

Abdallah BENHAMOU
Professeur à la Faculté de droit
Université de Tlemcen

Les accords d'association euroméditerranéens au regard des règles de l'OMC

Les accords d'association conclus entre l'Union européenne et un certain nombre de pays de la rive sud de la méditerranée sont-ils licites au regard des règles de l'OMC ? Cette interrogation n'a, en principe, de signification que durant la période qui précède l'établissement d'une zone de libre échange entre l'union européenne et ses différents partenaires, qui reste l'objectif déclaré de ces accords d'association. Car il importe de rappeler que de nombreuses années séparent l'entrée en vigueur de ces derniers et l'établissement d'une zone de libre échange proprement dite. Durant cette phase transitoire, selon quelles règles s'effectueront les échanges commerciaux ?

Il est indéniable qu'en choisissant l'établissement de zone de libre échange avec ses partenaires sud européen l'Union européenne a évité le précédent des Accords de Lomé qui la lient aux Etats ACP et qui étaient l'objet de nombreuses interpellations de la part de certains membres du GATT et particulièrement des Etats Unis sur notamment la licéité de ces accords avec les règles du GATT.

Tous les accords d'association conclu entre l'Union européenne et les pays tiers méditerranéens contiennent une disposition explicite insistant sur le respect des règles de l'OMC. Il importe de rappeler, toutefois que ces accords établissent un système préférentiel entre partenaires et dérogent de ce fait au principe cardinal sur lequel repose la doctrine de l'OMC, à savoir la non discrimination reposant sur l'application de la clause de la nation la plus favorisée.

Toutefois, l'OMC permet la conclusion de ce type d'accords en exigeant le respect de certaines règles applicables non seulement pour la période transitoire mais également une fois la zone de libre échange établie : il s'agit de la clause d'habilitation et de l'Article XXIV de l'Accord général du GATT de 1947 reconduit par l'Accord de Marrakech de 1994.

I/ La clause d'habilitation

Les partenaires des accords d'association euroméditerranéens sont des pays d'inégal développement et il est difficile d'appliquer dans l'immédiat les règles de la complète réciprocité dans les échanges sous tendues par l'établissement d'une zone de libre échange. Certes cette dernière ne serait effective qu'à l'horizon des années 2012, mais c'est une période relativement courte pour que les pays sud méditerranéens arrivent à combler leur retard par rapport aux pays du nord. Pour ce faire les pays du sud ont besoin d'une aide multiforme et sans réciprocité. Cette forme de coopération est prévue dans les règles de l'OMC sous l'appellation de clause d'habilitation.

Par la décision du 28 novembre 1979 portant « traitement différencié et plus

favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en développement », connue désormais sous le nom de clause d'habilitation, les Parties contractantes à l'Accord général du GATT ont conféré une base légale permanente au traitement préférentiel accordé aux pays en développement. Les textes actuels régissant le commerce international permettent toujours un traitement particulier en faveur des pays en développement. Plus encore, les accords issus de la Conférence de Marrakech ne se bornent pas à proclamer le principe du traitement spécial et différencié. Ils énoncent et réglementent le contenu de ce traitement. En effet tous les accords de l'Uruguay Round accordent un ou plusieurs traitements préférentiels aux PVD, consistants soit en des délais différés pour l'application des règles, soit un assouplissement des obligations, soit en une assistance technique. L'ampleur de ces traitements varie évidemment selon les accords¹.

L'octroi du traitement différencié et plus favorable est subordonné à des conditions de fonds et de forme. En ce qui concerne les premières, il est exigé que tout traitement différencié devrait être conçu pour faciliter et promouvoir le commerce des PVD et non pour dresser des obstacles ou créer des difficultés inutiles au commerce de toute autre pays. Les conditions de formes consistent dans l'utilisation des procédures de notifications et de consultations pour respecter une certaine transparence dans l'octroi d'un traitement différencié et plus favorable.

On peut relever, d'une manière générale, deux types de traitement différencié dont les PVD bénéficient dans le système commercial international.

Le premier concerne l'adoption par ces pays de mesures de protection à des fins de développement. En effet il est permis à ces pays, sous réserves de certaines conditions, de prendre des mesures de protection ou d'autres mesures affectant des importations, pour favoriser la création de branches de production déterminées et à instituer des restrictions quantitatives destinées à protéger l'équilibre de leur balance de paiement.

Le deuxième type de traitement différencié est mis en œuvre dans les modalités d'accès des produits originaires des PVD aux marchés des pays développés dans le cadre du Système généralisé des préférences.

L'apport essentiel de la clause d'habilitation par rapport aux autres traitements préférentiels est qu'elle introduit plusieurs régimes juridiques en fonction des catégories des pays en développement, qu'elle détermine d'une manière plus ou moins explicite. Il persiste cependant une divergence entre les pays en développement et les pays développés sur la portée de cette clause.

Pour les pays développés, la clause d'habilitation constitue un mécanisme utile lorsqu'il s'agit d'autoriser des écarts temporaires, par rapport au régime de la nation la plus favorisée, en faveur des PVD. Mais son utilité n'est appréciée que si elle encouragera les pays en développement les plus avancés à renoncer peu à peu au bénéfice d'un traitement préférentiel.

Les pays en développement considèrent le traitement différencié comme une

1- Voir G.FEUR « L'Uruguay Round, les pays en développement et le droit international du développement » AFDI, 1994 pp. 758 -775

pratique arbitraire introduite d'une manière unilatérale par les pays développés. Derrière l'objectif d'assurer un partage équitable des avantages entre PVD, le traitement différencié a abouti en fait à la réduction des possibilités d'échange offertes par le Système généralisé des préférences et à éliminer progressivement la totalité ou une partie des préférences dans le cas de certains pays bénéficiaires. Par ailleurs l'application d'un tel système équivaut à un retour au principe de la clause de la nation la plus favorisée et donc au principe de la réciprocité.

Précisons que la clause d'habilitation est appelée ainsi parce qu'elle n'impose pas une obligation d'accorder un traitement préférentiel, mais elle habilite les pays donateurs à prendre ce genre de mesures sans pour autant être considérés comme violant les prescriptions de l'Accord général. Il faut rappeler, par ailleurs, que les pays en développement militaient plutôt pour l'établissement d'une norme plus contraignante, obligeant les pays développés à leur octroyer un traitement favorable et non réciproque à titre permanent.

Finalement, le caractère unilatéral et facultatif des mesures prises en vertu de la clause d'habilitation ne fait l'objet d'aucun doute. Loin d'en limiter la portée, ce caractère tente, au contraire, d'appréhender avec réalisme la diversité des pays en développement.

Le caractère temporaire de ces traitements préférentiels est parfaitement illustré par ce que l'on appelle la clause évolutive. Celle-ci est prévue dans la Décision du GATT du 28 novembre 1979 dans les termes suivants « les parties contractantes peu développées s'attendent que leur capacité d'apporter des contributions ou d'accorder des concessions négociées ou d'entreprendre toute autre action mutuellement convenue dans le cadre des dispositions et des procédures de l'Accord général s'améliore avec le développement progressif de leurs économies et l'amélioration de leur situation commerciale, et elles s'attendraient, en conséquence, à prendre plus pleinement leur part dans l'ensemble des droits et obligations découlant de l'Accord général »².

La clause évolutive préconise le retour graduel au respect des obligations de droit commun en matière de commerce international. Par conséquent son application implique le retrait progressif du traitement préférentiel et la mise en place graduelle et simultanée d'un processus par lequel les pays en développement contribueraient à la suppression des mesures protectionnistes et participeraient pleinement aux droits et obligations découlant des règles commerciales normalement applicables.

Parmi les conséquences notables de l'adoption de la clause évolutive c'est la reconnaissance explicite de la part, non seulement des pays développés mais également des pays en développement, du caractère temporaire du statut juridique favorable dans lequel se trouveraient ces derniers. La notion de gradation, telle qu'exprimée par la clause évolutive est d'ailleurs parfaitement conforme au caractère dynamique du concept de développement. Par ailleurs l'originalité de cette clause

2- Paragraphe 7 de la Décision du 28 novembre 1979 portant « Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en développement », Décision L/4903 in IBDD n°26, 1980 pp 223-229.

réside dans la responsabilité partagée entre pays développés et pays en développement concernés pour sa mise en œuvre d'une manière convenable. Cependant la nature des obligations des uns et des autres est différente.

La clause évolutive est venue adapter certaines règles du droit du commerce international à une réalité de plus en plus évidente. Il s'agit du fait que certains pays en développement ont largement bénéficiés des différents mécanismes juridiques préférentiels mis en place dans le cadre des relations Nord-Sud. De ce fait, il est nécessaire d'opérer une différenciation entre ces pays et le reste des pays en développement.

La mise en œuvre de la clause évolutive pose, cependant, un certain nombre de problèmes. Cette règle prévoit que le retrait du traitement préférentiel à l'égard d'un pays en développement devrait s'accompagner, de la part de ce dernier, par le démantèlement des mesures protectionnistes. Mais admettons que le pays concerné se considère toujours comme en voie de développement et continu, de ce fait, à prendre des mesures pour protéger son marché intérieur. Ces dernières seraient parfaitement légitimes en vertu de la clause d'habilitation. Quelle serait, dans ce cas, la position d'un pays développé à l'égard de ces mesures provenant d'un pays considéré par lui comme ne faisant plus partie de la catégorie des pays en développement ?

Cette interrogation pose, d'une manière générale, la question de la gestion des conséquences nées de l'application de la clause évolutive. Parmi les objectifs de cette dernière, il y a l'émancipation juridique d'un pays en développement. Les modalités de cette mutation ne sont pas précisées. A partir de quel moment l'application de la clause évolutive produirait-elle ses effets ? Sa mise en œuvre par un seul pays suffirait-elle à catégoriser définitivement le pays en développement concerné ? Quels seraient les critères à prendre en considération pour permettre une application convenable de cette clause ?

Il n'existe pas de réponse satisfaisante à toutes ces interrogations. C'est la pratique unilatérale des Etats qui nous fournit des éléments de réponses et cela à travers les schémas des Systèmes généralisés de préférences des grands pays industrialisés qui utilisent la différenciation ou la gradation. Les critères pris en compte ont généralement une relation directe avec l'amélioration de la situation économique du pays concerné. En effet que ce soient les critères de compétitivité, du PNB ou de la part du marché occupée par un produit, tous reflètent une meilleure santé du pays concerné.

On pourrait suspecter l'application de la clause évolutive, particulièrement lorsqu'elle se base sur le critère de la compétitivité, comme une sanction négative de la performance enregistrée par un produit ou par un pays. Cependant cette réussite a été facilitée, en grande partie, par l'existence de dispositions favorables établies par dérogation aux règles de libre échange et de non discrimination. Ces dernières devraient être normalement et de nouveau applicable lorsque la situation du pays bénéficiaire s'améliore. C'est la substance même de la clause évolutive qui considère les rapports Nord Sud comme étant dynamiques et non figés dans un moule juridique marqué pour toujours par la notion de l'inégalité compensatrice.

Donc ces règles sont parfaitement transposables aux relations euroméditerranéennes, dans la mesure où il s'agit encore de relations entre pays développés et pays en développement. Les pays de la rive sud de la méditerranée sont en droit d'exiger l'application de ces règles qui tiennent compte de leur retard économique en attendant l'établissement de la zone de libre échange.

II/ La zone de libre échange selon l'omc

Les accords d'association conclu entre l'Union européenne et les pays de la rive sud de la Méditerranée visent bel et bien l'établissement d'une zone de libre échange. A priori, un tel espace, dans la mesure où il ne concerne qu'un nombre limité de partenaires déroge à la clause de la nation la plus favorisée et d'une manière général au multilatéralisme prônés par le GATT et actuellement par l'OMC. Pourtant l'OMC permet l'établissement de tels arrangements régionaux. Cette apparente contradiction a toujours suscité un débat sur la licéité ou non des accords commerciaux régionaux, sous quelque forme juridique que ce soit.

Rappelons que les prescriptions l'Article XXIV du GATT de 1947 reprises et explicitées par l'Accord de 1994 sont parfaitement claires concernant les deux seules voies reconnues pour l'établissement d'une intégration régionale : celle de la zone de libre échange et celle de l'union douanière. Toutes deux exigent des membres du groupement qu'ils éliminent les obstacles au commerce existant entre eux. Cependant, dans une zone de libre échange, chaque membre conserve ses propres droits de douane et autres restrictions à l'égard des pays tiers, lui permettant ainsi de mener sa propre politique commerciale à l'égard de l'extérieur. La principale difficulté réside dans la détermination des règles d'origine régissant les échanges inter régionaux afin d'éviter l'introduction dans les groupements de produits étrangers. Les unions douanières évitent, en principe, ce problème puisque tous les membres de la région adoptent les mêmes droits de douane à l'égard des pays tiers.

L'Article XXIV du GATT/OMC reconnaît donc comme licite, de plein droit les unions douanières et les zones de libres échanges en fixant les conditions dans lesquelles ces groupements peuvent fonctionner en conformité avec l'Accord général. Ces conditions consistent, en substance en : l'élimination des droits de douane et des pratiques commerciales restrictives pour l'essentiel des échanges, l'établissement d'un plan et d'un programme prévoyant l'achèvement de l'intégration dans un délai raisonnable et enfin ne pas détourner le courant des échanges commerciaux au détriment de pays tiers.

Par ailleurs, il y a des conditions de forme qui consistent en une obligation de notification de la conclusion de ce type d'accord en vue de son examen par les instances du GATT/OMC. Du temps du GATT, les accords commerciaux régionaux étaient examinés par divers groupes de travail. Depuis février 1996 l'OMC a établie une instance unique chargée de cette tâche, le Comité des accords commerciaux régionaux.

L'examen d'un accord par le Comité des accords commerciaux régionaux a deux objectifs : il garantit la transparence et permet aux Membres d'évaluer sa conformité avec les règles de l'OMC. L'examen est mené sur la base de renseignements fournis par les parties à l'accord par le biais soit de réponses écrites

à des questions posées par écrit par les Membres de l'OMC, soit de réponse orales à des questions posées lors des réunions du Comité des accords commerciaux régionaux. Une fois cette étape achevée, le Secrétariat élabore le rapport d'examen qui devrait être approuvé par le Comité avant sa soumission à l'organe supérieur pour adoption définitive.

Il faut souligner qu'aucun rapport d'examen n'a été finalisé depuis 1995, faute de consensus. La même situation prévalait au temps du GATT. En effet il a été souvent reproché au cadre juridique établi par l'Article XXIV son inadéquation et son incapacité à prendre en charge les groupements économiques régionaux. Cela a fait naître une certaine confusion au sujet de l'interprétation de cet Article au point où le GATT lui même n'arrivait pas à faire respecter les prescriptions de ce texte. Cette carence a été illustrée par l'incapacité du GATT à prendre une décision définitive sur la conformité de la cinquantaine de cas d'arrangements préférentiels qui lui ont été soumis.

Le passage à l'OMC n'a pas beaucoup changé la situation sur ce plan malgré l'amendement opéré sur les dispositions de l'Article XXIV par l'Accord de 1994. En vérité il existe depuis longtemps une controverse sur l'interprétation des dispositions du GATT/OMC au regard desquelles les accords commerciaux régionaux sont évalués.

Pour revenir aux accords d'association euroméditerranéens, il s'agit bien, au stade actuel, d'accords provisoires en vue de l'établissement d'une zone de libre échange. Par ailleurs ils respectent parfaitement les prescriptions édictées pour la validité de tels accords, notamment la détermination d'un calendrier permettant la mise place de la zone de libre échange dans un délai raisonnable.

Mais l'espace économique projeté entre l'Union européenne et les pays de la rive sud de la Méditerranée dépasse, à vrai dire, les contours de la zone de libre échange classique. En effet pour que ce partenariat soit effectif, il est exigé une plus grande coopération sud sud, d'une part, et le respect des droits et libertés fondamentales d'autre part.

Concernant la première condition, il est logique que les pays qui ont conclu à titre individuel des accords d'association avec l'Union européenne établissent entre eux une coopération plus renforcée qui doit aboutir à la mise en place d'une zone de libre échange sud sud. D'ailleurs la Commission européenne recommande à tout pays ayant signé un accord d'association de s'engager à conclure un accord de libre échange avec les autres signataires d'un accord d'association dans les cinq années qui suivent sa conclusion.

Sur ce plan, il faut souligner que les pays du sud sont très en retard. Le blocage du fonctionnement de l'Union du Maghreb Arabe n'a pas facilité la tâche pour l'établissement d'un libre échange entre les pays du Maghreb. Plus encore certains de ces pays sont en train de négocier unilatéralement des statuts particuliers avec l'Union européenne qui serait plus privilégié que celui reconnu par le statut d'associé.³

3- Devant le blocage des institutions de l'Union du Maghreb arabe, l'Union européenne encourage le Processus d'Agadir, qui regroupe le Maroc, la Tunisie, l'Egypte et la Jordanie pour la mise en place d'une zone de libre échange entre ces partenaires

Par ailleurs, le respect des principes démocratiques, des droits de l'homme et des libertés fondamentales constitue un élément important du volet politique des accords d'association conclu entre l'Union européenne et les pays sud méditerranéens. C'est une pratique qui date de 1992 dans laquelle la Communauté européenne a inclus dans tous ses accords avec des pays tiers une clause faisant du respect des droits de l'homme et de la démocratie un « élément essentiel » des relations extérieures de l'Union européenne. Cette clause stipule, en substance, que le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux énoncés dans la Déclaration universelle des droits de l'homme est le fondement des politiques internes et externes des Parties et constitue un élément essentiel de tout accord d'association. Dans des accords plus récents, un mécanisme de sanctions est prévu en cas de non respect de cette clause.

Précisons enfin que la clause démocratique, telle qu'énoncée dans les accords d'association entre l'Union européenne et les pays tiers, habilite les Parties, sur la base de la Convention de Vienne sur le droit des traités, à considérer comme violation substantielle de l'accord toute atteinte grave et persistante des droits de l'homme ou toute interruption sérieuse du processus démocratique, et de ce fait, comme motif pour mettre fin à l'accord ou suspendre son application en totalité ou en partie.

A cet égard la Commission européenne a envisagé différentes mesures en cas de non respect de cette clause démocratique, parmi lesquelles nous pouvons citer : réduction des programmes de coopération culturelle, scientifique et technique ; ajournement de nouveaux projets ; embargos commerciaux ; suspension des ventes d'armes ; interruption de la coopération ; suspension de la coopération⁴.

Nous constatons donc que les accords d'association vont bien au delà de l'établissement d'une zone de libre échange et contiennent des dispositions qui ne relèvent pas encore des prescriptions de l'OMC.

4- Voir Communication de la Commission sur « La prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers », Bruxelles le 23 mai 1995. sur ce sujet nous pouvons également mentionner la position du Parlement européen qui considère que « les droits de l'homme sont universels et que les principes de souveraineté nationale ne devrait pas priver l'UE du droit de tenter d'exercer son influence -et si possible d'intervenir- afin de mettre fin à la violation criante et systématique des droits de l'homme entraînant des conséquences humanitaires graves », Résolution du Parlement européen sur les droits de l'homme en 2000 et la politique européenne en matière de droits de l'homme, res 1131/2000 du 5 juillet 2001.

Bibliographie

1. G.FEUR « L'Uruguay Round, les pays en développement et le droit international du développement » AFDI, 1994.
2. Décision L/4903 in IBDD n°26, 1980.
3. Communication de la Commission sur « La prise en compte du respect des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté et les pays tiers », Bruxelles le 23 mai 1995.