

N° 5531²

CHAMBRE DES DEPUTES

Session ordinaire 2005-2006

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 Tadjikistan, d'autre part et de l'Acte final, signés à Luxembourg, le 11 octobre 2004

* * *

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

(13.3.2006)

La Commission se compose de: M. Ben FAYOT, Président; M. Marc ANGEL, Rapporteur; Mme Nancy ARENDT, M. François BAUSCH, 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 9 janvier 2006.

Au cours de sa réunion du 6 février 2006, 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 31 janvier 2006.

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 13 mars 2006.

*

II. INTRODUCTION

Composition ethnique

Le Tadjikistan est un pays multiethnique comptant près d'une quarantaine de peuples aux origines très variées. Les Tadjiks constituent la majorité ethnique du pays et représentent 62% de la population totale. Par ailleurs, on compte parmi la population du Tadjikistan 24% d'Ouzbeks, 8% de Russes, 1% de Kirghizes et 1% de Tatars. Les Tadjiks sont un peuple d'origine iranienne, persanophone et de confession musulmane sunnite (environ 85%) ou chiite (environ 5%). Avec l'Afghanistan, le Tadjikistan est le seul Etat de l'Asie centrale possédant une civilisation de type indo-iranien, contrairement aux pays voisins (Kazakhstan, Ouzbékistan, Kirghizistan et Turkménistan) qui sont de tradition turcophone.¹

Les développements politiques et économiques récents au Tadjikistan

Le Tadjikistan a gagné son indépendance le 9 septembre 1991 suite à la désintégration de l'ancienne Union soviétique. Cependant, le pays n'était pas préparé à cette nouvelle situation et connut une résurgence de l'islamisme qui avait été longtemps muselé. Des milliers de mosquées furent construites et, à partir de 1992, des combats entre procommunistes et démocrates islamistes déchirèrent le Tadjikistan. Les conflits ont dégénéré en guerre civile lorsque des fractions régionales prirent les armes au nom du communisme, de la démocratie ou de l'islam. Le bilan des affrontements, qui durèrent quatre ans, est dramatique: 50.000 morts, 600.000 personnes furent déplacées et 60.000 Tadjiks se réfugièrent en Afghanistan.

Sous l'égide des Nations Unies un processus de négociation intertadjike sur la paix fut mis en place dès le mois d'avril 1994 et aboutit à la signature, le 27 juin 1997, de l'Accord général sur l'instauration de la paix et de l'entente nationale au Tadjikistan, par le président Emomali Rakhmonov et le dirigeant de l'opposition tadjike, M. Said Abdullo Nuri. Cet accord de paix prévoyait un partage des portefeuilles et des élections législatives sous contrôle international. Ainsi, un référendum sur la Constitution fut organisé, un gouvernement de coalition fut formé et des élections présidentielles et parlementaires eurent lieu en 1999 et en 2000. Aujourd'hui encore, le Tadjikistan est le seul pays d'Asie centrale ayant une opposition islamiste légale.

Cependant, le processus de réconciliation connut par la suite des vicissitudes, et la tension persista. Ces dernières années, le gouvernement semble ne plus respecter les engagements qu'il avait pris. Par exemple, l'Accord de paix prévoyait que 30% des postes gouvernementaux soient réservés à l'opposition islamiste, mais ce quota n'est plus respecté. Ensuite, sous prétexte de la lutte contre le terrorisme, le gouvernement augmenta la pression exercée sur le Parti islamique de la renaissance et sur le clergé musulman. Finalement, bien que trois stations de radio aient récemment reçu l'autorisation de diffuser leurs programmes, la liberté de la presse n'est toujours pas garantie. Ainsi, plusieurs lois promulguées récemment permettent au gouvernement de contrôler le fonctionnement des organes de presse et le contenu des informations diffusées. De plus, les élections législatives qui ont eu lieu en février 2005 ont été déclarées non conformes aux normes internationales par l'Organisation pour la Sécurité et la Coopération en Europe (OSCE).

Malgré ces lacunes, le Tadjikistan a enregistré certains progrès. Tout d'abord, le gouvernement a exprimé sa volonté de lutter contre la corruption. On notera également la mise en place d'une Commission nationale pour les droits de l'homme. Enfin, la peine de mort a été abolie en 2005.

La guerre civile du début des années quatre-vingt-dix a également eu des effets dévastateurs sur l'économie du pays. Ainsi on évalue les dommages économiques à 7 milliards d'USD, et le PIB avait baissé de 60% en cinq ans à la fin de la guerre civile. Ce n'est qu'après la stabilisation du pouvoir en 1997 que des réformes structurelles visant à soutenir le passage à une économie de marché furent entreprises. Aujourd'hui encore, 83% de la population tadjike vit sous le seuil de pauvreté tel que défini par la Banque Mondiale et le Tadjikistan est le pays le plus pauvre de la région. Ainsi, la lutte contre la pauvreté est devenue la clé de voûte de l'action gouvernementale.

¹ *Atlas A-Z*, DK, London, New-York, Munich, Melbourne, Delhi, 2004, page 333

Pendant ces dernières années, les réformes économiques et l'aide internationale ont favorisé une croissance du PIB, qui a atteint 10% en 2003. Par ailleurs, le Tadjikistan tente, entre autres, de valoriser son potentiel hydroélectrique pour exporter vers la Russie et l'Europe.

En mai 2001 le Tadjikistan a déposé sa demande d'accession à l'Organisation Mondiale du Commerce, et sa demande est actuellement en cours d'examen par le groupe de travail sur l'accession du Tadjikistan établi par le Conseil général en juillet 2001.

La coopération avec l'Union européenne

Les relations entre le Tadjikistan et les Communautés européennes sont régies par un accord de commerce et de coopération, signé avec l'ancienne Union soviétique le 18 décembre 1989 et endossé, le 4 février 1994 par cette République d'Asie centrale.

Les échanges commerciaux entre les deux partenaires sont actuellement très limités: en 2002, l'Union a importé des biens en provenance du Tadjikistan pour une valeur de 68 millions d'euros et a exporté vers ce pays des marchandises d'une valeur de 32 millions d'euros seulement. Cependant, le Tadjikistan est dans la région le premier bénéficiaire par habitant, des programmes d'assistance gérés par la Commission européenne: entre 1992 et 2002 il a reçu 350 millions d'euros, essentiellement sous forme de dons. Il bénéficie des versements de quatre instruments d'aide, provenant du fonds humanitaire ECHO (*European Community Humanitarian Aid Department*), du Programme de sécurité alimentaire, du programme TACIS (*Technical Assistance to the Community of Independent States*) et d'une aide macro-financière, soumise à des conditionnalités semblables à celles fixées par le Fonds Monétaire International et destinée à appuyer les réformes économiques.

*

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 neuf pays, à savoir la Russie, l'Ukraine, l'Arménie, l'Azerbaïdjan, la Géorgie, le Kazakhstan, le Kirghizistan, l'Ouzbékistan et la Moldavie. Une fois en vigueur, ces accords se substitueront automatiquement aux dispositions commerciales de l'accord de 1989.

Tout comme les APC conclus avec d'autres pays, l'Accord avec le Tadjikistan 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 nouveau, 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.

La guerre civile qui a sévi au Tadjikistan a rendu toute signature d'un accord avec l'Union européenne impossible au cours des années quatre-vingt-dix. Néanmoins, les attentats du 11 septembre 2001 ont indiscutablement augmenté l'intérêt d'un partenariat avec le Tadjikistan. Suite à une décision du Conseil de décembre 2001, la Commission entama les négociations avec le Tadjikistan. L'APC fut paraphé à Bruxelles le 16 décembre 2003 et signé à Luxembourg le 11 octobre 2004.

L'Accord de partenariat et de coopération sous rubrique a pour objet de consolider et de renforcer la présence de l'Union européenne au Tadjikistan 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, aujourd'hui soumise à d'importantes tensions géopolitiques.

Elaboré sur le modèle des autres accords de partenariat et de coopération, le traité négocié avec le Tadjikistan est cependant le premier à incorporer des clauses sur la lutte contre le terrorisme et contre les armes de destruction massive. L'accord sera conclu pour une durée de dix ans, renouvelable par tacite reconduction d'année en année.

L'Accord sous rubrique comporte trois composantes essentielles. Tout d'abord, l'Accord retient que l'Union et le Tadjikistan instaureront un dialogue politique régulier. Ils coopéreront notamment dans la lutte contre le terrorisme, la prolifération des armes de destruction massive et les trafics illicites comme celui de la drogue.

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 deux institutions: un Conseil de coopération, composé de membres du Conseil de l'Union et de la Commission européenne, d'une part, et du Gouvernement tadjik, d'autre part, et une commission parlementaire de coopération, associant des membres du Parlement européen et du Parlement tadjik.

L'avis du Conseil d'Etat

Dans son avis émis le 31 janvier 2006, le Conseil d'Etat revient tout d'abord sur les caractéristiques de l'APC, en soulignant qu'il s'agit d'un accord „mixte“, intermédiaire entre les accords classiques de commerce et de coopération économique et les accords d'association conclus avec les pays d'Europe centrale et orientale.

Ensuite le Conseil d'Etat signale que le législateur a déjà approuvé les Accords conclus avec la Fédération de Russie, l'Ukraine, la République de Moldova, la République du Kazakhstan et la République kirghize, la République d'Ouzbékistan, la République d'Azerbaïdjan, la Géorgie et la République d'Arménie.

Le Conseil d'Etat insiste par ailleurs sur le fait que l'Union européenne a tout intérêt à renforcer sa présence au cœur de l'Asie centrale en général et au Tadjikistan en particulier de manière à contribuer à une stabilisation aussi bien politique qu'économique de cet Etat. Devant l'arrière-plan d'une radicalisation de certaines composantes de l'islam politique, un dialogue politique sur le respect des principes de la démocratie et la protection et la promotion des droits de l'Homme gagne toute son importance.

Finalement, le Conseil d'Etat attire l'attention sur les possibilités de coopération entre l'Union et le Tadjikistan en matière de lutte contre la corruption et contre la drogue qu'ouvre cet accord. En effet, il est important d'associer efficacement le Tadjikistan aux différentes stratégies de l'Union, telles que l'Initiative de gestion des frontières pour l'Asie centrale (BOMCA, Border Management in Central Asia), ou encore le Programme antidrogue d'Asie centrale (CAPAD).

Le Conseil d'Etat approuve par conséquent le projet de loi sous rubrique.

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 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.

Article 1: principes généraux

Le premier article souligne les objectifs de l'APC, à savoir la consolidation de la démocratie au Tadjikistan, le dialogue politique entre les Parties, la création d'un environnement économique propice aux investissements, la coopération avec l'Union dans les domaines législatifs (ce point est repris à l'article 40), économique, social, financier (ce point est repris aux articles 73 à 76), scientifique, civil, technologique et de la coopération culturelle (cf article 72).

Articles 4 à 6: dialogue politique

Les articles 4 à 6 règlent le fonctionnement du dialogue politique entre l'Union et le Tadjikistan. 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. L'article 4 stipule que les Parties s'engagent à coopérer dans la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs. Ainsi, cet article prévoit la mise en place d'un système efficace de contrôles nationaux à l'exportation, assorti de sanctions, ainsi que d'un système de contrôle de l'utilisation finale exercé sur les technologies à double usage.

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 tadjik.

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, les dispositions découlant du principe de la nation la plus favorisée ne s'appliqueront pas pendant une période de transition expirant cinq ans après l'entrée en vigueur de l'Accord à certains avantages octroyés par le Tadjikistan aux anciennes républiques soviétiques.

Il est important de noter que l'article 36 retient que le traitement de la nation la plus favorisée ne s'applique pas aux avantages fiscaux que les Parties accordent ou accorderont à l'avenir sur la base d'accords visant à éviter la double imposition ou d'autres arrangements fiscaux.

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.

Article 17: emploi

L'article 17 retient le principe de non-discrimination en matière d'emploi. Ainsi, un travailleur ressortissant d'un des pays membres de l'Union ou un travailleur tadjik ne pourra faire l'objet d'aucune

discrimination fondée sur la nationalité, les conditions de travail, de rémunération ou de licenciement. Ce même principe est applicable à l'établissement de sociétés, de filiales ou de succursales (article 20).

Article 40: coopération en matière législative

Cet article vise à instaurer une coopération en matière législative plus efficace, de manière à assurer que la législation tadjike 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 41: coopération dans les domaines socio-économiques

Les Parties s'engagent à coopérer dans les domaines socio-économiques de manière à promouvoir un processus de développement durable. La coopération portera notamment sur le développement des ressources humaines, l'agriculture, le secteur alimentaire (cf article 50), la gestion de l'eau, l'énergie (cf article 51) ou encore le tourisme (cf article 59). L'Union s'engage à fournir une assistance technique dans tous ces domaines.

Article 67: 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 contrefaçon 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.

Article 70: coopération en matière d'immigration

La coopération dans ce domaine se concentrera notamment sur l'élaboration et la mise en œuvre de lois en matière de protection internationale en vue de satisfaire aux dispositions de la Convention de Genève de 1951 sur le statut des réfugiés, sur les règles d'admission, de traitement et d'intégration de migrants en situation légale dans la société ainsi que sur le domaine des contrôles aux frontières. Ensuite les Parties conviennent de réadmettre leurs immigrés clandestins.

Article 71: lutte contre le terrorisme

Les Parties s'engagent à coopérer de manière à prévenir et à supprimer des actes terroristes par des échanges d'informations sur les groupes terroristes et leurs réseaux de soutien ainsi que par des échanges de vue sur les moyens et méthodes utilisés pour lutter contre le terrorisme.

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.

Dans la „Déclaration commune concernant l'article 94“ se trouvant en annexe du projet de loi, les Parties spécifient que les termes d'„urgence spéciale“ signifient des cas de violation substantielle de l'accord. Une violation substantielle de l'accord consiste:

- a) dans le rejet de l'accord non sanctionné par les règles générales du droit international
- b) dans la violation des éléments essentiels de l'accord repris dans l'article 2

Comme l'article 2 définit le respect de la démocratie et des droits fondamentaux de l'homme comme étant un élément essentiel de l'accord, des mesures appropriées peuvent être prises, dans le cadre du respect du droit international.

*

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 Tadjikistan, d'autre part et de l'Acte final, signés à Luxembourg, le 11 octobre 2004

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 la République du Tadjikistan, d'autre part et l'Acte final, signés à Luxembourg, le 11 octobre 2004.

Luxembourg, le 13 mars 2006

Le Rapporteur,
Marc ANGEL

Le Président,
Ben FAYOT

