane ou de taxation dans certaines conditions.

Article 12: mesures de sauvegarde

L'article 12 prévoit des mesures de sauvegarde. Ainsi, lorsque les importations d'un produit donné sur le territoire de l'une des Parties augmentent dans des proportions ou des conditions telles qu'elles risquent de causer un préjudice aux producteurs nationaux de produits similaires, les Parties pourront, dans une première phase, tenter de trouver une solution au sein du Conseil de coopération. Si aucun accord ne peut être trouvé, les Parties se réservent le droit de prendre des mesures appropriées. En cas d'urgence, des mesures peuvent exceptionnellement être prises sans consultation préalable. Il est important de noter par ailleurs que ces dispositions n'affectent pas l'adoption par les Parties de mesures antidumping ou compensatoires conformément aux dispositions pertinentes du GATT (*General Agreement on Tariffs and Trade*).

Article 41: coopération en matière législative

Cet article vise à instaurer une coopération en matière législative plus efficace, de manière à assurer que la législation turkmène devienne progressivement compatible avec la législation communautaire. Pour atteindre cet objectif, l'Union s'engage à fournir une assistance technique sous forme d'échanges d'experts, de l'organisation de séminaires, de formation du personnel ou de traduction de la législation communautaire dans les secteurs concernés.

Article 67: Coopération dans les domaines relatifs à la démocratie et aux droits de l'homme

Les Parties coopèrent pour toutes les questions concernant l'établissement ou le renforcement des institutions démocratiques et notamment celles requises pour renforcer l'Etat de droit et la protection des droits de l'homme et des libertés fondamentales conformément aux principes du droit international et de l'OSCE. La Communauté apportera une assistance technique pour ce faire.

Article 68: prévention des activités illégales

La coopération entre les deux Parties vise à prévenir des activités illégales telles que le trafic d'armes, les transactions illégales portant sur diverses marchandises, dont les déchets industriels, la contre-façon et la corruption. L'Union apportera une assistance technique, notamment dans l'élaboration d'une législation nationale ou dans la création de centres d'information.

Notons que l'Accord sous rubrique ne contient pas d'article concernant spécifiquement la lutte contre le terrorisme, tel que l'article 71 de l'APC conclu avec le Tadjikistan.

Article 71: coopération en matière d'immigration

La coopération dans ce domaine se concentrera notamment sur la réadmission réciproque des ressortissants illégalement présents sur le territoire de l'une des parties.

A noter que contrairement à l'APC conclu avec le Tadjikistan, les dispositions concernant l'immigration dans l'Accord sous rubrique ne contiennent aucune mention de la Convention de Genève de

1951 sur le statut des réfugiés et de son protocole de 1967, ainsi que de tout autre instrument régional ou international pour faire respecter le principe du „non-refoulement“. De manière générale, l'APC conclu avec le Tadjikistan contient des clauses très précises en matière d'intégration des migrants, de droits et de statut des personnes admises ou encore la prévention de la traite humaine.

Article 94: les obligations

Cet article retient que, si une partie considère que l'autre n'a pas rempli une des obligations que lui impose l'accord, elle peut prendre des mesures appropriées. Sauf en cas d'urgence spéciale, elle doit fournir au Conseil de coopération tous les éléments d'information pertinents nécessaires à un examen approfondi de la situation, de manière à trouver une solution acceptable pour les Parties.

*

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit:

*

TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et la République du Turkménistan, d'autre part et de l'Acte final, signés à Bruxelles, le 25 mai 1998

Article unique.— Sont approuvés l'Accord de partenariat et de coopération établissant un partenariat entre les Communautés européennes et leurs Etats membres, d'une part, et le Turkménistan, d'autre part et l'Acte final, signés à Bruxelles, le 25 mai 1998.

Luxembourg, le 11 février 2008

Le Rapporteur,
Marc ANGEL

Le Président,
Ben FAYOT

