HAL
open science

La réintégration de l'Afrique du Sud dans la communauté internationale : l'exemple des relations avec l'Union Européenne

Isabelle Royé

▶ To cite this version:

Isabelle Royé. La réintégration de l'Afrique du Sud dans la communauté internationale : l'exemple des relations avec l'Union Européenne. Droit. Université de la Réunion, 2001. Français. NNT : 2001LARE0003 . tel-00646469

HAL Id: tel-00646469
https://theses.hal.science/tel-00646469v1

Submitted on 30 Nov 2011

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Unel

TH 33

UNIVERSITÉ DE LA RÉUNION

Faculté de Droit et d'Économie

LA RÉINTÉGRATION DE L'AFRIQUE DU SUD DANS LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE – L'EXEMPLE DES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPÉENNE –

THÈSE
pour le
Doctorat de l'Université de La Réunion
Discipline : Droit international public

Présentée et soutenue publiquement
le 22 mars 2001

par

Isabelle ROYÉ

SERVICE COMMUN DE LA DOCUMENTATION
UNIVERSITE de la REUNION

JURY :

M. Xavier PHILIPPE, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille III, Directeur de thèse

M. Charles CADOUX, Professeur à l'Université d'Aix-Marseille III

M. Samuel PRISO-ESSAWE, Maître de conférences à l'Université de La Réunion

M. Laurent SERMET, Professeur à l'Université de La Réunion

M. Tobias VAN REENEN, Professeur à l'Université de Western Cape

BU 01 IOI 239275

SOMMAIRE

INTRODUCTION GÉNÉRALE

CHAPITRE INTRODUCTIF : LA MISE AU BAN DE L'AFRIQUE DU SUD PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

SECTION I- LE RÉGIME D'APARTHEID CONDAMNÉ PAR LE DROIT INTERNATIONAL
SECTION II. LES MESURES ADOPTÉES PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE À L'ENCONTRE DU RÉGIME D'APARTHEID

PREMIÈRE PARTIE : LA REPRISE DES RELATIONS DANS LE CONTEXTE DE TRANSITION

TITRE I-LA PORTÉE INTERNATIONALE DU PROCESSUS DE DÉMOCRATISATION SUD-AFRICAIN

CHAPITRE I. L'ÉTAT DE DROIT, PRÉLUDE INDISPENSABLE À LA RÉINTÉGRATION AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE

SECTION I. LES DIFFERENTES PHASES DU PROCESSUS CONSTITUTIONNEL
§I- LE PROCESSUS D'ELABORATION DE LA CONSTITUTION
§ II. L'AFFIRMATION DE L'ÉTAT DE DROIT
SECTION II. LA PLACE RENOVEE DU DROIT INTERNATIONAL DANS LE NOUVEL ORDRE CONSTITUTIONNEL
§I- LE STATUT DU DROIT INTERNATIONAL DANS L'ORDRE JURIDIQUE
§II- LE STATUT ORIGINAL DU DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME À TRAVERS L'EXEMPLE DE L'AMNISTIE

CHAPITRE II. LES NOUVEAUX AXES DE POLITIQUES ÉTRANGÈRES SUD-AFRICAINES.

SECTION I. LES PRIORITÉS DE POLITIQUES ÉTRANGÈRES SUD-AFRICAINES.
§I- CONSÉCRATION DU NOUVEL ÉTAT SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE.
§II- LA DIMENSION AFRICAINE DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE PRÉTORIA
SECTION II. LA RÉINSERTION DE L'AFRIQUE DU SUD DANS L'ÉCONOMIE INTERNATIONALE
§I-UNE STRATÉGIE ORIENTÉE VERS LA RECONSTRUCTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DU PAYS.
§II- LA PLACE DE L'AFRIQUE DU SUD DANS L'ÉCONOMIE INTERNATIONALE

TITRE II- LA RESTAURATION DES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPÉENNE

CHAPITRE I- LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES TRANSITOIRES

SECTION I- L'AFRIQUE DU SUD, PRIORITÉ DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'UNION EUROPÉENNE
§I- L'AFRIQUE DU SUD, TEST RÉVÉLATEUR DE LA COHÉSION DES POLITIQUES EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE.
§ II- LES MESURES INTÉRMAIRES ADOPTÉES PAR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE.
SECTION II- LA RECHERCHE D'UN CADRE DE COOPÉRATION APPROPRIÉ.
§I- L'ORDONNANCEMENT DES PRÉFÉRENCES COMMUNAUTAIRES.
§II. LA PLACE PARTICULIÈRE DE L'AFRIQUE DU SUD AU SEIN DES ÉTATS ACP

CHAPITRE II- LA NÉGOCIATION DE L'ACCORD DE COMMERCE, DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION.

SECTION I- LES COMPÉTENCES EXTÉRIEURES POUR LA CONCLUSION DE L'ACDC.235
§I- LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES.
§II- LA CONCLUSION DE L'ACCORD DE COMMERCE, DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION.
SECTION II- UNE LONGUE ET DIFFICILE PÉRIODE DE NÉGOCIATIONS.

DEUXIÈME PARTIE : UN MODÈLE D'ASSOCIATION RÉFORMATEUR ET PRÉCURSEUR

TITRE I- UN ACCORD DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ORIGINAL ET PRÉCURSEUR.

CHAPITRE I- UN MODÈLE DE COOPÉRATION PARTICULIER.

SECTION I- L'INADAPTATION DU MODÈLE CLASSIQUE DE COOPÉRATION FINANCIÈRE ET TECHNIQUE

§I- L'EXCLUSION DES RESSOURCES DU FED

§II- LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION FINANCIÈRE ET LA QUESTION SUD-AFRICAINE.

SECTION II- L'ACCORD DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT.

§I- LE PROGRAMME EUROPÉEN POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT.

CHAPITRE II- UN ACCORD VISANT L'INTÉGRATION AU SEIN DES ÉTATS ACP.

SECTION I- LA DIMENSION POLITIQUE DE L'ADHÉSION SUD-AFRICAINE.

§I- L'ÉTAT DE DROIT DANS LE PARTENARIAT ACP-CE ET LA QUESTION SUD-AFRICAINE.

§II- LA COOPÉRATION POLITIQUE ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET L'AFRIQUE AUSTRALE.

SECTION II- INTÉGRATION ÉCONOMIQUE ET COMMERCIALE.

§I- EXCLUSION DE PRINCIPE DU RÉGIME COMMERCIAL.

§II- L'AFRIQUE DU SUD, PÔLE D'ÉCHANGES ÉCONOMIQUES ET COMMERCIAUX EN AFRIQUE AUSTRALE.

TITRE II- UN ACCORD DE COMMERCE ORIGINAL ET PRÉCURSEUR

CHAPITRE I- UNE RELATION COMMERCIALE SANS PRÉCÉDENT.

SECTION I- UNE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONFORME AUX RÈGLES DE L'OMC.

§-I- LA PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DES ZONES DE LIBRE-ÉCHANGE.

§II- LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE ET LES PAYS EN DEVELOPPEMENT.

SECTION II- UNE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE À VOCATION "DÉVELOPPEMENT"

§I- UNE LIBÉRALISATION FONDÉE SUR LES CONCEPTS DE DIFFÉRENCIATION ET D'ASYMÉTRIE.

§II- LE TRAITEMENT PARTICULIER DES PRODUITS AGRICOLES.

CHAPITRE II- LA DIMENSION GLOBALE DE L'ACCORD DE COMMERCE

SECTION I- LA DIMENSION RÉGIONALE DE L'ACDC

§I- LES INCIDENCES DE L'ACCORD DANS LA RÉGION D'AFRIQUE AUSTRALE.

§II- MÉCANISMES VISANT À PROTÉGER LES ÉTATS DE LA RÉGION.

SECTION II- UN MODÈLE RÉFORMATEUR POUR LA RELATION AVEC LES ÉTATS ACP.

§I- LA COMPATIBLITÉ DU RÉGIME COMMERCIAL AUX RÈGLES DE L'OMC.

§II LE RÉGIME DES ÉCHANGES DE L'ACCORD DE COTONOU.

CONCLUSION GÉNÉRALE.

Aujourd'hui, nous tous, par notre présence ici (...) nous conférons gloire et espoir à cette liberté qui vient de naître. De l'expérience d'un extraordinaire désastre humain qui a duré trop longtemps doit naître une société dont l'humanité tout entière sera fière.

(...) Nous, qui étions des proscrits il y a peu, on nous a accordé le rare privilège d'être les hôtes des nations du monde sur notre propre sol. Nous remercions tous nos distingués invités internationaux d'être venus prendre possession, avec le peuple de notre pays, de ce qui est en fin de compte une victoire commune pour la justice, la paix et la dignité humaine.

(...) Nous avons enfin atteint notre émancipation politique. Nous nous engageons à libérer la totalité de notre peuple de la servitude, de la pauvreté, des privations, des souffrances, du sexisme et autres discriminations.

Que jamais, jamais, jamais plus, ce beau pays ne connaisse l'oppression d'un homme par un autre.

(...) Que règne la liberté. Que Dieu bénisse l'Afrique ![1]

[Nelson Mandela]

[1] Nelson Mandela, *Un long chemin vers la liberté*, autobiographie, p. 750, éd. Fayard, 1995.

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La politique de "développement séparé des races" instaurée en République d'Afrique du Sud par le gouvernement du *Parti National* constitue l'un des exemples les plus symboliques de violation manifeste des règles internationales en matière de droits fondamentaux[2].

Pendant plus de quarante ans, la République a été condamnée quasi unanimement par la communauté internationale. Pourtant, d'autres régimes politiques aussi répressifs ont été tolérés. Leur seule différence a été de ne pas ériger la discrimination raciale en norme juridique et en mode de gouvernement. L'Afrique du Sud persistait à ne voir dans le droit international qu'un "droit des nations", sans tenir compte de l'évolution du contenu de ces normes dans le contexte de décolonisation. Cette période était pourtant révolue et le régime d'apartheid, avatar de l'ancien modèle, était condamné à terme. Le refus d'évolution du gouvernement de Prétoria constitue la raison principale de la mobilisation internationale qui a vu le jour à l'encontre de l'Afrique du Sud.

Véritable cas d'école pour la société internationale, la condamnation du régime d'apartheid s'est faite par à-coups et en fonction des impératifs circonstanciels. La politique de coercition inspirée par les Nations Unies n'est pas parvenue à paralyser l'État, mais l'ostracisme qui l'a frappé a incontestablement joué en faveur du processus de transition mis en œuvre à partir des années 1990 sur le territoire sud-africain.

En définitive, les changements sur le plan interne résultent de la conjonction de deux phénomènes, l'un lié à la fin du monde bipolaire ; l'autre structurel, lié à l'épuisement des ressources nécessaires au financement des politiques ségrégationnistes du gouvernement de Prétoria.

Avec la chute du mur de Berlin, une grande partie des régimes autoritaires se trouvait privée de ses motivations idéologiques. L'Afrique du Sud perdait également sa fonction de facteur d'ordre en Afrique australe, qui lui garantissait autrefois le soutien des États occidentaux. Dans la mesure où le surdéterminisme des anciennes puissances coloniales ne jouait plus, des situations qui auparavant paraissaient bloquées se sont dénouées : la Namibie accédait à l'indépendance en 1990, le Mozambique et dans une

[2] Sans méconnaître la distinction entre "droits de l'homme" et "libertés fondamentales", les deux termes ont été ici volontairement englobés pour l'articulation de la démonstration. Ils sont entendus dans leur sens générique et recouvrent l'ensemble des droits et libertés de l'individu protégés par les textes internationaux mais également par les ordres juridiques internes.

moindre mesure l'Angola mettaient en œuvre les mécanismes politiques et juridiques de nature à faire évoluer ces pays vers le pluralisme politique et le régime d'apartheid venait à terme.

L'explication par le recours à "l'externe" ne suffit cependant pas. La rupture de l'ordre international a pu retentir de cette façon en Afrique du Sud car l'économie de siège imposée par les sanctions internationales est parvenue à scléroser l'appareil étatique. Les politiques d'exclusion ont généré une violence devenue endémique sur l'ensemble du territoire, aggravée par l'explosion démographique que connaissaient les populations africaines. À partir de 1990, le régime politique de l'Afrique du Sud a donc été soumis à une réévaluation. Dix ans après, un bilan s'impose.

Le processus de *transition démocratique* a débouché sur un transfert effectif du pouvoir politique aux représentants de la majorité de la population par la mise en œuvre d'un régime constitutionnel fondé sur l'État de droit. Le terme *transition démocratique* évoque ainsi cette idée de passage graduel d'un régime politique à un autre, ainsi que ses conséquences sur l'ordre juridique. La République d'Afrique du Sud est passée de l'*État légal*, c'est-à-dire fondé sur la suprématie de la loi, à l'*État de droit* fondé sur la suprématie de l'ordre constitutionnel et sur la soumission de l'ensemble des autorités publiques et privées à ce nouvel ordre.

Le recours au concept de *transition démocratique* soulève pourtant de nombreuses controverses[3]. Que certaines interrogations se posent plus particulièrement en ce qui concerne la transition sud-africaine se justifie par plusieurs raisons :

Le processus de démocratisation s'est singularisé par la nature négociée et pacifique de la transition qui mérite à elle seule quelques réflexions. Les institutions mises en place au cours de cette période ont véritablement modifié les conditions d'accès au pouvoir ainsi que les modalités de sa mise en œuvre. Cette période s'est également démarquée par la volonté des négociateurs de déterminer conjointement l'évolution économique, culturelle et sociale de la nouvelle Afrique du Sud. Le charisme de Nelson Mandela et la lucidité politique des nouveaux dirigeants ont largement contribué à ces développements.

Dans la consolidation du nouveau système politique, l'héritage culturel joue un rôle important. La reconnaissance officielle de onze langues par la Constitution sud-africaine confère au texte une légitimité supplémentaire, tandis que les nouveaux membres de l'élite sud-africaine vivent de façon aiguë leur ambivalence culturelle. Leur identité africaine se

double d'une trajectoire intellectuelle imprégnée de valeurs occidentales qui se sont développées au cours des années passées en exil, notamment en Europe. Par ailleurs, le soutien qui leur a été offert au cours des années de lutte contre le régime d'apartheid laissait présager l'ampleur de l'assistance internationale qu'un gouvernement démocratiquement élu allait recevoir ultérieurement. Face aux bailleurs de fonds, les dirigeants sud-africains font désormais preuve de conviction. Ils démontrent également leur capacité à consolider la démocratie en Afrique du Sud.

Une question continue cependant de se poser : Cette évolution politique et institutionnelle permet-elle d'atteindre l'objectif qui lui était assigné, à savoir la réduction des inégalités engendrées par les décennies de dictature d'un régime mis au service d'une minorité ?

Aux vues de l'ambitieux programme énoncé par Nelson Mandela lors de la cérémonie d'investiture de son gouvernement, la notion de transition démocratique renvoie directement à celle de redistribution des richesses du pays, principal défi auquel sont confrontés les dirigeants sud-africains.

À ce propos, les sciences contemporaines analysent les régimes de transitions sous l'aspect politique du terme ; mais de façon traditionnelle cependant, la notion de transition renvoie aux théories économiques. Ainsi, dans la perspective marxiste, l'étude de la transition consiste à analyser la transformation d'un système économique vers un autre[4].

L'Afrique du Sud est, elle aussi, classée au rang des économies en transition. Cette catégorie figure au sein de celle, plus générale, des économies émergentes[5]. La précision dont elle fait l'objet vise toutefois à ajouter aux critères retenus normalement sur des agrégats économiques une dimension politique soulignant les transformations qui ont eu lieu au sein des gouvernements. Or, la situation sociale de l'Afrique du Sud ternit quelque peu l'image d'une nation forte, devenue maîtresse de son destin et capable de rivaliser avec d'autres puissances industrielles.

Ainsi que le soulignait le Professeur Kader Asmal, actuel ministre de l'éducation nationale, l'Afrique du Sud est un pays à double visage ressemblant à la fois à l'Espagne, pour son dynamisme économique et au Congo par la pauvreté de la majorité de sa population. La reconnaissance et l'acceptation de cette ambivalence constituent l'élément clé

---

[3] Voir à ce sujet, les actes du Colloque International de Port-au-Prince Haïti, *Les transitions démocratiques*, p.5, sous la direction de Laënnel Hurbon, Syros, 1999.

[4] Ces études se sont intéressées aux problèmes des économies au lendemain d'une révolution socialiste et aux problèmes des économies dans le contexte de la décolonisation.

de la politique étrangère sud-africaine. Le pays va profiter de cette position qui le place dans une situation atypique au regard d'autres États.

Cette double réalité ne peut être ignorée et rejaillit inévitablement sur la perception que peuvent en avoir les autres membres de la communauté internationale. La réintégration de l'Afrique du Sud dans la société des nations procède donc également d'un besoin d'assistance et d'une volonté de coopération. À ce titre, le statut particulier du pays au sein des États ACP témoigne de la position ambiguë et contradictoire que l'Afrique du Sud occupe dans l'ordre économique international. En outre et dans le contexte de "mondialisation" qui caractérise actuellement l'économie internationale, les stratégies nationales ne peuvent être planifiées qu'en se combinant à des relations extérieures privilégiées comme l'illustre l'Accord de Commerce, de Développement et de Coopération conclu entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne en 1999.

La localisation géographique de l'Afrique du sud conditionne pareillement la politique étrangère de son gouvernement : Le pays va-t-il pouvoir récupérer le rôle qui lui été attribué avant son exclusion de la communauté internationale : celui de relier l'Afrique australe à l'économie mondiale et de représenter un pôle de développement pour le reste du continent ?

La réponse à cette question relève du domaine de la prospection. Mais en 1990, donner à cette période de l'histoire sud-africaine l'appellation de *transition démocratique* relevait également d'une gageure et pourtant cet optimisme a été conforté par les développements qui ont suivi.

Ainsi, ces recherches s'inscrivent dans l'actualité (jusqu'à la fin de l'an 2000) de la construction de la "nouvelle Afrique du Sud", dont la bonne compréhension exige un rappel de l'histoire et notamment de la période d'apartheid. Il s'agit donc d'une analyse à la fois juridique et politique (en raison du contexte) de la restauration de l'Afrique du Sud dans l'ordre juridique international à laquelle sont consacrés les deux axes complémentaires de cette thèse :

D'abord la réintégration du pays dans la communauté internationale à travers la restauration des liens juridiques et politiques internes (Constitution) et internationaux (traités, résolutions d'organisations internationales, etc.) ; ensuite la reprise progressive des relations de coopération et de commerce avec l'Union européenne.

---

[5] Cette catégorie désigne de façon générale les pays d'Asie orientale exportateurs de produits manufacturés, certains pays

À ce sujet, l'Accord de Commerce, de Développement et de Coopération conclu en 1999 constitue un *accord original et précurseur* qui ouvre des perspectives renouvelées en matière de processus d'intégration en Afrique australe et dans la zone Océan Indien, face aux espérances et aux craintes que font naître le phénomène de "mondialisation", transformer en politique multilatérale au sein de l'OMC.

d'Amérique latine, une partie des pays de l'ex-bloc soviétique, mais également l'Afrique du Sud.

CHAPITRE INTRODUCTIF : LA MISE AU BAN DE L'AFRIQUE DU SUD PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE.

La condamnation du régime d'apartheid a constitué un véritable cas d'école pour le droit international. Retranchée derrière le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures de l'État pour refuser de reconnaître le caractère opposable des normes internationales, l'Afrique du Sud a reçu pendant longtemps le soutien des puissances occidentales qui ménageaient également leurs propres intérêts en Afrique australe. Cependant, l'institutionnalisation systématique et généralisée du régime d'apartheid non seulement en Afrique du Sud, mais également en Namibie ouvrit de façon décisive une brèche dans la légitimité du régime d'apartheid.

Les pays afro-asiatiques, désormais majoritaires au sein des Nations Unies, ont évoqué les précédents adoptés par la Cour Internationale de Justice et les organes politiques des Nations Unies au sujet du statut juridique du Sud-Ouest africain pour faire pression sur les États occidentaux et condamner les politiques ségrégationnistes. L'interprétation des dispositions de la Charte des Nations Unies et le poids des résolutions de l'Assemblée Générale et du Conseil de sécurité en matière de non-discrimination raciale et du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ont permis cette condamnation. Le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures de l'État ne pouvait plus être invoqué comme moyen de défense pour empêcher les Nations Unies de se prononcer sur la légitimité du régime sud-africain.

Dans un premier temps, la communauté internationale s'est mobilisée pour rejeter les transferts de légitimité opérés par le gouvernement de Prétoria. Sur le plan interne, la partition territoriale organisée par la création des Bantoustans indépendants a été condamnée. La légitimité du gouvernement de Prétoria était également remise en question sur la scène internationale et l'Assemblée Générale a exclu le gouvernement de Prétoria de ses réunions. L'Afrique du Sud a également été expulsée d'un nombre important d'organisations internationales spécialisées, tandis que les mouvements d'opposition au régime étaient reconnus comme les véritables représentants des populations namibiennes et sud-africaines.

Parallèlement au remplacement des titulaires de la légitimité sud-africaine et namibienne, les Nations Unies se sont engagées dans une série de sanctions économiques et politiques à l'encontre du gouvernement de Prétoria. La tentative de résolution du conflit par

la négociation était ainsi peu à peu remplacée par la mise en œuvre de mesures de coercition. Dans un premier temps, l'Assemblée Générale a adopté des résolutions invitant les États membres à rompre les relations économiques, diplomatiques, culturelles et sportives avec l'Afrique du Sud. Un embargo sur le pétrole fut notamment proclamé. Cependant, ces mesures ont été inégalement respectées par les membres de la communauté internationale qui refusaient de sanctionner trop sévèrement un partenaire qu'il convenait encore souvent de ménager. Le pouvoir de veto des membres permanent au sein du Conseil de Sécurité a empêché l'adoption de sanctions obligatoires.

Cependant, la détermination des opposants au régime ségrégationniste se renforça davantage lors de chaque événement survenu sur le territoire sud-africain et dans la région d'Afrique australe. En 1977, un an après l'événement de Soweto et à la suite d'interventions militaires en Angola et au Mozambique, l'Afrique du Sud perdait définitivement le soutien des puissances occidentales. Cette politique était enfin qualifiée d'obstacle au maintien de la paix et de la sécurité internationale. L'embargo volontaire déclaré sur les armes en 1960 a été transformé en embargo obligatoire par une décision du Conseil de sécurité adoptée en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

SECTION I- LE RÉGIME D'APARTHEID CONDAMNÉ PAR LE DROIT INTERNATIONAL.

Le statut juridique du régime d'apartheid instauré par le gouvernement du *Parti National* a constitué un véritable cas d'école pour le droit international. La doctrine du "développement séparé"[6] des races, symbolisée par la création des Bantoustans indépendants, a été considérée comme contraire à deux normes internationales : le principe de non-discrimination (raciale) et le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Arguant du respect de sa souveraineté, l'Afrique du Sud s'est réfugiée derrière le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures de l'État pour refuser de reconnaître le caractère

[6] La conjonction de ces deux termes revêt un sens bien précis en Afrique du Sud. La théorie du "développement séparé" (des races) est devenue une doctrine de gouvernement à partir de 1958 lorsque le ministre des affaires indigènes, Hendrick Verwoerd, devint Premier ministre. Elle repose sur un discours apparemment bienveillant, selon lequel il convenait de permettre aux populations bantoues de gérer leurs propres affaires sur des territoires qui leur étaient réservés. Cette politique d'un développement différent et parallèle par rapport aux sud-africains de race blanche est également appelée le grand apartheid et a constitué la pierre angulaire et le fondement "légitime" des lois discriminatoires. L'apartheid peut être désigné comme un *ensemble de législations appliquées en Afrique du Sud jusqu'en 1993, reposant sur l'octroi des droits politiques de citoyenneté aux seuls nationaux de race blanche et instituant, sur un fondement exclusivement ethnique, un mode de développement séparé dans différentes communautés raciales du pays (le refus initial du gouvernement de renoncer à l'apartheid fut à l'origine de l'indépendance de l'Afrique du Sud (1961) et de la Rhodésie (1965)...* Définition synthétique donnée par Marc Frangi et Patrick Schulz, in *Droits des relations internationales,* pp.5-6, Lexique Dalloz, 1995.

opposable de ces normes internationales[7]. Dans un premier temps, cette attitude a bénéficié du soutien de nombreuses puissances occidentales[8]. Dans un second temps, l'institutionnalisation systématique et généralisée du régime d'apartheid a entraîné un renversement des tendances et la condamnation de la majorité des États de la communauté internationale. L'Afrique du Sud perdait le soutien dont elle bénéficiait auparavant et la détermination des opposants au régime ségrégationniste se renforça davantage au fil des événements internes.

§I- LE "DÉVELOPPEMENT SÉPARÉ" DES RACES CONTRAIRE AUX RÈGLES DU DROIT INTERNATIONAL.

Le régime d'apartheid instauré en Afrique du Sud par le gouvernement du *Parti National* a d'abord été une politique avant d'être transcrite et traduite en règles juridiques ! Par sa définition même, cette doctrine allait heurter deux principes fondamentaux : l'égalité et la liberté. Le premier parce qu'il discriminait les individus sur le seul critère de leur couleur ; le second parce qu'une minorité (blanche) niait le droit à la majorité (noire) de choisir elle-même son destin. La violation de ces principes devait être sanctionnée par le droit international contemporain. L'instauration de la politique du "grand apartheid" et la question du statut juridique de la Namibie ont ensuite permis à la communauté internationale de renforcer juridiquement son opposition à cette politique ségrégationniste. De multiples résolutions des Nations Unies ont donc condamné le système d'apartheid qui avait pour objectif de perpétuer la domination de la population blanche sur les territoires sud-africain et namibien[9].

A- LE RÉGIME D'APARTHEID CONTRAIRE AUX RÈGLES EN MATIÈRE DE NON-DISCRIMINATION.

Bien avant que l'apartheid ne devienne la politique officielle du *Parti National*, l'Afrique du Sud possédait une longue histoire de ségrégation raciale et de suprématie de la race blanche. Ce n'est toutefois qu'à partir de 1948 que le gouvernement a institutionnalisé le système d'apartheid à travers tout un arsenal législatif. La doctrine du "développement séparé" qui en a résulté a été jugée contraire à deux principes fondamentaux : l'égalité et la

---

[7] Voir à ce sujet, J. Dugard *International Law – A South African Perspective*, p. 16, Juta, nouvelle édition 1994.

[8] Aux États Unis mais également en Europe, notamment au Royaume-Uni, au Portugal et en France.

[9] Résolutions de l'Assemblée Générale des Nations Unies n° 11778 du 26/11/57; n° 1248 du 30/09/58; n° 1375 du 17 /11/59; n° 1598 du 13/04/61, 2671 F (XXV) du 8/12/70, 2775 E (XXVI) du 29/11/71 et n°3106 de 1976. Voir également les résolutions du Conseil de Sécurité n° 276 et 282 du 1970, n° 311 du 4/02/72, n°417 du 31/10/1977 et n°418 du 4/11/1977. Cette liste n'est pas exhaustive.

liberté. Le gouvernement de Prétoria arguait en défense que de nombreux autres États pratiquaient également la discrimination raciale. Toutefois, leur différence fondamentale a été de ne pas ériger en norme juridique et en mode de gouvernement cette discrimination dont l'institutionnalisation ne pouvait qu'être condamnée par le droit international.

I. L'ÉVOLUTION JURIDIQUE ET POLITIQUE DE LA DOCTRINE DU "DÉVELOPPEMENT SÉPARÉ" DES RACES.

La doctrine du "développement séparé" a longtemps reposé sur des textes uniquement législatifs. La Constitution était muette sur les questions du statut et d'égalité entre les individus. Au départ, ces lois étaient justifiées par l'application de la doctrine "séparés-mais-égaux", pour ensuite verser ouvertement dans la négation des droits les plus fondamentaux.

a) L'évolution législative des règles ségrégationnistes avant 1948.

(De l'Union sud-africaine à 1948) - La domination de la minorité blanche en Afrique du Sud remonte à la guerre Anglo-Boers (1899-1902) ayant débouché sur la victoire politique des Anglais et la formation de l'Union sud-africaine en 1910. La création de l'Union sud-africaine, sur le modèle de la monarchie parlementaire, a été la conséquence d'un accord négocié entre l'Empire britannique et les colons sud-africains (descendants hollandais, allemands et français) à l'exclusion de toute participation des populations africaines. La minorité blanche a utilisé ce titre pour revendiquer le territoire sud-africain comme le sien[10]. L'introduction de plusieurs lois discriminatoires après la formation de l'Union a posé les fondements de ce qui allait ensuite devenir le régime d'apartheid.

L'Union sud-africaine était constituée d'un ensemble de colonies britanniques ayant un statut de "Dominion"[11] reconnaissant aux populations blanches le libre choix de leur propre régime juridique alors que les populations africaines relevaient du droit des colonies[12]. La Constitution de 1909 ne faisait aucune allusion directe au statut des populations non-blanches. Leurs statut et droits étaient réglés par les lois et les actes

---

[10] Vincent Williams, *Formation of Transition, Rainbow revolution*, 3 mars 1994.
Internet : http://www.rainbow-revolution.com/contentmenu/generalhistory/transition.html

[11] Selon J-P. Pancracio "*Dans l'acception la plus générale du terme, on désignait ainsi une colonie britannique qui avait acquis un degré d'autonomie important par rapport à la métropole et qui était dotée de ses propres institutions, Parlement et Gouvernment*" in *Dictionnaire de la Diplomatie*, p. 231, Ed. Microbuss, G.de Bussac, Clermont Ferrand, 1998.

[12] Le *Droit des colonies*, correspond à la reconnaissance de l'applicabilité du droit coutumier ou indigène pour les populations locales et leur soumission à un régime juridique (personnel et administratif) distinct.

administratifs. Le pouvoir exécutif placé entre les mains de la minorité blanche[13] a été chargé de leur mise en œuvre. Ce système juridique à deux vitesses a favorisé les prémices de l'institution d'un régime politique d'apartheid où la discrimination par la race devenait l'élément central du mode de gouvernement. Durant la période antérieure à 1948, un arsenal de textes a été progressivement mis en place. Il a conduit postérieurement à l'officialisation de l'apartheid. L'économie générale de ces textes permet de comprendre leurs implications sur les différentes communautés sud-africaines.

Le texte le plus important de cette époque a été le *Native Land Act* de 1913 complété par le *Black Trust and Land Act* de 1936[14]. Limitant l'accession des noirs à la propriété, il a constitué l'un des textes fondateurs du système de ségrégation mis en place avant 1948. La loi de 1913 attribuait aux populations bantoues la propriété permanente et inaliénable de 264 réserves couvrant 7,3% du territoire total[15]. Les millions de locataires ou de métayers noirs résidant dans les zones blanches ont ainsi été contraints au déplacement et privés de tout espoir de pouvoir un jour accéder à la propriété dans ces zones[16]. Cette loi a légalisé la ségrégation territoriale renforcée ensuite par différents textes, notamment ceux de 1950 sur la classification des races. A la discrimination territoriale et foncière s'est ajoutée une discrimination dans l'accès à l'emploi, légalisée par le *Colour Bar Act* de 1923[17]. Elle a été renforcée par une politique ségrégationniste de l'habitat, connue sous le nom d'*Influx Control Act* de 1922[18]. La politique de ségrégation a ensuite été diversifiée et intensifiée pour atteindre les droits attachés à la personne. Le droit de vote a été restreint aux populations noires vivant dans la colonie du Cap. Leur représentation directe au Parlement était progressivement diminuée pour déboucher en 1936 sur le retrait définitif de leur droit de vote.

---

[13] En 1909, 10,1% des électeurs inscrits étaient des Métisses contre 85,2% qui provenaient de la communauté blanche. Les populations africaines, deux fois supérieures à la population blanche représentaient 4,7% des voix enregistrées. Les Africains et les Métisses ne pouvaient être élus membres du Parlement.

[14] Voir également le *Reservation Of Separate Amenities Act* de 1916 et le *Natives Urban Act* de 1923.

[15] Le *Development trust* et le *land Act* de 1936 étendront ensuite les réserves à 13% du territoire.

[16] De façon symbolique, l'article 25 de la Constitution sud africaine de 1996 (*Act* 108) relatif au droit de propriété prévoit une possibilité de restitution des terres dans son § 7 pour les personnes ayant été arbitrairement privées de ce droit.

[17] Le *Colour Bar Act* de 1923 réservait les emplois qualifiés aux populations blanches, tandis que les activités plus ingrates et souvent sous-payées étaient attribuées aux populations africaines. Cette loi a été renforcée par le *Mine and Work Act* de 1911, révisée en 1926 et en 1956 renforçant ce genre de discrimination dans le secteur minier et industriel.

[18] L'*Influx Control Act* de 1922 permit d'éviter que les zones réservées aux Blancs ne deviennent des lieux de résidence pour les populations africaines. Ces populations étaient logées à proximité de leur lieu de travail, tandis que les familles demeuraient dans leur région d'origine. Cette politique renforcée par le *Urban Areas Act* et le *Pass Law* rendait impossible pour une personne de couleur de se rendre dans une zone réservée aux groupes blancs sans autorisation spéciale.

b) L'institutionnalisation systématique et généralisée du régime d'apartheid après 1948.

La discrimination raciale, officiellement instaurée en 1948 au moment de l'accession au pouvoir du *Parti National*, a été institutionnalisée par l'accumulation de textes législatifs antérieurs. La ségrégation politique et sociale jusque là partielle a été transformée en un apartheid total et systématique. La séparation géographique des "races" a été matérialisée par l'instauration du système des Bantoustans et la ségrégation étendue aux populations indienne et métisse.

(*Les principales lois d'apartheid*)- Le *Population Registration Act*[19] et le *Group Area Act*[20] de 1950 ont constitué la clé de voûte du système d'apartheid. Elles imposaient une classification raciale de la population, visant à protéger la minorité blanche en empêchant tout rapprochement ou mélange entre les communautés. La première loi votée par le nouveau Parlement interdisait d'ailleurs les mariages entre "Noirs" et "Blancs" ainsi que toute relation sexuelle interraciale. Cette discrimination raciale a ensuite été appliquée à tous les niveaux de gouvernement et à tous les secteurs d'activité. Le *Bantou Education Act*[21] de 1953 et l'*Extension of University Education Act* de 1959[22] ont opéré la ségrégation à l'école et dans les universités. La stricte application des dispositions du *Colour Bar Act* de 1923 renforcée par le *Job Reservation Act* imposait l'emploi prioritaire d'un membre de la communauté blanche quelle que fut sa qualification. Les révisions apportées en 1956 au *Mine and Work Act* de 1911 ont renforcé la discrimination dans le secteur minier et industriel. Le *Separate Amenities Act* de 1953 prévoyait également la séparation dans les lieux publics entre Blancs et non-Blancs. Les conséquences de cette loi ont été les plus directement visibles pour l'opinion internationale[23]. Enfin, le *Suppression of Communism Act* de 1950[24] et le *Criminal Law Amendment Act* de 1953[25] ont empêché toute opposition

---

[19] *Population Registration Act*, du 22 juin 1950 définissait les "appartenances raciales" et imposait la classification de toute la population sud-africaine en fonction de leur race, couleur et origine. Les catégories :blanc, noir, indien ou métis sont ainsi créées et des tests farfelus sont opérés pour pouvoir classer les personnes dans les catégories.

[20] *Group Areas Act* de 1950 délimitait les zones de résidence autorisées en fonction de l'appartenance raciale, cette loi sera renforcée par les dispositions de *l'Immorality Act* de 1950 portant interdiction des relations sexuelles interraciales.

[21] Il empêcha les étudiants noirs de tout progrès social en leur interdisant l'accès à un système scolaire et universitaire aussi performant que celui réservé aux étudiants blancs.

[22] En outre, le *Bantou Education Act* de 1953 empêcha les étudiants noirs de tout progrès social en leur interdisant l'accès à un système scolaire et universitaire aussi performant que celui réservé aux étudiants blancs. Tandis que l'*Extension of University Education Act* de 1959 restreignit l'accès aux universités blanches aux étudiants non-blancs.

[23] Certaines images ont ainsi fait le tour du monde, telles que celle d'un homme de race blanche installé sur un banc réservé, tandis qu'un homme de couleur noire est assis sur la pelouse ou encore celle de bus vides réservés aux Blancs, à côté des bus réservés aux Noirs qui étaient bondés.

[24] *Suppression of Communism Act* 44 de 1950 fut rebaptisé le *Internal Security Act* en 1976.

[25] *Criminal Law Amendment Act* 8 de 1953.

politique au régime d'apartheid[26]. L'ensemble de ces textes a constitué l'échafaudage du système politique et juridique de l'apartheid qui fut ensuite transformé en "grand apartheid" lors de l'octroi de l'indépendance à quatre Bantoustans[27]. Plus de 9 millions d'individus d'origine "bantoue" se sont alors vus priver de la nationalité sud-africaine pour n'être plus représentés que dans les seuls Homelands.

(La concentration des pouvoirs politiques et économiques aux mains de la minorité blanche)- L'objectif poursuivi par les dirigeants du *Parti National*[28] consistait à conquérir le pouvoir politique et économique, en s'assurant que les revendications des populations africaines seraient étouffées par des textes assurant un "développement séparé et adéquat". L'appareil étatique a été renforcé par une forte centralisation des pouvoirs exécutifs chargés de contrôler les institutions et un pouvoir judiciaire dépendant incapable de se démarquer de ce pouvoir exécutif. Un appareil législatif répressif a ainsi été mis en place et toute législation modifiée dès qu'une faille y était décelée. Les mouvements politiques et les syndicats multiraciaux furent également interdits[29].

Toutefois et au cours des années 30-50, l'opposition politique au gouvernement du *Parti National* et les mouvements associatifs anti-apartheid se sont organisés en Afrique du Sud, prenant ainsi la relève des mouvements religieux qui étaient les premiers à dénoncer le régime de ségrégation. La Charte de la Liberté de l'ANC, document de référence pour tout opposant au régime, était proclamée en 1955 et nombreux ont été les boycotts généraux au système mis en place sur le territoire. Une manifestation contre les *Pass*[30] se solda le 21 mars 1960 par le "Massacre de Sharpeville" et entraîna une vive réaction dans la communauté internationale[31]. L'Afrique du Sud se retrouvait alors au ban des nations. Afin de mobiliser favorablement l'opinion publique nationale, le Premier ministre de l'époque, F. Verwoerd, a proposé de modifier le statut de l'Afrique du Sud, d'une Union en une République affranchie du Royaume-Uni[32]. La majorité de la population afrikaner soutenait ce projet. La proclamation de la République le 31 mai 1961 et l'adoption d'une nouvelle

---

[26] Voir infra.

[27] Également nommés les "Homelands". Le terme *Bantoustan* ou *Bantu Homeland* tire son origine du constat selon lequel les différentes langues des populations africaines sont considérées comme étant des langues bantoues.

[28] Il convient de préciser que cette position était partagée par une minorité de la population afrikaner puisque l'ensemble de la communauté blanche n'a pas été consultée et que le pourvoir était placé entre les mains de quelques milliers de personnes.

[29] Le Parti communiste fut ainsi interdit dès 1950.

[30] Passeports intérieurs obligatoires pour les populations noires travaillant dans les zones de résidences blanches, y étaient consignés des informations sur son titulaire à l'intention d'un éventuel employeur ou de la police. Sur le plan international, cette politique est devenue le symbole de l'apartheid en Afrique du Sud.

[31] Voir infra.

Constitution n'ont pas modifié le régime parlementaire mais ont consommé la rupture avec la Grande-Bretagne et le Commonwealth qui refusait d'accepter la République sud-africaine comme telle. Les années 60 et 70 ont vu le triomphe de la ségrégation en Afrique du Sud. La pression internationale s'est faite de plus en plus forte et a conduit à un isolement progressif du régime[33].

II. LA VIOLATION DES PRINCIPES D'ÉGALITÉ ET DE LIBERTÉ PAR LE RÉGIME D'APARTHEID.

a) Le rejet de la doctrine de la séparation des races comme corollaire aux principes d'Égalité et de Liberté.

(Question de l'applicabilité des lois d'apartheid dans le droit sud-africain)- Sous le régime d'apartheid, le juge sud-africain connaissait deux préoccupations principales : appliquer les "*Rules of Law*" qui impose le principe de Légalité et d'Égalité devant la loi, tout en respectant le principe également sacré de la souveraineté parlementaire. Or, la ségrégation raciale et la négation des libertés individuelles en Afrique du Sud ont été les résultantes d'un arsenal de textes de lois clairs et non ambigus et régulièrement amendés lorsqu'une faille s'y décelait. Ainsi, lorsqu'ils étaient amenés à se prononcer sur la conformité des lois d'apartheid par rapport aux "*Rules of Law*", les juges sud-africains ne pouvaient que s'incliner devant la volonté du législateur en vertu de la doctrine de la souveraineté parlementaire[34].

D'une façon générale, ils considéraient que la doctrine "séparés mais égaux" n'était pas contraire au principe d'égale protection des lois contenu dans la notion de "*Rules of Law*"[35]. L'égalité de traitement appliquée différemment selon les communautés était même considérée comme une manifestation de l'Égalité devant la loi et l'existence de systèmes parallèles permettait d'adapter les institutions en fonction des spécificités et besoins des différentes communautés sud-africaines.

À l'encontre de l'immixtion des Nations Unies dans ses politiques nationales, le gouvernement sud-africain a régulièrement rappelé que de nombreux États membres

---

[32] Cette année 1960 sera marquée par le discours historique prononcé par le Premier ministre britannique Harold Mac Millan sur les "vents du changement" qui soufflait dans la communauté des États qui signifiait également que le gouvernement britannique soutiendrait moins l'Afrique du Sud dans les organisations internationales.
[33] Voir partie sur les sanctions, infra.
[34] Voir infra.
[35] Charles Cadoux, *L'Afrique du Sud,* p. 213, coll. "Comment ils sont gouvernés", LGDJ 1966.

pratiquaient également la discrimination raciale[36]. Il est vrai que la doctrine "égaux mais séparés" qui consacre la séparation raciale liée avec l'égalité de traitement a longtemps été appliquée non seulement en Afrique du Sud, mais également aux États-Unis et en Grande-Bretagne, notamment dans les lieux publics et dans le système éducatif. Toutefois, leur seule différence a été de ne pas ériger en norme juridique et en mode de gouvernement cette discrimination. Des législations ont été votées pour condamner expressément cette forme de discrimination ou au pire les lois sont demeurées muettes sur cette question relative à l'égalité des droits[37]. En outre et avec le mouvement de décolonisation, les puissances occidentales n'ont eu d'autre choix que de proclamer une effective égalité des droits entre les individus[38].

Ainsi, la Cour Suprême des États-Unis dans un arrêt *Brown v. Board of Education of Topeka* de 1954[39] a opéré un revirement de jurisprudence en affirmant que la ségrégation dans l'enseignement était contraire à la clause de l'Égale Protection contenue dans le 14ème Amendement[40]. En rejetant l'application de la doctrine "égaux mais séparés", cet arrêt marqua un tournant décisif en droit américain.

L'évolution effective d'une société fondée sur la discrimination raciale vers une société tolérante et protectrice de ces différences ne pouvait se faire qu'avec la mise en œuvre d'instruments juridiques favorisant cette évolution. Au contraire en Afrique du Sud, les lois d'apartheid ont empêché l'évolution des mentalités.

À cette même époque, le gouvernement sud-africain a introduit le *Reservation of Separate Amenities Act* de 1953 qui consacrait juridiquement le traitement inégal et discriminatoire fondé sur la race dans les transports publics, les restaurants et autres lieux publics[41]. La doctrine "égaux mais séparés" est devenue en Afrique du Sud une philosophie du "inégaux et séparés"[42].

L'économie générale des lois d'apartheid illustre que le système politique et juridique mis en place par le gouvernement sud-africain et qui a formé les fondations de la société

---

[36] Aux États-Unis, le *Civil Rights Act* de 1964 interdit toute discrimination en matière de logement, d'emploi ou de participation électorale.

[37] Le 15ème amendement est réservé aux droits du travail.

[38] Voir à ce sujet, John Dugard, *Human Rights and the South Africa legal Order*, pp. 104-105, Princeton University Press, USA, 1978.

[39] Cour Suprême des États-Unis, *Brown v. Board of Education of Topeka*, 347 USA 483 (1954).

[40] Durant les années 1870-1880, les lois dites "*Jim Crow*" dans les États américains du sud institutionnalisaient la ségrégation raciale et multipliaient les obstacles à la participation électorale des "Noirs". Ensuite dans un arrêt *Plessy contre Ferguson* de 1856, la Cour suprême développa la théorie "séparés mais égaux" qui eut pour effet de légitimer le système de la ségrégation raciale.

[41] Elle fut également étendue aux plages en 1960.

[42] La discrimination raciale peut être définie comme "*l'attitude d'une ethnie disposant du pouvoir politique et économique, à l'égard d'une autre et visant à créer des barrières en raison des différences supposées*".

sud-africaine étaient discriminatoires au sens général du terme[43]. La discrimination s'est étendue d'un cloisonnement vertical de races rompant l'égalité entre les individus à l'anéantissement total des libertés les plus fondamentales. Elle devait être sanctionnée par le droit international. L'Assemblée Générale, le Conseil de Sécurité et la Cour Internationale de Justice ont déclaré le régime d'apartheid contraire aux dispositions de la Charte des Nations Unies et à celles de la *Déclaration Universelle des Droits de l'homme.*

b) La discrimination raciale en Afrique du Sud contraire aux dispositions de la Charte des Nations Unies et à la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.*

(La norme de non-discrimination dans la Charte des Nations Unies)– Le préambule de la Charte proclame la foi des Nations Unies dans les "droits fondamentaux de l'homme, de la dignité et de la valeur de la personne humaine". Un des objectifs fondamentaux de l'Organisation est ainsi d'encourager et de favoriser "le respect universel et effectif des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous, sans distinction de race, de sexe, de langue et de religion". Cette mission affirmée dans les dispositions de l'article 55 est réaffirmée dans d'autres dispositions de la Charte, notamment les articles 1, 13, 56, 62, 68 et 76[44].

Cependant, l'article 55 mentionne la norme de non-discrimination sans énumérer davantage les différents droits et libertés fondamentales qui se rattachent à l'individu. Les dispositions mentionnent ces normes dans des termes généraux qu'il a ensuite fallu traduire en des termes directement applicables. De même, l'obligation mise à la charge des États est une obligation de coopération, sans que soient précisés le degré et la nature de cette coopération. Enfin, aucune procédure n'est prévue en cas de manquement à l'article 55. Seule une violation manifeste et menaçant le maintien de la paix internationale est susceptible d'entraîner des mesures de coercition prévues au chapitre VII de la Charte des Nations Unies[45].

(*Les droits contenus dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme)*- Dans le cadre de ses compétences générales, mais également en vertu des dispositions de l'article 55 de la Charte et de l'article 13 qui enjoint l'Assemblée Générale de "*faciliter pour tous,*

---

[43] John Dugard, *Human Rights and the South Africa Legal* Order, préc., pp. 102 et suivantes.

[44] L'article 56 notamment met à la charge des États membres l'obligation de coopérer à la réalisation des buts poursuivis par l'article 55. Ces dispositions conventionnelles sont juridiquement obligatoires et l'Afrique du Sud, membre fondateur des Nations Unies, était tenue de les respecter.

[45] Dès 1960, le Conseil de sécurité adopta une résolution, n° 134 du 1er avril 1960, qualifiant l'apartheid de danger pour la paix et la sécurité internationales. Cependant, il s'agissait d'une recommandation adoptée en vertu des dispositions du chapitre VI de la Charte des Nations Unies et n'ayant pas force obligatoire. A cette époque, les États membres n'avaient pas voulu lui donner une telle valeur. Voir infra.

sans distinction de race, de sexe, de langue ou de religion, la jouissance des droits de l'homme et des libertés fondamentales", l'Assemblée Générale des Nations Unies adopta le 10 décembre 1948, la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.* Elle vient compléter les dispositions de la Charte des Nations Unies et réaffirmer les droits civils et politiques traditionnels, ainsi que les droits économiques, sociaux et culturels (dits de secondes générations). Le 17 décembre 1966, l'Assemblée Générale a également approuvé les deux Pactes internationaux sur les droits de l'homme, normes internationales conventionnelles et donc obligatoires. Ces Pactes ont repris et complété les dispositions de la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.* Le premier concerne les droits civils et politiques et le deuxième les droits économiques, sociaux et culturels[46].

La première catégorie des droits organise un espace de liberté pour la personne humaine contre l'État qui ne peut les méconnaître. La deuxième suppose au contraire l'intervention étatique qui doit en assurer la jouissance effective. Or, le système instauré par le gouvernement de Prétoria violait manifestement les deux principes fondamentaux que regroupent les deux catégories de droits que sont : l'Égalité et la Liberté.

(La politique sud-africaine de développement séparé contraire au droit à l'Égalité)- Certaines lois, notamment celles relatives au *Pass* et à la séparation dans l'emploi étaient discriminatoires puisqu'elles rompaient l'égalité entre la communauté blanche et les autres communautés. D'autres, telles que le *Group Aeras Act* ou le *Reservation of Separate Amenities* n'instauraient pas en elles-mêmes de traitement inégal à l'encontre des communautés africaines, mais leur mise en œuvre engendrait une telle inégalité. D'autres encore, telles que le *Bantou Education Act* et l'*Extension of University Education Act* ont favorisé un sentiment d'infériorité chez les communautés noires en imposant un système éducatif séparé et inférieur. D'autres enfin, notamment les lois sur les classifications raciales et les prohibitions des mariages mixtes, ont eu pour objectif de conserver la "pureté" de la race blanche en empêchant les mélanges au sein des communautés sud-africaines. Enfin et surtout, la politique de développement séparé a retiré aux communautés africaines dès 1936 le droit de vote. Cet éventail législatif a ainsi eu pour conséquence d'étendre la séparation

[46] La catégorie des droits civils et politiques recoupe les droits individuels qui se rapportent directement à la personne humaine. Ils reposent sur l'affirmation de la liberté, de l'égalité et de la fraternité de tous, telle que contenue dans les dispositions de l'article 1er de la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*. La catégorie des droits économiques, sociaux et culturels inclut des droits d'ordre personnels et civils, tels que les droits à la vie, à la liberté, à la sûreté, à la dignité de la personne, ainsi que le droit à l'égalité devant la loi. Cette catégorie recoupe également certains droits sociaux, tels que le droit au mariage ou à la nationalité ou encore les libertés publiques et politiques, telles que la liberté de croyance, d'expression, de réunion, d'association et d'élection. Enfin y sont regroupés certains droits économiques et culturels, tels que le droit à des conditions de travail équitable, la liberté syndicale et le droit à l'éducation.

entre les différentes communautés sud-africaines dans le domaine des rapports personnels, ainsi que dans la vie économique et professionnelle.

(La politique sud-africaine de développement séparé contraire au droit à la Liberté)- Le système répressif mis en place par le gouvernement de Prétoria s'est surtout manifesté dans le régime de libertés publiques, du droit pénal et des pouvoirs de police. Ce régime a entraîné la négation du principe fondamental de Liberté entendu au sens large du terme. Les dispositions du *Native Act* de 1952 et le *Group Areas* de 1950, matérialisées par le port du "Pass" restreignaient la liberté d'aller, de venir et de circuler des communautés non-blanches. Leur droit de résidence était également limité et des autorisations spéciales ne dépassant pas 72 heures pour leur séjour dans les zones réservées aux communautés blanches imposées. Les libertés d'opinion étaient également limitées notamment par le *Suppression of Communism Act* de 1950 qui a autorisé la suppression des associations soupçonnées de propagande communiste. Il a été complété par le *General Law Amendment Act* de 1962 autorisant la répression des activités dites "communistes". Le droit pénal était également aménagé afin de permettre des restrictions importantes aux libertés fondamentales. La proclamation de l'état d'urgence dès qu'une menace à l'ordre public apparaissait a permis de renforcer les pouvoirs de police, en vertu notamment du *Public Safety Act* de 1953. L'*Indemnity Act* de 1961 et le *General Law Amendment* de 1962 qui ont défini le "crime de sabotage" et ont permis la détention préventive de 90 jours.

(Conclusion)- La politique du "développement séparé" octroyait des droits individuels différenciés en fonction des races et opérait une restriction des libertés fondamentales en fonction de ce critère. Elle violait de façon manifeste les principes d'Égalité et de Liberté contenus dans les dispositions de la Charte des Nations Unies et dans la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme.* A cet égard, le gouvernement sud-africain a régulièrement invoqué la valeur déclaratoire de la Déclaration, qu'il avait d'ailleurs refusé de signer. L'Afrique du Sud n'était pas non plus partie aux Pactes, Conventions ou Déclarations subséquents signés en matière de protection et de promotion des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Toutefois, ces textes ont permis l'interprétation extensive des dispositions de la Charte des Nations Unies relatives aux droits de l'homme, notamment celles de l'article 55 qui se référaient à la norme de non-discrimination en général. L'impact de la *Déclaration Universelle des Droits de l'homme* sur le développement et l'interprétation des normes conventionnelles en droit international n'est

d'ailleurs plus à démontrer[47]. Les principes qu'elle proclame font désormais partie des principes généraux du droit international[48]. En toute hypothèse, l'Afrique du Sud, membre des Nations Unies, était tenue de respecter ces règles internationales en matière de protection et de promotion des droits inhérents à l'individu.

Ainsi, dans son opinion dissidente lors de l'affaire du Sud-Ouest africain de 1966[49], le juge Tanaka a déclaré que le système opéré par le gouvernement sud-africain était contraire aux dispositions de la Charte des Nations Unies qui imposent aux États membres de respecter les droits de l'homme sans distinction de race et de couleur[50]. Le 21 juin 1971, la Cour Internationale de Justice a également reconnu que le régime d'apartheid était contraire au principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes.

B- LE RÉGIME D'APARTHEID CONTRAIRE AU PRINCIPE DU DROIT DES PEUPLES À DISPOSER D'EUX-MÊMES.

Dans un avis consultatif sur *Les Conséquences de la Présence Continue de l'Afrique du Sud en Namibie*[51], la Cour Internationale de Justice a demandé à l'Afrique du Sud de se retirer du territoire namibien. Elle a utilisé l'extension du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes telle qu'elle s'est développée dans le contexte de décolonisation pour condamner la présence continue de l'Afrique du Sud. La notion de "*peuples placés sous une domination étrangère*" a également permis la condamnation du régime d'apartheid en vigueur sur le territoire sud-africain. Enfin, le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a été invoqué pour condamner le régime des Bantoustans qui lui au contraire s'apparentait à une "autodétermination forcée'" imposée afin de retirer la nationalité sud-africaine à près de neuf millions d'individus et d'assurer par-là la domination de la minorité blanche sur la majorité africaine. Il s'agissait en réalité d'une forme à peine dissimulée de nettoyage ethnique.

---

[47] Voir les relations avec les Déclarations des Droits postérieures que possèdent de nombreux États ou encore les Conventions à vocation régionale, telle la *Convention Européenne des Droits de l'Homme*.

[48] Une partie de la doctrine considère même que ces principes font partie des règles impératives du droit international, voir Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International Public*, p.647, LGDJ, 6ème Édition, 1999.

[49] Voir infra.

[50] Dans cette affaire, la Cour Internationale de Justice fut amenée à se prononcer sur la conformité au droit international du régime d'apartheid appliqué sur le territoire du Sud-Ouest Africain. Cependant, la question finit par être englobée dans la problématique générale de la licéïté du régime d'apartheid par rapport au droit international. Cette opinion fut également reprise par la CIJ lors de son avis de 1971.

[51] CIJ, avis consultatif sur les *Conséquences Juridiques de la Présence Continue de l'Afrique du Sud en Namibie, nonobstant la résolution 276 du Conseil de Sécurité* de 1970, CIJ, Rapport n° 16 de 1971. Cette avis sera suivi de la résolution de l'Assemblée Générale n° 34 11 (XXX) de 1975, CIJ, Rapport n° 12 1975.

I. LE DROIT À L'AUTODÉTERMINATION DES POPULATIONS SUD-AFRICAINES ET NAMIBIENNES.

(L'origine du droit à l'autodétermination des peuples)- Les dispositions de l'article 1er §2 de la Charte des Nations Unies énoncent l'un des objectifs de l'Organisation, à savoir "développer entre les Nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité des droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes". L'article 55 énonce également le droit des peuples. La Charte de l'ONU mentionne le droit à l'autodétermination des peuples comme constituant un droit inhérent à la souveraineté étatique et servant à protéger l'État de l'intervention de puissances étrangères sur son territoire. En 1946, ces dispositions ne faisaient toutefois pas référence aux États colonisés dont le statut était réglé autrement, notamment en vertu du régime de tutelle et d'administration des territoires n'ayant pas encore accédé à l'indépendance[52]. Le droit à l'autodétermination s'est transformé en droit des peuples à disposer d'eux-mêmes au sens où il est entendu de nos jours dans le contexte de la décolonisation.

(L'évolution de la notion dans le contexte de décolonisation) - La source juridique de cette conception moderne est la résolution 1514(XV) intitulée *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux peuples et aux pays coloniaux* adoptée par l'Assemblée Générale en 1960[53]. Cette déclaration a remis en cause les règles coloniales et a solennellement proclamé la "*nécessité de mettre rapidement et inconditionnellement fin au colonialisme sous toutes ses formes et dans toutes ses manifestations*"[54]. Elle a été adoptée au lendemain de l'entrée au sein des Nations Unies des nouveaux États africains et illustre le changement de majorité qui en a résulté au sein de l'Assemblée Générale[55].

Par cette résolution, les États membres des Nations Unies se sont engagés à prendre toutes mesures nécessaires pour assurer le transfert de "*tous les pouvoirs aux peuples de ces territoires, sans condition et exception et en accord avec leur libre expression et volonté, sans distinction de race, de couleur, afin de leur permettre de jouir une indépendance et*

---

[52] Rosalyns Higgins, *Problems and Process in International Law, And How to Use It, Clarendon press, Oxford University Press,* Édition remise à jour, 1995, p.111.

[53] Assemblée Générale, résolution 1514(XV) a été adoptée le 14 décembre 1960 par 90 votes en sa faveur et 9 abstentions (essentiellement les États occidentaux). La *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux États et peuples coloniaux* énonce le caractère illégal du colonialisme et encourage la création rapide de nouveaux États indépendants. En 1960, 17 États anciennement coloniaux ont accédé aux Nations Unies.

[54] Assemblée Générale, résolution 1514 (XV) §2.

[55] Les dispositions de la *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux États et aux peuples coloniaux* possèdent une orientation anticolonialiste évidente et au cours des années 1960-1970, le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est devenu le point de mire de la politique de décolonisation des Nations Unies.

liberté totale"[56]. Le principe a été directement invoqué par les organes politiques des Nations Unies ainsi que par la Cour Internationale de Justice qui ont régulièrement demandé au gouvernement sud-africain de se retirer du territoire namibien[57].

(L'extension de la notion de "peuples placés sous domination étrangère")- La *Déclaration sur les droits civils et politiques*[58] a repris de façon plus générale la notion de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes. Désormais, le principe d'autodétermination s'applique également en dehors du contexte de décolonisation et en raison de facteurs internes. Il implique que le système politique des territoires placés dans une situation similaire de non-indépendance soit déterminé en accord avec les populations concernées. Au contraire, l'existence d'un régime politique, juridique ou culturel discriminatoire peut constituer une forme de colonialisme et la population du territoire concerné considérée comme *"un peuple colonial ayant vocation à l'indépendance"*[59]. Le droit à l'autodétermination se rapproche alors du "droit à la démocratie" revendiqué par une population qui se voit refuser un accès au gouvernement pour assurer son développement politique et économique.

Cependant, la communauté internationale a strictement déterminé les conditions dans lesquelles des entités humaines ou les communautés sont susceptibles d'invoquer le droit à l'autodétermination à l'encontre d'États préexistants. Le droit n'est reconnu *"qu'aux peuples soumis à une subjugation, à une domination et une exploitation étrangère"*, selon les dispositions de la résolution 1514(XV) de l'Assemblée Générale. Comme l'a rappelé la Cour Suprême du Canada le 20 août 1998, dans l'affaire relative à la sécession du Québec[60] : "*... le droit à l'autodétermination en droit international donne tout au plus ouverture au droit à l'autodétermination externe dans le cas des anciennes colonies ; dans le cas des peuples opprimés, comme les peuples soumis à une occupation militaire étrangère ou encore dans le cas où un groupe défini se voit refuser un accès réel au gouvernement pour assurer son développement politique, économique, social et culturel. Dans ces trois situations, le peuple en cause jouit du droit à l'autodétermination externe parce qu'on lui refuse la faculté d'exercer, à l'interne, son droit à l'autodétermination*".

---

[56] Assemblée Générale, résolution 1514(XV) du 14 décembre 1960 *Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux.*

[57] CIJ, avis consultatif sur les *Conséquences Juridiques de la Présence Continue de l'Afrique du Sud en Namibie*, suivant la résolution de l'A.G. 34 11 (XXX) de 1975, Rapport CIJ n° 12 1975.

[58] Déclaration adoptée par l'Assemblée en 1966, entrée en vigueur en 1976, articles 1 et 25.

[59] Formule utilisée par la Cour Suprême du Canada lors de l'affaire relative à la sécession du Québec, du 20/06/88, §138, in Nguyen Quoc Dinh, Daillier, Pellet, *Droit International Public*, 1999, préc., p.516.

[60] Renvoi relatif à la sécession du Québec, 20/06/98, §138 cité dans Nguyen, Daillier, Pellet, *Droit Intenational Public*, préc., p.516.

L'Assemblée Générale des Nations Unies a utilisé cette notion pour condamner l'apartheid en Afrique du Sud et l'occupation des territoires palestiniens par Israël. Elle a qualifié les populations palestiniennes et sud-africaines de "*peuples placés sous domination étrangère*"[61], le pouvoir étatique étant concentré au profit de groupes minoritaires au détriment de la volonté de la majorité de la population concernée[62].

Les mouvements de libération sud-africains et namibiens ont été reconnus comme les représentants véritables des populations de ces territoires. Leur recours à la force a également été considéré comme licite et le soutien international qui leur a été apporté n'a pas été considéré comme une ingérence prohibée[63], en vertu des dispositions de la résolution 2621(XXV) de l'Assemblée Générale qui "*réaffirme le droit inhérent des peuples coloniaux de lutter par tous les moyens nécessaires contre les puissances coloniales qui répriment leur aspiration à la liberté et à l'indépendance*".

Le principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes a également servi de fondement à l'obligation internationale de non-reconnaissance des Bantoustans. Ce principe invoqué par le gouvernement du *Parti National* sud-africain pour justifier ses politiques ségrégationnistes a au contraire été utilisé pour sanctionner le régime d'apartheid.

II. LE RÉGIME DES BANTOUSTANS "AUTODÉTERMINATION FORCÉE" CONTRAIRE AU DROIT INTERNATIONAL.

Jusqu'en 1959, la politique du *Parti National* imposait le maintien de l'unité nationale et de son principe d'indivisibilité comme condition indispensable au succès de la politique d'apartheid[64]. Rapidement cependant, l'indépendance des Bantoustans est apparue comme une solution nécessaire à la réussite de cette entreprise. Les changements internationaux intervenus pendant l'ère de décolonisation laissaient présager que les discriminations raciales ne seraient plus acceptées et les indépendances en Afrique ont obligé le gouvernement sud-africain à tenir compte des nouvelles données géopolitiques du continent. La création des Bantoustans a été officiellement justifiée comme moyen d'accession partielle aux revendications des populations africaines et le *Parti National* a fait reposer leur régime sur le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et leur droit à

---

[61] *South Africa : Betrayal of a Colonised People,* S.E.M. Pheko, p.23, *International Human Rights Law*, 1990. Principe également énoncé dans la résolution de l'Assemblée Générale 47/82 de 1992.
[62] Asemblée Générale, résolutions ES-7/2 de 1980, 33/74 de 1978, 47/82 de 1992.
[63] Nguyen Quoc Dinh, Daillier, Pellet, *Droit International Public*, 1999, préc., p.518.
[64] G.Erasmus, *Criteria for Determining Statehood and the United Nations, South Africa Journal on Human Rights*, 1994, p. 211.

l'indépendance. Il espérait ainsi obtenir une reconnaissance internationale de ces pseudo États.

Après l'octroi de l'indépendance du Transkei en 1976, l'Assemblée Générale des Nations Unies adoptait à l'unanimité une résolution condamnant cette décision en demandant aux États membres de ne pas reconnaître le Transkei en tant qu'État[65]. Ce refus de reconnaissance a été renouvelé à chaque indépendance octroyée aux autres Bantoustans devenus indépendants[66]. C'est ainsi que la partition territoriale opérée par le gouvernement de Prétoria ne fut donc pas reconnue par la communauté internationale[67].

a) Des Bantoustans autonomes aux Homelands indépendants.

M. Verwoerd, Premier ministre de l'époque a présenté la création des Bantoustans comme l'application positive de la doctrine du développement séparé. Cette idée particulière reposait sur la nécessité d'affecter les anciennes réserves (déterminées par le *Land Act* de 1913 et amendé en 1936) à la gestion exclusive et économiquement adaptée aux besoins des ethnies africaines. De même, une certaine autonomie politique leur permettrait de mettre en place un régime conforme à leurs inspirations. Ces Bantoustans autonomes avaient vocation à évoluer vers l'indépendance.

D'autres considérations moins nobles ont contraint le *Parti National* à introduire cette composante additionnelle à sa politique de "développement séparé". En effet, l'évolution du *petty apartheid* vers le "grand apartheid" s'est justifiée par une immigration grandissante des communautés africaines vers les zones réservées aux communautés blanches[68]. A l'intégration des populations bantoues sur le territoire sud-africain (qui finirait par aboutir à une plus grande ségrégation difficilement justifiable), le gouvernement de Prétoria a substitué une politique régionale d'apartheid, qualifiée de "grand apartheid". Toutefois, l'étude de leur régime politique et administratif illustre une autonomie toute relative accordée à ces territoires.

---

[65] Résolution de l'Assemblée Générale n°31/6 A de 1976.

[66] Résolution de l'Assemblée Générale n°31/6 A de 1976 pour le Transkei, n° 32/105N du 14/12/77 pour le Bophutatswana, n°34/93G du 12/12/79 pour le Venda.

[67] Résolutions du Conseil de Sécurité n° 402 de 1976 et n° 407 de 1977 pour le Transkei et n° 14794 de 1981 pour le Ciskei.

[68] "*La notion de réservoir de main-d'œuvre pour la minorité blanche a fait place à l'idée d'embryon d'État destiné à l'indépendance. En effet, la nouvelle idéologie de l'apartheid a pris comme support territorial les anciennes réserves pour essayer de les modifier, de les rendre économiquement viables et de les faire accéder à l'indépendance*», A.J. Bullier, *Géopolitiques de l'Apartheid, stratégies ethniques de Prétoria*, p.77, in thèse de doctorat de Mr. N. Maziau, *La Constitution intérimaire d'Afrique du Sud, le problème des communautés dans une société hétérogène*, p.130, Université d.'Aix-Marseille, 1995.

(L'autonomie administrative des Bantoustans) - Les législations antérieures à 1959 ont servi de fondement à la création des Bantoustans et ont été complétées afin de créer une organisation politique et sociale propre des groupes ethniques définis. Le *Natives Lands Act de* 1913 et le *Development Trust Act* de 1936[69] ont été interprétés parallèlement au *Group Area Act* de 1950 et au *Bantu Authorities Act* de 1951[70]. Le *Promotion of Bantu Self-Governing Act* du 17 juin 1959 a complété les fondations du "grand apartheid" en organisant la classification des populations bantoues en huit groupes : Nord-Sotho, Sud-Sotho, Swazi, Tsonga, Tswana, Venda, Xhosa et Zulu et en rattachant les différents groupes ethniques à chacun des Bantoustans[71]. Les dispositions législatives consacrées à l'administration bantoue ont institutionnalisé les différentes communautés et ont constitué le fondement de leur développement autonome. Les populations étaient considérées comme administrativement dépendantes d'un Bantoustan mais conservaient leur nationalité sud-africaine. A partir de 1963 a commencé un déplacement massif de population (en totalité près de sept millions de personnes). Le Transkei a notamment été incité à l'autonomie sans consultation préalable de sa population.

En 1972, huit Homelands ont acquis de cette façon un statut autonome : le Transkei (rassemblant le peuple Swazi), le Ciskei (peuple Xhosa), le Kwazulu (Zoulou), le Lebowa (Sotho du Nord), le Venda (Venda), le Gazankulu (Shangaan), le Bophutatswana (TswaNe) et le Qwaqwa (Sotho du Sud). Par la suite, l'autonomie a également été accordée au KwaNdebele (Ndebele) et au KwanNgwane (Swazi).

(Autonomie politique des Bantoustans)- Le *Transkei Constitution Act* de 1963 prévoyait la constitution d'une assemblée législative et d'un conseil exécutif, chargés de l'administration du Homeland. Le *Bantu Homelands Constitution Act* de 1971 a appliqué cette forme d'autonomie aux autres territoires. Le gouvernement était constitué pour la moitié de membres issus des autorités territoriales nommés par Pretoria, tandis que l'autre moitié des sièges était réservée aux chefs traditionnels. Ayant atteint ce stade de développement, le Bantoustan était considéré comme autonome. Selon les amendements législatifs ultérieurs, le gouvernement du Bantoustan avait compétence pour gérer certains domaines tels que l'éducation, les hôpitaux, les prisons, les transports routiers, était titulaire

---

[69] Délimitant géographiquement les Bantoustans.

[70] Le *Bantu Authorities Act* de 1951 permettait au gouvernement sud-africain de nommer les autorités tribales et territoriales des réserves. Ces autorités avaient compétence dans certains domaines tels que l'éducation, les réseaux routiers, les hôpitaux. Voir également le *Bantu Education Act* de 1953 mettait en place un système d'enseignement séparé pour les noirs.

de pouvoirs de police et pouvait prélever certaines taxes. Cependant, toute loi votée par le gouvernement du Bantoustan devait recevoir l'approbation du Président sud-africain et le contrôle final sur les finances du Bantoustan demeurait également de la compétence de son gouvernement. En outre, les compétences des territoires autonomes ne s'étendaient pas aux affaires extérieures ni à la défense.

Comme le précisait Charles Cadoux en 1966, la nature juridique des Bantoustans demeure difficile à déterminer. "*Ni intégration -qui aboutirait fatalement à la ségrégation-, ni fédéralisme, ni partition véritable, ni retour à un tribalisme primitif ; la formule des Bantoustans a incontestablement le mérite de l'originalité*"[72].

(Les TVBC indépendants)- Au cours des années 70, l'institutionnalisation de la politique du "grand apartheid" a connu une accélération qui aboutit à l'indépendance du Transkei en 1976, à celle du Bophutatswana en 1977, du Venda en 1979 et enfin du Ciskei en 1981[73].

Le *Bantu Homelands Citizen Act* de 1970[74] prévoyait que toutes les communautés africaines résidant sur le territoire sud-africain, et qui n'étaient pas administrativement dépendantes d'un Bantoustan, devaient être rattachées à l'un de ces territoires par le lien de la citoyenneté en fonction soit, du lieu de naissance et de domicile ou encore d'affiliation ethnique et culturelle. Le *Bantu Homelands Constitution Act* de 1971 autorisait le gouvernement en consultation avec l'assemblée législative et le conseil exécutif des territoires autonomes à rédiger une Constitution dans chacun de ces territoires. Aucune disposition de cette loi n'accordait l'indépendance aux Bantoustans, cependant le préambule du texte laissait clairement apparaître l'intention du gouvernement sud-africain de s'orienter sur cette voie. Rapidement, ce dernier n'imposa d'ailleurs plus la viabilité économique comme condition préalable à l'octroi de l'indépendance[75].

Le *Transkei Constitution Act* de 1963 a été complété par le *Status of the Transkei Act* de 1976[76] dans lequel le gouvernement sud-africain déclarait renoncer à toute souveraineté sur le territoire. L'indépendance du Transkei a été proclamée le 26 octobre 1976. En théorie, ce nouvel "État" se voyait octroyer le contrôle complet de ses affaires intérieures et extérieures. Il reçut les attributions symboliques de la souveraineté : une hymne, un

---

[71] En 1956, la Commission Tomlinson, chargée de définir les appartenances ethniques et culturelles, avait préconisé le regroupement des territoires bantous en sept blocs distincts, sensés représenter géographiquement les origines des peuples noirs sud-africains.
[72] C. Cadoux, *L'Afrique du Sud*, p.253, Collec. Comment ils sont gouvernés, LGDJ 1966 .
[73] Ces "États" sont connus sous l'appellation des États TVBC.
[74] Le *Bantu Homelands Citizen Act* 26 de 1970 amendé par l'*Act* 70 de 1974.
[75] John Dugard, *Human Rights and the South Africa legal Order*, p.94, Princeton University Press, USA, 1978.

drapeau, la langue nationale Xhosa a été reconnue comme langue officielle aux côtés de l'Anglais et de l'Afrikaans. Les rapports avec l'Afrique du Sud, dans laquelle le Transkei était représenté par le biais d'une ambassade, étaient conçus sur la base d'accords de coopération. De même, la Constitution du Transkei s'apparentait à une constitution démocratique parlementaire avec des institutions chargées de la fonction exécutive (un Cabinet dirigé par un Premier ministre), de la fonction législative (un Parlement unicaméral)[77] et des tribunaux traditionnels. Le droit de vote était accordé à tous les citoyens "transkeïens" résidant ou non sur le territoire. Des élections similaires ont eu lieux dans le Bophutatswana, dans le Venda et dans le Ciskei.

Les gouvernements des États TVBC sont parvenus à convaincre leur électorat de choisir en faveur des droits politiques inhérents à la création de leur nouvel État, plutôt qu'à l'absence totale de droit dans une Afrique du Sud sous régime d'apartheid et à l'intérieur de laquelle les répressions policières étaient de plus en plus sévères. Les autres territoires ont préféré garder leur statut d'autonomie. Ainsi et en dépit des pressions exercées par le gouvernement de Prétoria, M. Buthelezi, chef du Bantoustan Zulu[78], et les chefs des Lebowa et KaNgwana ont déclaré qu'ils n'accepteraient jamais l'indépendance offerte par le gouvernement sud-africain.

Dans d'autres circonstances, l'indépendance octroyée aux États TVBC n'aurait peut-être pas fait l'objet d'une condamnation de la part de la communauté internationale. Cependant, plusieurs indices contribuèrent à donner raison aux critiques déjà formulées à l'époque de l'octroi de l'autonomie aux Bantoustans. En définitive, l'indépendance de ces Homelands a constitué un moyen détourné de renforcer la suprématie de la minorité blanche en Afrique du Sud en retirant la nationalité sud-africaine à plus de neuf millions de personnes[79].

---

[76] *Status of the Transkei Act* 100 de 1976.

[77] 65 chefs traditionnels siégeaient de plein droit au Parlement et seuls 45 députés étaient élus par le peuple.

[78] Le chef du Bantoustan zulu, Mangosuthu Buthelezi, a rejeté l'indépendance octroyée à son territoire et a régulièrement réclamé l'instauration de la règle de la majorité à l'intérieur de l'Afrique du Sud. Cependant, M. Buthelezi était plutôt bien vu du gouvernement car il clamait son hostilité à l'égard des sanctions internationales qui frappaient l'Afrique du Sud et s'opposait à toute forme de socialisme. Il s'est ainsi "allié" au gouvernement du *Parti National* afin d'installer dans la durée l'hégémonie de son parti dans la région du Kwazulu-Natal.

[79] Résultat du *Black States Citizenship Act* de 1970.

b) Le refus de reconnaissance de l'indépendance octroyée aux TVBC.

(Les Homelands et la question de l'intégrité territoriale)- Le droit à l'indépendance peut parfois justifier une fragmentation géographique, lorsque l'objectif est de satisfaire la volonté de différentes communautés coexistantes sur le territoire d'un État. L'Assemblée Générale des Nations Unies a confirmé ce postulat dans certaines résolutions[80]. Toutefois, les cessions et rattachements territoriaux ne peuvent se réaliser que dans la volonté, librement exprimée des populations concernées[81], d'appartenir au groupe auquel l'indépendance est octroyée. Ce choix ne peut s'exprimer que par la prise de conscience d'appartenir à un même groupe culturel, ethnique, de langue avec la volonté de vivre ensemble. Autrement et en règle générale, la mise en œuvre du droit à l'autodétermination s'opère dans le strict respect du principe de l'intégrité territoriale[82]. En toute hypothèse, le droit à l'indépendance n'autorise pas une partition géographique opérée dans le but de perpétrer des règles coloniales, sans consultation des populations concernées.

Les Nations Unies ont donc refusé de reconnaître le découpage territorial opéré lors de la création des Bantoustans. Leur indépendance violait le principe de l'intégrité territoriale de l'Afrique du Sud[83] Le regroupement des populations dans les Homelands ne reposait que sur une classification et des critères de races définis par le gouvernement de Prétoria. En outre, les différents groupes ethniques perdaient leur nationalité sud-africaine sans pouvoir librement exercer leurs droits civils et déterminer leur statut politique dans ces territoires[84]. Ils étaient automatiquement rattachés aux Homelands alors même qu'ils avaient leur origine et résidence sur une autre partie du territoire de la République. Ainsi, tout individu d'origine Xhosa résidant en Afrique du Sud perdait automatiquement la nationalité sud-africaine au profit de la nouvelle nationalité attachée au Transkei[85]. Au contraire, les membres de la communauté blanche résidant dans les TVBC continuaient de relever de l'administration sud-africaine et conservaient la nationalité de la République.

---

[80] Ainsi, les partitions géographiques opérées au Cameroun et au Rwanda ont été opérées conformément à la volonté de leurs populations, volonté expressément formulée aux travers d'un plébiscite ou d'élections démocratiques. Voir à ce sujet, J.Dugard, *International Law, A South African Perspective*, préc., p.77.

[81] entendues au sens d'une "*masse d'individus rattachés de façon stable par le lien juridique de la nationalité*", Nguyen Quoc Dinh, Daillier, Pellet, *Droit International Public*, préc., p.406.

[82] Cette application rigoureuse peut parfois donner des résultats contestables, tel les cas non-résolus des Canadiens français, des Kurdes en Irak et en Turquie ou encore des Somaliens au Kenya.

[83] Tel qu'affirmé dans les résolutions 1514 (XV) et 2625 (XXV).

[84] Les communautés Xhosa demeurant à Soweto ne ressentirent d'ailleurs pas la nécessité d'utiliser leurs droits de vote quant au devenir du Transkei.

[85] Cependant, étant donné que l'indépendance des Homelands n'a pas été reconnue par la communauté internationale, les populations africaines conservaient au cas par cas certains attributs de la nationalité sud-africaine, notamment les passeports et les protections diplomatiques. Ainsi, le gouvernement de Prétoria octroyait des passeports sud-africains aux hommes politiques des États TVBC pour leur déplacement à l'étranger.

La séparation prévue par le "grand apartheid" visait à écarter des recensements nationaux les communautés africaines et à affirmer l'hégémonie de la minorité blanche sur le territoire sud-africain[86]. Il s'agissait en quelque sorte d'une "dénationalisation" obligatoire comparée à celle opérée par le décret nazi de 1921 qui a privé les populations juives allemandes de leur nationalité[87].

(Le manque d'autorité politique effective des gouvernements des TVBC)- L'effectivité gouvernementale représente en droit international un des critères constitutifs de l'État. Il implique l'existence d'un appareil étatique exprimant la volonté de l'État et le représentant effectivement. Il inclut une capacité réelle à exercer toutes les fonctions étatiques, y compris le maintien de l'ordre et de la sécurité à l'intérieur du territoire ou l'exécution des engagements internationaux à l'extérieur. Or, la Constitution du Transkei prévoyait le maintien des lois sud-africaines en matière de sécurité, notamment la loi *Proclamation 400* de 1960 considérée comme le symbole de la répression policière en Afrique du Sud[88]. La République continuait également de contrôler les finances des gouvernements et se gardait le contrôle de certains postes clés, notamment dans l'armée et dans les finances[89]. Par ailleurs, certains "chefs d'État" des TVBC ont été renversés par le gouvernement de Prétoria lorsque leurs politiques s'opposaient aux directives "suggérées" par celui-ci et ce, sous couvert d'y "restaurer la démocratie", qui n'y a pourtant jamais vu le jour![90]

(Indépendance économique fictive)- Les territoires des Bantoustans issus du découpage opéré par les lois d'apartheid étaient essentiellement concentrés dans des régions arides et pauvres en ressources naturelles, peu favorables au développement économique. Le gouvernement de Prétoria tenta bien d'y attirer les opérateurs du secteur privé en accordant aux territoires TVBC le statut de zone franche[91], mais cette incitation ne suffit pas à créer des ressources financières suffisantes à leur développement économique. En outre, certaines entités, telles que notamment le Bophutatswana, étaient divisées en

---

[86] Résolution de l'Assemblée Générale n°37/69A de 1982.

[87] Le fait qu'un gouvernement reçoive une aide financière substantielle de la part d'un autre gouvernement ne suffit pas à affecter l'indépendance formelle de l'État. Cependant, cette emprise financière peut servir à caractériser une forte dépendance économique. Cet argument a notamment été invoqué par le Royaume-Uni pour justifier son refus de reconnaître le Bophutatswana. Voir J. Dugard, *Human Rights and the South Africa legal Order*, préc., p.94.

[88] Qui interdit les réunions de plus de 10 personnes sans autorisation spéciale et permet la détention sans procès préalable.

[89] J.Dugard, *International Law, A South African Perspective*, préc., p.60.

[90] Dans un contexte différent, la destitution en mars 1994 du Président du Bophutatswana, M. Lucas Mangope, qui s'opposait à la réintégration de son Homeland au sein d'une nouvelle Afrique du Sud unifiée, a été la dernière illustration de cette indépendance politique fictive.

[91] L'exemple de délocalisation le plus connu concerne le complexe *Sun City* installé dans la région du Tranvaal, dans une partie de l'ancien Bophutatswana. Pour la petite histoire, il s'agit d'une sorte de "Las Vegas à l'africaine" créée par un milliardaire Sol Kerzner afin d'y attirer les populations blanches de Johannesbourg et de Prétoria, alors autorisées à parier dans des casinos qui étaient interdits en "Afrique du Sud". Une boutade facile a été faite sur sa dénomination, "Sun City" a été transformée par "Sin City" : la cité des pêchés par une communauté afrikaner très puritaine.

plusieurs blocs géographiques fragmentés. Totalement enclavés au sein du territoire sud-africain, ces territoires n'avaient d'autre option que de dépendre des infrastructures de communication et de transport de la République.

En définitive, le financement des Bantoustans totalement soutenu par l'Afrique du Sud a été lourd de conséquences négatives : en maintenant sous contrôle politique l'administration de ces territoires, le régime d'apartheid les a enfermés dans un état de dépendance économique. Sans légitimité et sans ressources susceptibles de créer des emplois non-bureaucratiques, les Bantoustans ont constitué des territoires ruraux marginalisés dont les populations étaient appauvries et déracinées. Afin de survivre, les populations étaient contraintes d'immigrer vers les grandes métropoles sud-africaines. Le puissant attrait que constituaient les zones urbaines blanches pour les populations bantoues s'opposait ainsi à l'objectif poursuivi par le "grand apartheid"[92].

Par leur soumission étroite à la tutelle économique et politique au gouvernement de Prétoria, les "États" TVBC étaient considérés comme fictivement indépendants par la communauté internationale. Le principe de l'autodétermination des populations bantoues a été ajouté par le gouvernement de Prétoria afin de tenter de se conformer aux positions adoptées par la communauté internationale dans un contexte de décolonisation. Or, le régime d'apartheid instaurait un système contraire au principe même du droit des peuples indigènes. Dès lors, l'Afrique du Sud violait le droit international et la communauté internationale a régulièrement dénoncé ce simulacre que les Nations Unies ont refusé de reconnaître.

Pour s'opposer à cette reconnaissance, l'Assemblée Générale des Nations Unies a repris le précédent de l'affaire de la Mandchourie[93]. Dans un premier temps, elle a déclaré la proclamation de l'indépendance du Transkei nulle et non avenue et a demandé à "*tous les gouvernements de refuser de reconnaître sous quelque forme que se soit le Transkei, prétendument indépendant ou d'autres Bantoustans*". Elle a également prié les États membres *"(...) de prendre des mesures efficaces pour interdire à toutes personnes*

[92] Le système de contrôle de l'immigration (*Pass Law* et *l'Influx Control*) mis en place par le gouvernement du *Parti National* eut pour objectif principal de réduire ces mouvements de populations "étrangères" et clandestines, tout en fournissant la main d'œuvre nécessaire dans les zones urbaines et les régions minières. Cependant, parce que les populations noires étaient autorisées à une résidence strictement contrôlée en dehors des Bantoustans, nombre d'entre elles avaient leur résidence à plusieurs heures de transport de leurs lieux de travail et devenaient des travailleurs migrants. Dès la fin des années 70, le système de contrôle a rapidement été submergé par des flux migratoires incontrôlables, les populations bantoues connaissant un accroissement démographique considérable. La politique d'exclusion de la population et de ségrégation raciale se heurta à des besoins importants d'industrialisation rapide exigeant la présence des communautés autochtones dans les zones industrielles sud-africaines.

physiques, sociétés et autres institutions, placés sous leur juridiction d'avoir des rapports quels qu'ils soient avec le Transkei, prétendument indépendant ou autres Bantoustans". Ce refus de reconnaissance a été confirmé par le Conseil de Sécurité[94]. L'Assemblée Générale a adopté des résolutions similaires en ce qui concerne les indépendances du Bophutatswana[95] et du Venda[96]. Celle relative au Ciskei a été confirmée par une déclaration du président du Conseil de Sécurité[97].

(*Conclusion*)– Cette non-reconnaissance se rapproche d'une sanction à caractère politico-juridique en raison de la méconnaissance des règles internationales. Toutefois, le caractère politique de cet acte lui confère une portée juridique limitée aux relations entre les entités non-reconnues et les autres membres de la communauté internationale. Au regard du droit international, l'existence des États non-reconnus n'est pas affectée[98]. Le gouvernement sud-africain a d'ailleurs régulièrement mentionné la valeur déclarative de l'acte de reconnaissance à l'encontre des décisions adoptées par l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité relatives aux TVBC. Il a donc encore fallu condamner et sanctionner les politiques d'apartheid au regard des normes internationales et par la mise en œuvre de mécanismes juridiques internationaux. Or, le gouvernement de Prétoria se réfugia derrière le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État, corollaire du principe de la souveraineté étatique. Cet argument a pendant longtemps bénéficié du soutien de nombreuses puissances occidentales. Cependant, la détermination des opposants au régime d'apartheid s'est davantage renforcée au fil des événements internes en Afrique du Sud.

§II- LA CONDAMNATION DU REGIME D'APARTHEID PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE.

La question de la légitimité du régime d'apartheid a reposé pendant longtemps sur la contradiction qui existait entre le principe fondamental de non-intervention dans les affaires intérieures de l'État et les règles internationales en matière de protection et de promotion des droits de la personne. Cette contradiction a expliqué en grande partie le soutien apporté au

---

[93] En 1932, le Japon envahit la province chinoise de la Mandchourie, la Société des Nations déclare ne pas reconnaître la nouvelle entité en vertu des principes généraux du droit reconnus par les Nations civilisées et du Pacte de Paris signé en 1928, dans lequel les États membres renonçaient à la guerre.
[94] Conseil de Sécurité, résolutions n°402 de 1976, n°407 de 1977.
[95] Résolution de l'Assemblée Générale, n°32/105N du 14/12/1977.
[96] Résolution de l'Assemblée Générale, n° 34/93G du 12/12/79.
[97] Résolution de l'Assemblée Générale, n° 14794, du 15/12/81.
[98] Un État existe dès lors qu'il remplit les critères constitutifs de la personnalité étatique (une population, un gouvernement effectif et une capacité à entrer en relation avec d'autres États) qu'il soit ou non reconnu. Cependant, un État qui ne se voit reconnaître d'aucun membre de la communauté internationale remplit difficilement ce dernier critère.

gouvernement de Prétoria par les États occidentaux dont le pouvoir de veto au sein du Conseil de Sécurité suffisait à repousser des sanctions trop sévères envers un partenaire non négligeable.

Cependant, le principe de non-intervention dans les affaires intérieures de l'État a été progressivement confronté à la place de plus en plus prépondérante que prenaient les droits fondamentaux dans les relations internationales. Les années 60-70 ont vu l'aggravation de la situation politique et le renforcement des mesures de répression en Afrique du Sud. La condamnation du régime d'apartheid puis l'adoption de sanctions se sont faites en réactions à la multitude d'événements violents survenus sur le territoire sud-africain.

Lorsque Prétoria refusa de rendre le contrôle exercé sur le Sud-Ouest Africain - l'actuelle Namibie-, le conflit est devenu un conflit international et les Nations Unies ont enfin pu intervenir directement pour condamner les politiques d'apartheid. En effet, l'extension de ces politiques en Namibie et la persistance du gouvernement de Prétoria à nier les règles du droit international contemporain ont eu pour effet l'absorption progressive de la problématique concentrée sur le statut juridique de la Namibie dans celle plus générale de la légitimité du régime d'apartheid[99].

A- LA CONDAMNATION DES POLITIQUES SUD-AFRICAINES EN NAMIBIE.

La question de fond sur laquelle se sont penchés les organes politiques des Nations Unies et la Cour Internationale de Justice concernait le statut juridique du Sud-Ouest Africain. Par la résolution 2145 (XXI) du 27 octobre 1966, l'Assemblée Générale retirait le mandat sud-africain, et le Conseil de sécurité demandait plus tard à l'Afrique du Sud de se retirer du Sud-Ouest africain[100]. Ces décisions ont été confirmées en 1970, par un avis facultatif de la Cour Internationale de Justice.

Toutefois la portée de cet avis consultatif était limitée. La compétence revendiquée par les Nations Unies sur la Namibie demeurait sans portée tant que l'Afrique du Sud conservait la maîtrise effective du territoire et refusait l'entrée des représentants du Conseil pour la Namibie chargé de son administration par l'Assemblée Générale[101]. Le gouvernement de Prétoria refusait l'indépendance à la Namibie pour des raisons politiques,

---

[99] Charles Cadoux, *L'Afrique du Sud,* p.345, Coll. Comment ils sont gouvernés, LGDJ, 1966.

[100] Résolution 264 (XXIV) du 30 janvier 1970.

[101] La question namibienne fut finalement résolue en 1988, lors de la signature d'accords négociés entre quatre parties : les États-Unis, l'Afrique du Sud, l'Angola et Cuba. Il s'agit des accords de New York signé le 20 juillet, de Genève signé le 5 août, de Brazzaville signé le 13 décembre et enfin, celui de New York, signé le 22 décembre 1988. La Namibie accéda officiellement à l'indépendance le 21 mars 1990. Quant au problème resté en suspens de la gestion de Walvis Bay, il finit par être résolu grâce à la signature d'un accord du 5 novembre 1992 prévoyant un transfert de souveraineté à la Namibie.

économiques et culturelles[102], mais dans le contexte de la guerre froide, la présence sud-africaine en Namibie se justifiait également par des motivations tenant à la sécurité de l'Afrique australe[103].

I. LE CONTENTIEUX RELATIF AU SUD-OUEST AFRICAIN.

Entre 1950 et 1971, la Cour International de Justice a été régulièrement "consultée" sur la question de la légitimité de la présence sud-africaine dans le Sud-Ouest africain. Une question centrale gouvernait ces débats : celle du statut juridique de ce territoire. La longue série de décisions adoptées par la CIJ mais également par les organes politiques des Nations Unies ont témoigné de la complexité de ce problème qui résidait notamment dans la succession de deux organisations internationales : la SDN et l'ONU. Elle illustre également la division des États membres des Nations Unies à l'égard de la politique de ségrégation poursuivie par Prétoria en Namibie mais également en Afrique du Sud.

En 1971, la Cour Internationale de Justice a enfin affirmé que le système d'apartheid en vigueur dans le Sud-Ouest Africain était contraire aux règles internationales en matière de protection des droits de l'homme et des libertés individuelles. Cette condamnation a ouvert de façon décisive une brèche dans la légitimité de la représentativité du régime de Prétoria sur la scène internationale.

a) La complexité du problème relatif au statut juridique du Sud-Ouest africain.

(Le mandat de l'Afrique du Sud sur le Sud-Ouest africain)- En 1920, la colonie allemande du Sud-Ouest africain était classée "mandat C"[104] et confiée pour administration

---

[102] La Namibie étant l'une des plus grandes richesses mondiales en diamants. mais son occupation était également supportée par plus de 110 000 habitants de race blanche qui vivaient sur ce territoire (Descendants d'Allemands qui occupaient autrefois le territoire et de nombreux Afrikaners, représentant environ 10 % de la population totale), qui avaient mainmise sur les secteurs public et privé. Voir à ce sujet, Greg Mills, *From Pariah to Participant, South Africa's Evolving Foreign Relations, 1990-1994, South Africa Institute of International Affairs*, p.26, 1996.

[103] Observatoire International des Relations dans l'Hémisphère Sud, *L'évolution de l'Afrique australe depuis l'indépendance de la Namibie*, p.99, Cahier n°1, 1995.

[104] A la fin de la première guerre mondiale, le statut des colonies enlevées à l'Allemagne demeurait en suspens. Une solution intermédiaire entre le régime colonial autrefois en vigueur et l'accès à l'indépendance fut trouvée. Le Pacte de la Société des Nations de 1919 institua le système des mandats. Les dispositions de l'article 22 confièrent à certaines puissances mandataires le soin d'aider les populations coloniales à s'acheminer vers l'indépendance, afin notamment de *promouvoir "le bien-être et le développement de ces peuples... mandat sacré de civilisation..."*. Aux termes de l'article 23, les Puissances mandataires s'engageaient : *"b)... à assurer le traitement équitable des populations indigènes dans les territoires soumis à leur administration..."*. Le Pacte de la SDN classait trois catégories de mandats par ordre croissant de compétences de l'État mandataire et d'éloignement des perspectives d'indépendance. Les mandats A étaient essentiellement constitués de communautés de l'ancien Empire Ottoman qui avaient déjà atteint un certain degré de développement leur permettant d'accéder rapidement à l'indépendance. Les peuples de l'Afrique centrale moins autonomes étaient administrés par de mandataires selon le système B des mandats. Les territoires allemands furent classés dans la catégorie de mandat B, sauf le Sud-Ouest africain qui fut classé mandat C. sans se confondre avec l'annexion, le régime s'en rapprochait. L'article 22§6 permettait une administration selon les lois du mandataire, comme une partie intégrante de son territoire, sous la réserve de la garantie prévue pour les populations indigènes dans le cadre des mandats B, soit des obligations tenant à la garantie de certaines libertés, notamment de conscience et de religion.

à l'Union sud-africaine[105]. Selon les catégories de mandat, les puissances mandataires possédaient un pouvoir plus ou moins souverain d'administration des territoires mandatés et sans se confondre avec l'annexion, le régime des mandats C s'en rapprochait. Les dispositions de l'article 22, al.6 du Pacte de la SDN confirmaient que le mandat de classe C devait être administré "*sous les lois du mandataire comme partie intégrante de son territoire*". Toutefois, ces mandats faisaient l'objet d'un contrôle permanent de la part de la S.D.N., au travers notamment de rapports qui devaient être adressés à son Conseil.

Avec la disparition de la S.D.N., les mandats subsistants ont été transformés en tutelles sous contrôle des Nations Unies, en vertu des dispositions du chapitre XII de la Charte[106]. Ce régime des tutelles était destiné à permettre l'évolution des territoires placés sous mandat vers l'indépendance. Il instaurait un contrôle plus strict des instances internationales sur les prérogatives de la puissance mandataire. Désormais, la gestion du territoire devait se faire dans le respect des dispositions de la Charte des Nations Unies, notamment des dispositions relatives aux droits et libertés fondamentaux.

En 1947[107], l'Assemblée Générale des Nations Unies invitait l'Union sud-africaine à élaborer un projet d'accord de tutelle pour le Sud-Ouest africain, mais celle-ci se refusa à placer son mandat sous ce nouveau régime. A partir de 1949, le gouvernement de Prétoria, qui considérait le Sud-Ouest africain comme une cinquième province, cessa même d'adresser ses rapports d'administration au Conseil des tutelles, en considérant que cette obligation n'existait plus du fait de la disparition des organes créés par le système des mandats.

(Avis consultatif de la CIJ de 1950)- En 1950, l'Assemblée Générale consultait la Cour Internationale de Justice à ce propos. Dans un premier avis consultatif sur le *Statut International du Sud-Ouest Africain*[108], la Cour a conclu qu'il n'existait pas de principe de succession de plein droit du régime de la tutelle à celui du mandat et déclarait l'Afrique du Sud compétente pour continuer à exercer son mandat sans qu'aucune obligation ne lui impose de le transformer en tutelle. Toutefois, le maintien parallèle de l'ancien régime a posé le problème particulier du contrôle international. Selon le principe même du mandat, l'Union sud-africaine ne possédait pas la plénitude des compétences à l'égard du Sud-Ouest africain et l'ONU, successeur de la S.D.N., était compétente pour surveiller l'administration

[105] Qui à l'époque était encore une colonie britannique.
[106] Notamment les dispositions des articles 75 à 85 de la Charte de Nations Unies.
[107] Assemblée Générale, résolution 141 XI du 1er novembre 1947.

sud-africaine sur ce territoire[109]. Mais l'Afrique du Sud refusa encore de se soumettre à ce contrôle.

(Conclusion)- Au-delà des questions juridiques examinées sur le statut juridique du Sud-Ouest Africain, ce premier avis de la CIJ a démontré l'ambiguïté de la position sud-africaine à l'égard du droit international. Bien qu'elle ne soit pas encore manifestement ouverte, la réticence des autorités sud-africaines à accepter autre chose que le respect du "droit des nations" était claire. Cet avis illustre par ailleurs la difficulté à laquelle étaient confrontés les juges de la Cour Internationale de Justice, en raison de la succession des deux organes internationaux : la S.D.N. et l'O.N.U. : Le respect des règles et principes du droit international ne facilite pas nécessairement le respect des principes de fonds contenus dans la Charte des Nations Unies. La seule limite que la Cour pouvait offrir reposait sur le principe du mandat et l'Union sud-africaine n'était pas tenue de se soumettre au régime des tutelles. La CIJ ne pouvait donc contester la légalité de sa présence dans le Sud-Ouest africain sur le fondement des dispositions de la Charte des Nations Unies, mais en vertu de celles de la Charte du Mandat du 17 décembre 1920. Entre 1946 et 1966, 73 résolutions ont été votées sur la question du statut international du Sud-Ouest Africain et la Cour Internationale de Justice a été plusieurs fois saisie pour requête[110]. Jusqu'aux années 60, la CIJ n'avait été saisie que dans le cadre d'avis consultatifs et le statut du territoire demeurait encore incertain en droit international.

b) L'illégalité de la présence sud-africaine en Namibie.

À partir de 1960, le durcissement de la position des États membres des Nations Unies se répercuta également sur l'affaire de la Namibie. Ainsi en 1961, l'Assemblée Générale proclamait "*le droit inaliénable du peuple du Sud-Ouest Africain à l'indépendance et à la souveraineté nationale*"[111]. Un tournant décisif a eu lieu lorsque deux États ont introduit un recours contentieux devant la Cour Internationale de Justice, amenée pour la première fois à prendre une décision au fonds obligatoire pour les parties au litige, notamment pour l'Afrique du Sud.

---

[108] CIJ, rapport n°128 du 11 juillet 1950, *Statut international du Sud-Ouest africain*. Le mandat comportait un contrôle de la Commission des mandats et du Conseil de la SDN, mais ces organes ayant disparus, il convenait de restituer une forme de contrôle. Une commission spéciale était constituée à cet effet par l'Assemblée Générale, distincte du Conseil de tutelle.
[109] CIJ, rapport n°128, 1950, préc., Rec., pp.197-199.
[110] Charles Cadoux, *L'Afrique du Sud*, p.341, Coll. Comment ils sont gouvernés, LGDJ, 1966
[111] Assemblée Générale, résolution 1702-XVI de 1961.

(Arrêts de la CIJ de 1962 et 1966)- L'Assemblée Générale n'ayant pu contester au contentieux la décision de la Cour Internationale de Justice de 1950[112], deux États - l'Éthiopie et le Liberia- ont soulevé le 4 novembre 1960 la question de la légitimité de l'administration sud-africaine sur le Sud-Ouest africain. Ces États soutenaient que l'Afrique du Sud violait les obligations des Puissances mandataires telles que contenues dans le système des mandats et demandaient à la CIJ de déclarer illégale l'administration sud-africaine sur le Sud-Ouest Africain.

Dans un premier arrêt du 21 décembre 1962[113], la Cour a rejeté la recevabilité du recours contentieux et le 18 juillet 1966, elle déclarait irrecevables les requêtes des demandeurs, en considérant d'une part, que l'Éthiopie et le Liberia ne pouvaient pas être partie au litige opposant l'Afrique du Sud aux Nations Unies et d'autre part, que leur interprétation des textes régissant le système des mandats était inexacte[114]. Ainsi et pour des raisons de procédure, la CIJ a donc refusé de se prononcer sur la légitimité de la présence sud-africaine en Namibie et sur la question plus générale de l'apartheid.

Cette décision rendue par 7 voix contre 7, avec la voix prépondérante du président de la CIJ a constitué une victoire "technique" pour l'Afrique du Sud. Elle a été largement controversée[115]. Les puissances occidentales –majoritaires au sein de la CIJ- ont choisi de manager un partenaire économique et politique aussi important que l'Afrique du Sud, quelques puissent être les infractions à l'encontre du droit international[116].

(Résolution de l'Assemblée Générale du 27 octobre 1966)- Cette décision a amené l'Assemblée Générale à adopter une attitude beaucoup plus stricte à l'égard du gouvernement de Prétoria. Elle a adopté le 27 octobre 1966 une résolution votée à une très forte majorité (114 voix contre 2 et avec 3 abstentions[117]) mettant unilatéralement fin au mandat sud-africain. Elle déclara le régime d'apartheid en vigueur sur le territoire namibien contraire au système des mandats, aux dispositions contenues dans la Charte de l'ONU comme dans la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*. Elle a dénommé le Sud-

---

[112] L'article 34 du Statut de la Cour Internationale de Justice affirme que les organes politiques de l'ONU n'ont pas compétence pour initier un règlement contentieux des différends devant elle.
[113] CIJ, rapport ,n°318, du 21 décembre 1962, *Sud-Ouest africain, exceptions préliminaires.*
[114] CIJ, rapport n°6, *Sud-Ouest africain, deuxième phase*, 18 juillet 1966.
[115] Dans une analyse de l'arrêt le Professeur John Dugard justifia cette décision par la présence du juge australien, Percy Spender, à la présidence de la Cour Internationale de Justice de l'époque, voir J. Dugard, *South West Africa Cases, Second phases 1966. South African Law Journal*, 83, 1966, pp.429-439.
[116] L'avis consultatif de la Cour internationale de Justice qui a suivi en 1971 a partiellement atténué l'opinion défavorable des États membres de la communauté internationale. Mais il faudra attendre plus de trente années pour que la Cour restaure sa réputation de juge impartial aux yeux des États du tiers-monde, grâce notamment à la décision de 1986 relative à l'affaire des Activités Militaires et Paramilitaires au Nicaragua dans laquelle la Cour prononça pour la première fois un jugement défavorable à une grande puissance, en l'occurrence, les États Unis.
[117] Résolution de l'A.G. n° 2145 (XXI) du 27 octobre 1966.

Ouest africain "Namibie" et a déclaré que ce territoire relevait désormais de la responsabilité de l'ONU. L'année suivante, elle établissait le Conseil pour la Namibie chargé de l'administrer jusqu'à son indépendance[118].

(Résolutions du Conseil de Sécurité de 1969 et de 1970)- Le 20 mars 1969, le Conseil de Sécurité a entériné cette décision et le 30 janvier 1970, il a mis fin au mandat sur la Namibie en demandant à l'Afrique du Sud de se retirer du territoire[119]. Le 29 juillet 1970, la Cour Internationale de Justice était saisie pour avis facultatif sur la question suivante :"*Quelles sont les conséquences juridiques pour les États de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité ?*"[120]. Cette résolution a été adoptée par 12 voix, sans opposition et avec trois abstentions[121]. C'était la première fois que le Conseil de Sécurité utilisait la possibilité offerte par l'article 96 al.1 de la Charte de Nations Unies de saisir la Cour Internationale de Justice, afin qu'elle se prononce sur une question juridique posée par les organes politiques des Nations Unies.

(L'avis de la CIJ du 21 juin 1971)- Le 21 juin 1971, la CIJ a conclu à la validité de la révocation du mandat sud-africain et à l'illégalité de sa présence en Namibie[122]. Elle a déclaré son administration contraire au principe des mandats[123], aux dispositions contenues dans la Charte de l'ONU[124] et à celles contenues dans la *Déclaration Universelle des droits de l'Homme*. La Cour conseillait aux États membres des Nations Unies de s'abstenir de reconnaître la validité des mesures adoptées par l'Afrique du Sud pour le compte ou au nom de la Namibie[125].

(Conclusion)- Au-delà des questions juridiques examinées, le nombre de décisions adoptées par les organes politiques des Nations Unies et par la Cour Internationale de Justice sur cette question illustre l'attitude partagée des États membres des Nations Unies sur ce sujet. La prise en considération d'intérêts géostratégiques a largement contribué au soutien apporté par les puissances occidentales au gouvernement de Prétoria.

---

[118] Pierre-Marie Dupuis, *Droit International Public*, p.66, 4ème édition, 1998, Précis Dalloz.
[119] Résolution 264 (XXIV) de 1969 confirmée par la résolution 276 du 30 janvier 1970. Il adopta également une résolution appelant à la non-reconnaissance du nouveau gouvernement en Rhodésie après la déclaration unilatérale d'indépendance faite par le Président Smith qui appliquait également une politique fondée sur la discrimination raciale, voir à ce sujet la résolution du Conseil de Sécurité n°277 de 1969.
[120] Résolution n°284 du 29 juillet 1970.
[121] Le Royaume-Uni, la Pologne et l'URSS.
[122] Avis Consultatif de la CIJ sur les *Conséquences juridiques de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie, nonobstant la résolution 276 du Conseil de Sécurité* de 1970. CIJ, Rapport n° 16 de 1971.
[123] Article 22§1 du Pacte de la S.D.N.
[124] Notamment les articles 55 et 56 de la Charte.
[125] Avis Consultatif de la CIJ sur les *Conséquences juridiques de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie, nonobstant la résolution 276 du Conseil de Sécurité* de 1970. CIJ, Rapport n° 16 de 1971, Rec.1971, p.58.

II. LA LÉGITIMATION DU RÉGIME D'APARTHEID DANS SON CONTEXTE GÉOPOLITIQUE.

(Les conflits d'intérêts dans la région d'Afrique australe)- L'Afrique du Sud constitue une puissance économique riche en ressources naturelles (or, platine, uranium) et une base militaire stratégique de par sa position à la Corne du continent africain[126]. Déjà à l'époque coloniale, elle était considérée comme un allié politique et économique important des États occidentaux. Membre fondateur de la Société des Nations, l'Afrique du Sud a joué un rôle fondamental lors de la Conférence de la paix en 1919[127]. Les forces militaires sud-africaines ont également apporté un soutien important aux alliés lors de la seconde guerre mondiale et enfin, l'Afrique du Sud a été l'un des vingt-six membres fondateurs des Nations Unies réunis le 1er janvier 1942[128].

De 1945 jusqu'à la chute du mur de Berlin, les États occidentaux et les pays alliés à l'URSS ont tenté d'étendre leur sphère d'influence respective dans le monde entier et notamment en Afrique australe. Le coup d'État réussi au Portugal a changé la face géopolitique de cette région et a entraîné le renversement du gouvernement en Angola en 1975. L'indépendance de l'Angola a renforcé la menace représentée par le Mouvement de Libération pour le Sud-Ouest Africain -le *South West African People's Organisation* ou SWAPO-, sur ce territoire qui est devenu le terrain de prédilection des conflits entre l'Afrique du Sud et l'Angola.

Soutenue voire incitée par les puissances occidentales, notamment par les États Unis[129], l'Afrique du Sud décidait d'occuper le sud de l'Angola et de soutenir activement les rebelles de l'UNITA, engagés dans une guerre civile contre le régime marxiste du nouveau gouvernement angolais. Elle justifia cette intervention par la présence des troupes cubaines et soviétiques sur le territoire angolais, mais également en raison de leur soutien militaire et logistique au SWAPO dont les troupes rebelles opéraient depuis des bases militaires constituées en Angola-

---

[126] La fameuse "route du Cap" représentait un lieu de passage essentiel dans les échanges pétroliers et à ce titre, constituait une priorité géostratégique pour les puissances occidentales, notamment dans l'hypothèse où l'Union Soviétique projetait d'envoyer des navires de guerre dans l'Océan Indien et tenter par là de bloquer la route commerciale vers le Golf Persique. L'Accord de Simonstown signé en 1955 assura le soutien britannique dans la défense de l'Afrique Australe contre cette menace extérieure. Voir à ce sujet, Greg Mills, *From Pariah to Participant, South African' Evolving Foreign Relations, South Africa Institute of International Affairs*, 1997, p.13.

[127] Field Marshal JC Smuts a été le seul Premier Ministre des dominions britanniques à assister aux réunions du Cabinet de Guerre à Londres.

[128] Le Premier ministre sud-africain contribua notamment à la rédaction du Préambule de la Charte de 1945.

[129] Les États Unis se rangèrent aux côtés de l'Afrique du Sud condamnée en 1981 par l'Assemblée Générale des Nations Unies pour son opération "Protea" menée en Angola, dans la mesure où cette condamnation ne tenait pas compte du contexte de riposte dans lequel cette opération s'était déroulée

Lors de l'indépendance du Mozambique en 1979, l'Afrique du Sud a également refusé de reconnaître le FRELIMO comme parti majoritaire au nouveau gouvernement de l'ancienne colonie portugaise et a continué à soutenir le mouvement d'opposition, le RENAMO.

Une alliance régionale entre les États nouvellement devenus indépendants s'est progressivement constituée à l'encontre de Prétoria. La Tanzanie, le Botswana, le Mozambique, l'Angola et la Zambie se sont associés pour constituer les "*Pays de la Ligne de Front*"[130]. La Tanzanie notamment décidait d'accueillir sur son sol les bases d'entraînement et de repli militaire des différents mouvements de libération régionaux, notamment la SWAPO et la branche militaire de l'ANC créée en 1966. Elle sera suivie par tous les États de "la ligne de front" et l'ANC trouva dans ces alliés le soutien politique et stratégique nécessaire à sa lutte interne.

Ces conflits pour l'indépendance dans la région ont obligé le gouvernement de Prétoria à définir une "stratégie globale de riposte"[131], élaborée en vue d'écarter les risques de montée d'influence de l'Union Soviétique en Afrique australe et de protéger les intérêts sud-africains. L'une des préoccupations premières de l'Afrique du Sud a consisté à empêcher que les États les plus proches, notamment les pays "BLS" (Botswana, Lesotho, Swaziland) ne deviennent également des bases de repli des mouvements de libération. Ainsi et à côté des actions de déstabilisation régionale, l'Afrique du Sud tenta d'édifier la "*Constellation des États d'Afrique Australe*" (le CONSAS) par opposition aux pays de "la ligne de front". Le but de cette alliance régionale était de renforcer les liens économiques existant entre l'Afrique du Sud et les États BLS et d'établir des pactes de non-agression entre ses membres. Cependant, le projet échoua, bousculé en 1980 par l'indépendance de la Rhodésie du sud dont le gouvernement du Président Ian Smith constituait l'allié indispensable à la politique régionale de Prétoria et par la création de *la Southern African development Coordination Conference* (la SADCC)[132]. L'Afrique du Sud s'est retrouvée isolée au sein de l'Afrique australe.

---

[130]Cette association trouva sa source dans la Déclaration d'Arusha de 1967 et se justifia par la proximité géographique des États de la Ligne de Front par rapport au territoire sud-africain. La Déclaration d'Arusha a fortement été influencée par la doctrine du socialisme communautaire africain qui s'opposait au colonialisme davantage qu'au système capitaliste. Les politiques d'apartheid en vigueur sur le territoire sud-africain étaient d'autant plus inacceptables qu'elles se déroulaient sur le continent africain. L'hostilité de principe s'est donc traduite par une diplomatie active de l'ensemble de l'Afrique australe. La mise à l'écart de l'Afrique du Sud s'est également inscrite dans le prolongement d'une politique anti-occidentale. L'État constituait un enjeu important dans la logique bipolaire et le soutien occidental dont il bénéficiait avait suffit à le condamner.

[131]Selon la politique de "*Total National Strategy*".

[132] Voir infra.

En 1976, le Conseil de Sécurité condamnait l'intervention sud-africaine en Angola- Il condamna également les attaques perpétrées par l'Afrique du Sud contre les bases militaires de l'ANC et de la SWAPO[133]. Cependant, ces tentatives de déstabilisation régionale et le refus de Prétoria d'octroyer l'indépendance à la Namibie ont trouvé une justification politique dans le contexte de la guerre froide. Pourtant, l'économie de la région a sévèrement été touchée par ces luttes armées[134].

(Le rôle joué par la guerre froide dans la justification du régime d'apartheid sur le territoire sud-africain)- Le gouvernement du *Parti National* a utilisé le conflit bipolaire pour justifier la suppression de toute rébellion sur le territoire sud-africain, notamment le bannissement de tous mouvements anti-apartheid et de tous partis politiques d'opposition, tels que le *Parti Communiste* ou l'*ANC* dont les branches armées étaient soutenues par l'Union Soviétique et Cuba- La "menace rouge" a suffit pendant longtemps à obtenir le soutien des puissances occidentales. Et la virulente opposition aux tentatives d'hégémonie des pays communistes dans la région d'Afrique australe a contribué à faire de l'Afrique du Sud un maillon essentiel dans la chaîne de défense des intérêts occidentaux en Afrique.

(La relâche de la tension en Afrique australe)- A partir de 1984, les réformes entreprises par le Président Gorbatchev en Union soviétique et la relâche de la tension Ouest-Est ont encouragé le gouvernement de Prétoria à signer des accords de paix dans la région. En 1984, un accord de cessez-le-feu a été conclu avec l'Angola prévoyant le retrait simultané des forces sud-africaines, cubaines et de la SWAPO du sud angolais[135]. Cette même année, un pacte de non-agression avec le Mozambique était également signé, dans lequel l'Afrique du Sud s'engageait à retirer le soutien apporté à la RENAMO en échange du retrait des bases militaires de l'ANC du Mozambique[136].

"Le vent du changement" qui soufflait dans le monde entier obligea par ailleurs le gouvernement sud-africain à revoir sa politique à l'égard de la Namibie. Cette question a finalement été résolue en 1988, lors de la signature d'accords négociés entre quatre parties : les États-Unis, l'Afrique du Sud, l'Angola et Cuba[137]. La Namibie a officiellement accédé à

---

[133] Résolutions 387 de 1976, 428 de 1978, 447 de 1979, 543 de 1984.

[134] Pendant les années 80, l'Afrique du Sud a plusieurs fois attaqué les bases de l'ANC et de la SWAPO installées dans les États frontaliers. En 1982, l'Afrique du Sud a attaqué les bases militaires de l'ANC situées au Lesotho, tuant 42 personnes, essentiellement des femmes et des enfants et 7 nationaux du Lesotho, *Annual Survey de* 1986, p.73.

[135] L'Accord de Lusaka.

[136] Le *Nkometi Accord.*

[137] Il s'agit des accords de New York signé le 20 juillet, de Genève signé le 5 août, de Brazzaville signé le 13 décembre et enfin, celui de New York, signé le 22 décembre 1988.

l'indépendance le 21 mars 1990[138]. Cette décision a été adoptée une fois l'assurance du retrait de troupes cubaines en Angola obtenue[139].

(Conclusion)- Au fil des litiges internationaux et devant l'insistance du gouvernement de Prétoria à méconnaître les nouvelles règles du droit international, les organes politiques des Nations Unies et la Cour Internationale de Justice se sont à plusieurs reprises prononcés contre la légitimité de la présence sud-africaine en Namibie. Cette question a fini par ouvrir de façon définitive une brèche dans les relations entre l'Afrique du Sud et les membres de la communauté internationale. La notion "d'affaires intérieures" a fini par ne plus constituer un barrage à l'interventionnisme des Nations Unies.

B- LE REJET DE LA NOTION "D'AFFAIRES INTÉRIEURES" COMME BARRAGE À L'INTERVENTIONNISME DES NATIONS UNIES.

L'évolution contemporaine du droit international accorde aux règles protectrices de l'individu une portée juridique incontestable, mais les autorités sud-africaines ont continué de se considérer comme n'étant pas liées par elles. Au fil des litiges internationaux, leur réticence à n'accepter autre chose que le "droit des nations" était manifestement de plus en plus ouverte. L'Afrique du Sud se retranchait derrière le principe de non-intervention dans les affaires intérieures de l'État, tel que prévu par les dispositions de l'article 2§7 de la Charte des Nations Unies –à l'instar de nombreux États, notamment la France au moment de la crise algérienne-. Ce principe revêt une connotation politique indiscutable et son évocation a souvent reçu le soutien des nations occidentales en fonction des intérêts stratégiques en présence dans les différents litiges.

Cependant, en maintenant juridiquement le régime d'apartheid, le gouvernement sud-africain est devenu la cible des organisations internationales par la violation des règles du droit international qu'il perpétrait. Il devait donc être sanctionné et le principe invoqué ne suffit plus à protéger le gouvernement de Prétoria de la pression de plus en plus vive des mouvements anti-apartheid nationaux et internationaux.

---

[138] Quant au problème resté en suspens de la gestion de Walvis Bay, il finit par être résolu grâce à la signature d'un accord du 5 novembre 1992 prévoyant un transfert de souveraineté à la Namibie.

I. LE REJET DU PRINCIPE DE NON-INTERVENTION DANS LES AFFAIRES INTÉRIEURES DE L'ÉTAT SUD-AFRICAIN.

Le principe de non-intervention dans les affaires intérieures de l'État découle directement de l'application des articles 1 et 2 de la Charte des Nations Unies et s'oppose à l'immixtion d'États tiers ou d'organisations internationales dans les affaires intérieures d'un État relevant par essence de sa puissance régalienne. Ces dispositions ont régulièrement été invoquées par le gouvernement sud-africain à l'encontre des recommandations et décisions adoptées par les Nations Unies.

a) L'interdiction d'ingérence dans les affaires intérieures de l'Afrique du Sud.

(L'égalité souveraine des États)- L'interdiction d'ingérence s'alimente à la source même du droit international : la règle de l'égalité souveraine des États[140], c'est à dire la plénitude des compétences susceptibles d'être dévolues à un sujet de droit international[141].. Sur son territoire, l'État se comporte en souverain et le droit international lui reconnaît le droit d'exercer de façon discrétionnaire et exclusive "*toutes les fonctions de commandement destinées à favoriser les activités -licites au regard du droit international- qui se déroulent sur son territoire*"[142].

Ainsi, pour les activités liées directement à sa compétence, qui au demeurant ne sont pas expressément définies, mais qui vont de son organisation constitutionnelle, à son pouvoir de réglementation de police, ainsi que dans les domaines économique, culturel et social, la compétence de l'État est exclusive. Ces matières entrent dans son "domaine réservé" qui a été remplacé par la "compétence nationale" dans les dispositions de l'article 2§7 de la Charte des Nations Unies[143]. En conséquence, les autres États ou les organisations internationales ont une interdiction d'ingérence dans ces matières qui s'exprime ainsi : *"aucune disposition de la présente Charte n'autorise les Nations Unies à intervenir dans les affaires qui relèvent essentiellement de la compétence nationale d'un État, ni n'oblige les*

---

[139] Résolution du Conseil de Sécurité n°435 du 1/04/1991.

[140] Du principe de la souveraineté étatique découle la règle de l'égalité des États, réaffirmée dans les dispositions de l'article 2§1 de la Charte des Nations Unies ; tandis que les relations interétatiques sont fondées sur le principe des relations amicales, tel que notamment mentionné dans la *Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies"*, Assemblée générale, résolution 2625(XXV) du 24 octobre 1970.

[141] En droit interne, la souveraineté implique que le pouvoir politique détient "la compétence de sa compétence" (Jellinek), seul habilité à prendre légitimement des mesures s'imposant à l'ensemble des sujets de droit. En droit international, le principe de souveraineté étatique implique la possibilité pour l'État d'exercer seul et conformément au principe d'égalité des États l'intégralité de ses attributs sans aucun contrôle, ni ingérence.

[142] Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International Public*, p.470, LGDJ, 6ème Édition, 1999.

[143] Voir à ce sujet Nguyen Quoc Dinh, Daillier, Pellet, *Droit International Public*, 1999, préc., pp.434 à 444.

[143],; CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, 27 juin 1986, Rec., 1986, p.14.

membres à soumettre des affaires de ce genre, à une procédure de règlement aux termes de la présente Charte..." (l'article 2§7).

Ce principe a été réitéré dans plusieurs résolutions de l'Assemblée Générale[144] mais également dans de nombreuses décisions de la Cour Internationale de Justice, notamment celle relative à l'affaire du Nicaragua de 1986 où la Cour a donné au principe de non-intervention dans les affaires intérieures une valeur impérative indépendante de l'évocation directe des dispositions de la Charte des Nations Unies[145].

(Le soutien politique apporté à l'Afrique du Sud par les États occidentaux)- Lors de litiges portés à la connaissance de l'Assemblée Générale ou du Conseil de Sécurité, les membres des Nations Unies ont régulièrement recouru aux dispositions de l'article 2§7 à l'encontre de toute immixtion dans leurs affaires intérieures. Ainsi, l'Afrique du Sud s'est toujours opposée à l'ouverture d'un débat sur sa politique intérieure. Lors d'une réunion de l'Assemblée Générale en 1956, son représentant dénonçait la violation de l'article 2§7 de la Charte et le pays menaçait de se retirer des Nations Unies. Ce principe fondamental bénéficiait d'une valeur juridique incontestable, tandis que les normes relatives à la protection et à la promotion des droits de l'homme n'étaient qu'au stade de leur développement. Et, le régime d'apartheid s'instituait à l'époque où les discriminations raciales existaient encore dans l'ordre juridique de nombreux États occidentaux, notamment dans celui des États possédant des colonies[146]. La position sud-africaine a donc pendant longtemps bénéficié du soutien des puissances occidentales qui ont utilisé leur droit de veto à l'adoption de sanctions éventuelles contre l'État[147].

b) Les limitations apportées à la compétence nationale.

(La question de l'apartheid dans le contexte de décolonisation)- Avec le mouvement de décolonisation déclenché au cours des années 1960 et l'accession de nouveaux États aux Nations Unies, les États occidentaux perdaient la majorité au sein de l'Assemblée Générale,

---

[144] Notamment la résolution 2131(XX) : *"Déclaration sur l'inadmissibilité de l'intervention dans les affaires intérieures des États et protection de leur indépendance et de leur souveraineté"* et la résolution 2625(XXV) du 24 octobre 1970 *"Déclaration relative aux principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les États conformément à la Charte des Nations unies.*

[145] CIJ, *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci,* 27 juin 1986, Rec., 1986, p.14.

[146] A l'époque, le continent africain demeurait encore principalement sous contrôle des puissances occidentales et en 1952 seuls quatre États avaient accédé à l'indépendance.

[147] Les États Unis, la Grande-Bretagne, l'Allemagne et la France ont pendant longtemps utilisé leur droit de veto à l'encontre d'éventuelles sanctions économiques contre l'Afrique du Sud.

tandis que le poids des pays afro-asiatiques s'est accentué de façon significative[148]. Les politiques de discriminations raciales et le régime d'apartheid sont ainsi devenus l'enjeu de rapports de force entre les puissances occidentales et le groupe afro-asiatique[149].

Le 14 décembre 1960, ce dernier est parvenu à faire adopter la résolution 1514(XV)[150] qui annonçait les prémices d'un nouvel ordre international. Cette résolution ne visait pas particulièrement la situation en Afrique du Sud, mais elle fut le point de départ de plusieurs conventions adoptées ensuite en matière de discriminations[151]. La Convention *sur l'Élimination de toutes les Formes de Discrimination raciale* de 1965 mettait à la charge des États membres l'obligation d'adopter toutes les mesures diplomatiques et économiques nécessaires afin de lutter contre les discriminations raciales et en particulier afin de combattre le régime d'apartheid. Elle a été suivie de la *Convention Internationale sur l'Élimination et la Répression du Crime d'Apartheid* de 1973[152] dont l'article 2 définissait l'apartheid comme la suppression des droits de l'homme et des libertés fondamentales, afin d'établir et de maintenir par l'oppression, la domination d'un groupe racial sur les autres groupes. Cette qualification ne se limitait pas à l'Afrique du Sud mais les pratiques de discrimination raciale perpétrées en Afrique du Sud en ont constitué le symbole. En outre, les dispositions de l'article 1er de cette convention ont dénoncé l'apartheid en tant *que "crime*

---

[148] Le groupe afro-asiatique désormais présent aux réunions des Nations Unies a été constitué lors de la Conférence de Bandung en 1955. En 1946, ils ne représentaient que 15 États sur 50 membres. En 1960, dix-sept États africains accédèrent à l'indépendance et en 1965, ils regroupaient 73 États sur 125.

[149] Dès la première réunion de l'Assemblée Générale en 1946, soit deux ans avant que l'apartheid ne soit officialisé en Afrique du Sud, l'Inde soulevait déjà la question de la ségrégation raciale en Afrique du Sud. Elle tentait de faire réagir les États membres de l'ONU contre le traitement différencié dont faisait l'objet la communauté indienne installée en Afrique du Sud. Elle invoquait que le système d'apartheid en vigueur en Afrique du Sud violait les dispositions de la Charte de l'ONU ainsi que les accords passés entre l'Afrique du Sud et l'Inde. Cependant, en 1946 les pays afro-asiatiques n'étaient que 15 sur 50 États membres. En revanche, l'Afrique du Sud constituait un précieux allié des puissances coloniales majoritaires au sein des organes politiques de l'ONU. Les intérêts des populations africaines n'étaient pas pris en considération, ou du moins relevaient du "domaine réservé" de l'État à l'intérieur duquel les États occidentaux se gardaient bien d'intervenir sous couvert du principe de non-ingérence dans les affaires de l'État. Seule la communauté indienne commençait à bénéficier d'un soutien de l'Inde, parce que les intérêts des communautés indiennes étaient en jeu et parce que l'Inde avait déjà à l'époque accédé à l'indépendance. Toutefois, le traitement des personnes originaires de l'Inde entraîna pour la première fois la saisine des Nations Unies sur la question de l'apartheid en Afrique du Sud. L'Inde dénonça ensuite régulièrement le traitement imposé à la communauté indienne en Afrique du Sud et elle obtint rapidement le soutien de tous les pays afro-asiatiques.

[150] Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux pays et aux peuples coloniaux, Résol.1514 (VX) du 14 décembre 1960.

[151] La Déclaration sur *l'Élimination de toutes Formes de Discriminations Raciales* de l'Assemblée Générale, résolution 1904 (XVIII) du 20 novembre 1963 fut à l'origine de la *Convention pour l'Élimination de toutes Formes de Discriminations Raciales* fut ratifiée en 1969 par 180 États. La Convention met à la charge des États membres l'obligation de prendre toutes les mesures diplomatiques et économiques nécessaires à la lutte contre les discriminations raciales et en particulier afin de combattre le régime d'apartheid. Une Déclaration de 1975 dispose expressément que toute pratique encourageant la politique de Pretoria est contraire à l'engagement des États contenu dans la Convention de 1966. Ainsi, l'Afrique du Sud n'était pas partie à la Convention ; elle en a toutefois subi les effets.

[152] Assemblée Générale, résolution n°3068 (XXVIII) du 30 octobre 1973. Cette résolution a été largement adoptée par 91 votes sur 121 suffrages, essentiellement les États africains, asiatiques et de l'Europe de l'Est. Elle est entrée en vigueur le 18 juillet 1976.

contre l'humanité"[153]. Cette qualification a été reprise dans de nombreuses résolutions de l'Assemblée Générale relatives à la situation en Afrique du Sud[154].

Paradoxalement, le renforcement de la condamnation internationale à l'encontre des discriminations raciales a entraîné le durcissement de la position du gouvernement de Prétoria qui l'a enferré dans son propre système.

L'année 1960 a été marquée par l'un des épisodes les plus tragiques de la répression policière en Afrique du Sud, connu sous le nom du "massacre de Sharpeville"[155]. Le pays sombra dans une violence qui semblait ne pas pouvoir prendre fin et à laquelle le gouvernement de Prétoria réagit en déclarant l'état d'urgence sur le territoire[156]. Toutes les organisations d'opposition étaient bannies[157]. Le 8 avril 1960, l'*ANC* et le *PAC* étaient déclarés illégaux, leurs militants arrêtés et Nelson Mandela plongea dans la clandestinité dont il ne ressortit que pour assister au célèbre procès de Rivonia le condamnant à la prison à perpétuité.

L'importante médiatisation du "massacre de Sharpeville" a entraîné une vive réaction au sein de la communauté internationale. Les puissances occidentales trouvaient alors de moins en moins de justificatifs au soutien qu'ils continuaient à apporter au gouvernement de Prétoria. A partir de cette date, seul le Portugal continua de soutenir ouvertement l'Afrique du Sud sur la base des dispositions de l'article 2§7 de la Charte de l'ONU. Les autres États occidentaux n'ont eu d'autre choix que de condamner un partenaire manifestement peu respectueux des nouvelles valeurs internationales.

Ainsi, quarante-huit heures après l'événement de Sharpeville, les États-Unis condamnaient pour la première fois les politiques d'apartheid et le Parlement britannique

---

[153] Cette notion de crime contre l'humanité, définie par la Charte de Londres de 1945 a été complétée par les dispositions de l'article 6c du Statut du Tribunal de Nuremberg. Il s'agit de : *"Meurtres, extermination... déportation ou autres actes inhumains... ou persécutions sur des bases politiques, raciales ou religieuses... qu'il y ait ou non violation du droit national de l'État dans lequel ils sont perpétrés..."*

[154] L'article 3 de la *Convention sur l'Élimination et la Répression du Crime d'Apartheid* prévoit la mise en œuvre de poursuites directes et personnelles à l'encontre des auteurs d'un tel crime. L'article 5 énonce que les auteurs du crime d'apartheid peuvent être jugés par les tribunaux compétents de tous les États membres à la Convention, puisque aucun tribunal international a été constitué. L'article 11 de la Convention dispose que les États membres peuvent engager une procédure d'extradition au cours de laquelle l'apartheid ne peut être qualifié de crime politique. Ces dispositions impliquent la possibilité de juger les hommes politiques sud-africains sans qu'ils puissent invoquer l'immunité inhérente à leur statut, ni leur obligation de respecter les législations nationales. Dans la pratique cependant, aucune poursuite n'a été déclenchée et aucun organe de poursuite n'a été créé, ce qui confère une dimension symbolique à la *Convention sur l'Élimination et la Répression du Crime d'Apartheid.*

[155] Le 21 mars 1960, lors d'une des premières manifestations pacifiques organisées contre les *Pass,* la police tira sans sommations sur la foule des manifestants. Elle tua 69 personnes et en blessa 180.

[156] État d'urgence proclamé entre le 30 mars et le 31 août 1960.

[157] Les lois antérieures ont servi de fondement à la répression, notamment le *Suppression of Communism Act* et le *Riotous Assemblies Act* de 1950 fournissant la base légale à la répression de tout mouvement anti-apartheid et renforcé par le *Public Safety Act* et *Separate Amenities Act* de 1953. Le gouvernement adopta de nouvelles lois visant à interdire tout mouvement d'opposition politique et entrepris des arrestations en masse. C'est à cette époque que l'ANC déclencha sa politique de résistance radicale par la force armée.

soulevait également le problème[158]. Toutefois, la résolution adoptée en 1960 invitait simplement et dans des termes modérés l'Afrique du Sud à renoncer à sa politique de discrimination raciale. L'Assemblée Générale quant à elle renforçait sa politique de pression diplomatique par un appel aux sanctions. En 1961, elle a demandé aux États membres *"d'envisager de prendre des mesures individuelles ou collectives"* à l'encontre de l'Afrique du Sud[159]. Puis en 1962, elle a plus précisément demandé la rupture des relations diplomatiques et le boycott des relations économiques avec le gouvernement de Prétoria[160]. En 1963, cette politique de sanction a enfin été confirmée par le Conseil de Sécurité qui décida l'embargo sur les livraisons d'armes[161]. Cette résolution a été adoptée par 9 voix et aucune opposition a illustré le durcissement de l'attitude des puissances occidentales à l'égard de l'Afrique du Sud[162].

(Limitations apportées à la compétence nationale)- Dans le contexte de décolonisation, le droit international classique a été confronté à la contradiction qui existait entre deux principes jugés essentiels : d'un côté, le droit à l'autodétermination, de l'autre le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures d'un État. Une solution intermédiaire a été trouvée consistant à limiter le champ d'application de ces deux normes[163]. Ainsi, la Cour Internationale de Justice a examiné les exceptions d'incompétence fondées sur les dispositions de l'article 2§7 en s'appuyant sur le droit international soit pour les retenir, soit pour les écarter. Le droit à la décolonisation tel que développé au cours des années 50-60 a eu pour conséquence de faire sortir l'administration des territoires coloniaux du domaine réservé des États.

De même, sur la question relative à la protection des droits et libertés fondamentaux, les États ne pouvaient invoquer les dispositions de l'article 2§7 que dans la mesure où leur comportement était licite au regard du droit international et n'était pas attentatoire à la paix internationale[164]. Or, le régime d'apartheid a été plusieurs fois qualifié de crime contre

---

[158] Conseil de Sécurité, résolution n°134 de 1960.
[159] Assemblée Générale, résolution du 13 avril 1961.
[160] Assemblé Générale, résolution n°1761 du 6 novembre 1962 dans laquelle elle recommandait aux États membres la rupture des relations diplomatiques, le boycott dans le domaine de l'armement et des législations empêchant l'accès de leur port aux navires sud-africains.
[161] Résolution n° 181 du 7 août 1963, complétée par la création en décembre 1963 d'un groupe d'experts chargé d'étudier les possibilités offertes aux Nations Unies d'adopter des sanctions.
[162] Charles Cadoux, *L'Afrique du Sud, préc.*, p. 299.
[163] Bien que dans la plupart des cas le corollaire au principe de souveraineté l'emporte.
[164] De même, la barrière de protection de la liberté des États cède devant l'action des Nations Unies pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales. Les chapitres VI et VII de la Charte des Nations Unies donnent ainsi compétence au Conseil de Sécurité pour adopter des sanctions afin de mettre un terme à une situation menaçant la paix et la sécurité internationales.

l'humanité et de menace à la paix internationale. La question des droits de l'homme en Afrique du Sud a fini par sortir du domaine de compétence réservée de l'État.

Aujourd'hui, cette exclusion du domaine de compétence réservée a participé à la création d'une doctrine relative au "devoir d'ingérence humanitaire" qui autorise l'intervention collective et justifie les embargos lorsque certains États violent ces normes internationales[165]. Ainsi, la situation en Ex-Yougoslavie qualifiée "crime contre l'humanité" mêlant un conflit interne et un conflit international ou encore les crises rwandaise et somalienne ont définitivement démontré les limites de l'approche du droit international classique.

II. LES RÈGLES DU DROIT INTERNATIONAL UTILISÉES POUR CONDAMNER L'APARTHEID.

L'Afrique du Sud a régulièrement contesté la validité et l'opposabilité des normes internationales condamnant ses politiques d'apartheid[166]. Les dispositions de la Charte des Nations Unies relatives au principe de non-discrimination raciale ne précisent pas les obligations des États en la matière. La *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme* n'a pas en tant que telle une valeur obligatoire. Les autres textes subséquents réaffirmant les droits fondamentaux de l'individu sont enfermés dans des résolutions votées par l'Assemblée Générale et à ce titre ne possèdent pas non plus de force obligatoire[167]. En outre, le gouvernement de Prétoria refusait de reconnaître comme règle du droit international l'extension de la notion du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, telle qu'elle était apparue dans le contexte de décolonisation. Enfin, la décision de la Cour Internationale de Justice de 1971 sanctionnant le gouvernement de Prétoria était consignée dans un avis consultatif de la Cour et ne possédait pas non plus de force obligatoire.

Pourtant, l'arrêt de la CIJ de 1971 sur les *Conséquences juridiques de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie* illustre le processus par lequel la Cour a donné

---

[165] A la question de la légitimité de cette intervention, Boutros–Boutros Ghali lors du rapport sur les activités de l'ONU en 1991, a déclaré que : "*il n'y a pas lieu de s'enferrer dans le dilemme respect de la souveraineté-protection des droits de l'homme. L'ONU n'a pas besoin d'une nouvelle controverse idéologique. Ce qui est en jeu, ce n'est pas le droit d'intervention, mais l'obligation collective qu'ont les États de porter secours et réparation dans les situations d'urgence où les droits de l'homme sont en péril*". Cité dans Nguyen, préc. p.446.

[166] Arrêt *S. contre Petane* 1988(3) *South Africa Law Reports*, 51(c).

[167] Les règles juridiques internationales accèdent au droit positif par les sources formelles énumérées aux dispositions de l'article 38(1) du Statut de la Cour Internationale de Justice. Cet article qui constitue le texte de référence en matière de sources du droit international énumère les traités, la coutume, les principes généraux du droit, la jurisprudence, la doctrine des publicistes les plus qualifiés et les règles de *Jus Cogens*. Aucune disposition du Statut de la Cour Internationale de Justice n'impose une hiérarchie des normes. Cependant et selon la doctrine positiviste, le droit conventionnel est considéré comme détenant une valeur "supérieure", puisque les États membres consignent par écrit leur consentement aux règles internationales. Le principe du consentement étatique en tant que fondement du droit international se retrouve ainsi dans les sources du droit international.

valeur juridique obligatoire aux décisions de l'Assemblée Générale et du Conseil de Sécurité, tandis que l'attitude conforme des États membres des Nations Unies a renforcé la portée indiscutable à l'avis, pourtant consultatif, de la CIJ.

a) La valeur obligatoire des décisions adoptées par les organes politiques des Nations Unies sur la question de l'apartheid.

(Compétence de l'Assemblée Générale pour révoquer le mandat sud-africain)- Dans un premier temps, l'Afrique du Sud s'est opposée à la validité de la résolution de l'Assemblée Générale adoptée en 1966[168] révoquant unilatéralement son mandat sur le Sud-Ouest africain[169].

La Cour Internationale de Justice a admis qu'une résolution adoptée dans le cadre des objectifs de l'Organisation et adoptée par un organe *"régulièrement constitué, prise conformément à son règlement et déclarée adoptée par son Président est présumée valable"*. Elle a ainsi reconnu la validité de la résolution de l'Assemblée Générale[170]. La Cour a ensuite recherché si l'Assemblée Générale avait compétence pour révoquer unilatéralement le mandat confié à l'Afrique du Sud.

L'Assemblée Générale a interprété les dispositions du Pacte de la S.D.N et les articles 55 et 56 de la Charte des Nations Unies pour déterminer la portée juridique de l'objectif principal des mandats : le *"bien-être et le développement de ces populations"*. Elle a affirmé que le mode d'administration de l'Afrique du Sud sur le territoire namibien n'était pas conforme à cet objectif et que l'Afrique du Sud avait rompu les dispositions de la Charte en y appliquant sa politique d'apartheid[171]. En outre, elle a confirmé que la succession de l'ONU à la SDN entraînait l'obligation pour les puissances mandataires de négocier un nouveau régime des tutelles. Elle a donc sanctionné l'Afrique du Sud pour son inertie[172].

(L'opposabilité des décisions adoptées par les organes politiques de Nations Unies sur la question du Sud-Ouest Africain)- L'Afrique du Sud a également contesté

---

[168]Déclaration faite à la CIJ par le Juge sud-africain Van Wyk, lors de l'affaire du Sud-Ouest africain. CIJ, 1971, rapport n°6, p. 170.a

[169] Assemblée Générale, résolution 2145(XXI) du 27 octobre 1966.

[170] Cependant, en matière de contrôle de validité des actes des organes politiques des Nations Unies, la CIJ se borne à émettre des avis. Ils sont donc soumis à la reconnaissance ou non de leur validité par les États membres. En l'espèce, la résolution de l'Assemblée Générale de 1966 fut adoptée à une très forte majorité ; celle du Conseil de Sécurité de 1970 ne reçut aucune opposition. Les États membres se conformèrent par la suite aux résolutions déclarant illégale la présence de l'Afrique du Sud dans le Sud-Ouest africain et refusèrent de reconnaître le gouvernement de Prétoria comme le représentant véritable des populations vivant sur ce territoire.

[171] Assemblée Générale, Résolution 2145(XXI) de 1966.

[172] Il convient de remarquer que ce n'est que de façon exceptionnelle qu'un État se voit sanctionner en raison du non-respect d'une obligation de négocier un traité ou un nouveau régime juridique. L'affaire de l'administration sud-africaine sur le Sud-Ouest africain constitue l'exception, puisque la CIJ admit ultérieurement que l'inertie de l'Afrique du Sud avait justifié la disparition du mandat.

l'opposabilité de la résolution de l'Assemblée Générale. Au contraire, la CIJ a confirmé que la révocation du mandat sud-africain était opposable aux États membres des Nations Unies. La Cour a en effet réaffirmé que l'Assemblée Générale n'avait pas "*...tranché des faits mais décrit une situation juridique.*" Elle a ajouté que : "*Il serait (...) inexact de supposer que, parce qu'elle possède en principe le pouvoir de faire des recommandations, l'Assemblée générale est empêchée d'adopter, dans des cas déterminés relevant de sa compétence, des résolutions ayant le caractère de décisions ou procédant d'une volonté d'exécution*"[173].

De même, la Cour Internationale de Justice a confirmé la compétence du Conseil de Sécurité agissant au nom des États membres pour se prononcer sur le sujet de la régularité de la présence sud-africaine en Namibie. Elle a tout d'abord réaffirmé le pouvoir de décision du Conseil sur le fondement des dispositions des articles 24[174] et 25[175] de la Charte des Nations Unies ; pouvoir qui ne se limitait pas à l'exercice des compétences prévues dans le chapitre VII de la Charte, mais était étendu à toute mesure jugée opportune pour le maintien de la paix et de la sécurité internationale. La Cour a donc reconnu la valeur obligatoire des résolutions du Conseil de Sécurité, alors même qu'elles étaient adoptées en dehors du chapitre VII. Elle s'est appuyée sur une interprétation extensive des articles 24 et 25 de la Charte et sur le texte de la résolution du Conseil qui confirmait que le Conseil avait voulu leur donner une telle valeur obligatoire.

La Cour Internationale de Justice a donc confirmé l'illégalité de la présence sud-africaine en Namibie ; cette présence étant contraire à la Charte des Nations Unies, aux résolutions votées sur les mandats et à la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*[176].

b) La portée de l'avis consultatif de la CIJ de 1971 relatif à la présence de l'Afrique du Sud dans le Sud-Ouest Africain.

L'Afrique du Sud a persisté à ne voir dans le droit international que le droit des nations. A ce titre, le gouvernement de Prétoria maintenait que son attitude envers les autres États ne constituait aucunement un comportement incriminé et ses politiques intérieures ne constituaient pas non plus une violation des règles du droit international classique. Pour justifier ses interventions dans la région, notamment en Angola, il a régulièrement invoqué

---

[173] CIJ, *Conséquences juridiques de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie, nonobstant la résolution 276 du Conseil de Sécurité* de 1970, 1971, Recueil 1971, p.50.

[174] Les dispositions de l'article 24 de la Charte des Nations Unies confient au Conseil de Sécurité la "*responsabilité principale du maintien de la paix et de la sécurité internationales*".

[175] Les décisions adoptées en vertu du chapitre VII de la Charte ont un caractère obligatoire.

[176] Résolution de l'Assemblée Générale 2775 E (XXXVI) de 1971.

le contexte de riposte dans lequel elles se déroulaient[177]. Le gouvernement sud-africain maintenait donc qu'il respectait bien les obligations contenues dans la Charte des Nations Unies et auxquelles il avait expressément consenti ; tandis que les principes invoqués à l'encontre de ses politiques étaient contenus dans des recommandations des organes politiques des Nations Unies dont la valeur juridique faisait l'objet de controverses. Le gouvernement sud-africain continuait en effet de refuser de reconnaître toute valeur normative aux décisions adoptées par l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité à l'encontre de ses politiques. En outre, l'avis de la CIJ de 1971 constituait une recommandation et ne liait donc pas les États. L'opposabilité des décisions adoptées par les organes politiques des Nations Unies est en effet conditionnée par l'étendue des compétences normatives reconnues à ces organes par les États membres et par l'acceptation des destinataires de la décision.

Ainsi, le régime d'apartheid a permis à la Cour Internationale de Justice de préciser l'étendue des compétences reconnues à l'Assemblée Générale et au Conseil de Sécurité dans le cadre des dispositions de la Charte, notamment lorsqu'ils interviennent en matière de paix et de sécurité internationale. La Cour a affirmé dans son avis de 1971 que: "*la cessation du mandat et la déclaration de l'illégalité de la présence sud-africaine en Namibie sont opposables erga omnes*". Cependant, seule l'attitude conforme des États membres à l'égard des décisions adoptées par l'Assemblée Générale, le Conseil de Sécurité et par la Cour Internationale de Justice leur a donné une telle autorité normative. Ce que la CIJ a implicitement reconnu en ajoutant que : "(...) *aucun État qui établit avec l'Afrique du Sud des relations concernant la Namibie ne peut escompter que l'ONU ou ses membres ne reconnaîtront la validité ou les effets de ces relations* (...)".

Malgré l'absence d'autorité normative des résolutions adoptées par les organes politiques des Nations Unies[178], ces décisions peuvent posséder une valeur contraignante d'un point de vue politique lorsque l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité déclarent que la situation constitue une "occupation", une "menace de la paix" ou "une agression".

---

[177] Cette position reçut le soutien des États-Unis notamment lors de l'opération "Protea" qui a eu lieu en 1981. Ils ont opposé leur veto à l'octroi d'une résolution qui l'aurait condamnée.

[178]. L'article 38(1) du Statut de la Cour Internationale de Justice ignore les actes des organisations internationales et une recommandation émanant de l'Assemblée Générale ou du Conseil de Sécurité ne possède pas *per se* un caractère obligatoire. Les dispositions de l'article 25 de la Charte des Nations Unies autorise le Conseil de Sécurité à adopter des décisions obligatoires lorsque le maintien de la paix et de la sécurité internationale sont menacés. Toutefois, ce pouvoir est limité par la fréquente utilisation du droit de veto des cinq États membres permanents des Nations Unies, comme l'illustre les limites des mesures de coercition adoptées à l'encontre de l'Afrique du Sud. L'opposabilité des décisions adoptées par les organes politiques des Nations Unies est ainsi conditionnée par l'étendu des compétences normatives reconnues à ces organes par les États membres et par l'acceptation des destinataires de la décision.

En outre, une résolution peut participer à l'élaboration d'une norme coutumière internationale à valeur obligatoire[179]. Ainsi, les résolutions adoptées par l'Assemblée Générale à l'encontre de l'apartheid ont contribué à la formation d'une règle coutumière internationale telle que définie par la doctrine et la jurisprudence[180]. La politique d'apartheid était inscrite à l'ordre du jour des sessions de l'Assemblée et du Conseil de Sécurité dès 1946 et de nombreuses résolutions ont été adoptées sur le sujet. Entre 1960 et 1966, les États membres des Nations Unies ont reconnu qu'une norme coutumière de non-discrimination s'était constituée par la répétition des résolutions de l'Assemblée Générale condamnant l'apartheid. En outre, ces résolutions ont été à l'origine des conventions sur les formes de discriminations.

(Conclusion)- La protection internationale des droits de l'homme bouleverse les fondements du droit international public classique. En admettant que l'individu puisse se voir reconnaître le statut de "sujet du droit international", ne serait ce que de façon limitée, la société internationale a admis le caractère relatif de la souveraineté étatique. Il s'agit là d'une véritable révolution car cette doctrine a toujours eu une résonance particulière et a été considérée pendant longtemps comme l'une des clefs de voûte du droit international[181]. Sa conciliation avec de nouveaux principes du droit international (protection des droits de l'individu, droit à la décolonisation ou lutte contre la discrimination raciale) ont d'un côté

---

[179] La Déclaration sur l'octroi de l'indépendance aux peuples coloniaux n°1514(XV) du 14 décembre 1960 a par exemple joué un rôle catalyseur dans la formation du droit à la décolonisation. Cette résolution a été précédée et suivie d'une pratique effective des États et de l'*opinio Juris,* de la conviction qu'une telle règle de droit existe. Le droit des peuples à disposer d'eux-mêmes est devenu un principe de droit international coutumier consacré par une jurisprudence indiscutable et renforcée par l'autorité des avis consultatifs de la Cour Internationale de Justice, notamment celui du 21 juin 1971 relatif au Sud-Ouest africain et celui du 16 octobre 1971 relatif à l'affaire du Sahara oriental. Ce droit a même été qualifié depuis de règle de *jus cogens.* Cette valeur impérative à été confirmée dans des affaires récentes, notamment dans celle de la Détermination de la frontière maritime entre la Guinée-Bissau et le Sénégal, le Tribunal arbitral constitué à cet effet a admis que le droit à l'autodétermination des peuples avait un caractère impératif in Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Pellet, *Droit International Public*, p.515, LGDJ, 6ème Édition, 1999. De même, la Commission d'arbitrage de la Conférence européenne pour la paix en Yougoslavie a classé parmi les normes impératives du droit international général, "*les droits de la personne humaine*" et ceux relatifs aux "*droits des peuples et des minorités*" in Sentence du 31 juillet 1989, R.G.D.I.P. 1990, pp. 234-235. Elle a affirmé l'existence, "*de normes maintenant impératives du droit international général*", imposant "*aux États d'assurer le respect des droits des minorités*", ce qui semble impliquer le droit pour chaque individu "*de revendiquer son appartenance à la communauté ethnique, religieuse ou linguistique de son choix*" et pour ces communautés de bénéficier d'un minimum de protections in Avis du 29 novembre 1991 et du 4 juillet 1992, R.G.D.I.P., 1992, p.265. La Cour Internationale de Justice dans son arrêt du 30 juin 1995 relatif au Timor Oriental a également déclaré qu'il s'agissait "*d'un des principes essentiels du droit international contemporain", "opposable erga omnes",* in CIJ, arrêt du 30/06/95 Timor Oriental, Rec. 1995, p.102.

[180] La doctrine et la jurisprudence sont intervenues pour définir les critères constitutifs de la coutume internationale : une pratique effective, une répétition dans le temps et l'*opinio juris.* Le consentement des États à la norme coutumière est exprimé par une pratique effective et répétée dans le temps, voir à ce sujet, arrêt de la CIJ affaire sur le droit d'asile, du 20 novembre 1950, recueil, p.266, 1950 ; CIJ affaire des *Activités Militaires et Paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci,* 27 juin 1986, recueil 1986, p.96. Une pratique effective et continue ne suffit cependant pas à qualifier une règle de norme coutumière internationale, ces éléments doivent se combiner à l'*opinio juris :* la reconnaissance de la norme en tant que telle et de son caractère obligatoire, voir à ce sujet CIJ Affaire de la *Délimitation du Plateau Continental de la Mer du Nord,* 1969 et l'affaire du Nicaragua, préc.

[181] En ce sens, voir J.L. Briely, *The Law of Nations- An Introduction to the International Law of Peace*, pp.7-16, *Oxford Clarendon Press*, 6ème édition, 1963, par Sir H. Waldock.

renouvelé le cadre d'intervention du droit international public, mais également généré d'un autre côté, certaines controverses entre les partisans du maintien de l'ordre international existant et ceux en faveur d'un nouvel ordre international. Le système d'apartheid mis en place par le gouvernement du *Parti National* a largement alimenté le débat sur les normes internationales en la matière.

A cet égard, la décision de la Cour Internationale de Justice de 1971 illustre l'évolution des juges de la Cour Internationale de Justice sur la question de la compatibilité du régime d'apartheid aux règles internationales contemporaines. En 1966, la CIJ avait estimé que pour interpréter le mandat de l'Afrique du Sud sur le Sud-Ouest africain, il fallait tenir compte de la situation prévalant en 1920, soit à l'époque des mandats, tandis que l'évolution ultérieure du droit international était *"sans pertinence"*[182]. En 1971, elle considéra que "*tout instrument international (devait) être interprété et appliqué dans le cadre de l'ensemble du système juridique en vigueur au moment ou l'interprétation a (eu) lieu"*[183]. La CIJ s'est donc directement référée au droit international contemporain, ce qu'elle avait refusé de faire en 1966.

Toutefois, l'Afrique du Sud n'a pas tenu compte de cette évolution et des principes du droit international moderne qui en ont résultées. En maintenant juridiquement le système d'apartheid, le gouvernement sud-africain devenait la cible des organisations internationales par la violation des règles du droit international qu'il perpétrait. Il devait être sanctionné et très rapidement le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures de l'État n'a plus constitué un motif suffisant pour protéger le gouvernement de Prétoria. Les tentatives de conciliation ont progressivement laissé la place à une politique de sanction et l'Afrique du Sud fut progressivement mise au en marge de la communauté internationale.

SECTION II. LES MESURES ADOPTÉES PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE À L'ENCONTRE DU RÉGIME D'APARTHEID.

A partir des années 70, la communauté internationale s'est mobilisée pour rejeter les transferts de légitimité opérés par le gouvernement de Prétoria. La tentative de résolution du conflit par la négociation a peu à peu été remplacée par l'isolement de ce gouvernement Le régime d'apartheid était condamné et la présence sud-africaine en Namibie jugée illégale.

[182] CIJ, *Sud-Ouest Africain, deuxième phase*, Recueil 1966, p.23.
[183] CIJ, *Conséquences juridiques de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie*, Recueil 1971, pp.31-32.

Sur le plan international, la légitimité du gouvernement de Prétoria était également remise en question. Parallèlement au remplacement des titulaires de la légitimité en Afrique du Sud et en Namibie, la communauté internationale s'est engagée dans une série de sanctions économiques et politiques à l'encontre du régime de Prétoria.

En 1976 et suivant la politique de coercition inspirée par les Nations Unies, les États membres de la Communauté européenne ont communément décidé l'adoption de sanctions à l'encontre du régime d'apartheid. C'était la première fois qu'ils entreprenaient une telle action commune aux delà des limites immédiates de l'Europe et de la Méditerranée[184]. Dans un premier temps, le Conseil des Ministres a décidé de soutenir de façon active les victimes du régime d'apartheid et d'aider les États frontaliers dans leur lutte contre la dépendance politique et économique à l'égard de l'Afrique du Sud. Afin d'obliger le gouvernement de Prétoria à revoir ses politiques, le Conseil a également adopté des mesures coercitives directement à son encontre. En raison d'intérêts économiques divergents, les États membres se sont toutefois difficilement accordés sur le contenu des sanctions. À l'instar de celles adoptées par l'ensemble de la communauté internationale, celles prises dans le cadre de la Communauté européenne ont eu en définitive une portée relative.

L'économie générale des politiques communes poursuivies à l'encontre du gouvernement de Prétoria laisse apparaître les différentes alliances qui, selon les nécessités du moment, se sont constituées au sein de l'Assemblée Générale des Nations Unies, tandis que le veto d'une puissance occidentale au sein du Conseil de Sécurité suffit à repousser des sanctions trop sévères. La politique de coercition inspirée par les Nations Unies n'est pas parvenue à paralyser l'État d'apartheid. Néanmoins, sa mise au ban de la communauté des nations a incontestablement joué en faveur du processus de démocratisation qui a eu lieu à partir des années 90 sur le territoire national.

§ I. L'AFRIQUE DU SUD FRAPPÉE D'OSTRACISME AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.

A partir de 1970, le groupe afro-asiatique est parvenu à plusieurs reprises à empêcher que le gouvernement de Prétoria ne participe aux débats de l'Assemblée Générale sur le fondement de la violation manifeste des obligations contenues dans la Charte des Nations Unies. Progressivement l'ensemble des États membres de la communauté internationale a donné suite à la résolution de l'Assemblée Générale du 14 décembre 1973[185] demandant à

[184] S.Nuttal, *European Political Cooperation*, p.135, Clarendon Press, Oxford, 1992.
[185] Assemblée Générale, résolution n°3151 du 14 décembre 1973.

toutes les institutions spécialisées de l'ONU et autres organisations internationales de "*refuser la qualité de membre au régime sud-africain et, en consultation avec l'Organisation de l'unité africaine (OUA), d'inviter les représentants du Mouvement de libération du peuple sud-africain reconnu par cette organisation, à participer à leurs débats*". Un remplacement des titulaires de la légitimité sud-africaine au sein de ces instances en a résulté. En 1973, la SWAPO[186] fut baptisée "*seul représentant authentique du peuple namibien*" pour devenir en 1976 l'unique "mouvement de libération" d'Afrique australe à être désigné comme observateur à l'Assemblée Générale. En 1974, l'*ANC* et le *PAC* obtenaient eux aussi le statut d'observateurs aux Nations Unies.

A- LA SUSPENSION DE L'EXERCICE DES DROITS ET PRIVILÉGES INHÉRENTS À LA QUALITÉ DE MEMBRE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.

Dès 1952, l'Assemblée Générale a mis en place un comité spécial afin de rapporter sur la situation en Afrique du Sud[187]. Il fut rebaptisé comité spécial sur l'apartheid en 1970, puis comité spécial contre l'apartheid en 1974. Le Conseil pour la Namibie a également été chargé de rapporter sur la situation de ce territoire. Ces rapports ont joué un rôle remarquable dans la condamnation internationale du régime d'apartheid. Toutefois, la mise au ban de l'État d'apartheid n'a véritablement été possible que grâce à la cohésion du "groupe des 77".

Les mesures adoptées à l'encontre des politiques sud-africaines ont été à la mesure de la place de plus en plus prépondérante que prenaient les pays afro-asiatiques au sein des organisations internationales. Grâce à l'unanimité des positions des États africains, l'Afrique du Sud a fini par être expulsée de nombreuses institutions spécialisées des Nations Unies. Dès 1962, ceux-ci avaient également revendiqué l'expulsion pure et simple du gouvernement de Prétoria des Nations Unies. Ils n'ont néanmoins obtenu que l'expulsion des représentants de Prétoria des réunions de l'Assemblée Générale.

I. LA REMISE EN CAUSE DE LA REPRÉSENTATIVITÉ DU GOUVERNEMENT DE PRÉTORIA AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES SPÉCIALISÉES.

a) Les prises de position du groupe afro-asiatique sur la question de l'apartheid.

A partir de la Conférence de Bandoeng en avril 1955, les déclarations des pays africains ont été de plus en plus virulentes à l'encontre des politiques ségrégationnistes

[186] Mouvement de libération du Sud-Ouest Africain.
[187] Assemblée Générale, Résolution 616 A (VII) de septembre 1952 et 8ème session ordinaire de l'Assemblée Générale, 1953, supplément n° 16 p.903.

poursuivies par Prétoria. Ils sont parvenus à faire converger leur position au sein des organisations internationales pour jouer un rôle déterminant dans la mise au ban de l'État d'apartheid[188]. Ainsi, ils ont été à l'origine de la résolution de l'Assemblée Générale de 1962 appelant aux sanctions économiques, diplomatiques et culturelles à l'encontre de Prétoria. La création de l'Organisation de l'Unité Africaine en mai 1963 a augmenté la pression de plusieurs crans[189]. La lutte contre les discriminations raciales devenait le fer de lance de l'organisation, qui dès sa création a envoyé une délégation au Conseil de Sécurité pour l'informer de la situation sur le territoire sud-africain. La rupture des relations diplomatiques et commerciales complétée par un soutien aux mouvements de résistance ont été à l'ordre du jour de toutes les réunions de O.U.A.[190].

Les pays africains sont parvenus à allier à leur cause les pays de la Ligue Arabe et ceux du groupe des non-alignés. Pourtant, des considérations n'ayant souvent rien à voir avec la question de l'apartheid stricto sensu ont motivé les positions adoptées par le "groupe des 77" à l'égard du gouvernement de Prétoria. Le "troc de Kippour"[191] en constitua un exemple flagrant : la plupart des pays arabes ne se sentaient pas directement concernés par la question de la ségrégation raciale en Afrique du Sud. De même, les pays d'Afrique australe ne se sentaient pas concernés par la question palestinienne[192]. Cependant, lors de la guerre de Kippour les deux groupes se sont alliés afin de peser plus lourdement dans les décisions des organisations internationales. Les pays arabes et les pays africains ont ainsi fait cause commune pour contribuer à isoler l'Afrique du Sud et Israël[193]. La cohésion politique du "groupe des 77" à l'égard du gouvernement de Prétoria se renforça davantage

---

[188] Cette mobilisation commune mérite d'être remarquée, étant donné la forte division idéologique qui existait à l'époque au sein du groupe africain. En effet, la guerre froide réussit à créer une ligne de démarcation entre l'Afrique Orientale et l'Afrique Australe. Toutefois, pour les États africains, la question de l'apartheid ne fut pas considérée comme une résultante du clivage Est-Ouest, mais fut plutôt associée à la lutte pour le droit à l'indépendance et pour lequel ils faisaient tous cause commune. Le Kenya par exemple, qui s'était positionné dans le camp occidental, s'associa pourtant aux États africains à idéologie socialiste dans leur lutte contre l'apartheid. Comme l'a réaffirmé Daniel Bourmaud dans une étude consacrée à la région : "*Dans le clivage Est-Ouest, le Kenya se situe à l'Ouest, tandis que dans le clivage Nord-Sud, il se situe au Sud*", in *L'évolution de l'Afrique Australe depuis l'indépendance de la Namibie,* p. 25, Observatoire des Relations Internationales dans l'Hémisphère Sud (O.R.I.H.S.), cahier n°1, 1995.

[189] Le document final de Bandoeng condamnait déjà le régime de discrimination raciale. La réunion des États afro-asiatiques qui eut lieu en Conakry en avril 1960 incluait déjà les délégations de mouvement de libération nationale du Sud-Ouest Africain. La Conférence panafricaine des Peuples de 1958 déboucha sur la rédaction d'une résolution demandant la rupture des relations diplomatiques et le retrait de la tutelle sur le Sud-Ouest Africain. Les conférences qui suivirent en 1960 et 1961 accueillirent les mouvements de libération nationale du Sud-Ouest Africain et les mouvements de résistance sud-africains.

[190] A ce sujet, voir C. Cadoux, *L'Afrique du Sud,* préc., p.310.

[191] Marc Aicardi de Saint-Paul, *Les Nations Unies et l'Afrique du Sud,* in Afrique contemporaine, numéro spécial 4ème trimestre 1996, pp.217-228.

[192] Certains d'entre eux recevaient d'ailleurs une aide financière et militaire de la part d'Israël.

[193] Cette stratégie se révéla payante pour sanctionner l'État d'apartheid qui compte tenue des circonstances a resserré ses liens avec Israël, alors que dans un autre contexte peu d'intérêts communs les auraient rapprochés.

au cours de chaque décennie. Elle a permis le retrait du statut de membre de nombre d'agences spécialisées des Nations Unies[194].

b) La lutte contre l'apartheid dans les organisations spécialisées de l'ONU.

Jusqu'en 1965, certaines organisations spécialisées des Nations Unies refusaient de considérer l'expulsion du gouvernement sud-africain dont la prééminence était incontestable dans certaines instances, notamment au sein de l'*Association Internationale de l'Énergie Atomique,* de *l'Union postale Universelle* ou encore de l'*Organisation de l'Aviation Civile Internationale.* De même, l'Afrique du Sud ne pouvait être facilement exclue de l'*Organisation Météorologique Mondiale* étant donné que ses observatoires et ses stations spatiales constituaient des points stratégiques pour l'organisation[195]. Mais en raison de la pression constante du "groupe des 77", certaines organisations spécialisées ont commencé à restreindre la participation des représentants de Prétoria aux conférences organisées sur le continent africain.

Ces actions limitées ont notamment eu lieu en 1963 au sein de l'UNESCO : les membres, après avoir expressément condamné les politiques d'apartheid en Afrique du Sud, ont adopté la *Convention pour la lutte contre les discriminations dans l'enseignement.* De même, l'O*rganisation de l'Alimentation et de l'Agriculture* –la FAO- en 1963 et l'*Union internationale des Télécommunications* en 1965 ont limité la participation de l'Afrique du Sud à certaines de leurs conférences. Les déclarations successives des États membres à l'encontre du régime d'apartheid ont finalement eu pour effet le retrait volontaire du gouvernement de Prétoria de ces organisations spécialisées[196].

En mai 1965, l'Afrique du Sud a tout simplement et pour la première fois été exclue d'une organisation spécialisée. Les membres de l'*Organisation Mondiale de la Santé* ont amendé les dispositions de la charte constitutive de l'organisation afin d'y insérer une clause autorisant la suspension et l'exclusion d'un des membres "*qui ne tient pas compte des principes humanitaires (...) et applique délibérément une position de discrimination raciale".* La légalité de cette clause a fait l'objet de controverses étant donné que l'Afrique du Sud n'avait pas été exclue du système des Nations Unies. Néanmoins, cet exemple a été suivi dans plusieurs instances. L'Assemblée Générale des Nations Unies a fini, elle aussi, par exclure la délégation de Prétoria de ses travaux et réunions.

---

[194] Greg Mills, *From Pariah to Participant, South African Institut of International Affairs,* 1997, p.17.
[195] A ce sujet, voir C.Cadoux, *l'Afrique du Sud,* préc., pp.303-304.
[196] L'Afrique du Sud se retira notamment de la FAO le 21 décembre 1963 et de *l'Organisation Internationale du Travail* le 12 mars 1964.

II. LA REMISE EN CAUSE DE LA REPRÉSENTATIVITÉ DU GOUVERNEMENT DE PRÉTORIA A L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES.

Les puissances occidentales ont opposé leur veto à la demande régulière des États africains d'expulser l'Afrique du Sud des Nations Unies. Manquant d'arguments juridiques pour contourner cette opposition, le "groupe des 77", majoritaires à l'Assemblée Générale, a dû se livrer à un véritable "détournement de textes" pour parvenir à cette expulsion. Il parvint tout d'abord à retirer les pouvoirs des représentants sud-africains et en 1974, le président de l'Assemblée Générale réussit à expulser la délégation sud-africaine des réunions et travaux de l'Assemblée.

a) La controverse relative à l'expulsion pure et simple de l'Afrique du Sud des Nations Unies.

En règle générale, les dispositions relatives à la sanction des violations des traités constitutifs des organisations internationales règlent la question du non-respect des obligations qui y sont contenues. L'exclusion d'un État membre constitue la sanction la plus sévère qui soit imposée à une atteinte des principes fondamentaux de l'organisation ou du droit international général, puisqu'elle prive l'organisation du pouvoir de toute action ultérieure à l'encontre de l'État manquant. Aussi, cette forme de sanction est-elle utilisée en ultime recours. Ceci explique en partie pourquoi l'Afrique du Sud, en dépit de la constante et quasi unanime condamnation de ses politiques d'apartheid, ne fut pas simplement exclue des Nations Unies. Les États-Unis, la France et la Grande-Bretagne ont d'ailleurs utilisé à plusieurs reprises leur droit de veto au Conseil de Sécurité pour s'opposer à une telle exclusion.

En revanche, les dispositions des articles 5 et 19 de la Charte des Nations Unies prévoient la possibilité de suspendre l'exercice des droits et privilèges inhérents à la qualité de membre de l'Organisation. La pratique en la matière est encore restreinte, mais une exception a récemment eu lieu lors du conflit en Ex-Yougoslavie.

En 1992, les organes politiques des Nations Unies ont pris position sur la question relative à l'adhésion automatique de la nouvelle Yougoslavie (Serbie Monténégro) à l'ONU en qualité de successeur de la République fédérative socialiste de Yougoslavie. Le Conseil de Sécurité a répondu à cette question par la négative et a imposé au nouvel État l'obligation de présenter une demande d'adhésion aux Nations Unies. Afin de condamner le non-respect d'une résolution adoptée en vertu des dispositions du chapitre VII de la Charte imposant un

embargo général sur les armes à destination de la Yougoslavie[197], le Conseil de Sécurité a décidé que cette dernière ne pouvait pas participer aux réunions et travaux de l'Assemblée Générale[198]. Celle-ci avait précédemment voté en faveur d'une telle exclusion, tout en précisant que cette recommandation ne mettait pas fin : *"... à l'appartenance de la Yougoslavie à l'Organisation et ne la suspend(ait) pas"*[199]. Comme l'a constaté la Cour Internationale de Justice le 8 avril 1993, lors du prononcé de mesures conservatoires à la demande de la Bosnie Herzégovine contre la Yougoslavie, cette "... *solution (...) ne laisse de susciter des difficultés juridiques"*[200]. Elle peut tout de même être assimilée à une forme de sanction par exclusion, adoptée afin de condamner la persistance du recours à la force par la Yougoslavie.

Étant donné qu'il s'agissait là d'une entité étatique nouvellement créée, il paraissait juridiquement concevable que la Serbie Monténégro se trouve dans l'obligation d'adresser une nouvelle demande d'adhésion aux Nations Unies. Dans l'attente d'une telle admission, elle ne pouvait pas participer aux travaux de l'Assemblée Générale. En revanche, la légitimité et la représentativité du gouvernement de Prétoria aux Nations Unies étaient incontestables ; pourtant l'Assemblée Générale réussit à l'expulser de ses réunions.

b) L'exclusion du gouvernement de Prétoria des réunions de l'Assemblée Générale.

En 1973, à l'occasion de la procédure de vérification des pouvoirs des délégations admises aux réunions de l'Assemblée Générale, les États membres ont voté une résolution par laquelle seuls les pouvoirs de représentants sud-africains étaient refusés, tandis que la légitimité de leur gouvernement était incontestable[201]. Le rejet de pouvoir de la délégation de Prétoria n'a d'ailleurs pas affecté les droits et privilèges du gouvernement sud-africain qui continuait de participer aux assemblées générales. Toutefois, en utilisant les pouvoirs procéduraux qui lui sont dévolus par la Charte sur son fonctionnement interne, l'Assemblée Générale souhaitait amener ce gouvernement à tirer lui-même les conséquences de cette décision et à se retirer volontairement de ses réunions, voire du système des Nations Unies tout entier.

Une interprétation extensive de ce refus de pouvoir a ensuite été adoptée lors de la XXIXème session de l'Assemblée Générale de 1974. Le Président de l'Assemblée, (M.

---

[197] Conseil de Sécurité, Résolution n° 713 du 25 septembre 1991.
[198] Conseil de Sécurité, Résolution 777 du 19 septembre 1992, RGDIP 1992/4, p.1033.
[199] Citée dans Pierre-Marie Dupuy, *Droit International Public*, p. 153, Précis Dalloz, 4ème Édition, 1998.
[200] CIJ, Recueil, 1993, p.14 §18.
[201] Assemblée Générale, Résolution n° 3151 G du 14/12/1973.

Bouteflika, ministre des affaires étrangères algérien), a fait valoir que le rejet des pouvoirs de la délégation sud-africaine équivalait à une exclusion de cette délégation des travaux et réunions de l'Assemblée Générale. Cette décision a fait l'objet de controverses[202]. En vertu des dispositions de la Charte des Nations Unies le fonctionnement interne de l'Assemblée Générale est de la compétence exclusive de celle-ci ; néanmoins, cette exclusion peut paraître contraire aux dispositions des articles 5 et 6 de la Charte qui réaffirment que la suspension ou l'exclusion du statut de membre des organes des Nations Unies relève de la compétence conjointe de l'Assemblée Générale et du Conseil de Sécurité. Aussi, la position constante des États-Unis entre 1974 et 1979 fut-elle de dénoncer cette pratique qu'ils considéraient contraire aux dispositions de la Charte.

Par ailleurs et pendant plusieurs années, cette décision a été renouvelée sans pour autant être appliquée et bien que théoriquement exclus, les représentants du gouvernement de Prétoria ont continué de participer aux assemblées générales. En revanche, cette décision constitua le précédent à l'expulsion de la délégation sud-africaine à un bon nombre d'organisations internationales spécialisées. Progressivement les États membres des Nations Unies ont donné suite à la résolution de l'Assemblée Générale de 1973 demandant à toutes les institutions spécialisées de l'ONU et autres organisations internationales de "*refuser la qualité de membre au régime sud-africain...*" L'Afrique du Sud a été mise au ban de nombreuses coopérations dans des domaines spécialisés[203]. Le boycott général de l'apartheid a notamment eu les conséquences que l'on connaît notamment dans le domaine sportif. La *Convention Internationale contre l'Apartheid dans les sports* adoptée en 1977 a en effet entraîné l'exclusion de la participation des athlètes sud-africains aux manifestations sportives internationales[204]. Ce boycott a connu un certain retentissement dans l'opinion internationale et jusqu'en 1994, l'Afrique du Sud a été exclue des Jeux Olympiques[205].

Enfin et surtout, la remise en question de la légitimité du gouvernement de Prétoria au sein des instances internationales a permis la reconnaissance des mouvements de résistance en Afrique du Sud et en Namibie.

---

[202] *South African Annual Survey* 1974, pp. 52- 53 ; *South African Year of International Law,* 1975, pp. 217-222.

[203] Notamment de l'UNESCO, de la FAO, de l'OIT, de l'Union postale universelle, de l'Organisation mondiale de la météorologie, du Haut commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, etc.

[204] Il fut d'ailleurs renforcé par l'Accord *Gleneagles* signé en 1977, qui étendit le principe du boycott de l'apartheid dans les sports à tous les États membres du Commonwealth.

[205] Il est intéressant de remarquer que Cape Town a fait partie des villes sélectionnées pour accueillir les Jeux Olympiques de 2004, signe probant de la réintégration de l'Afrique du Sud sur la scène internationale du sport.

B- LE SOUTIEN APPORTÉ PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE AUX MOUVEMENTS D'OPPOSITION AU RÉGIME D'APARTHEID.

Dans le courant des années 70, les Nations Unies ont commencé à opérer un changement de camp en faveur des mouvements de résistance au régime d'apartheid. En 1973, la *SWAPO*[206] a été reconnue comme "*seul représentant authentique du peuple namibien*" pour devenir en 1976 l'unique "mouvement de libération" d'Afrique australe à être désigné comme observateur à l'Assemblée Générale. Le 12 novembre 1974, l'*ANC* et le *PAC*, principaux mouvements d'opposition sur le territoire sud-africain, ont eux aussi obtenu le statut d'observateurs aux Nations Unies[207].

I. LE STATUT D'OBSERVATEUR AUX NATIONS UNIES ACCORDÉ À LA SWAPO, À L'ANC ET AU PAC.

(*La reconnaissance des mouvements d'opposition en l'Afrique australe)-* De nombreux partis et mouvements sud-africains se sont opposés aux politiques poursuivies par le gouvernement de Prétoria[208]. Toutefois, il convient de distinguer ceux qui bien qu'étant opposés au régime d'apartheid ont participé au fonctionnement de ses institutions[209], de ceux qui sont entrés en lutte radicale contre le gouvernement[210]. L'organisation la plus influente a évidemment été l'*ANC*, créée au départ pour fédérer les opposants au régime d'apartheid. Il s'agissait donc à cette époque d'un mouvement de libération nationale et non d'un parti politique organisé tel que nous le connaissons actuellement.

Suivant l'exemple fourni par l'Organisation de l'Unité Africaine et la Ligue Arabe, l'Assemblée Générale a principalement reconnu l'*ANC*, le *PAC* et la *SWAPO* en tant que représentants authentiques de la majorité des populations sud-africaine et namibienne[211]. Elle a régulièrement réaffirmé avoir une responsabilité particulière à l'égard de ces mouvements d'opposition[212]. Par sa résolution du 14 décembre 1973, elle demandait ainsi à toutes les institutions spécialisées de l'ONU et autres organisations internationales "... *d'inviter les représentants du Mouvement de libération du peuple sud-africain* (...) *à*

---

[206] Mouvement de libération du Sud-Ouest Africain.
[207] Assemblée Générale, Procès verbal du 12/10/1974, résolution n°4065 de décembre 1985.
[208] Il s'agit essentiellement du *Mouvement Libéral*, regroupé dans les années 80 au sein du *Parti Démocrate* ; du *Congrès National Africain* (*ANC*) ; de *l'Inkhata Freedom Party* (*IFP*) ; enfin des mouvements qualifiés "extrémistes" par le gouvernement de Prétoria, tels que le *Parti Communiste* (*SACP*) et le *Congrès Panafricain* (*PAC*), issu d'une scission au sein de l'*ANC* en 1958.
[209] Tels que le *Parti Démocrate et l'Inkhata*.
[210] *ANC, SACP, PAC*.
[211] Assemblée Générale, résolution n° 3151G du 14/12/73 et PV2281 du 12/10/74.
[212] Assemblée Générale, Résolution n°3411 A du 28 novembre 1975.

participer à leurs débats". Ils ont également été invités "*à titre d'observateurs (...) à participer aux travaux pertinents des grandes commissions de l'Assemblée Générale et de ses organes subsidiaires intéressés, ainsi qu'aux conférences, séminaires, et autres réunions organisées sous les auspices de l'O.N.U. qui intéressent leur pays*"[213].

Les représentants de ces mouvements de libération ont pris la place des représentants du gouvernement de Prétoria à de nombreux postes au sein des Nations Unies. Ils ont également participé aux différentes conférences, déclarations et conventions organisées par les Nations Unies sur le thème de l'apartheid[214]. La participation aux grandes réunions de l'Assemblée Générale leur a également permis de prendre ouvertement position sur la situation politique en Afrique du Sud[215]. Toutefois, la participation aux réunions de l'Assemblée en séance plénière et à celles du Conseil de Sécurité ne leur a pas été octroyée ni le droit de vote accordé. L'Assemblée Générale a néanmoins autorisé la mise en place de provisions spéciales dans le budget de l'ONU lui permettant de leur apporter un soutien financièrement. Cette assistance a été d'autant plus efficace que les mouvements d'opposition ont directement et en amont participé à son élaboration.

Le statut d'observateur aux Nations Unies a conféré des avantages diplomatiques, administratifs et financiers importants aux mouvements de résistance sud-africains et namibiens[216]. De surcroît, la reconnaissance de la légitimité de la lutte engagée contre le régime d'apartheid leur a permis de bénéficier d'un soutien militaire de la part des États frontaliers.

II. LA PROBLÉMATIQUE RELATIVE AU SOUTIEN MILITAIRE APPORTÉ AUX MOUVEMENTS D'OPPOSITION.

(La controverse relative à l'utilisation de la force armée par les mouvements de libération)- Les dispositions de l'article 2(4) de la Charte des Nations Unies réaffirment l'interdiction faite aux États membres d'utiliser la force armée à l'encontre d'un autre État[217].

---

[213] Assemblée Générale, Résolutions 3280 (XXIX) de 1973 et 3412 (XXX) de 1975. Par la suite cependant, la Communauté internationale se référa aux mouvements de libération en général, sans les nommer individuellement et sans privilégier un mouvement plutôt qu'un autre.

[214] Ils participèrent notamment à la conférence internationale sur l'Élimination de toutes formes de discriminations raciales qui fut à l'origine de la convention du même nom, à la *Déclaration pour l'Action contre l'Apartheid du* 26 août 1977, adoptée lors du séminaire tenu au Nigeria (Lagos) sur la légalité du régime d'apartheid. Ils participèrent également à la conférence sur les sanctions qui s'est tenue à Paris en mai 1981 ou encore au séminaire organisé par l'UNESCO en avril 1983 en faveur du soutien au peuple namibien en lutte pour son indépendance.

[215] Ainsi, au moment de l'avènement de la Constitution sud-africaine de 1983, la position du représentant du *PAC*, selon laquelle les dispositifs de cette Constitution n'atténuaient en rien la ségrégation raciale jusqu'alors opérée en Afrique du Sud et réaffirmant la nécessité de renforcer la pression internationale à l'égard du gouvernement de Prétoria, fut retenue.

[216] Au départ, ce statut était réservé aux États, il fut ensuite étendu aux mouvements de libération nationale.

[217] La jurisprudence est venue préciser la portée de cet article, voir notamment la résolution 2625(XXV) de 1970 relative aux Principes du droit international et la décision de la Cour Internationale de Justice de 1986 relative à l'affaire du

La Charte prévoit expressément les circonstances (exceptionnelles) dans lesquelles l'utilisation de la force armée est autorisée. La principale concerne l'hypothèse où la force armée est utilisée sous la direction du Conseil de Sécurité[218] et son unique dérogation repose sur l'exercice du droit d'autodéfense individuel ou collectif, prévu aux dispositions de l'article 51 de la Charte. Toutefois et afin d'y recourir dans nombre de situations, les États membres des Nations Unies ont adopté une interprétation extensive des dispositions de cet article.

Dans le contexte de décolonisation, les résolutions de l'Assemblée Générale 2625(XXV) de 1970 et 3314(XXIX) de 1974[219] ont reconnu aux "peuples placés sous domination étrangère" le droit à la lutte pour leur indépendance. Le recours à la force armée par les mouvements d'opposition a également bénéficié d'une acceptation générale, puisqu'il avait pour objectif de protéger et de promouvoir ce droit à l'indépendance[220]. De même, le soutien extérieur dont ils pouvaient bénéficier fut légitimé, tandis que la prohibition de l'usage de la force à leur encontre fut elle au contraire réaffirmée.

Plusieurs résolutions de l'Assemblée Générale ont appelé la communauté internationale à une assistance "*morale, politique et matérielle*" aux mouvements de libération en lutte contre le régime d'apartheid[221]. Les États frontaliers ont interprété ces dispositions comme constituant une autorisation de soutien militaire apporté à l'*ANC*, au *PAC* et à la *SWAPO*[222]. De façon générale, cette assistance a été acceptée puisqu'elle avait indirectement pour objectif de mettre en œuvre les décisions de la Cour Internationale de Justice adoptées au sujet de la Namibie et les résolutions de l'Assemblée Générale et du Conseil de Sécurité en ce qui concernait le non-respect par l'Afrique du Sud des obligations contenues dans la Charte de l'ONU[223].

De surcroît, les luttes pour l'indépendance dans la région d'Afrique australe ont été assimilées à des conflits internationaux. En effet, le Protocole I de la Convention de Genève

---

Nicaragua (CIJ, *activités Militaires et Paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci*, 27 juin 1986, rec., p.14) précise que cette interdiction porte sur le recours direct à la force armée ; mais également sur le recours indirect que constitue le soutien militaire aux forces rebelles en lutte pour la conquête d'un territoire.

[218] Chapitre VII et article 53 de la Charte.

[219] Assemblée Générale, Résolution 3314(XXIX) sur la définition de l'agression de 1974.

[220] La CIJ dans l'affaire du Nicaragua n'a pas précisé si le soutien des forces armées nationales en lutte pour leur droit à l'autodétermination était prohibé.

[221] Assemblée Générale, Résolutions 38/39 A du 5/12/83, 39/72 A du 13/12/84.

[222] Voir section I, supra.

[223] La position adoptée par la communauté internationale obligea d'ailleurs l'Afrique du Sud à signer des Pactes de non-agression avec le Swaziland et avec le Mozambique en 1984, consignant l'intention des parties de ne pas soutenir les mouvements armés d'opposition. Des pactes similaires furent signés avec les États TVBC avant que l'Afrique du Sud ne leur accorde l'indépendance. Voir à ce sujet, *South African Year of International Law*, 1984, n°10, p.317, cité dans J. Dugard, *International Law, A South African Perspective*, préc., p.317. Pour l'accord signé avec le Transkei, voir *Governement Notice* 1976, *Governement Gazette* 5320 du 22 octobre 1976, *Annual Survey, 1976, p.27.*

de 1977 a étendu les dispositions protectrices du droit de la guerre contenues dans les quatre Conventions de Genève aux mouvements de libération nationale[224]. En conséquence, les membres de la *SWAPO* et ceux de la branche armée de l'*ANC* devaient bénéficier des droits attachés à la qualité de prisonniers de guerre. Ces droits n'ont bien sur jamais été reconnus par le gouvernement de Prétoria.

§II- LES MOYENS DE COERCITION ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES ADOPTÉS À L'ENCONTRE DU RÉGIME SUD-AFRICAIN.

Pendant plus de quarante années, les politiques poursuivies par le gouvernement de Prétoria ont constitué un obstacle au maintien de la paix en Afrique australe, elles devaient donc être condamnées par les Nations Unies. Dans un premier temps, l'Assemblée Générale a adopté des résolutions invitant les États membres à rompre les relations diplomatiques et économiques avec l'Afrique du Sud. En réponse à l'intensification de la répression policière qui a eu lieu après l'événement de Sharpeville, le Conseil de Sécurité les invita également à adopter un embargo volontaire sur les armes. En 1977, soit un an après l'événement de Soweto et à la suite de l'intervention militaire du gouvernement sud-africain en Angola, cet embargo volontaire était enfin transformé en embargo obligatoire puisqu'adopté en vertu du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

L'économie générale de ces mesures de coercition laisse apparaître les différentes alliances qui, selon les nécessités du moment, se sont constituées au sein des organes politiques des Nations Unies. En réalité, la politique de coercition inspirée par les Nations Unies n'est pas parvenue à paralyser l'État d'apartheid. Néanmoins, sa mise au ban de la communauté des nations a incontestablement joué en faveur du processus de démocratisation qui a eu lieu à partir de 1990 sur le territoire sud-africain.

A- LES SANCTIONS ADOPTÉES PAR LES NATIONS UNIES.

La licéité des mesures de coercition économique et politique est reconnue en droit international, notamment par les dispositions de l'article 60 de la Convention de Vienne de 1969 qui autorise la suspension totale ou partielle des dispositions d'un traité en violation des règles de droit international. De même, le chapitre VII de la Charte des Nations Unies autorise le Conseil de Sécurité à adopter des sanctions lorsque le maintien de la paix et de la

[224] A l'origine, ces dispositions protectrices ne s'appliquaient qu'aux États. Aujourd'hui, les guerres de libération ne sont plus considérées comme des mouvements de déstabilisation internes, pour lesquels toute intervention étrangère est prohibée, mais comme relevant du droit international de la guerre.

sécurité internationale est menacé[225]. Cependant, les membres de l'ONU sont loin de constituer un bloc monolithique et la mise en œuvre des dispositions du chapitre VII de la Charte subit régulièrement l'influence du veto des membres permanents au Conseil de Sécurité. Afin de contourner ce mécanisme, et parvenir malgré tout à sanctionner l'Afrique du Sud, l'Assemblée Générale a utilisé de façon extensive les pouvoirs qui lui sont dévolus par la Charte sur toute question relevant de la compétence des Nations Unies. Elle a ainsi recouru à l'interprétation extensive des dispositions du chapitre VI de la Charte pour imposer un ensemble de sanctions volontairement mis en œuvre par les États membres.

I. LES MESURES DE COERCITION RECOMMANDÉES PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE.

Entre sa première session en 1946[226] et l'événement de Sharpeville en mars 1960, l'Assemblée Générale a adopté vingt et une résolutions sur la politique d'apartheid[227]. Toutes ont été adoptées selon un même schéma : après avoir déploré les politiques poursuivies par le gouvernement de Prétoria[228], l'Assemblée Générale est allée jusqu'à qualifier le régime d'apartheid de menace au maintien de la paix internationale[229]. Elle a également rappelé aux États membres la nécessité d'apporter un soutien actif aux victimes d'apartheid, notamment aux prisonniers politiques[230]. Cependant et jusqu'en 1962, le manque de majorité suffisante des deux tiers de ses membres a empêché l'adoption de mesures coercitives[231].

(L'appel aux sanctions politiques et économiques)- Le 6 novembre 1962, l'Assemblée Générale a adopté la résolution 1761(XVI) dans laquelle elle demandait aux États membres de : "*(i) Rompre les relations diplomatiques avec l'Afrique du Sud ou s'interdire d'en établir ; (ii) interdire à leurs ports de recevoir de navires battant pavillon sud-africain ; (iii) adopter une législation interdisant aux bateaux sud-africains d'entrer dans leurs ports ; (iv) boycotter tous les produits sud-africains et de s'interdire d'exporter des produits vers*

---

[225] Le principe de non-ingérence dans les affaires intérieures de l'État ne peut alors plus être invoqué puisque les dispositions de l'article 2§7 de la Charte réaffirment que "... *ce principe ne porte en rien atteinte à l'application des mesures de coercition prévues au chapitre VII de la Charte."*

[226] Assemblée Générale, résolution n°44. I du 8 décembre 1946.

[227] En l'espace de 20 années, l'Assemblée Générale adopta plus de 30 résolutions condamnant l'apartheid. Assemblée Générale, Résolution 1761 (VII) de septembre 1952, Résolution du 14 décembre 1954.

[228] Assemblée Générale, Résolution n° 802(IX) ; 917(X) ; 1016(XI), 1178(XII).

[229] Assemblée Générale, Résolution du 14 décembre 1954.

[230] A cet effet, un Fond Spécial des Nations Unies pour l'Afrique du Sud fut constitué le 15 décembre 1965. Soixante-six nations contribuèrent ainsi à soutenir ces victimes pour un montant équivalent à plus de deux millions de dollars. Voir Georges Houser, *The international Impact of the South Africa Struggle for Liberation,*
Internet : http://www.anc.org.za/ancdocs/history/misc/hous123/html

[231] Article 16.de la Charte.

l'Afrique du Sud, y compris des armes et des munitions ; (v) refuser tout droit d'atterrissage et de survol aux avions sud-africains".

Le 7 août 1964, elle appelait également à un embargo sur les livraisons de pétrole en reconnaissance de l'importance stratégique de cette matière première pour l'économie sud-africaine. Par la suite, l'Assemblée Générale a régulièrement réaffirmé la nécessité de maintenir cette pression par une mise en œuvre effective des sanctions diplomatiques et économiques[232].

(L'efficacité relative des sanctions recommandées par l'Assemblée Générale)- Toutes ces résolutions ont été adoptées en vertu des dispositions des articles 10 à 14 de la Charte des Nations Unies qui autorisent l'Assemblée générale à prendre des mesures sur toutes questions relevant de la compétence de l'ONU, notamment en ce qui concerne le maintien de la paix et de la sécurité internationale[233]. Il s'agit toutefois de simples recommandations puisque le Conseil de Sécurité est seul compétent pour adopter des mesures ayant un caractère obligatoire en la matière.

Les principaux partenaires commerciaux de l'Afrique du Sud n'ont pas véritablement respecté ces résolutions. En Asie notamment, le Japon et Taiwan qui dépendaient en grande partie de l'Afrique du Sud pour leur approvisionnement en matières premières les ont pratiquement ignorées. Malgré la volonté politique de réduire leur dépendance économique à l'égard de l'Afrique du Sud, les pays frontaliers ont été contraints de poursuivre leurs relations commerciales avec Prétoria[234]. L'ancienne Russie a également transgressé l'embargo général sur les importations de biens en provenance d'Afrique du Sud. L'accord signé entre De Beers et le gouvernement soviétique pour la commercialisation des diamants en constitue l'exemple le plus célèbre[235]. De même, il faudra attendre 1986 pour que le Congrès américain passant outre le veto présidentiel de R. Reagan adopte enfin le *Comprehensive Anti-apartheid Act*[236] imposant un embargo sur les produits sud-africains les plus compétitifs à l'exportation, tels que l'or, le charbon, les textiles, les produits

---

[232] Résolutions demandant un embargo volontaire sur les produits sud-africains, sur la mise en place d'un embargo sur la livraison d'armes et de munitions et sur les livraisons de pétrole, voir n° 181 du 7 août 1963, sur l'interdiction de l'accès portuaire aux navires sud-africains, voir résolution de l'Assemblée Générale n°34/93 A du 12 décembre 1979. L'Assemblée générale demanda également aux États membres de suspendre toute collaboration nucléaire avec l'Afrique du Sud, voir résolution n°33/183 G du 24 janvier 1979. Voir également les résolutions de l'Assemblée Générale 44/27 H du 22 novembre 1979, 45/176 F du 19 décembre 1990. Plusieurs conférences sur les sanctions furent organisées sous les auspices de l'Assemblée Générale, la première eut lieu dès 1964 à Londres et regroupant plus de trente délégations du monde entier.

[233] Article 11 de la Charte.

[234] Des accords monétaires, douaniers, diplomatiques furent également signés avec les pays de la région.

[235] Au sujet de l'effectivité des sanctions voir l'article de Marc Aicardi de Saint-Paul, *Les Nations Unies et l'Afrique du Sud*, in Afrique contemporaine, numéro spécial 4ème trimestre 1996, pp.217-228.

[236] Greg Mills, *From Pariah to Participant*, préc. p.96.

agricoles ou encore le fer et l'acier. L'effectivité des sanctions adoptées par la Communauté européenne quant à elles feront l'objet d'un développement ultérieur séparé.

L'Afrique du Sud est également parvenue à contourner les effets néfastes de l'embargo pétrolier recommandé par l'Assemblée Générale en 1963 -et réaffirmé dans une résolution du 12 décembre 1979- grâce à un processus de liquéfaction de son charbon et à l'achat au prix fort des cargaisons des pétroliers qui naviguaient du Golf vers l'Europe. Les délégations présentes au séminaire international sur l'embargo pétrolier tenu à Amsterdam en mars 1980 sous l'auspice du Comité Spéciale des sanctions ont d'ailleurs confirmé les manquements nombreux à cette décision[237].

En définitive, peu d'États ont donné suite aux recommandations formulées par l'Assemblée générale, démontrant leur inefficacité et surtout la position divisée de la communauté internationale sur la question des sanctions politiques et économiques à l'encontre du gouvernement de Prétoria[238]. Toutefois, ces résolutions ont fourni une base juridique aux États réellement désireux de sanctionner l'État d'apartheid. En outre et en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par les dispositions de la Charte[239], l'Assemblée Générale a régulièrement demandé au Conseil de Sécurité de se prononcer sur cette question[240]. En d'autres termes, la constance des décisions adoptées par l'Assemblée Générale sur le thème de l'apartheid finit par jouer un rôle catalyseur dans le processus de condamnation internationale[241].

II. LES MESURES ADOPTÉES PAR LE CONSEIL DE SECURITÉ.

Pour tenter de mettre un terme à une situation menaçant la paix et la sécurité internationale, le Conseil de Sécurité est compétent pour adopter des mesures à caractère

---

[237] Dès 1979, les pays membres de l'Organisation des Pays Exportateurs de Pétrole interdirent effectivement toute exportation de pétrole vers l'Afrique du Sud. Cependant, de nombreuses compagnies pétrolières ne respectèrent pas ces consignes. À cause de la difficulté de surveiller la multiplicité des agents engagés dans ce commerce profitable, l'embargo pétrolier ne fut donc pas respecté.

[238] Charles Cadoux, *L'Afrique du Sud, préc.*, p. 293.

[239] Article 11(2) de la Charte.

[240] L'article 12 de la Charte réaffirme que lorsque le Conseil de Sécurité a été saisi d'une question dans ce domaine, la question ne peut plus faire l'objet de recommandation de l'Assemblée Générale. Celle-ci ne peut prendre *a fortiori* des mesures de rétorsion à l'encontre de l'État manquant. Le Conseil de Sécurité a été saisi afin de se prononcer sur l'adoption de sanctions obligatoires à l'encontre de l'Afrique du Sud, l'Assemblée Générale n'a plus été à même d'adopter d'autres résolutions en la matière. Or, les décisions du Conseil de Sécurité ont subi l'influence du droit de veto des cinq États membres permanents. La portée des sanctions adoptées à l'encontre du régime d'apartheid en a été substantiellement réduite.

[241] Un seul exemple peut servir à illustrer cette constance : le 22 novembre 1989, soit en une seule journée dix résolutions furent adoptées par l'Assemblée Générale : Résolutions 44/27 A, 44/27 B, 44/27 C, 44/27 D, 44/27 E, 44/27 G, 44/27 H, 44/27 I, 44/27 K, 44/27 L. cette liste n'est cependant pas exhaustive. Toutes ces résolutions évoquèrent la nécessité d'améliorer la coordination des sanctions à l'encontre du régime de Prétoria, ainsi que l'importance d'un véritable soutien aux mouvements de résistance nationale.

obligatoire fondées sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies[242]. Cependant, ces décisions sont soumises au droit de veto de ses membres permanents et jusqu'en 1977, la Grande-Bretagne, la France et les États-Unis ont refusé de recourir à cette procédure à l'encontre de l'Afrique du Sud. Le Conseil de Sécurité a donc longtemps persisté dans cette attitude réservée et a considéré que les politiques poursuivies par Prétoria constituaient une *menace potentielle* et non *réelle* au maintien de la paix et de la sécurité internationale[243].

a) Les recommandations adoptées par le Conseil de Sécurité.

(La nature politique des décisions adoptées par le Conseil de sécurité dans le domaine du maintien de la paix internationale)- Pour que le mécanisme de sanctions prévues au chapitre VII de la Charte soit mis en œuvre, le Conseil de Sécurité doit tout d'abord constater une "menace à la paix" ou une "rupture de la paix internationale"[244]. Aucune constatation de ce genre n'est possible si l'agresseur est l'un des membres permanents au Conseil de Sécurité ou protégé par l'un d'entre eux. Cette qualification possède donc une connotation politique incontestable. Ainsi, au cours de la guerre froide, les membres permanents au Conseil de Sécurité n'ont pas hésité à poser un veto aux actions internationales qui menaçaient leurs intérêts personnels ; l'Union soviétique et les États Unis en ont notamment régulièrement abusé[245]. Contrairement à d'autres États qui ont rapidement été condamnés et sanctionnés, l'Afrique du Sud, elle a longtemps bénéficié du soutien des grandes puissances[246].

Les partisans aux sanctions ont rappelé que l'économie sud-africaine reposait largement sur son commerce extérieur et que les États occidentaux, en tant que partenaires principaux, pouvaient exercer une véritable pression politique. L'arrêt des relations commerciales, financières et militaires aggraverait la situation sur le territoire, diminuerait

---

[242] Article 25 de la Charte.

[243] Voir notamment la résolution n° 134 du premier avril 1960 adoptée par le Conseil de Sécurité à la suite du massacre de Sharpeville en 1960. Cette résolution fut votée à la majorité, mais la France et la Grande-Bretagne s'abstinrent. Le Conseil reconnaissait pour la première fois que les politiques du gouvernement de Prétoria étaient de nature à mettre potentiellement en danger la paix et la sécurité internationales. Il demanda donc à l'Afrique du Sud d'abandonner ses politiques raciales. Cette position fut réaffirmée dans de nombreuses résolutions, notamment les résolutions n° 181 de 1964, et n° 282 du 23 juillet 1970. Voir à ce sujet, D.J. Harris, *Case and Material on International Law*, p. 891, *Sweet and Maxwell*, 1991, 4ème édition.

[244] Article 39 de la Charte.

[245] Certaines interventions militaires menaçant la paix et la sécurité internationales ne furent pas l'objet de sanctions fondées sur le chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Les interventions américaines en République Dominicaine en 1965, au Vietnam entre 1965 et 1973 et au Panama en 1989 en constituent des exemples flagrants.

[246] La déclaration unilatérale d'indépendance de la Rhodésie du sud proclamée par le gouvernement du Président J. Smith en 1966 fut qualifiée de menace grave et réelle au maintien de la paix internationale. Cette qualification peut s'expliquer par le fait que la Rhodésie du sud n'était la protégée d'aucun membre permanent au Conseil de Sécurité. J. Dugard, préc., p. 306.

la capacité militaire de l'État et obligerait le gouvernement de Prétoria à réviser ses politiques de déstabilisation régionale.

Au contraire, les détracteurs aux sanctions, notamment les gouvernements de Margaret Thatcher et de Ronald Reagan, maintenaient que les sanctions économiques auraient des conséquences néfastes non seulement pour les populations sud-africaines, mais également pour les États frontaliers dont les économies dépendaient largement de celle de l'Afrique du Sud. En outre, ils soutenaient que le gouvernement de Prétoria possédait des capacités militaires suffisantes pour soutenir sa politique de déstabilisation régionale sans qu'un embargo sur les armes ne lui soit véritablement préjudiciable. Enfin, les détracteurs des sanctions soutenaient que le régime d'apartheid portait en soit des contradictions aussi bien politiques qu'économiques qui obligeraient à long terme le gouvernement de Prétoria à réviser ses politiques[247].

(L'appel aux sanctions du Conseil de Sécurité)- Le Conseil de Sécurité a effectivement adopté entre 1960 et 1989 quelques 25 résolutions sur le thème de l'apartheid. Toutes appelaient à la consultation et à la conciliation[248], demandaient la levée de l'état d'urgence sur le territoire[249], la libération des prisonniers politiques et la grâce de ceux menacés d'exécution[250], ainsi que la suspension des actes d'agression perpétrés sur les territoires voisins[251].

Devant la persistance du gouvernement sud-africain à nier les nouvelles règles internationales et le durcissement des positions internationales sur la question du régime d'apartheid, le Conseil de Sécurité a fini par recommander l'adoption de mesures coercitives. Pour ce faire, il a eu recours aux dispositions des articles 39 et 40 de la Charte des Nations Unies qui l'autorisent à inviter les États membres à prendre toutes mesures visant à faire cesser un acte qui, bien que ne constituant ni une *menace réelle* ni une *rupture de la paix*, est toute de même jugé illicite au regard du droit international, en constituant notamment une *menace potentielle à la paix internationale.*

Le 7 août 1963, le Conseil de Sécurité a imposé pour la première fois un embargo volontaire sur les livraisons d'armes à destination de l'Afrique du Sud[252]. Toutes ventes de

---

[247] L'histoire montre effectivement que les politiques d'apartheid ont d'elles-mêmes entraîné une forte récession économique au cours des années 80.
[248] Conseil de Sécurité, Résolutions n° 182 de 1963, 191 de 1964.
[249] Conseil de Sécurité, Résolution 569 de 1985.
[250] Conseil de Sécurité, Résolutions n° 181 et 182 de 1963, n° 191 de 1964, n° 311 de 1972, 417 de 1977, n° 473 de juin 1980 dans laquelle le Conseil de Sécurité adoptait une résolution appelant à la relâche inconditionnelle de Nelson Mandela et des autres prisonniers politiques et n°560 de 1985.
[251] Conseil de Sécurité, Résolutions 387 et 389 de 1976, 527 de 1982, 543 de 1983, 588 de 1985.
[252] Résolution du Conseil de Sécurité n° 181 du 7 août 1963.

matériels d'armement et de munitions ont été prohibées et la coopération militaire arrêtée[253]. Dans un mouvement sans précédent, les États-Unis ont rejoint les huit autres membres du Conseil de sécurité en faveur de l'adoption de cette résolution, tandis que la France et la Grande-Bretagne se sont abstenues. Par la suite, le Conseil de Sécurité a systématiquement renouvelé cet embargo.

D'autres événements particulièrement violents survenus sur le territoire sud-africain, notamment les épisodes de Soweto en 1976 et de Langa en 1985 ont constitué des catalyseurs dans le durcissement de l'attitude des Nations Unies à l'égard de l'Afrique du Sud. Prenant conscience que l'économie du pays était largement tournée vers son commerce extérieur, le Conseil de sécurité a appelé à des mesures complémentaires. Le 26 juillet 1985, sur initiative de la France, il a demandé la suspension de tout nouvel investissement en Afrique du Sud, la suspension des prêts garantis à l'exportation et l'interdiction de la vente des pièces d'or sud-africaines commercialisées sous le nom de *Kruger Rands*[254]. Il a également appelé à la prohibition de ventes de matériels informatiques susceptibles d'être utilisés par l'armée ou la police sud-africaine[255].

Le boycott financier a constitué l'arme la plus efficace utilisée à l'encontre du gouvernement de Prétoria. A l'instigation des banques commerciales américaines, de nombreuses banques multinationales ont cessé d'étendre leurs lignes de crédit, aggravant ainsi les difficultés monétaires de l'Afrique du Sud. Cette politique a eu pour effet la perte de confiance des investisseurs et a participé à la chute du rand et à l'obsolescence de l'outil industriel sud-africain. De la même manière, l'*amendement Graam* adopté par les États-Unis a imposé le veto américain à l'accès aux crédits du Fonds Monétaire International. La Banque Mondiale a également refusé toute aide financière à l'Afrique du Sud.

(L'efficacité relative des mesures recommandées par le Conseil de Sécurité)- La décision du Conseil de Sécurité de 1960 et celles qui ont suivi ont toutes été adoptées en vertu des dispositions du chapitre VI de la Charte des Nations Unies en vertu desquelles le Conseil de Sécurité ne peut qu'inviter les États membres à se conformer à ces décisions[256]. Comme il a été dit auparavant, l'Afrique du Sud a réussi à éviter la paralysie totale de son économie grâce à la complicité de nombreux pays, non seulement occidentaux mais également africains. Néanmoins, ces résolutions ont eu un impact considérable, en vertu du

[253] Conseil de Sécurité, Résolutions 191 de 1964, n° 282 de 1970, n° 311 de 1972 et n° 473 de 1980.
[254] Conseil de Sécurité, Résolution n° 569 de 1985.
[255] Conseil de Sécurité, Résolution n° 589 de 1985.
[256] Les dispositions de l'article 25 conférant un caractère obligatoire aux décisions du Conseil ne s'appliquent donc pas dans cette hypothèse.

poids politique des décisions adoptées par le Conseil de Sécurité[257]. En outre, la résolution adoptée le 4 novembre 1977 par le Conseil de Sécurité a permis de transformer l'embargo sur les armes en un embargo obligatoire.

b) La résolution du Conseil de Sécurité du 4 novembre 1977[258].

Le Conseil de Sécurité a fait une utilisation partielle des mesures de coercition économiques et politiques prévues aux dispositions de l'article 41 de la Charte des Nations Unies[259]. À ce titre, des sanctions économiques ont été imposées à la Rhodésie du sud entre 1966 et 1979[260] et à l'Irak en 1990 après son invasion au Koweït[261]. Entre 1991 et 1992, des sanctions diplomatiques et économiques ont été imposées à la Serbie et au Monténégro[262] ainsi qu'un embargo sur la livraison d'armes[263]. En ce qui concerne l'Afrique du Sud, la résolution du Conseil de Sécurité de 1977 a constitué l'unique décision adoptée au titre du chapitre VII de la Charte des Nations Unies.

En 1975 et 1976, l'indépendance du Mozambique et de l'Angola ont eu pour conséquence l'aggravation des tensions aux frontières namibiennes et rhodésiennes. Ces événements ont encouragé les rébellions sur le territoire sud-africain et entraîné un mouvement d'insurrection à Soweto en juin 1976[264]. La violence de la répression et l'assassinat de Steve Biko -Second à l'ANC- ont renforcé la détermination des adversaires du système d'apartheid. Une détérioration des relations avec les États occidentaux s'est alors enregistrée, renforcée par l'impasse des négociations quant à l'avenir de la Namibie. A la suite de son intervention en Angola, le gouvernement de Prétoria perdait définitivement le soutien dont il bénéficiait au Conseil de Sécurité, notamment celui des États-Unis qui connaissaient une pression de plus en plus forte des *lobbies* nationaux anti-apartheid. Les puissances occidentales ont été contraintes de soutenir la proposition des États africains à

---

[257] Ainsi, la résolution 252 adoptée en 1967, qui reconnaissait l'État d'Israël et demandait le retrait des troupes israéliennes des territoires occupés, constitue le texte de référence relatif au maintien de la paix au Moyen-Orient.

[258] Résolution n° 418 du 4 novembre 1977.

[259] Les dispositions de l'article 42 de la Charte réaffirment que lorsque les mesures de coercition économiques prévues à l'article 41 apparaissent insuffisamment adéquates, le Conseil de Sécurité peut recourir à l'utilisation de la force armée afin de restaurer la paix internationale. Cependant et en conséquence de la guerre froide, la force armée internationale prévue aux articles 43 et 47 de la Charte n'a jamais vu le jour. Dès lors, le Conseil de Sécurité a autorisé les États membres à intervenir individuellement ou collectivement : en 1950, contre la Corée (conséquence de l'absence de l'Union Soviétique aux réunions du Conseil de Sécurité), en 1966, contre la Rhodésie et en 1991 contre l'Irak en vertu de la résolution n° 678 de 1991.

[260] Conseil de Sécurité, Résolutions n°232 de 1966, n° 253 de 1968 et n° 277 de 1970.

[261] Conseil de Sécurité, Résolutions n°661 et 665 de 1990.

[262] Conseil de Sécurité, Résolution n°757 de 1992.

[263] Conseil de Sécurité, Résolution n°713 et 724 de 1991 et n°727 de 1992.

[264] Dans le *Township* de *Soweto*, Les étudiants manifestaient contre l'imposition obligatoire de l'Afrikaans dans les écoles, les forces de police y répondront par une violente répression qui fera 600 morts. Des émeutes similaires ont été déclenchées au Cap.

l'origine de la résolution adoptée le 4 novembre 1977 à l'unanimité des membres du Conseil de Sécurité.

Après avoir constaté que l'acquisition de matériel militaire par le gouvernement de Prétoria présentait une menace grave pour la paix et après avoir qualifié d'agressions les interventions de l'armée sud-africaine en Angola et en Zambie[265], le Conseil de Sécurité a rendu obligatoire l'embargo sur les armes. Il a également prohibé la coopération militaire et nucléaire et a imposé l'arrêt des engagements contractuels en la matière. S'inspirant du précédent rhodésien, le Conseil de Sécurité a enfin voté en faveur de la constitution d'un Comité Spécial des sanctions chargé de veiller à leur application[266]. Toutefois là encore, l'embargo ne fut pas respecté de la même façon par tous les États membres.

(L'efficacité relative de l'embargo sur les armes)- Entre 1963 et 1977, tandis qu'il s'agissait encore d'un embargo volontaire, la France et l'Italie ont bénéficié du retrait du marché des armements américains et britanniques. L'examen détaillé du matériel militaire équipant l'armée de l'air sud-africaine trahit leurs origines françaises. En définitive, l'embargo a été déclaré obligatoire beaucoup trop tardivement pour empêcher l'Afrique du Sud de se doter d'armes légères et de blindés. Ainsi, dans un des rapports transmis au Conseil de Sécurité, le Comité Spécial des sanctions ne put que constater l'autosuffisance de l'industrie d'armement sud-africaine[267] et confirma la portée limitée de l'embargo obligatoire sur les armes.

(Conclusion)- Le boycott économique constitue un moyen de pression pacifique redoutable à condition qu'il soit pratiqué par la totalité des États membres de la communauté internationale. L'outil indispensable, mais pas toujours suffisant, pour que cette forme de sanction soit unanimement respectée repose tout d'abord sur son caractère obligatoire, mais également dans le contrôle ultérieur du respect de telles mesures.

Dès lors, l'Assemblée générale a régulièrement réclamé l'adoption de sanctions complètes et obligatoires à l'instar de celles qui avaient été décidées contre l'ancienne Rhodésie du Sud. Les États africains ont notamment réclamé la transformation de l'embargo volontaire sur les produits pétroliers en un embargo obligatoire, en reconnaissance de l'importance stratégique que cette matière première présentait pour l'Afrique du Sud. Cependant, les projets présentés en ce sens ont été bloqués par le veto des États-Unis et de la Grande-Bretagne qui, lorsqu'ils étaient dirigés par des majorités

[265] Reprenant ainsi les résolutions 387 et 393 de 1976 et réaffirmé ensuite en 1982, résolution 527 à propos du Lesotho.
[266] Conseil de Sécurité, résolution 421 du 9 décembre 1977, créant le Comité des sanctions.
[267] Conseil de Sécurité, Résolution n° 21015 du 11 décembre 1989.

conservatrices ont eu tendance à soutenir le gouvernement de Prétoria[268]. La position des puissances occidentales à l'encontre de l'État d'apartheid a donc été mitigée pendant trop longtemps.

Il faudra attendre les années 80 pour que les conflits dans la région et l'intensification de la répression policière sur le territoire ne fassent définitivement perdre à l'Afrique du Sud ce soutien[269]. Le 30 avril 1981, les États-Unis, la Grande-Bretagne et la France ont voté en faveur d'une résolution réaffirmant la nécessité d'intensifier la pression. Les États du Commonwealth, la Communauté européenne et les États-Unis ont enfin adopté les mesures nationales nécessaires à la mise en œuvre de la décision du Conseil de Sécurité de 1977[270]. Les liaisons aériennes directes avec le pays ont été interrompues. Une attention spéciale a été accordée à la mise en œuvre des embargos sur le pétrole, les armes et le matériel nucléaire. Des restrictions sont venues frapper les ventes de matériel informatique et la vente de pièces d'or aux organismes gouvernementaux a été interdite. Les boycotts volontaires en matière d'investissement et l'arrêt de la coopération financière ont eu des conséquences visibles sur l'économie sud-africaine déjà affaiblie par l'instabilité politique sur le territoire.

A partir de cette époque, la Communauté européenne a entrepris de durcir sa position à l'égard du gouvernement de Prétoria. En tant que partenaire commercial principal, cette rupture des relations avec l'Europe a marqué un tournant décisif dans la mise au ban de l'État d'apartheid.

B- LA RUPTURE DES RELATIONS ENTRE L'AFRIQUE DU SUD ET LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE.

En 1976, les États membres de la Communauté européenne ont décidé pour la première fois d'œuvrer communément à l'encontre du régime sud-africain[271]. L'approche interventionniste poursuivie par la Grande-Bretagne a constitué le fondement sur lequel un code de conduite a été imposé à toutes les entreprises européennes implantées en Afrique du

---

[268] Paul Tavernier, "*Les Nations Unies et la question de l'Afrique du Sud, (sanctions et appui à la transition à la démocratie)*", Revue Juridique et Politique, volume 48, numéro 1, janvier-avril 1994.

[269] Le bannissement des organisations noires et l'arrestation des principaux leaders d'opposition en Afrique du Sud entraînèrent une vague insurrectionnelle sur le territoire. En juin 1986, l'état d'urgence fut proclamé à l'échelle nationale. L'armée fut déployée dans les *Townships* et plus de 30 000 détentions politiques furent rapportées. Le gouvernement sud-africain renforça les attaques militaires chez les États voisins, notamment au Botswana et au Lesotho. Ces événements intensifièrent les sanctions économiques volontaires adoptées par les États membres.

[270] En 1985, le Sénat et la Chambre des Représentants américains adoptèrent enfin une politique commune visant à appliquer cette résolution et l'embargo américain fut déclaré sur les exportations militaires et paramilitaires destinées à la police et à l'armée sud-africaine. L'étude des mesures adoptées par la Communauté européenne elle se fera ultérieurement.

[271] Avec l'accession de la Grande-Bretagne à la Communauté Économique Européenne en 1973 les échanges avec l'Afrique du Sud se déroulaient principalement sur la base de coopération politique et économique bilatérale.

Sud[272].. À partir de 1985, les mesures visant principalement à soutenir les victimes d'apartheid se doublèrent de sanctions politiques, culturelles et économiques à l'encontre du gouvernement de Prétoria.

I. LE SOUTIEN APPORTÉ PAR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE AUX VICTIMES DU RÉGIME D'APARTHEID.

a) Le Code de Conduite imposé aux entreprises européennes implantées en Afrique du Sud et en Namibie.

Le 12 juillet 1977, le Conseil des ministres des affaires étrangères a adopté un Code de Conduite consignant un certain nombre de pratiques sociales imposées aux entreprises européennes installées en Afrique du Sud et en Namibie et destinées à réduire les effets néfastes des lois d'apartheid dans le domaine du travail. Le Code de conduite prônait un taux minimal de rémunération salariale, l'égalité des salaires à compétence égale, la formation de la main-d'œuvre issue des communautés opprimées, mais également la liberté syndicale et l'amélioration des conditions de séjour des travailleurs résidant dans les grandes villes[273].

Il s'agissait là de recommandations formulées aux entreprises européennes, simplement tenues de fournir un rapport annuel sur les progrès enregistrés pour la démocratisation des pratiques sociales en Afrique du Sud. La raison même de cette politique a fait l'objet de controverses[274] et le rapport communautaire de 1986 a confirmé que le Code de conduite n'a pas été uniformément appliqué par tous les États membres[275].

Toutefois, il s'agissait de la première action commune décidée par la Communauté européenne à l'encontre du régime d'apartheid. A ce titre, le Code de Conduite a constitué un exemple réussi de mobilisation européenne sur un sujet d'intérêt commun[276]. Avec l'aide de la Commission, les États membres se sont employés à maintenir une certaine cohérence

---

[272] En tant que partenaire principal de son ancienne colonie, la Grande-Bretagne opéra une politique interventionniste dans les entreprises britanniques installées sur le territoire sud-africain. Voir à ce sujet, Martin Holland, préc., p.118.

[273] *South Africa Foundation*, Département du Commerce, Johannesburg, 1977, p. 54..

[274] Les mouvements européens anti-apartheid y virent un moyen détourné de justifier le maintien des relations économiques entre les États membres de la Communauté européenne et l'Afrique du Sud.

[275] Le rapport confirma l'existence de 234 entreprises européennes, à l'intérieur desquelles s'enregistra une diminution générale des discriminations raciales et salariales. Cependant, le minimum salarial imposé par les directives du Code ne fut pas respecté par les entreprises allemandes, tandis que des pratiques discriminatoires prenant en considération le sexe et le statut marital des salariées furent jugées contraires au principe d'égalité de statut entre les travailleurs. Le rapport fit également mention de l'existence d'une main-d'œuvre étrangère en provenance des États avoisinants d'Afrique australe de plus en plus importante, alors que le Code imposait une préférence pour les communautés sud-africaines. Voir Conclusion de la présidence du Conseil, rapport de 1986, Code de Conduite dans les entreprises européennes implantées en Afrique du Sud, p.8.

[276] Il fut développé dans le cadre de la coopération politique européenne instituée entre les États membres de la Communauté européenne et les décisions demeurèrent de nature intergouvernementale et prises en dehors des traités constitutifs de la Communauté européenne.

dans la mise en œuvre de ces dispositions. En d'autres termes, le Code de Conduite a constitué le précédent à un programme plus vaste de soutien apporté aux victimes du régime d'apartheid.

b) le programme spécial en faveur des victimes de l'apartheid.

Initié par le Parlement Européen et mis au point avec les dirigeants des églises sud-africaines, un Programme Spécial en faveur des victimes de l'apartheid a été adopté par la Communauté européenne à partir des années 80. Apparu comme le meilleur moyen de contrebalancer les effets néfastes des sanctions internationales sur les communautés défavorisées en Afrique du Sud, ce programme de développement a constitué l'initiative collective la plus importante jamais décidée par la Communauté européenne en faveur d'un État tiers. En 1986, la Commission européenne s'est vue allouer un budget avoisinant les 10 millions d'Écus pour la gestion de ce programme[277] et cette somme n'a pas ensuite cessé d'augmenter. Au total, plus de 130 millions d'Écus ont été alloués à près de 400 projets, sur une période allant de 1986 à 1993.

Le Programme Spécial a prévu une assistance financière à des activités non-raciales, pacifiques et apolitiques[278]. En aucun cas, il n'a servi à financer des programmes gouvernementaux sud-africains ou soutenir la politique des Bantoustans poursuivie par le gouvernement de Prétoria.- Les fonds ont été principalement répartis en faveur de projets en matière d'éducation et de formation[279]. Le Programme prévoyait également une assistance juridique aux familles de prisonniers politiques. Plus de 400 projets de développement gérés par des organismes sud-africains ont ainsi été présentés à la Commission, qui en consultation avec des représentants des États membres de la Communauté européenne a décidé de leur accorder telle ou telle somme[280].

L'originalité du Programme Spécial a résidé dans la gestion des crédits alloués par des organisations sud-africaines pacifiques et non-gouvernementales. Un Fonds, le *Kagiso Trust,* fut spécialement constitué pour gérer une grande partie de cette aide. La priorité a été accordée aux programmes développés sous les auspices des églises sud-africaines[281] Les

---

[277] Martin Holland, préc., p. 46.

[278] La nature pacifique des projets a été rajoutée sur demande britannique, afin de pousser l'ANC à abandonner sa lutte armée. Ces projets devaient promouvoir les concepts de non-discrimination raciale, encourager les pratiques démocratiques en Afrique du Sud et promouvoir l'idée de réconciliation nationale entre les différentes communautés sud-africaines.

[279] Près de 45% du budget total leur furent consacrés.

[280] Commission européenne, info/rapide n°34/91, Bruxelles, 10 juin 1991.

[281] Nommément la *South Africa Council of Churches et la Southern African Catholics Bishop's Conference* (SABC).

groupements syndicaux ont également bénéficié de cette forme d'aide, étant donné leur influence considérable au sein du mouvement d'opposition au régime d'apartheid[282].

Enfin, la Communauté européenne a décidé d'apporter un soutien particulier aux États Frontaliers en lutte contre leur dépendance politique et économique à l'égard de l'Afrique du Sud.

c) Le soutien apporté par la Communauté européenne aux États Frontaliers.

Jusqu'à la signature du premier accord de Lomé, les pays de la région d'Afrique Australe sont demeurés en dehors de la zone d'influence de la Communauté européenne. Les relations de coopération qui se sont développées à partir du premier Accord de Yaoundé en 1963, ne concernaient que les colonies françaises et belges. L'Angola et le Mozambique demeuraient des questions de politique étrangère du Portugal et la Rhodésie et l'Afrique du Sud[283] du domaine de la politique extérieure britannique. Jusqu'en 1970, les relations sont donc restées du domaine de coopération bilatérale et aucune stratégie commune aux États membres de la Communauté européenne n'a été établie[284].

Cette approche s'est modifiée avec la signature de la Convention de Lomé I et l'agrandissement de l'Europe en 1973. En temps qu'acteur émergeant sur la scène internationale, la Communauté européenne a pris conscience de la nécessité d'agrandir son champ de coopération et de réagir aux changements intervenus dans la région d'Afrique Australe[285].

D'une part, la stabilisation des conflits dans la région d'Afrique australe a constitué le domaine prioritaire d'une coopération davantage concise entre la Communauté européenne et les États frontaliers de l'Afrique du Sud et la création de la SADCC a permis de développer une politique commune à l'encontre du régime d'apartheid[286]. Malgré les nombreuses tentatives de déstabilisation régionale entreprises par le gouvernement de Prétoria, d'importants projets en matière d'infrastructures de communication et de transport ont ainsi été réalisés grâce à l'aide financière de la Communauté européenne. Les cinq principaux couloirs de communication dans la région ont été remis en état grâce à cette

---

[282] Sur ce point, voir infra.
[283] Malgré des liens historiques et culturels partagés avec les Pays-Bas.
[284] N. Van Prag, *European Political Cooperation and Southern Africa,*, p.134, Butterworth's, 1982.
[285] Notamment l'octroie de l'indépendance au Mozambique, à l'Angola et à la Rhodésie.
[286] La Déclaration de Lusaka précise les objectifs fondamentaux de la SADCC : la réduction de la dépendance économique et politique à l'égard de l'Afrique du Sud, un processus d'intégration économique et politique dans la région, par la mobilisation de ressources financières et le développement de projets communs en matière de sécurité alimentaire, de coopération dans le secteur agricole, de gestion des ressources naturelles, enfin dans le domaine de l'éducation et de la formation.

coopération. La reconstruction des lignes *Tazara-Dar-Es-Salam, Nacala-Beira, Maputo-Lobito,* objets de nombreux actes de sabotages, ont permis de contourner les ports sud-africains dans l'acheminement de marchandises vers les États avoisinants. De cette façon, plus de 500 projets ont été partiellement ou totalement financés par la Communauté européenne qui devint ainsi le premier contributeur financier de la région[287].

D'autre part, les institutions communes de la Convention de Lomé ont servi de forum à la condamnation du régime d'apartheid par la totalité des États Afrique, Caraïbes et Pacifiques, tandis qu'entre 1976 et 1994, la Communauté européenne a consacré plus de 240 millions d'ÉCUS au développement des États de l'Afrique australe aux travers les divers instruments de la Convention de Lomé[288]. Étant donné l'importance de cette question, son étude fera l'objet d'une analyse distincte. À côté de cette action positive, la Communauté européenne a de surcroît décidé de recourir à des mesures coercitives et directement à l'encontre du gouvernement de Prétoria.

II. LES SANCTIONS ADOPTÉES PAR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE.

(Mesures communautaires d'application des sanctions initiées dans le cadre des Nations Unies)- La proclamation de l'état d'urgence sur le territoire sud-africain le 22 juillet 1985, la répression policière de plus en plus violente qui s'abattait dans les "townships" et les actes d'agression perpétrés sur les territoires frontaliers ont entraîné le durcissement de l'attitude européenne envers le gouvernement de Prétoria. Le 10 septembre 1985, les Ministres des Affaires étrangères s'accordaient pour adopter des mesures d'application des sanctions initiées par les Nations Unies[289]. La coopération militaire a été suspendue et les attachés militaires rappelés en Europe. Toute nouvelle coopération dans le secteur nucléaire a été prohibée. La Communauté européenne a également procédé à l'arrêt des exportations et importations de pétrole vers et en provenance d'Afrique du Sud. Les liens scientifiques et culturels ont été découragés, à l'exception de ceux ayant pour objectif l'élimination de

[287] SADCC, Rapport Annuel, 1992 p.31.

[288] La totalité de l'aide financière (FED, BEI, budget des communautés compris) fut estimée à 30 millions d'ECU sous Lomé I, 70 millions sous Lomé II, 141 MECU sous Lomé III et enfin, 121 Millions d'ECU au titre du premier protocole financier de Lomé IV, in Commission Européenne, Revue Développement, *L'Afrique Australe et l'Union Européenne*", p.10, Juillet 1994.

[289] La France fut notamment la première à suspendre les relations diplomatiques avec le gouvernement de Prétoria et à interdire tout nouvel investissement en Afrique du Sud.

l'apartheid et les accords passés dans le domaine sportif suspendus. Le Code de conduite a été réformé et renforcé le 19 novembre 1985[290].

En juin 1986, et en conséquence de l'extension de l'état d'urgence sur tout le territoire sud-africain, le Conseil des Ministres des Affaires Étrangères a adopté des mesures complémentaires. Malgré les réticences anglaise, allemande et portugaise, une nouvelle série de sanctions était adoptée. Aux embargos de 1985 s'est ajouté l'interdiction pesant sur les importations de fer, d'acier et d'or en provenance d'Afrique du Sud. La France et le Danemark l'ont étendu aux produits dérivés du charbon. Tout nouvel investissement sur le territoire sud-africain a également été prohibé. Toutefois et en comparaison avec les entreprises américaines qui ont interdit jusqu'à la commercialisation de leurs produits en Afrique du Sud, ce mouvement de désinvestissement a touché les entreprises européennes dans une moindre mesure[291].

(L'harmonisation des politiques nationales)- L'innovation a davantage consisté en une harmonisation des politiques nationales et leur mise en œuvre à travers les instruments communautaires qu'en l'adoption de nouvelles mesures de coercition à l'encontre du gouvernement de Prétoria. Toutefois, ce passage à la compétence communautaire mérite d'être remarqué puisque certains États membres, notamment la Grande-Bretagne, avaient exigé pendant longtemps que les politiques de sanction demeurent de la compétence exclusive des États membres et non de la Communauté[292]. Ce transfert de compétence a permis un contrôle plus rigoureux de l'embargo sur les ventes d'armes et de matériels militaires et paramilitaires[293]. Les Parlements des États membres ont été invités à adopter les législations nationales nécessaires afin de faire respecter ces décisions. Les rapports annuels de la présidence du Conseil désormais rendus publics ont également été envoyés pour avis au Parlement européen et au Comité Économique et Social.

(Critiques des sanctions européennes)- Les sanctions imposées par la Communauté européenne ont été à l'image de celles adoptées sous les auspices des Nations Unies : n'ayant pas d'effet direct et obligatoire sur les États membres, elles ont eu une portée davantage symbolique qu'une efficacité véritable. Les échanges commerciaux entre

---

[290] Elle imposa notamment une plus grande collaboration avec les syndicats sud-africains et le renforcement des dispositions concernant le traitement des salariés dans les entreprises européennes. Des bénéfices sociaux ont été ajoutés à la liste faite des recommandations, de façon à augmenter la qualité de vie des communautés africaines.

[291] En 1989, 160 entreprises britanniques, 140 entreprises allemandes et 24 françaises demeuraient encore implantées en Afrique du Sud, voir à ce sujet Georges Lory, *L'Afrique du Sud*, p.82, Édition Kathala, 1998.

[292] Cette position adoptée par le gouvernement britannique illustra la controverse existante entre les États membres de la Communauté européenne sur la question des sanctions à l'égard du régime d'apartheid.

[293] En 1986, des officiels sud-africains furent arrêtés en Grande-Bretagne, alors qu'ils cherchaient à obtenir des contrats militaires.

l'Afrique du Sud et certains États membres se sont poursuivis, tandis que le nombre d'entreprises européennes nouvellement implantées sur le territoire sud-africain a été en constante augmentation[294]. En 1985, les embargos sur les exportations et importations d'acier et de fer n'ont affecté que 16,5 % des exportations totales de l'Afrique du Sud qui a également continué à fournir un quart des importations de charbon vers l'Europe[295]. Étant donné l'absence de pouvoir de la Commission dans le contrôle de la mise en œuvre des sanctions communautaires, aucun de ces manquements n'a été rapporté. Au détriment de la politique de sanctions préconisée par les Nations Unies, la Communauté européenne a manqué d'une seule et unique voix pour prendre véritablement position sur la question de l'apartheid.

[294] Entre 1985 et 1986, les entreprises françaises passèrent de 14 à 23, les entreprises allemandes de 93 à 105.
[295] Martin Holland, préc., p.45.

CONCLUSION DU CHAPITRE.

Étant donné le caractère volontaire de la plupart des sanctions adoptées à l'encontre du gouvernement de Prétoria, leur efficacité dépendait en grande partie des positions adoptées par les États membres, notamment les puissances occidentales, principaux partenaires économiques et financiers de l'Afrique du Sud. De nombreux observateurs sont donc demeurés sceptiques quant au rôle joué par la communauté internationale dans les changements démocratiques intervenus en Afrique du Sud en 1990[296]. Cependant et malgré les failles qui ont été décelées dans leur application, il est incontestable que celles-ci ont pénalisé le pays dont l'économie dépendait largement de son commerce extérieur. En 1989, près de 90% de ses exportations étaient touchées par une quelconque mesure de coercition appliquée par une centaine de pays[297].

Le poids des sanctions a pesé d'autant plus lourd qu'à partir des années 80 le pays connaissait une période de récession économique importante. L'Afrique du Sud a alors souffert de l'interruption quasi totale de prêts bancaires internationaux, du mouvement massif de désinvestissement qui l'a accompagnée et du manque de synergie de développement inhérent à son isolation internationale. Sur le plan de la politique extérieure, l'armée sud-africaine connaissait des échecs de plus en plus cuisants en Angola, tandis que la politique des Bantoustans s'avérait un échec magistral[298]. Les failles du système d'apartheid se confirmaient donc et c'est ainsi une conjonction de facteurs internes et externes qui ont obligé le *Parti National* à instaurer des réformes pour tenter de sortir le pays de l'impasse politique et économique dans lequel il se trouvait.

En 1983, une nouvelle Constitution était rédigée. Métis et Indiens ont obtenu une représentation au Parlement, cependant aucune solution n'était proposée pour les communautés africaines. La pression internationale s'intensifia et les mouvements anti-apartheid sur le territoire ont démontré une réelle capacité de mobilisation. La lutte interne a engendré une vague de violence sans pareil dans les *townships* qui semblait ne pas pouvoir prendre fin. Les formations anti-apartheid se sont organisées, notamment au sein de *l'United Democratic Front.* Ce mouvement d'opposition au *Parti National* a de plus en plus séduit

[296] Greg Mills, *From Pariah to Participant,* préc., p.30.
[297] Marc Aicardi de Saint-Paul, *Les Nations Unies et l'Afrique du Sud,* préc., p.223.
[298] Les coups d'état de plus en plus nombreux dans les Bantoustans illustrèrent le manque de légitimité des gouvernements installés dans ces réserves.

l'électorat blanc[299] et les milieux d'affaires qui commençaient sérieusement à ressentir les conséquences de plus de vingt années d'isolation internationale[300].

Les dirigeants du *Parti national* ont donc été contraints de décider la fin du régime d'apartheid. Pieter Willem Botha, devenu président de la République sous la nouvelle Constitution, s'est résigné à entreprendre les réformes nécessaires afin de faire reculer "l'apartheid mesquin" et à partir de 1985, plusieurs lois ségrégationnistes ont été abolies[301]. Un début de dialogue s'est installé avec Nelson Mandela transféré en résidence surveillée au Cap. Frederick de Klerk qui succéda à la présidence en 1989[302] a réussi à convaincre le gouvernement de la nécessité d'accélérer les réformes. Le 11 février 1990, Nelson Mandela était libéré. "*S'ouvre alors une période curieuse où un gouvernement légal mais non légitime coexiste avec l'ANC, parti sans fonction officielle mais dont on pressent la légitimité*"[303]. Au lendemain de l'instauration de la démocratie en Afrique du Sud, le Conseil de Sécurité décidait de lever les dernières sanctions, symbole de la fin de l'isolement international de la République d'Afrique du Sud[304].

---

[299] En septembre 1980 notamment, 72000 personnes signèrent une pétition en faveur de la libération de Nelson Mandela, violant ainsi l'interdiction pesant sur toute publicité relative aux organisations déclarées illégales telle que l'ANC.
[300] Certaines sanctions eurent ainsi des conséquences directes sur la vie quotidienne des communautés blanches. Nombreux furent ceux qui rencontrèrent notamment des difficultés à l'obtention de visas de séjour à l'étranger ou se virent interdire l'accès sur le territoire de nombreux États.
[301] Notamment la loi sur l'interdiction des mariages interraciaux et celle imposant les *Pass*.
[302] En raison d'une attaque cérébrale de P. Botha.
[303] Georges Lory, *L'Afrique du Sud,* p.84, Édition Khatala, 1998.
[304] Conseil de Sécurité, décision n° 919 du 25 mai 1994.

PREMIÈRE PARTIE : LA REPRISE DES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPÉENNE DANS LE CONTEXTE DE TRANSITION.

Les événements historiques survenus sur le territoire sud-africain à partir de 1990 ont débouché sur le transfert du pouvoir politique aux représentants de la majorité de la population sud-africaine et sur la mise en œuvre d'un régime constitutionnel fondé sur l'État de droit. Ce transfert s'est instauré progressivement au cours d'une période transitoire permettant la mise en place graduelle et pacifique de nouvelles institutions sud-africaines[305]. Ce processus transitoire s'est également caractérisé par la volonté des négociateurs constitutionnels[306] de déterminer conjointement l'évolution politique et institutionnelle mais également économique, culturelle et sociale de la nouvelle Afrique du Sud.

Le passage à l'État de droit (*Constitutional State*) a constitué le préliminaire indispensable à la réintégration de l'Afrique du Sud au sein de la Communauté internationale. Cette transition ne pouvait par ailleurs qu'être encouragée par cette même communauté qui voyait dans les élections démocratiques le couronnement de ses efforts engagés depuis plusieurs décennies : à l'ère des sanctions succédait celle de la réintégration. Depuis 1994, la " Nation arc-en-ciel " a rejoint les États qui respectent la démocratie et protègent l'État de droit, mettant fin à plus de trente ans d'isolement.

Depuis, le gouvernement sud-africain s'est lancé dans une politique étrangère très active, ayant pour objectif de consolider sa place nouvellement acquise au sein des instances internationales et afin d'instaurer des relations bilatérales et régionales privilégiées avec le plus grand nombre possible de pays. En utilisant sa position privilégiée d'État africain politiquement stable et économiquement développé, l'Afrique du Sud a tenté de s'imposer comme un acteur incontournable du continent africain et de la communauté

[305] Le terme " transition démocratique " évoque d'ailleurs cette idée de passage graduel d'un régime politique à autre régime politique ainsi que ses conséquences sur l'ordre juridique. Ce dernier est en effet passé de *l'État légal*, c'est à dire fondé sur la suprématie de la loi, à *l'État de droit* fondé sur la suprématie de l'ordre constitutionnel et la soumission de l'ensemble des autorités publiques et privées à ce nouvel ordre.

[306] Également baptisés *négociateurs de Kempton Park*, lieu situé près de l'aéroport de Johannesburg, où les négociations prirent place en 1992-1993.

internationale. Le succès de sa transition politique et juridique, la reconnaissance de la place et du rôle de chaque groupe ethnique dans la société[307] sont de nature à servir d'exemple sinon de modèle aux États qui émergents de conflits sans fin, notamment sur le continent africain. La politique régionale de l'Afrique du Sud se résume ainsi à la formule de "renaissance africaine" chère au Président Mbeki

Ces faits et arguments en faveur du nouveau régime ne doivent cependant pas cacher une autre réalité. La réussite de cette transition repose toujours sur des fondements fragiles. Le gouvernement de Prétoria doit faire face à des défis socio-économiques considérables et les inégalités engendrées par le régime d'apartheid demeurent toujours malgré l'action du gouvernement. Cette autre réalité ternit quelque peu l'image d'une Afrique du Sud forte, devenue maître de son destin et capable de rivaliser à travers son industrie avec d'autres États développés. Ainsi que le soulignait le Professeur Kader Asmal, actuel ministre de l'éducation nationale, l'Afrique du Sud est un pays à double visage ressemblant à la fois à l'Espagne, pour son dynamisme économique et au Congo par la pauvreté de la majorité de sa population.

Cette double réalité ne peut être ignorée et rejaillit inévitablement sur la perception que peuvent en avoir les autres membres de la communauté internationale ainsi que les organisations internationales. Á titre d'exemple, le statut particulier dont bénéficie l'Afrique du Sud au sein des États ACP[308] témoigne de la position ambiguë et contradictoire qu'elle occupe dans l'ordre économique mondial. L'Afrique du Sud va pourtant profiter de cette position qui la place dans une situation atypique au regard d'autres États. La reconnaissance et l'acceptation de cette ambivalence constituent l'élément clé de la politique étrangère sud-africaine.

[307] V. par exemple l'article 6 de la Constitution de 1996 (Loi n° 108 de 1996) qui reconnaît onze langues officielles de la République, témoignant ainsi de la volonté du nouvel État de n'exclure aucune communauté de la reconnaissance des droits et de la gestion des affaires publiques.
[308] Voir infra.

TITRE I - LA PORTÉE INTERNATIONALE DU PROCESSUS DE DÉMOCRATISATION SUD-AFRICAIN.

L'imbrication de la politique intérieure et extérieure a été particulièrement sensible pendant la période de transition. L'Afrique du Sud savait qu'elle serait regardée par le monde entier pour la façon dont elle gérerait son propre virage interne. La compréhension de sa politique extérieure passe ainsi obligatoirement par la compréhension des traits dominants de sa politique intérieure (Chapitre I). La confiance intérieure revenue, il lui fallait reconquérir -ou plutôt conquérir- celle de ses voisins et de la communauté internationale. Ainsi, la respectabilité de l'Afrique du Sud ne passait pas uniquement par des déclarations d'intention et des gages de bonne conduite. Après avoir été évincé des relations internationales pendant plusieurs décennies, il lui fallait construire une politique étrangère fondée sur son nouveau statut. Le tissage de ces liens régionaux et internationaux devra permettre à l'Afrique du Sud de devenir un véritable partenaire (Chapitre II).

CHAPITRE I. L'ÉTAT DE DROIT, PRÉLUDE INDISPENSABLE À LA RÉINTÉGRATION AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE.

Les négociateurs de Kempton Park avaient exprimé la volonté de rédiger la Constitution sud-africaine en deux étapes : la Constitution intérimaire[309] entrée en vigueur au lendemain des élections générales du 27 avril 1994 a constitué le texte suprême de la République jusqu'à ce que la Constitution définitive soit adoptée par l'Assemblée Constituante également élue aux cours de ces élections[310]. L'adoption de cette Constitution a définitivement clos le chapitre de l'apartheid utilisé comme mode de gouvernement.

Le nouvel État est construit autour d'idées directrices simples : le respect de la règle de droit, des élections libres et loyales et la garantie des droits fondamentaux. Les droits de l'homme sont désormais constitutionnellement protégés à travers une *Déclaration des Droits Fondamentaux (*ou *Bill of Rights),* pièce maîtresse de la Constitution intérimaire et qui le demeure sous la Constitution définitive[311].

Expression d'une rupture radicale avec le passé et symbole de la réintégration de l'Afrique du Sud dans la communauté des États respectant les droits de l'homme, le droit international possède également une place originale dans la hiérarchie des normes juridiques. Le chapitre 14 de la Constitution définitive[312] intitulé *"dispositions générales"* en fixe le nouveau statut et les juridictions ont désormais l'obligation de s'y référer dans l'interprétation des dispositions de la *Déclaration des Droits Fondamentaux.*

La communauté internationale a joué un rôle particulier d'encouragement dans la transition : rarement des élections auront fait l'objet de tant de soutien et de commentaires. Les changements intervenus sur le territoire sud-africain ne justifiaient évidemment plus les mesures de rétorsion qui ont été levées et les relations économiques et diplomatiques restaurées avec de nombreux États. Cette période a notamment marqué un tournant historique dans la relation entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne.

---

[309] *Constitution of the Republic of South Africa Act 200 de* 1993, paru à la Gazette du Gouvernement 15466 le 28 janvier 1994. Entrée en vigueur le 27 avril 1993.

[310] Le texte de la Constitution définitive fut largement approuvé par les élus le 8 mai 1996. La Constitution promulguée le 10 décembre 1996 entra en vigueur en mars 1997.

[311] Chapitre 2 de la Constitution de 1996

[312] Le terme "Constitution" fait référence au texte de la Constitution de 1996 tout comme le terme "Constitution définitive". Cependant celui-ci est utilisé par opposition à la Constitution intérimaire, lorsqu'une comparaison est effectuée entre les deux textes. Dans les autres cas, référence sera seulement faite à la Constitution de 1996.

SECTION I. LES DIFFÉRENTES PHASES DU PROCESSUS CONSTITUTIONNEL.

La situation politique et économique sud-africaine au début des années 90 a obligé les dirigeants du *Parti National* à engager des négociations avec les mouvements d'opposition les plus importants au régime d'apartheid[313]. Cet accord a débouché sur une transition démocratique en deux étapes. La première qui s'étend jusqu'aux élections d'avril 1994 correspond à la rédaction de la Constitution intérimaire par un ensemble de 26 formations politiques ne détenant pas de mandat véritable. Entrée en vigueur le 27 avril 1994, cette constitution établit un gouvernement d'unité nationale et définit les modalités d'élaboration de la Constitution définitive. Cette première étape visait à stabiliser les tensions sur le territoire en créant les conditions nécessaires au développement de négociations sur l'avenir politique du pays. La seconde étape du processus de négociations constitutionnelles était destinée à jeter les bases d'une nouvelle société autour de valeurs communes et acceptées par les partenaires. La rédaction de la Constitution de 1996 par l'Assemblée Constituante a constitué l'événement essentiel de cette deuxième étape du processus constitutionnel sud-africain. Entrée en vigueur le 4 février 1997, la Constitution met définitivement fin à plus de trente années de dictature du régime d'apartheid.

§I- LE PROCESSUS D'ÉLABORATION DE LA CONSTITUTION.

Afin d'éviter que le pays ne sombre dans la guerre civile dont le spectre a couvert toute la période préélectorale, la négociation fut utilisée comme instrument de régulation des relations politiques. Elle permit de mettre au point une série de principes directeurs de gouvernement. Ces principes assimilables à une sorte de nouveau contrat social capable de gouverner la vie politique sud-africaine ont permis d'instaurer un climat de liberté politique propices aux élections d'avril 1994. L'objectif central des négociations qui ont eu lieu entre 1990 et 1994 visait ainsi à réunir autour d'une même table les principaux protagonistes à savoir les dirigeants d'un gouvernement –légalement au pouvoir, mais illégitime aux yeux de la majorité de la population- et l'*ANC* –groupement interdit par le passé mais disposant de la légitimité du nombre-.

---

[313] Principalement l'alliance tripartite *ANC/ Cosatu /Parti communiste* (*SACP*) L'évocation de l'ANC en tant que formation politique au cours des négociations de 1990-1994 recouvre en réalité l'alliance ANC/Cosatu/SACP. Au cours des années 90, l'*ANC* proposa un programme politique plus libéral que celui autrefois prôné par ses dirigeants au moment de la lutte contre le régime d'apartheid, mais il parvint tout de même à conserver le soutien du *Parti Communiste* et à rallier à sa cause la plus grande centrale syndicale du pays, le *Cosatu.*

A- UNE TRANSITION POLITIQUE PACIFIÉE PAR LA NÉGOCIATION.

Dès 1990, les dirigeants du *Parti National* ont entrepris de négocier avec les partis et organisations d'opposition au régime d'apartheid au sein tout d'abord d'une *Conférence pour une Afrique du Sud Démocratique*[314], puis d'un *Forum de Négociations Multi-partis.* Le 2 juillet 1993, un accord a été signé à Kempton Park fixant l'organisation des premières élections multiraciales au 27 avril 1994. Des organes indépendants des formations politiques et du gouvernement, spécialisés dans l'encadrement électoral, ont participé à leur préparation.

L'ensemble du dispositif préélectoral mis en place en Afrique du Sud préfigure un des éléments clés de la transition démocratique de l'État : la promotion de la paix et de la sécurité sur le territoire a nécessité la participation de l'ensemble des composants de la population sud-africaine et l'instauration d'organes indépendants chargés d'assurer cette transition. En outre, l'historique de cette période illustre comment l'action de la communauté internationale qui s'est présentée comme une mesure de diplomatie préventive et d'accompagnement des efforts a incontestablement contribué à la résolution de la crise sud-africaine.

I. LA STABILISATION DES TENSIONS SUR LE TERRITOIRE.

a) Les négociations constitutionnelles de 1990-1993.

L'année 1990 a constitué une année charnière, symbolisée par la nomination au mois de février de F.W. de Klerk à la tête du gouvernement. Le Président nouvellement installé annonçait au Parlement sud-africain la poursuite des réformes institutionnelles entreprises par l'ancien Président P.W. Botha[315]. Les principales lois du régime d'apartheid étaient abolies[316] et les partis et organisations politiques interdits depuis plus de trente ans

[314] Souvent désignée par son acronyme CODESA. Cette première conférence est également parfois baptisée CODESA I par opposition aux " négociations multi-partis baptisée CODESA II ".

[315] Dès la fin des années 80, le Président P.W. Botha avait entrepris d'atténuer progressivement le système d'apartheid. En 1986, les lois relatives au *Pass* et celle interdisant les mariages mixtes furent abolies. En 1989, le Président Botha accepta de rencontrer personnellement N. Mandela. A partir de 1990, il se déclara prêt à entrer en négociation avec *l'ANC* qui avait déjà exposé dans une déclaration faite en octobre 1989, à Harare, lors d'une conférence organisée par l'Organisation de l'Unité Africaine, son programme d'action en vue de négocier la transition avec le *Parti National.* Dans cette déclaration, *l'ANC* demandait la mise en place d'une Assemblée Constituante, chargée de rédiger la nouvelle Constitution sud-africaine mentionnant de façon expresse le respect de la démocratie, des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ainsi que la mise en place d'un mécanisme de résolution des conflits en Afrique du Sud.

[316] La fin de la discrimination raciale dans les hôpitaux fut proclamée le 16 mai 1990. Le 19 juin 1990, la discrimination dans les lieux publics prit fin. Les lois relatives à la propriété foncière furent abolies le 5 juin 1991. La loi sur la classification de la population en fonction des races et la loi sur les résidences séparées furent abrogées le 17 juin 1991, en vertu des *Amendment of Racially-based Land measures Act 108* de 1991, *Population Registration Repeal Act 114* de 1991.

légalisés[317]. Le 14 septembre 1991, un *Accord National de Paix* a été signé entre le Gouvernement du *Parti National*, l'*ANC* et *l'Inkhata*- Une *Commission pour la Prévention de la Violence Publique et de l'Intimidation* était également constituée[318].

(La CODESA)- Les négociations en Afrique du Sud ont véritablement commencé véritablement le 21 décembre 1991 par l'ouverture d'une "*Conférence pour une Afrique du Sud démocratique*" dont l'objectif principal visait à réunir le plus grand nombre de partis et organisations politiques autour d'une même table[319]. Le premier cycle de négociations se solda par un échec qui a conduit à la suspension des négociations[320]. Prenant toutefois conscience de l'irréversibilité du processus enclenché, le gouvernement décidait de recourir au référendum. Le 17 mars 1992, les communautés blanches, métisses et indiennes ont approuvé le principe du partage du pouvoir avec la majorité noire[321]. Les résultats sans contestation possible de ce vote ont renforcé l'autorité du gouvernement et ont définitivement permis de tourner la page à plus de trente années de dictature du régime d'apartheid. Symbole d'un changement considérable en Afrique du Sud, ce référendum a enfin permis aux membres de la communauté internationale de reprendre le dialogue avec le gouvernement de Prétoria. C'était la première fois que cela se produisait depuis 1973[322].

A partir du 15 mai 1992, une deuxième conférence était organisée sur la base d'une *Déclaration d'Intention* signée entre les partis politiques, y compris les partis qui jusqu'alors refusaient de participer aux négociations. Les dirigeants du *Parti National* sont parvenus à faire accepter le principe d'une transition de cinq ans au cours de laquelle les structures politiques et institutionnelles de l'État seraient mises en place. De son côté, l'*ANC* est parvenue à imposer le principe d'une Constitution de transition qui entrerait en vigueur au

---

[317] En vertu de l'*Internal Security and Intimidation Amendment Act 138* de 1991, l'état d'urgence fut levé sur le territoire. Le 11 février 1991, Nelson Mandela et nombreux autres prisonniers politiques furent relâchés. L'ANC décida de suspendre sa lutte armée entreprise depuis 1961.

[318] En vertu du *Prevention for the Public Violence and the Intimidation Act* 189 de 1991, une commission présidée par le Juge Richard Goldstone fut chargée d'enquêter sur les nombreux actes de violence qui eurent lieu à cette époque. La police, les forces de sécurité et les organisations d'opposition furent notamment soupçonnées de recourir à la violence et aux armes comme moyen d'intimidation politique. Voir à ce sujet, Hugh Corder, " Towards a South African Constitution ", *The Modern Law Review*, 1994, p.404

[319] Elle a réuni dix-neuf partis et organisations politiques, y compris ceux représentés au Parlement tricaméral, les partis d'opposition et les gouvernements des anciens *Homelands* indépendants. La participation des populations des TVBC aux futures élections démocratiques constitua d'ailleurs une des principales missions de la CODESA. Les deux partis les plus importants furent évidemment le *Parti National* et l'*ANC*. l'*Inkhata Freedom Party* joua également un rôle essentiel dans ces négociations.

[320] Au sein de la communauté blanche, le Parti Conservateur s'opposait aux tendances libérales du *Parti National* et les réformes entreprises par le gouvernement ont été remises en question par ce parti qui revendiquait le retour à une politique plus autoritaire. *L'ANC* devait également composer avec ses propres organisations de jeunesse, telles que le Parti Communiste ou le PAC (*Pan Africain Congress*), les alliances ayant connu des divergences politiques et idéologiques.

[321] Approbation à 68,7% des suffrages exprimées, participation électorale de 85%.

[322] Date qui correspond à la résolution de l'Assemblée Générale rejetant les pouvoirs de la délégation sud-africaine à ses travaux et réunions.

lendemain d'élections démocratiques incluant pour la première fois la participation au scrutin de la majorité africaine.

L'épisode du massacre de Boipatong le 17 juin 1992[323], ainsi que les divergences sur la future assemblée chargée de la rédaction de la constitution ont momentanément remis en question les négociations[324]. Toutefois, le spectre de la guerre civile, la pression internationale et les changements politiques irréversiblement engagés imposaient aux négociateurs la poursuite des réformes. D'autant que la levée des sanctions internationales était inexorablement conditionnée à l'abandon progressif des pouvoirs au profit d'organes indépendants et composés de représentants de l'ensemble des formations en présence dans les négociations.

Un *"Forum de négociations multi-partis"* réunissant 26 partis et organisations politiques a été constitué le 5 mars 1993[325]. Les négociateurs sont parvenus à un accord sur la composition et le mode d'élection de l'assemblée chargée de la rédaction de la constitution, ainsi que sur le contenu de certains principes constitutionnels devant s'imposer aux Constituants. Le 2 juillet 1993, un accord a été signé à Kempton Park fixant l'organisation des premières élections multiraciales au 27 avril 1994. Les négociateurs ont également décidé que des organes indépendants du gouvernement prendraient la direction de l'État et seraient chargés d'assurer le bon déroulement des élections.

b) Un dispositif indépendant chargé de préparer les élections générales de 1994.

Un *Conseil Exécutif de Transition –Transitional Executive Council* ou TEC- composé de représentants de tous les partis politiques présents au *"Forum de négociations multi-partis"* est entré en fonction le 7 décembre 1993[326]. Malgré une légitimité relative, le TEC a été investi de pouvoirs comparables à ceux d'un gouvernement[327]. Avec l'ensemble des structures législatives toujours en place, il a pris la direction du pays jusqu'aux élections

---

[323] Le 23 juin 1992, *l'ANC* annonçait son retrait des négociations en signe de protestation contre ce nouvel événement tragique. Ce jour là deux cent habitants (essentiellement d'origine zoulou) de la résidence pour travailleurs *(hostel)* de KwaMadala dans la province du Transvaal du Sud attaquèrent des baraquements dans lesquels logeaient des sympathisants de l'ANC.Les partisans de *l'Inkhata* soutenus par l'armée furent soupçonnés d'avoir orchestré cette attaque!

[324] Le COSAG, (*Concerned South African Group)* alliance entre *l'Inkhata*, le Parti Conservateur et certains dirigeants des Homelands tentera régulièrement de s'opposer aux négociations entre *l'ANC* et le gouvernement. Par la suite, le COSAG est devenu la *Freedom Alliance*, rassemblant également les mouvements d'extrême droite Afrikaners. Il s'opposera au principe d'une Constitution intérimaire négociée lors du Forum de Négociations Multi-partis et revendiquera un fédéralisme provincial, l'accroissement des pouvoirs octroyés aux Provinces et la reconnaissance du droit à l'autodétermination des différentes communautés sud-africaines.

[325] Les chefs des anciens Bantoustans et l'extrême droite y participèrent.

[326] En vertu d'une loi le *Transitional Executif Council Act* adoptée par le Parlement le 23 septembre 1993.

[327] Il avait notamment compétence pour gérer certains domaines sensibles, tels que la défense, les affaires étrangères, la police, les finances et l'administration décentralisée.

démocratiques d'avril 1994 et a été chargé à ce titre d'abroger les dernières lois d'apartheid en vigueur -dont dix portant sur des questions de sécurité nationale-[328].

(La réintégration des Homelands dans le territoire sud-africain)- Symbole d'une rupture radicale avec le passé, la réintégration des *Homelands* indépendants dans le territoire sud-africain a constitué une des missions essentielles du Conseil de transition[329]. Les quatre lois qui avaient conféré l'indépendance aux États TVBC furent abrogées en 1993 par le *Restoration and Extension of South Africa Citizenship Act* n° 196. Le TEC a également et largement utilisé les pouvoirs qui lui étaient dévolus pour assurer le retrait par la force de l'indépendance au Bophutatswana et au Ciskei, dont les gouvernements contestaient le compromis atteint entre le gouvernement du *Parti National* et l'*ANC* revenant à leur retirer tous pouvoirs[330]. Afin de couper court à toute autre revendication d'autonomie ou indépendance, le *TEC* a été chargé d'assurer la participation des gouvernements des TVBC au processus de négociations. Ces populations ont rapidement récupéré leur nationalité et citoyenneté sud-africaine[331].

La réintégration des Homelands indépendants sur le territoire national imposait une nouvelle délimitation des frontières provinciales[332]. Neuf nouvelles Provinces ont été créées afin de rompre avec les démarcations opérées sous le régime d'apartheid : le *KwaZulu-Natal*, le *Gauteng*, le *Northern Cape*, l'*Eastern Cape*, le *Western Cape*, le *Mpumalanga*, la *Northern Province*, la *North-West Province* et le *Free State*[333].

---

[328] Notamment le *Public Safety Act* de 1953, le *Publication Act* de 1974 et l'*Internal Security Act* de 1984.

[329] Le Transkei et le Ciskei ont été réincorporés dans la Province de *l'Eastern Cape* ; le Kwazulu dans celle du *Kwazulu-Natal* ; le Venda, le Gazankulu et le Lebowa dans la *Northern Province* et quatre blocs du Bophutatswana dans la *North West Province*.

[330] Le 7 mars 1994, Lucas Mangope à l'époque Président du Bophutatswana et aujourd'hui député à l'Assemblée nationale, déclara que son «État» ne prendrait pas part aux élections d'avril 1994. Il s'opposait aux principes définis dans la Constitution intérimaire qui prévoyait la réintégration des TVBC au sein du territoire sud-africain. Il fut destitué le 10 mai 1994. Le 14 avril, le Transkei retirait son drapeau en signe de sa réincorporation en Afrique du Sud. Voir à ce sujet : Van Wyk, Dugard, De Villiers et Davis, *Rights and Constitutionalism, the New South Africa Legal Order, p.*147, Juta 1994.

[331] Le *Restoration of South African Citizenship Act* n° 73 de 1986 avait déjà partiellement restauré la citoyenneté sud-africaine à une partie de cette population. Il fut complété par la loi n°202 de 1993 confirmant le droit de vote pour tous les citoyens sud-africains, y compris ceux des Bantoustans. La Constitution de 1993 –article 230(1) combiné aux dispositions de l'appendice 7- restaura définitivement la citoyenneté sud-africaine à l'ensemble des communautés demeurant sur le territoire national. Elle sera ensuite confirmée par les dispositions du chapitre Ier de la Constitution de 1996 qui prévoit à son article 3 *une unique* citoyenneté sud-africaine.

[332] A cet effet, une *Commission de Délimitation Territoriale* fut constituée. Associée à la *Commission Électorale Indépendante*, elle tenta de concilier les considérations socio-économiques à la nécessité de maintenir l'intégrité du territoire. La viabilité économique, le potentiel de développement, les considérations démographiques, socioculturelles et les revendications de chaque groupe ethnique furent tous pris en considération pour la délimitation des provinces.

[333] Les dispositions de l'article 124 de la Constitution intérimaire reprises par celles de l'article 101 de la Constitution de 1996 prévoyaient une procédure de résolution des conflits quant à la délimitation des provinces. Le nom des provinces pouvait être changé par le Président en accord avec les gouvernements provinciaux. Le recours au référendum était prévu et l'alinéa (15) autorisait également le Parlement à amender la Constitution. Les frontières et la dénomination des provinces sont devenues définitives à partir de l'avènement de la Constitution de 1996. Entre-temps, le PWV (*Pretoria-Witwatersrand-Vereeninging)* est devenu le *Gauteng* (région de l'or), le *Transvaal* a également disparu pour devenir à l'est le *Mpumalanga* (région du soleil levant) en vertu d'une loi n°2 de 1994 venant amender la Constitution avant même son entrée en vigueur.

(La campagne d'éducation civique)- Le *TEC* a été chargé de coordonner la campagne d'éducation civique et de diffuser les informations nécessaires au bon déroulement du scrutin d'avril 1994 auprès de 18 millions de personnes qui n'avaient jamais voté auparavant. Une *Commission Électorale Indépendante* composée de 11 membres sud-africains et de cinq experts internationaux a plus spécifiquement été chargée d'assurer le bon déroulement de la campagne électorale[334]. Elle a été assistée par une *Commission Indépendante pour les Médias* et par *l'Autorité Indépendante pour l'Audiovisuel* dont la mission consistait à protéger le pluralisme politique des médias au long de cette campagne. Le dispositif a été coiffé d'une *Cour Électorale Spéciale* composée de cinq magistrats et chargée de régler tout contentieux électoral.

L'existence de ces autorités indépendantes du gouvernement et représentative de l'ensemble des communautés sud-africaines a permis à la communauté internationale de renouer le dialogue politique et les contacts diplomatiques; c'était la première fois que cela se produisait depuis 1973. Les Nations Unies sont également intervenues pour apporter leur aide aux tentatives de résolution des conflits sur le territoire.

II. L'ASSISTANCE INTERNATIONALE AU PROCESSUS DE TRANSITION.

Les changements intervenus dès 1990 sur le territoire sud-africain ont aussi tôt entraîné une réaction internationale positive, notamment en Europe. Toutefois, l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité avaient conditionné la levée des sanctions économiques à l'aboutissement des négociations sur un partage réel des pouvoirs avec la majorité noire[335]. Avant l'entrée en fonction du TEC, la communauté internationale concentra donc son attention sur le processus de négociations en intervenant en tant que médiateur entre les différentes formations en présence[336]. Ensuite, elle concentra son attention sur le dispositif de paix mis en œuvre sur le territoire sud-africain et intervînt en tant que médiateur entre les différentes formations en présence à Kempton Park.

---

[334] La *Commission Électorale Indépendante* bénéficia d'un budget de 4 milliards de rands pour organiser les élections de 1994.

[335] Sur cette question, voir le document préparé par le centre des Nations Unies contre l'Apartheid, *United nations and Apartheid, a Chronology* p.17,
Internet : http://www.anc.org.za/un/un.chron.html

[336] Dans un premier temps, le gouvernement de Prétoria se montra plutôt réticent à ce que les Nations Unies interviennent directement dans le processus de négociations et préféra notamment confier la médiation à la Commission Golstone, voir note 10.

a) Les Nations Unies et le processus de transition démocratique.

(Les Nations Unies, médiateurs dans les conflits sud-africains)- Lors d'une assemblée extraordinaire en décembre 1989 sur l'apartheid et ses conséquences structurelles en Afrique australe, l'Assemblée Générale a confirmé qu'il convenait de maintenir "*la pression exercée par la communauté internationale contre le système d'apartheid jusqu'à ce qu'il disparaisse et jusqu'à ce que l'Afrique du Sud devienne un pays uni, démocratique et non racial dans lequel règnent la justice et la sécurité pour tous les citoyens*". Elle a notamment demandé aux États membres "*d'user de mesures concentrées et efficaces, y compris le strict respect par tous les États de l'embargo obligatoire sur les armes, en vue de faire pression pour assurer l'abolition rapide de l'apartheid*"[337].

Le *Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés* a quant à lui exigé que le gouvernement de Prétoria précise les conditions du retour des exilés politiques sur le territoire sud-africain et se prononce sur l'octroi éventuel d'une amnistie pour les crimes liés aux politiques d'apartheid[338]. Cette intervention a abouti le 16 août 1991 sur la signature d'un accord entre le gouvernement et l'*ANC* prévoyant la mise en place d'une représentation du Haut Commissariat en Afrique du Sud, ainsi que sur l'étude d'un mécanisme d'amnistie permettant le rapatriement de près de 40000 exilés politiques assurés dès lors de ne pas faire l'objet de poursuites judiciaires. Cet accord a eu des conséquences majeures sur le processus de transition démocratique qui s'est ensuivi, puisque l'amnistie constitue aujourd'hui un des éléments fondamentaux de la transition sud-africaine[339].

(La Mission d'observation des Nations Unies en Afrique du Sud)- Le 17 août 1992, le Conseil de Sécurité a autorisé le Secrétaire Général à envoyer sur le terrain une *Mission d'Observation des Nations Unies en Afrique du Sud* -la MONUAS-[340]. Cette mission a été officiellement établie le 9 septembre 1992 sur le modèle de l'UNTAG (Groupe des Nations Unies d'Assistance à la Transition) qui avait joué un rôle majeur dans la surveillance des

---

[337] v. *Résolution n° S-16/1* du 14 décembre 1989. Elle demanda également et régulièrement au gouvernement sud-africain de mieux définir les modalités des négociations relatives notamment à l'adoption d'une nouvelle constitution. Dans une déclaration du 13 décembre 1990, l'Assemblée Générale conclut que les autorités sud-africaines n'avaient pas suffisamment œuvré en faveur de ce processus de démocratisation et appela au maintien des sanctions économiques. Cette décision fut réaffirmée dans une *Résolution n° 74/116A dû 18 décembre 1992* et confirmée par le Conseil de Sécurité dans une *Résolution n°765 du 16 juillet 1992*, adoptée à l'unanimité et condamnant l'épisode du *township* de Boipatong.

[338] L'ANC bénéficiant d'un statut d'observateur aux Nations Unies accepta de rapporter régulièrement à l'Assemblée Générale sur les négociations.

[339] V. infra.

[340] Résolution du Conseil de Sécurité 772 du 17 août 1992. Cette résolution fut fondée sur les articles 43 et 24 de la Charte qui autorisent l'Assemblée Générale et le Conseil de Sécurité à intervenir dans un pays pour tenter d'y maintenir la paix. Cependant, ces interventions nécessitent l'accord de l'État sur le territoire duquel la mission intervient, un accord fut donc signé avec le gouvernement sud-africain dès le 14 septembre 1991.

élections namibiennes de 1989[341]. Composée de 50 délégués provenant de plus de 39 États membres, la Mission d'Observation sud-africaine a été chargée d'établir un rapport sur les violences répétées[342], d'assister la *Commission pour la prévention de la violence publique* et le Secrétariat établi selon les dispositions de l'Accord National de Paix signé en septembre 1991[343].

Le compromis atteint au cours des négociations de Kempton Park en 1993 a permis le relâchement définitif de la pression internationale et laissé place à une volonté générale de soutien actif de la transition vers un État démocratique et multiracial[344]. L'attribution conjointe du Prix Nobel de la Paix à Nelson Mandela et au Président De Klerk le 15 octobre 1993 a symbolisé cet accompagnement[345]. Le 8 octobre 1993, l'Assemblée Générale des Nations Unies a adopté une résolution recommandant la levée des sanctions financières ainsi que celles en vigueur dans le domaine des investissements[346]. Elle a également recommandé le retrait de l'embargo pétrolier une fois l'entrée en fonction du *Conseil Exécutif de Transition*[347]. Les principaux partenaires sud-africains[348] ont enfin pu justifier politiquement et légalement la reprise des relations qui avait eu lieu pour la plupart dès 1991[349].

(L'assistance internationale à la préparation et au contrôle du scrutin d'avril 1994)- En décembre 1993, le *Conseil Exécutif de Transition* a demandé à la *Mission d'Observation des Nations Unies en Afrique du Sud* d'assister les autorités indépendantes dans l'organisation et le suivi de la campagne électorale, ainsi que dans le contrôle des élections d'avril 1994. En conséquence, le Conseil de Sécurité a adopté le 14 janvier 1994 une résolution élargissant son mandat. Le nombre de ses membres est passé de 50 à 1800

---

[341] J.Dugard, *International Human Rights*, in David Van Wyk, John Dugard, Bertus de Villiers and Dennis Davis, *Rights and Constitutionalism: the New South Africa Legal Order*, p.310., Juta 1994.

[342] Notamment sur les violences au Kwazulu-Natal, les démonstrations qui eurent lieu à cette époque en masse sur tout le territoire et à la conduite jugée parfois inacceptable de certains partis politiques.

[343] Ces institutions connurent un succès mitigé. L'épisode de Boipatong, l'assassinat de Chris Hani et l'attaque perpétrée contre le *World Trade Centre* à Johannesburg ont réellement compromis le processus de paix à cette époque.

[344] Le 13 décembre 1991, l'Assemblée Générale adopta sept résolutions -dont trois à l'unanimité- mentionnant pour la première fois la possibilité de restaurer les relations diplomatiques, scientifiques, culturelles et universitaires avec le gouvernement sud-africain. Les sanctions économiques furent cependant maintenues.
Voir à ce sujet, l'article de Deon Geldenhuyp, *South Africa, Today and Tommorow*, South Africa International, avril 1993, p.147.

[345] Communiqué à la presse du Secrétaire Général des Nations Unies, SG/SM/5129 du 15 octobre 1993.

[346] Résolution 48/1 du 8 octobre 1993.

[347] L'Assemblée Générale renouvela cette résolution le 9 décembre 1993 : n°48/PV/72, ainsi que le 20 décembre 1993 : résolution n°48/159C.

[348] En 1991, les États-Unis avaient déjà voté la levée des sanctions adoptées sous l'empire du *Comprehensive Anti-Apartheid Act* de 1986. Le 18 novembre 1993, le Sénat américain décida d'abroger les sanctions sur les investissements et le pétrole. La levée de l'embargo sur les armes eut lieu le 26 mai 1994, conformément à la décision du Conseil de Sécurité exigeant son maintien jusqu'à la tenue des élections démocratiques.

[349] Contrairement aux recommandations effectuées par le Comité des Nations Unies contre l'Apartheid.

membres à la veille des élections[350]. La mission d'observation a également été chargée de coordonner les unités d'observations déployées sur le territoire par l'Organisation de l'Unité Africaine, le Commonwealth et la Communauté européenne[351]. Ainsi, les observateurs sud-africains ont été épaulés par plus de 4000 observateurs internationaux travaillant tous avec l'aval de la *Commission Électorale Indépendante*.[352]. Étant donné sa position en tant que partenaire principal de l'Afrique du Sud, l'assistance apportée par la Communauté européenne au cours de cette période préélectorale mérite une attention particulière.

b) La Communauté européenne et le processus de transition.

(La question du retrait anticipé des sanctions)- Au mois d'avril 1990, le Conseil des ministres des affaires étrangères européens décidait d'envoyer une mission sur le territoire sud-africain, chargée de rapporter sur les réformes entreprises[353]. Sur la base de ce rapport, le Conseil européen réuni au mois de juin s'est engagé à soutenir le programme de réforme du *Parti National* et se prononça en faveur de la levée progressive des sanctions européennes[354].

Le 15 avril 1991, le Conseil européen votait en faveur de la reprise des relations culturelles et scientifiques avec le gouvernement sud-africain, ainsi que le renforcement des mesures adoptées en faveur des victimes d'apartheid. La levée de l'embargo pétrolier était à l'ordre du jour, ainsi que l'arrêt des restrictions pesant sur les investissements. Toutefois, certains États membres, tel que le Danemark, se sont opposés à la levée des sanctions communautaires adoptées en 1986 sur le commerce des pièces d'or, du fer et de l'acier, en conformité avec la position internationale du maintien de la pression jusqu'à transfert des pouvoirs à la majorité sud-africaine. A l'instar des Nations Unies, la communauté européenne concentra donc son attention sur la médiation entre les différentes formations en présence aux négociations.

---

[350] Marc Aicardi de Saint-Paul, *Les Nations Unies et l'Afrique du Sud*, in Afrique Contemporaine, p. 225, numéro spécial 4ème trimestre 1996.

[351] Dans une résolution n° 772 du 17 août 1992, le Conseil de Sécurité demanda à ces organisations d'apporter leur soutien aux élections sud-africaines. En conséquence, l'Organisation de l'Unité Africaine dépêcha 200 observateurs. Le Commonwealth décida également d'envoyer sa propre mission d'observation en Afrique du Sud (le COMSA), composée de plus d'une centaine d'observateurs dont des juristes spécialisés en droit constitutionnel et en droit comparé, en provenance notamment de la Malaisie, du Canada et de l'Australie. En outre, plus de 100 associations et organisations non-gouvernementales reçurent également l'aval de la *Commission Électorale Indépendante* pour surveiller les élections.

[352] A ce titre, le gouvernement sud-africain avait déjà voté le 13 mai 1993 une loi garantissant l'immunité diplomatique et certains privilèges aux observateurs en provenance des Nations Unies, du Commonwealth, de l'Organisation de l'Unité Africaine et de la Communauté européenne in *United nations and Apartheid, a Chronology* préc., Internet : http://www.anc.org.za/un/un.chron.html, p.23.

[353] Bulletin de la Coopération Politique Européenne, n°90/129 - avril 90.

[354] Bulletins de la Coopération Politique Européenne n°90/051 et n°90/073 du 5/02/90, n°90/269 du 9/06/90.

(La Mission d'Observation de la Communauté européenne en Afrique du Sud)- Donnant suite à la résolution 772 du Conseil de Sécurité, le Conseil européen réuni à Lisbonne au mois d'août 1992 a envoyé sa propre *Mission d'Observation de la Communauté européenne en Afrique du Sud* -l'ECOMSA- sur le territoire sud-africain[355]. A partir du mois d'octobre 1992, quinze observateurs européens placés sous l'égide des Nations Unies ont été chargés d'apporter leur soutien aux institutions indépendantes nouvellement mis en place en Afrique du Sud. Composée d'officiers de police et de juristes, la mission a notamment secondé la Commission Goldstone dans ses enquêtes sur le massacre de Boipatong. Grâce à ses relations particulières, la Grande-Bretagne, en charge de la présidence de la Communauté européenne dans la deuxième moitié de 1992, a régulièrement informé les autres ambassades européennes implantées sur le territoire de l'avancée des négociations.

(Le retrait des sanctions)- Une fois l'entrée en fonction du TEC, la Communauté européenne a décidé la levée des interdictions pesant sur la coopération militaire ainsi que la levée du gel des contrats officiels et accords bilatéraux dans le domaine de la sécurité[356]. L'abandon de ces sanctions a permis à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne de reprendre rapidement les contacts militaires avec l'Afrique du Sud. La France trouva également une justification officielle à la poursuite des ventes de matériels militaires.

L'entrée en fonction du TEC a autorisé la Communauté européenne à reprendre officiellement la collaboration politique et diplomatique interrompue depuis 1973[357]. Réunis en Conseil, les États membres de la Communauté européenne ont alors décidé l'adoption d'un programme commun[358]. L'*Office de coordination du Programme Spécial* dont l'unique mission consistait à gérer les fonds européens destinés aux victimes d'apartheid a été remplacé par une délégation officielle de la Communauté européenne[359].

Le 19 octobre 1993, le Conseil européen introduisait l'Afrique du Sud dans le domaine des actions communes à déployer dans le cadre de la *Politique Étrangère et de*

---

[355] Martin Holland, *European Union Common Foreign Policy, From EPC to CFSP Joint Action and South Africa*, p.63, St Martin's Press, 1994.

[356] La Communauté européenne avait voté dès 1991 le retrait des sanctions adoptées en 1985. La participation de représentants de la Communauté européenne en tant qu'observateurs aux réunions de la CODESA de 1992 eut également pour effet de lever la réserve formulée par le Danemark quant au retrait des sanctions communautaires de 1986. Voir à ce sujet, une déclaration du Conseil du 6 avril 1992.

[357] Date à laquelle, l'Assemblée Générale des Nations Unies avait refusé de reconnaître la représentativité du gouvernement de Prétoria.

[358] Déclaration du Conseil relatif au développement de la coopération future avec l'Afrique du Sud du 25 mai 1993 et déclaration du Conseil adoptée dans le cadre de la Coopération Politique Européenne le 8 juin 1993.

[359] Voir infra/

Sécurité Commune définie au titre V du Traité de Maastricht[360]. Le 6 décembre 1993, le Conseil décidait en conséquence que la transition vers un État démocratique et multiracial en Afrique du Sud serait soutenue grâce à "*a) un programme d'assistance à la préparation et au contrôle du scrutin d'avril 1994, et b) la mise en place d'un cadre de coopération destiné à consolider l'assistance économique et sociale de cette transition*"[361]. La deuxième série de mesures adoptées en faveur de l'Afrique du Sud fera l'objet d'un développement ultérieur. Toutefois, l'ensemble de cette décision illustre l'intérêt communément manifesté par les États membres de l'Union européenne au succès de la transition sud-africaine et les répercussions qu'il aura ensuite sur leurs relations économiques.

(Conclusion)- La communauté internationale a contribué de façon incontestable à la résolution de la crise sud-africaine[362]. Néanmoins, le mérite de ce succès revient en priorité aux négociateurs qui, au travers de la négociation, sont parvenus à pacifier la transition et à éloigner ainsi les risques de guerre civile. Ce processus de transition négocié a débouché sur les premières élections démocratiques d'avril 1994 marquant l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement démocratique chargé de prendre la direction du pays pendant cinq ans.

B- LA PÉRIODE INTÉRIMAIRE ET LA NORMALISATION DES RELATIONS POLITIQUES.

En permettant le transfert du pouvoir du groupe minoritaire au groupe majoritaire, les élections générales d'avril 1994 ont apporté la première pierre à l'édification de l'État de droit sud-africain. Près de 18 millions de personnes ont enfin été autorisées à voter. Le triomphe de *l'ANC,* le plus ancien parti politique à s'être opposé au régime d'apartheid, fut décrit comme une sorte de "libération" de la population. Cependant et toujours dans l'optique de concilier le nouveau régime au précédent, les négociateurs de Kempton Park avaient prévu la mise en place d'un *Gouvernement d'Unité Nationale* chargé de prendre la direction de l'État selon un processus de cohabitation. Ainsi et malgré sa très large victoire, l'ANC a été contrainte de composer avec les partis minoritaires les plus actifs. C'était à cette condition que le *Parti National* avait accepté d'abandonner ses politiques d'apartheid, acceptation nécessaire à la transition pacifique.

---

[360] Articles J à J11 du traité de Maastricht.

[361] Décision 93/678 Politique Etrangère et de Sécurité Commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3, Journal Officiel n° L 316 du 17 décembre 1993, P.45.

[362] Elle continua d'ailleurs après les élections d'avril 1994 puisque les nouveaux dirigeants sud-africains eurent ensuite recours à un groupe de médiation international pour tenter de résoudre les conflits qui continuaient de sévir dans la région du Kwazulu-Natal : le 5 mai 1994, une médiation internationale composée de représentants des États-Unis, de la Grande-Bretagne et d'Allemagne est envoyée pour tenter de régler les conflits dans cette région.

I. LES ÉLECTIONS DÉMOCRATIQUES DE 1994.

(La campagne électorale)- La campagne électorale ouverte le 14 mars 1994 a essentiellement été marquée par la confrontation des deux principaux partis politiques en présence, c'est à dire l'*ANC* et le *Parti National. L'ANC* a proposé un programme politique plus libéral que celui prôné par ses dirigeants au moment de la lutte anti-apartheid. Il est tout de même parvenu à obtenir le soutien du *Parti Communiste*[363] et à rallier à sa cause la plus grande centrale syndicale du pays, le *Cosatu.* De son côté, le *Parti National* a tenté de constituer une coalition avec les partis libéraux représentant l'électorat blanc, espérant ainsi co-diriger le pays avec l'*ANC*. Toutefois, le *Parti Démocratique* dirigé par Zack de Beer a refusé de s'allier au parti fondateur du régime d'apartheid auquel il s'était toujours opposé. Les groupes d'extrême droite qui avaient fédéré au sein du *Freedom Front* et le *Parti Inkhata* se sont inscrits au dernier moment sur les listes électorales, c'est à dire moins d'une semaine avant les élections d'avril, démontrant ainsi leur incapacité à faire échouer le compromis obtenu au cours des négociations précédentes. Un nombre important de nouveaux partis s'est ainsi ajouté aux côtés des anciennes formations politiques pour former une liste définitive de 21 partis dans la course aux élections.

(Des élections générales "libres et loyales")- En dehors de quelques incidents -parfois spectaculaires[364]- et des problèmes tenant essentiellement aux difficultés de recensement d'électeurs n'ayant jamais voté, les élections démocratiques des 26-27 avril 1994 ont été marquées par une très forte participation de la population, estimée à 87% du corps électoral, ainsi que par leur bon déroulement. Qualifiés "libres et loyales", *"free and fair"* pour reprendre les termes couramment utilisés, ces élections ont confirmé la victoire sans contestation possible de l'*ANC* qui l'emporta avec 62,6% des voix à l'échelon national ainsi que dans sept Provinces, lui assurant ainsi également une large majorité au Sénat[365]. Le 10 mai 1994, Nelson Mandela était intronisé Président de la République d'Afrique du Sud[366] ; accompagné de F.W. de Klerk et de Thabo Mbeki, ils ont tous trois pris la tête d'un *Gouvernement d'Unité Nationale* chargé de la direction de l'État jusqu'aux élections de 1999[367].

---

[363] Le *South African Communist Party ou SAPC.*
[364] Plusieurs incidents dans la région du Natal et un attentat à la bombe dans l'aéroport de Johannesburg le 27 avril 1994.
[365] Ces premières élections eurent pour objectif la désignation des députés de l'Assemblée Nationale ainsi que ceux des Assemblées provinciales chargées de nommer les membres du Sénat.
[366] Le Président élu à la majorité absolue au sein de l'Assemblée Nationale est le chef du gouvernement et le chef de l'État.
[367]Cette période de cinq ans correspond également à la législature du Parlement.

La cérémonie d'investiture du nouveau président s'est déroulée en la présence de 40 chefs d'États en provenance du monde entier. Dans un discours prononcé à l'occasion, le Secrétaire Général des Nations Unies de l'époque, M. Boutros Boutros-Ghali, a affirmé que la ténacité des négociateurs sud-africains avait déclenché "*...le respect et l'admiration de tous ceux qui se sont efforcés de chercher sans cesse une entente sur la question sud-africaine...*". Le pays "*... avait de nouveau gagné sa position de droit en Afrique, au sein des Nations Unies et dans l'ensemble de la communauté des Nations...*"[368]. Comme l'a constaté Georges Lory dans son ouvrage consacré à la nouvelle Afrique du Sud "*rarement la communauté internationale aura porté tant d'attention à une élection*"[369]. Les nouveaux dirigeants sud-africains ont encore eu recours à un groupe de médiation international pour tenter de résoudre les conflits qui continuaient de sévir dans la région du Kwazulu-Natal[370]

La conséquence la plus directe des élections sur le plan extérieur a été la levée des dernières sanctions imposées à l'Afrique du Sud. Le 25 mai 1994, le Conseil de Sécurité décidait le retrait de l'embargo obligatoire qui pesait sur les armes[371]. Le comité contre l'apartheid était dissout le 17 juin 1994, soit trente années après sa création. Le 23 juin 1994, l'Assemblée Générale des Nations Unies restaurait la délégation sud-africaine dans la plénitude de ses droits. La question de l'Apartheid a été retirée de son agenda ainsi que de celui du Conseil de Sécurité au cours du même mois.

Au plan interne, les élections démocratiques ont marqué l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement démocratique chargé pendant cinq ans de prendre la direction du pays.

II. UN GOUVERNEMENT TRANSITOIRE CHARGÉ DE LA RÉDACTION DE LA CONSTITUTION.

Au cours de la période transitoire, la tâche principale des institutions étatiques nouvellement composées a consisté en la rédaction de la Constitution de la République.

a) La rédaction de la Constitution définitive.

(Désignation du Parlement)- Les premières élections démocratiques d'avril 1994 ont eu pour objectif la désignation des députés de l'Assemblée Nationale ainsi que ceux des

[368] Propos recueillis par l'hebdomadaire locale, le Mail and Guardian du 13 mai 1994, p.10.
[369] Georges Lory, L'*Afrique du Sud,* p.86, Édition Khatala, 1998.
[370] Le 5 mai 1994, une médiation internationale composée de représentants des États-Unis, de la Grande-Bretagne et d'Allemagne est envoyée pour tenter de régler les conflits dans cette région.
[371] Résolution du Conseil de Sécurité 919 du 25 mai 1994.

Assemblées provinciales chargées de nommer les membres du Sénat[372]. L'élection des 400 députés à l'Assemblée Nationale s'est effectuée au suffrage universel direct et le système de la représentation proportionnelle a été utilisé afin de garantir le multipartisme. Le Sénat constitué de 90 membres (10 sénateurs par Provinces) a été nommé par les partis à chaque Assemblée provinciale de façon proportionnelle aux résultats électoraux. Au cours des négociations, l'*ANC* a renoncé au bulletin de vote unique : une liste nationale et une liste provinciale ont été utilisées pour les élections de 1994[373].

En vertu d'un mode de calcul complexe pour la répartition des sièges à pourvoir au sein de l'Assemblée Nationale, le système a permis d'empêcher qu'un parti politique majoritaire ne puisse modifier à sa guise les nouvelles règles démocratiques. L'*ANC* a dû composer avec les partis politiques ayant obtenu au moins 80 sièges à l'Assemblée Nationale, c'est à dire avec le *Parti National* qui a obtenu 20,5% des voix et avec l'*Inkhata* qui a créé la surprise en dépassant la barre des 10% des voix. Malgré sa très nette victoire aux élections, l'*ANC* ne détenait donc pas la majorité requise des 2/3 de l'Assemblée Constituante pour rédiger seul la Constitution définitive[374].

(Rédaction de la Constitution)- L'Assemblée Constituante composée de l'Assemblée Nationale et du Sénat réunis a eu pour mission d'élaborer en deux ans une constitution conforme aux principes constitutionnels définis par les négociateurs de Kempton Park. En effet, l'adoption de la Constitution nécessitait l'approbation des deux tiers des voix des membres de l'Assemblée Constituante et sa validation postérieure par la Cour Constitutionnelle.

Tout comme la Constitution intérimaire, la Constitution définitive a été conçue sur la base d'une très grande participation de la population. Cette caractéristique particulière de l'État de droit s'est remarquablement appliquée en Afrique du Sud. L'Assemblée Constituante a organisé de longues audiences publiques au cours desquelles elle a entendu un large éventail de personnalités politiques, de représentants de groupes privés, d'experts juridiques avant de rédiger la Constitution[375]. Le texte définitif reprend dans son ensemble les dispositifs de la Constitution intérimaire et a été voté sans grande difficulté le 8 mai

---

[372] Celui-ci fut remplacé par le Conseil National des Provinces dans les dispositions de la Constitution de 1996. Le choix effectué en faveur du bicaméralisme traduisit la volonté des négociateurs de respecter l'unité nationale tout en prenant en considération la place des Provinces dans leurs diversités.

[373] Une liste électorale commune fut ensuite établie, en vertu des dispositions de l'article 1(d) de la Constitution de 1996.

[374] Pour être adoptée la Constitution devait être acceptée par les deux-tiers des voix des membres de l'Assemblée Constituante puis être validée par la Cour Constitutionnelle. L'Assemblée Constituante composée de l'Assemblée Nationale et du Sénat réunis eut pour mission d'élaborer en deux ans une constitution conforme aux principes constitutionnels inclus dans le texte de la Constitution intérimaire et définis par les négociateurs de Kempton Park.

[375] En vertu des dispositions du chapitre 5 de la Constitution intérimaire.

1996 par la majorité des deux tiers des membres du Parlement[376]. La Constitution promulguée le 10 décembre 1996 est entrée en vigueur le 7 mars 1997 après avoir été validée par la Cour Constitutionnelle garante du respect des principes définis par les négociateurs de Kempton Park.

(La nature supra-constitutionnelle des principes fondamentaux de la République)- Une liste de 34 Principes constitutionnels, "Pacte Solennel" sur lequel les négociations se sont engagées, a ainsi constitué la plate-forme constitutionnelle des régimes transitoire et définitif[377]. Au cours des négociations de 1993-1994, l'*ANC* est parvenue à s'assurer que le nouveau régime constitutionnel constitue une rupture définitive avec le passé et ces principes directeurs une sorte de barrière visant à empêcher tout retour en arrière. De leur côté, les dirigeants du *Parti National* se sont assurés que le processus constitutionnel demeure fondé sur le compromis atteint au cours des négociations en tenant compte des intérêts de la minorité blanche. La rédaction des deux Constitutions –intérimaire et définitive- a par conséquent été guidée par un dispositif mariant les différentes positions des négociateurs.

La nature "supra-constitutionnelle" des principes constitutionnels a toutefois fait l'objet de controverses puisqu'il s'agissait d'un accord passé entre les parties aux négociations antérieures à 1994. Ce faisant, le processus de transition démocratique sud-africain a reposé sur des principes juridiques ne possédant aucune légitimité au moment où ils ont été adoptés et la Constitution définitive a elle-même été confrontée à cet ensemble de principes qui n'avaient reçu aucune consécration juridique. En d'autres termes, ces principes ont subordonné les compétences de l'Assemblée Constituante à la volonté des négociateurs de Kempton Park[378]. Cependant, comme l'a fait remarquer X. Philippe dans une étude consacrée à la Cour Constitutionnelle sud-africaine : "... *Il est (...) possible de considérer que les élections générales du 27 avril 1994 les ont implicitement ratifiés par la participation au scrutin devant conduire à la désignation des membres de l'Assemblée Nationale et (implicitement) de l'Assemblée Constituante*"[379].

---

[376] Articles 68(1) et 73(1), 73(2) de la Constitution intérimaire.

[377] Ils furent incorporés à l'article 71(1)(a) de la Constitution intérimaire et le Préambule de la Constitution définitive les reconnaît également comme fondements du régime constitutionnel de l'Afrique du Sud.

[378] Sur ces principes, voir B. de Villiers, *The Constitutional Principles : content and signification*, in *Birth of a Constitution*, p.34, Juta, 1994.

[379] Xavier Philippe, *la Cour Constitutionnelle sud-africaine et le règlement des conflits politiques*, Revue française de droit constitutionnel, 27, p.489, 1996.

b) Un gouvernement d'unité nationale.

Les élections de 1994 ont également permis la nomination d'un *Gouvernement d'Unité Nationale* chargé de la direction de l'État jusqu'aux élections de 1999, selon un processus de cohabitation[380]. L'existence d'un tel gouvernement de coopération illustre véritablement la notion de partage de pouvoir qui a dominé la vie politique sud-africaine tout au long de la période transitoire[381]. Le devoir principal du *Gouvernement d'Unité Nationale* a été de permettre la rédaction de la Constitution sud-africaine. Le devoir principal du gouvernement de cohabitation étant alors rempli, la scène politique sud-africaine s'est recomposée en vue de la préparation des élections de 1999.

Le gouvernement de cohabitation prévu par les dispositions de la Constitution intérimaire n'a d'ailleurs pas résisté aux tensions et divergences enregistrées entre les partis politiques. Le parti de F. De Klerk a décidé de quitter le gouvernement dès le 30 juin 1996 pour entrer dans une phase d'opposition. Cette décision a entraîné une scission au sein du *Parti National* et la création en septembre 1997 de *l'United Democratic Front*[382].

Au sein de l'*ANC* la priorité a consisté à assurer la relève de Nelson Mandela qui avait dès la fin de l'année 1996 laissé la gestion quotidienne des affaires du pays à son vice-président, Thabo Mbeki. La passation officielle des pouvoirs au sein de l'*ANC* a eu lieu en décembre 1997. Le succès de l'*ANC* en tant que parti politique représentant la majorité de la population sud-africaine a été confirmé lors des élections de 1999. Thabo Mbeki a succédé à la présidence le 17 juin 1999.

Le remaniement ministériel qui a eu lieu au cours de l'année 1996 a entraîné la fin du *Gouvernement d'Unité Nationale* au profit d'un gouvernement plus classiquement dirigé par le parti majoritaire au Parlement entourant le Président de la République. Il a permis à ce parti de mener à bien ses réformes et de diriger le pays. Cette évolution a été confirmée par les dispositions de la Constitution de 1996, notamment celles de l'article 83 qui illustrent l'abandon d'une structure exécutive coopérative, au profit d'un Président de la République qui prend seul la tête du gouvernement.

(Conclusion)- La période transitoire suivant les élections de 1994 a permis de verrouiller le processus de décision politique et à l'*ANC* de prendre seul la direction du pays. Toutefois, la notion de partage du pouvoir demeure ancrée dans le régime constitutionnel et institutionnel sud-africain et se retrouve dans toutes les sphères du gouvernement. Le

[380] Cette période de cinq ans correspondit également à la législature du Parlement.
[381] Articles 75 à 95 de la Constitution intérimaire.

S.C.D. RÉUNION

pouvoir est partagé au niveau national, provincial et local. Cette notion de partage a constitué le compromis fondamental auquel le processus de transition a abouti.

§ II. L'AFFIRMATION DE L'ÉTAT DE DROIT.

La Constitution de 1996, texte suprême de la République réaffirme la place de l'Afrique du Sud au sein des États qui protègent et respectent l'État de droit. Elle réserve une place prépondérante aux droits de l'homme, désormais constitutionnellement protégés au travers des dispositions d'une *Déclaration des Droits Fondamentaux. "Pierre angulaire de la démocratie en Afrique du Sud"*[383], cette déclaration constitue une véritable révolution en droit sud-africain et concrétise le passage d'une souveraineté parlementaire sans limite à une suprématie constitutionnelle à l'intérieur de laquelle les droits fondamentaux sont conférés à tous les citoyens sud-africains. Protégés, ces droits ne peuvent plus être bafoués quelle que soit la majorité au pouvoir.

L'indépendance de l'Autorité judiciaire est proclamée[384]. Elle a pour mission de garantir le respect et la promotion de ces droits fondamentaux. Au sommet se trouve la Cour Constitutionnelle qui constitue en soi une innovation. Elle est épaulée par des institutions indépendantes chargées de la diffusion des principes démocratiques à tous les niveaux de la société. Dès son entrée en fonction, la Cour Constitutionnelle a d'ailleurs confirmé son indépendance et sa capacité à s'insérer rapidement dans le paysage juridique sud-africain en refusant d'homologuer la Constitution de 1996 qu'elle a jugé contraire à certains principes directeurs érigés par les négociateurs de Kempton Park.

L'ensemble de ce dispositif qui permet une plus grande diffusion du contrôle du respect des droits de l'homme constitue la clé du succès de la transition en Afrique du Sud[385]. Il illustre la volonté des constituants de se prémunir contre les excès du passé.

A- LA PRIMAUTÉ DE LA RÈGLE DE DROIT.

Réaffirmés à travers les dispositions de l'annexe 4 de la Constitution de 1993 et reconnus comme fondements du régime constitutionnel de l'Afrique du Sud, les principes directeurs mis en œuvre au cours des négociations de 1993-1994 se sont imposés aux constituants de 1996. Ils reprennent les traits caractéristiques d'une constitution

---

[382] Cette décision du NP fut analysée comme une erreur de stratégie politique puisqu'il perdit son statut de leader de l'opposition.
[383] Selon les dispositions de l'article 7(1) de la Constitution de 1996.
[384] Principe V.
[385] La Cour Constitutionnelle possède néanmoins la compétence de dernier ressort.

démocratique moderne et s'opposent aux excès engendrés par la confusion des pouvoirs sous le régime d'apartheid. Les dispositions de l'article 1er de la Constitution définitive réaffirment que l'Afrique du Sud est un État unifié, souverain et démocratique[386], fondé sur la primauté de la Constitution, le respect de la règle de droit et l'affirmation des droits fondamentaux. Les dispositions du chapitre 8 établissent une nouvelle hiérarchie des juridictions et le contrôle de constitutionnalité permet de garantir et de protéger le principe de la séparation des pouvoirs et l'affirmation de l'État de droit[387].

I. LA SÉPARATION DES POUVOIRS ET LA PROCLAMATION DE L'INDÉPENDANCE DU POUVOIR JUDICIAIRE.

(La dépendance du pouvoir judiciaire sous les constitutions sud-africaines antérieures)- Le pouvoir judiciaire chargé du contrôle du respect de la règle de droit constitue l'un des maillons indispensables de la chaîne de la séparation des pouvoirs dans un État de droit. Or, les Constitutions sud-africaines antérieures à celle de 1993 étaient des documents flexibles, sans garantie juridictionnelle contre les actions arbitraires du Parlement et du gouvernement et garantissant peu ou pas la séparation des pouvoirs.

Le *Parti National* largement majoritaire dans le Parlement de l'époque est parvenu à imposer l'adoption des règles d'apartheid ; héritage de la souveraineté parlementaire, ces législations n'ont pas été contestées par les juridictions leur évitant ainsi de rentrer en conflit avec le Parlement[388]. En vertu de la règle du précédent judiciaire[389], l'interprétation des lois a essentiellement reposé sur la base des législations antérieures, sans considération ni pour les nouveaux cas d'espèce ni pour l'évolution du droit international[390]. Le pouvoir législatif dans son ensemble évitait ainsi d'entrer en conflit avec le pouvoir exécutif[391] aux mains desquels la Constitution de 1983 avait concentré les pouvoirs. Les "Actes de gouvernement" adoptés sans contrôle législatif ont renforcé davantage la dépendance du pouvoir judiciaire,

---

[386] Principes I, IV et VII.

[387] Chapitre 13 de la Constitution intérimaire et chapitre 8 de la Constitution de 1996, articles 165 à 180, énumèrent les différentes branches de l'autorité judiciaire, les dispositions de l'article 167 fixent notamment la composition et le rôle de la Cour Constitutionnelle ainsi que la répartition des pouvoirs entre la Cour Constitutionnelle et les autres juridictions. Une Commission du Service Judiciaire a également pour mission de conseil auprès du Parlement sur toute matière relevant du pouvoir judiciaire.

[388] Etienne Mureinik, *A bridge to where? Introducing the Interim Bill of Rights*, p.32, *South Africa Journal of Human Rights*, 1994.

[389] Sur ce point, voir l'article de Charles Cadoux, "L'Afrique du Sud" pp. 133-136, Coll. "Comment ils sont gouvernés ?", LGDJ, 1966.. Dans cet article, l'auteur cite l'arrêt *Harris v. Minister of Interior* 1952(2), SA-418 (AD) dans lequel la Cour a effectué un revirement de jurisprudence en déclarant inconstitutionnel le *Separate Representation of Voters Act de 1951* et qui fut ensuite contré par un Act n°35 de 1952.

[390] Sur ce point, voir infra : interprétation des législations nationales et le rôle du droit international.

[391] G. J. Alexander, *Role of National Courts in time of emergency*, P.32, *Human Rights Law Journal*, Volume 5, numéro 1, 1984.

d'autant que l'État a été gouverné pendant plusieurs décennies par le régime dérogatoire imposé lors de l'état d'urgence proclamé à l'époque unilatéralement par ce même pouvoir exécutif[392]. En d'autres termes, le régime juridique fondé sur la suprématie des actes parlementaires et soumis au pouvoir exécutif représentait l'instrument de mise en œuvre de la politique d'apartheid.

Afin d'empêcher tout retour en arrière et tenter de restaurer la confiance dans les autorités publiques -notamment les juges et les forces de police-, les constituants de 1993 ont décidé de confier au principe de séparation des pouvoirs un rôle pivot[393]. Ce principe est conforté par celui de la suprématie de la Constitution, protégé par un pouvoir judiciaire indépendant et impartial[394] au sommet duquel se trouve la Cour Constitutionnelle.

(Nouvelle hiérarchie des normes juridiques)- La suprématie normative de la Constitution rompt avec le système de Westminster autrefois en vigueur et constitue une véritable révolution en droit sud-africain[395]. Elle instaure la soumission de l'ensemble des actes juridiques à la Constitution et signifie que tout acte normatif -droit écrit, *Common law*, droit coutumier- doit lui être conforme[396]. Afin de garantir cette suprématie, les constituants ont fixé des procédures de révision constitutionnelle différentes selon les dispositions concernées[397]. Les dispositions relatives aux principes fondateurs du nouveau régime politique et juridique[398] bénéficient d'une protection renforcée puisqu'elles ne peuvent être modifiées qu'à une majorité des trois quarts de l'Assemblée Nationale et nécessitent l'approbation d'au moins six des neuf Provinces représentées au Conseil National des Provinces[399].

Les droits fondamentaux reconnus au chapitre 2 de la Constitution bénéficient aussi d'une protection renforcée puisque leur révision requiert la majorité des deux tiers de l'Assemblée Nationale et nécessite l'approbation d'au moins six Provinces[400].

---

[392] La Constitution sud-africaine de 1983 renforça encore plus les pouvoirs de l'exécutif en instaurant un régime autoritaire opérant une confusion des pouvoirs au profit du Président.

[393] Conformément au Principe constitutionnel n° VI.

[394] Le Principe Constitutionnel n° VII défini par les négociateurs de Kempton Park affirme cette indépendance et impartialité du pouvoir judiciaire.

[395] Principe IV qui impose une procédure spécifique de révision constitutionnelle.

[396] En vertu des dispositions des articles 2, 8(1) et 36(2) de la Constitution définitive qui reprennent les dispositions des articles 4, 7(2) et 33(2) de la Constitution intérimaire.

[397] Les dispositions générales de la Constitution peuvent être amendées par une majorité des 2/3 de l'Assemblée nationale. L'article 74 de la Constitution définitive dispose que tout projet de révision constitutionnel doit être déposé devant l'Assemblée Nationale dans un délai d'au moins 30 jours. Il doit également être publié à la Gazette du Gouvernement

[398] Notamment l'article 1er relatif au respect et à la promotion des droits fondamentaux et de la règle de droit, l'interdiction des discriminations raciales et selon le sexe, ainsi que le respect du multipartisme et des élections démocratiques.

[399] Article 74 (1) de la Constitution définitive .

[400] Lors de l'étude de la conformité de la Constitution aux Principes constitutionnels, la Cour Constitutionnelle avait invalidé l'article 74 du projet constitutionnel du 8 mai comme contraire au principe constitutionnel II qui exigeait que les droits fondamentaux soient établis de façon durable et nécessitait une protection renforcée. La Cour Constitutionnelle a

Le quorum exigé pour la révision des dispositions essentielles de la Constitution vise ainsi à prévenir qu'aucun parti majoritaire au Parlement ne puisse modifier à sa guise les dispositions fondamentales sur lesquelles repose le nouvel État de droit. Cette protection particulière illustre le passage d'une souveraineté parlementaire sans borne à la suprématie de la Constitution qui s'impose à tous les niveaux de gouvernement[401]. Le Parlement national est désormais l'unique détenteur du pouvoir législatif national[402], tandis que le Président est le chef de l'exécutif.

(Consécration d'un régime de type mixte)- Le nouveau régime politique s'inspire autant du système "parlementariste" que du système "présidentialiste". Le principe de la suprématie parlementaire n'est plus appliqué. Néanmoins, la nouvelle répartition n'opère pas non plus un partage des pouvoirs au profit du Président et pour autant il ne s'agit pas d'un régime présidentiel. Le gouvernement est démocratique, élu au suffrage universel et fondé sur le multipartisme. Le système assure la participation des partis minoritaires aussi bien au Parlement qu'au sein du gouvernement.

Le pouvoir exécutif se caractérise par son dualisme, puisqu'il est composé d'un Président, chef de l'État et de ministres possédant des fonctions propres[403]. Les pouvoirs exécutifs sont concentrés entre les mains du Président[404] qui nomme et révoque les ministres[405]. En revanche, le système s'inspire du régime parlementaire dans la procédure de nomination du Président par le Parlement et confirmé par la responsabilité individuelle et collective du Cabinet devant le Parlement[406]. Les dispositions de l'article 102 (2) de la Constitution précisent en outre qu'une motion de défiance déposée par le Parlement peut concerner le Président qui doit alors révoquer ses ministres mais également démissionner. Par cette disposition originale, le régime sud-africain diffère du système classique de souveraineté parlementaire dans lequel le Président est normalement irresponsable de ses actes.

L'élection des 400 députés à l'Assemblée Nationale s'est effectuée au suffrage universel direct et le système de la représentation proportionnelle a été utilisé afin de

---

disposé que la Déclaration des Droits Fondamentaux devrait être davantage protégée des révisions générales de la Constitution. Dès lors, l'intervention unique des membres de l'Assemblée nationale et non du Conseil National des Provinces dans la procédure de révision constitutionnelle fut jugée contraire au principe constitutionnel II qui imposait une protection réelle et efficace des droits fondamentaux. La décision de la Cour Constitutionnelle a été acceptée favorablement par la Commission des droits de l'homme, organe indépendant chargé de leur promotion.

[401] Articles 2 et 8(1) de la Constitution de 1996.

[402] Article 43 de la Constitution de 1994.

[403] Article 91 (1) de la Constitution de 1996.

[404] Article 85 (1), cependant la règle du contreseing ministérielle est obligatoire pour les actes du Président adoptés dans le cadre de la loi.

[405] Article 91 (2).

garantir le multipartisme. En vertu d'un mode de calcul complexe pour la répartition des sièges à pourvoir à l'Assemblée Nationale, le système permet d'empêcher qu'un parti politique majoritaire ne puisse modifier à sa guise les nouvelles règles constitutionnelles. Ainsi et malgré sa très nette victoire aux élections, l'*ANC* ne détenait pas la majorité requise des deux tiers de l'Assemblée Constituante pour rédiger seul la Constitution définitive.

Le choix effectué en faveur du bicaméralisme traduit la volonté des négociateurs de respecter l'unité nationale tout en prenant en considération la place des Provinces dans leurs diversités. Le Conseil National des Provinces qui remplace le Sénat dans la Constitution de 1996 est constitué de 90 membres (10 par Provinces) nommés par les partis à chaque Assemblée provinciale de façon proportionnelle aux résultats électoraux[407]. Les Provinces bénéficient de pouvoirs et compétences propres garantis par la Constitution[408]. Le statut et le rôle des autorités traditionnelles sont reconnus et protégés. Les dispositions constitutionnelles relatives aux pouvoirs, structures et limites des Provinces ne peuvent être amendées ou modifiées sans l'approbation du Conseil National des Provinces et cette révision doit être acceptée par au moins six des neuf Provinces[409].

(Conclusion)- La rapidité avec laquelle les nouvelles structures étatiques parviennent à diffuser les nouveaux principes à tous les niveaux de la société constitue un indicateur du succès du processus de transition dans un État marqué par plusieurs décennies de violations des droits fondamentaux. Ces réformes ont également servi à restaurer la crédibilité extérieure du nouvel État. Elles répondent aux critiques ayant justifié les sanctions internationales à l'encontre du régime d'apartheid.

Le succès de la transition est conditionné par la restauration de la confiance dans l'indépendance et l'impartialité des juges soutenus par des institutions nouvelles chargées de diffuser le respect de la règle de droit. A ce titre, la Cour Constitutionnelle joue un rôle essentiel. De façon classique, elle se situe au sommet de la hiérarchie du pouvoir judiciaire. Pendant la transition, elle a toutefois été la détentrice de pouvoirs originaux qui sortent des limites juridictionnelles.

---

[406] Article 92(2) de la Constitution de 1996.
[407] Au cours des négociations, l'*ANC* dut renoncer au bulletin de vote unique et une liste nationale et une liste provinciale furent utilisées pour les élections de 1994. Une liste électorale commune fut ensuite établie, en vertu des dispositions de l'article 1(d) de la Constitution de 1996.
[408] Principes XVII à XXV.
[409] Article 74 (1) (2) (3) (6).

II. LA COUR CONSTITUTIONNELLE, LE POUVOIR JUDICIAIRE ET LES AUTORITÉS INDÉPENDANTES.

a) La Cour Constitutionnelle, clé de voûte du système juridique sud-africain.

Les précédents régimes constitutionnels avaient coupé court à toute forme de contrôle de constitutionnalité considéré comme particulièrement dangereux[410]. La création d'une juridiction constitutionnelle constitue donc un événement. Garante du respect de l'État de droit, la Cour Constitutionnelle instituée aux dispositions de l'article 167 de la Constitution définitive constitue aujourd'hui l'organe juridictionnel clé de la République.

(Composition reflétant la diversité des communautés sud-africaines)- Composée d'un président, d'un vice-président et de neuf juges[411], nommés pour un mandat de douze ans non renouvelable[412], la Cour Constitutionnelle créée en 1995 constitue l'unique nouvelle juridiction du système mis en place. Elle a dû s'insérer dans l'ordre juridictionnel existant et asseoir son autorité de juridiction suprême face aux autres juridictions composées de juges chargés d'appliquer les règles de l'ancien régime. Elle se distingue donc dans sa formation et le choix des juges illustre le défi auquel elle est confrontée[413].

La Cour a été immédiatement plongée dans les débats politiques et les questions essentielles entourant la transition sud-africaine, puisque les constituants lui avaient confié le rôle de garant des principes qu'ils avaient ensemble définis.

(Décision d'homologation de la Constitution de 1996)- Outre les fonctions classiques de contrôle de constitutionnalité, la Cour Constitutionnelle sud-africaine a été investie de pouvoirs originaux et extraordinaires : elle a été désignée par les négociateurs de Kempton Park comme le garant du respect des 34 principes directeurs. En effet, la Constitution de 1996 ne pouvait entrer en vigueur tant que la Cour n'avait pas rendu une décision confirmant la conformité du texte définitif aux 34 Principes constitutionnels[414]. Son entrée

---

[410] C. Cadoux, L'*Afrique du Sud*, préc., pp. 133-141. L'auteur analyse la crise constitutionnelle de 1951-1956 commencée par une déclaration d'inconstitutionnalité du *Représentative of Natives Act de 1936* par la Division d'appel de la Cour Suprême et qui se termina par l'adoption d'un projet de loi –déclarée constitutionnelle- privant expressivement la Division d'appel de tout contrôle de constitutionnalité.

[411] Article 167 de la Constitution de 1996.

[412] Article 176 (1) de la Constitution de 1996.

[413] Procédure de nomination des juges constitutionnels est définie à l'article 174 (4) de la Constitution. La *Commission du service judiciaire* –qui détient le pouvoir de proposition- présenta au Président –qui détient le pouvoir de nomination- une liste de personnalités aussi représentatives que possible des différentes communautés sud-africaines.

[414] L'article 71 de la Constitution intérimaire dispose que durant l'élaboration de la Constitution définitive, la Cour constitutionnelle est la garante des principes constitutionnels.

en vigueur fut donc conditionnée par l'adoption d'une décision d'homologation du texte constitutionnel[415].

Après avoir entendu publiquement un certain nombre d'objections à l'encontre du texte constitutionnel, la Cour a rendu le 6 septembre 1996 une décision d'une centaine de pages refusant d'homologuer une partie du texte[416]. Elle a notamment invalidé un certain nombre de dispositions relatives à la répartition des pouvoirs entre le Gouvernement central et les Provinces[417]. L'Assemblée Constituante a amendé le texte initial, le texte définitif a été adopté par l'Assemblée Nationale le 11 octobre 1996 et présenté à la Cour Constitutionnelle au mois de novembre 1996. Dans sa décision du 4 décembre 1996, celle-ci a rendu une décision d'homologation du nouvel ordonnancement juridique aux principes constitutionnels[418i].

(Médiateur constitutionnel des conflits politiques)- En se prononçant sur la conformité de la Constitution aux Principes constitutionnels, la Cour a assuré une mission de contrôle particulier auprès de l'Assemblée Constituante. Elle a constitué une sorte d'observateur extérieur indépendant et puissant qui s'est employée à réduire les tensions les plus importantes entre les différentes formations politiques au sein de l'Assemblée Constituante[419]. Sa décision relative à l'amnistie illustre par ailleurs la manière avec laquelle elle a légitimé les décisions adoptées par le gouvernement[420]. Dans d'autres cas au contraire, elle n'a pas hésité à aller à contre courant des tendances majoritaires, comme l'illustre sa décision relative à la peine capitale[421]. Les négociateurs de Kempton Park avaient en effet tenté de trancher ensemble mais sans succès cette question. Dans l'un des premiers jugements rendus, *S. v. Makwanyane*[422], la Cour a déclaré la peine de mort inconstitutionnelle et a privilégié la défense des droits fondamentaux contenus dans la Constitution alors même que la majorité de la population s'était prononcée en faveur du maintien de la peine capitale. Ce faisant, elle a rapidement illustré son indépendance et impartialité.

---

[415] Cour Constitutionnelle, décision CCT 23/1996 *in re: Certification of the Constitution of the Republic of South Africa 1996 (4) SA 744(cc);* 1996 (10) BCLR 1253 (CC).
[416] Cour Constitutionnelle, décision CCT 23/1996 *in re: Certification of the Constitution of the Republic of South Africa 1996 (4) SA 744(cc);* 1996 (10) BCLR 1253 (CC).
[417] Voir annexe II.
[418] Cour Constitutionnelle, décision CCT 37/96, Ex P*arte Chairperson of the Constitutional Assembly: in re: Certification of the Amended text of the Constitution of the Republic of South Africa,* 1996/997 (2) SA 97 (cc); 1997 (1) BCLR (CC).
[419] Xavier Philippe, *La Cour Constitutionnelle d'Afrique du Sud,* préc. , p.462.
[420] Voir l'analyse de cette décision relative à l'amnistie.
[421] A la satisfaction des défenseurs des droits de l'homme, la Cour Constitutionnelle a pris position en faveur de l'ANC dans position contre la peine capitale en dépit des appels des dirigeants du Parti National en faveur de son rétablissement et de l'opinion publique également plutôt favorable.
[422] *S. v. Makwanyane,* 1995 (3) SA 391 (CC).

(Contrôle de constitutionnalité)- Dans son rôle plus classique de juridiction constitutionnelle, la Cour Constitutionnelle a pour mission de garantir la Constitution, c'est à dire son interprétation, sa protection et les conditions de son application.

Elle possède certaines compétences exclusives définies à l'article 167 (4) de la Constitution : en dehors de sa compétence d'homologation de la Constitution définitive, la Cour s'assure également que les dispositions essentielles de la Constitution ne sont amendées qu'en vertu d'un quorum spécifique[423]. En outre, elle est chargée de régler les conflits de compétence entre les sphères nationale et provinciale et municipale de l'État. Elle garantit également le respect des compétences exclusives des Provinces[424]. Sur requête du Président de la République ou d'un tiers des membres de l'Assemblée Nationale, la Cour peut également connaître du contrôle abstrait de la constitutionnalité des projets de lois votés par l'Assemblée Nationale. La Cour Constitutionnelle est également compétente pour connaître du contrôle de constitutionnalité *a posteriori* des lois[425], pouvoir qu'elle partage cependant avec les autres cours spécialisées dans ce type de contrôle.

b) Le pouvoir judiciaire et les autorités indépendantes.

En vertu des dispositions de l'article 172 de la Constitution, la Cour Suprême *(Supreme Court of Appeal)* et les Cours Supérieures (les *Hights Courts* correspondant à une nouvelle appellation des sections provinciales de la Cour Suprême) partagent également ce pouvoir[426]. La spécificité du contrôle constitutionnel sud-africain réside en outre dans la confirmation obligatoire de toute décision d'inconstitutionnalité adoptée par une juridiction supérieure ordinaire par la Cour Constitutionnelle.

En d'autres termes, la protection de la Constitution et la promotion de sa suprématie dépendent de l'ensemble de l'ordre juridictionnel[427]. Malgré ses pouvoirs importants, la Cour possède donc une compétence d'attribution : elle est uniquement chargée de l'examen

---

[423] Voir infra.
[424] Répartition des pouvoirs définie aux articles 44 et 104 de la Constitution.
[425] article 79 (1) pour le contrôle a posteriori.
[426] Dans une moindre mesure, les juridictions de première instance (*Magistrate Courts)* possèdent également un rôle en matière de contrôle constitutionnel, notamment en ce qui concerne le droit coutumier. Au-dessus se trouvent les juridictions d'appel les *High Courts* qui constituent les premières juridictions en matière constitutionnelle, puis vient la *Supreme Court of Appeal,* Cour Suprême.
[427] Seules les juridictions inférieures ne peuvent statuer en matière constitutionnelle mais doivent renvoyer la question devant la Cour.

de questions constitutionnelles pour lesquelles elle constitue la plus haute juridiction[428]. Ses décisions lient toute personne et toutes institutions étatiques, y compris la Cour Suprême[429].

L'ordre judiciaire s'accompagne d'institutions indépendantes chargées de diffuser les principes démocratiques à tous les niveaux de la société sud-africaine.

(Les autorités constitutionnelles chargées de soutenir la démocratie)- Le chapitre 9 de la Constitution de 1996 mentionne six autorités indépendantes chargées de renforcer la diffusion de la démocratie constitutionnelle. Indépendantes du gouvernement, elles sont directement responsables devant l'Assemblée Nationale[430].

Une *Commission des Droits de l'Homme* et une *Commission pour l'Égalité des Sexes* ont ainsi été créées[431]. Elles sont chargées de la promotion et du respect de ces droits. Une *Commission pour la Promotion et la Protection des Droits relatifs aux Communautés Culturelles, Religieuses et Linguistiques* assure le respect de la tolérance entre les différentes communautés[432]. Un *Protecteur Public* (médiateur) a pour mission de protéger les citoyens contre les comportements abusifs de l'État et relève tout dysfonctionnement des institutions étatiques.[433] Un *Auditeur Général* est chargé d'enquêter et de rapporter sur les dépenses du gouvernement, des ministères et services nationaux, provinciaux ou municipaux[434]. Une *Commission Électorale* est chargée de la conduite des élections nationales, provinciales et locales[435]. Une *Autorité Indépendante des médias* et des télécommunications régule ce service dans l'intérêt du public[436]. Ces institutions possèdent souvent de compétences très proches les unes des autres et se chevauchent souvent. Cependant, leur nombre important et leur spécificité illustrent la très forte volonté des constituants de renforcer et de diffuser la démocratie à tous les niveaux étatiques institutionnels. A ce propos, un fait symbolique mérite d'être cité : le gouvernement a entrepris de reloger la Cour Constitutionnelle qui partage désormais ses nouveaux locaux avec l'ensemble de ces institutions indépendantes[437].

---

[428] Article 168 (3) de la Constitution définitive. Dans les autres matières, la Cour Suprême est la plus haute juridiction.
[429] En cas de décision d'inconstitutionnalité, la Cour peut demander au Parlement de modifier la loi afin de la rendre conforme à la Constitution.
[430] Les dispositions générales des articles 181, 193 et 194 assurent l'indépendance de ces autorités, conformément au principe constitutionnel n° XXIX énoncé par les négociateurs de Kempton Park.
[431] Article 184 et 187.
[432] Article 185.
[433] Article 182.
[434] Article 188.
[435] Article 190.
[436] Article 192.
[437] Il sera aisé pour tout citoyen sud-africain de se rendre sur la *Constitutional Hill* et d'accéder à l'ensemble de ces institutions.

(Conclusion)- Les dispositions du chapitre 8 de la Constitution sud-africaine protègent désormais l'indépendance et l'impartialité du pouvoir judiciaire. Elles constituent une rupture définitive avec le régime d'apartheid sous lequel le pouvoir judiciaire était marqué par ses liens avec le pouvoir exécutif et sa volonté mitigée de promouvoir un système juridique indépendant de tout pouvoir politique[438]. Désormais, le pouvoir judiciaire est également le garant de la Constitution et des droits fondamentaux[439]. En conséquence, les décisions juridictionnelles s'imposent à tous les organes de l'État, sans qu'il puisse leur être fait échec. Néanmoins, la nécessité de confier le contrôle de la suprématie de la Constitution à un organe nouveau et indépendant de l'ancien système judiciaire est apparue indispensable aux constituants, au lieu de confier cette tache à la Cour Suprême, composée des juges de l'ancien régime. La jurisprudence encore jeune de la Cour Constitutionnelle illustre d'ailleurs son indépendance et son impartialité. Elle s'est particulièrement distinguée en matière de protection des droits de l'homme contenus dans la Déclaration des Droits Fondamentaux[440].

Ce contrôle de constitutionnalité constitue la véritable clé de voûte du nouveau système. Il garantit ainsi l'existence d'un véritable État de droit. Le rôle essentiel de la Cour constitutionnelle dans le développement de la culture de l'État de droit indispensable dans le contexte transitoire mérite d'être souligné. Elle possède une fonction "pacificatrice" en faisant régulièrement référence au passé, mais également en analysant la jurisprudence étrangère pour mieux marquer la rupture avec l'ancien système[441]. À travers des mécanismes classiques de séparation des pouvoirs et d'encadrement des relations entre les pouvoirs, le régime constitutionnel sud-africain empêche un retour en arrière et pour tout observateur extérieur, l'Afrique du Sud apparaît comme un partenaire politiquement stable.

B- LA GARANTIE DES DROITS FONDAMENTAUX.

La *Déclaration des Droits Fondamentaux* a constitué la pièce maîtresse de la Constitution intérimaire et le demeure sous l'empire de la Constitution définitive. Le principe de sa supériorité normative est réaffirmé à l'article 1er de la Constitution qui rappelle que la République d'Afrique du Sud s'engage à protéger et à promouvoir les droits de l'homme et les libertés fondamentales. La reconnaissance de ces droits est commune à de

[438] Découle de la formation des juges, composé essentiellement d'individus issus de la communauté blanche et de la volonté de ne pas déplaire au pouvoir politique, X. Philippe, *la Cour Constitutionnelle d'Afrique du Sud,* préc., p.463.
[439] Rika Pretorius, *Enforcement Mechanisms in the 1993 Constitution, p.267, South Africa Public Law, 1994.*
[440] Articles 7 à 39 de la Constitution, soit 32 articles sur 220 consacrés à la protection des droits fondamentaux.
[441] Voir décision relative à l'amnistie.

nombreuses constitutions. Cependant peu d'entre elles consacrent des dispositions spécifiques à leur mise en œuvre. Cette place originale illustre là encore la volonté des constituants sud-africains de se prémunir contre les excès du passé.

Les dispositions de la Déclaration renferment l'affirmation universaliste et égalitaire des droits fondamentaux et insistent particulièrement sur l'interdiction de discriminations fondées sur des critères de race et de sexe. Les négociateurs de Kempton Park avaient exigé que la protection et la promotion de ces droits fondamentaux fassent partie des Principes constitutionnels[442].

I. LA DÉCLARATION DES DROITS FONDAMENTAUX.

La Constitution garantit des droits fondamentaux visant à protéger les individus contre les formes d'exactions commises sous le régime d'apartheid. La *Déclaration des Droits Fondamentaux* possède des effets verticaux et horizontaux et lie les autorités publiques mais également les individus ente eux[443]. Toute personne directement concernée par une atteinte, mais également les individus agissant pour le compte d'autrui, d'un groupe ou encore agissant dans l'intérêt public, peuvent saisir les juridictions de contrôle -générales ou spécifiques- chargées d'assurer la protection de ces droits[444].

a) La conception universaliste des droits protégés.

(Les droits classiques protégés par la Déclaration des Droits Fondamentaux)- La *Déclaration des Droits Fondamentaux* protège tout d'abord les droits classiques : inhérents à la personne physique, droits civils et politiques, différentes formes de libertés d'opinion et d'expression ou encore droit de propriété. Certains droits se référant plus particulièrement au passé sont consacrés et la liste des discriminations prohibées est longue : "*race, sexe, origine ethnique et sociale, couleur, âge, orientation sexuelle, handicap, religion, conscience, croyance, culture ou langue*"[445]. Le principe d'égalité devant la loi est réaffirmé en tant que premier droit fondamental dans la liste[446].

(Les droits socio-économiques et autres droits protégés par la Déclaration)- La protection des droits sociaux-économiques n'était pas expressément formulée dans la Constitution intérimaire[447]. C'est désormais chose faite et l'ensemble de ces droits bénéficie

[442] Principes I, III, IV.
[443] Article 8(2) de la Constitution de 1996.
[444] Article 38 de la Constitution de 1996.
[445] Article 9(3) de la Constitution de 1996.
[446] Voir infra.
[447] Seul le droit à l'éducation était mentionné, en tant que constitutif d'une rupture totale avec le passé

d'une mention expresse dans la Constitution définitive[448]. Sont proclamés certains droits sociaux relatifs aux besoins minimums vitaux comme le droit à la nourriture et à un accès à l'eau potable et en matière de santé et de sécurité sociale[449]. Les politiques sociales mises en œuvre par le gouvernement trouvent ainsi leurs sources dans le texte même de la Constitution, pour peu que les mesures adoptées soient raisonnables et adoptées dans la limite des ressources disponibles[450].

La Déclaration mentionne également les droits relatifs à l'accès aux informations administratives, le droit à une procédure administrative respectueuse des droits fondamentaux. Le droit relatif à l'environnement sain et non-préjudiciable au bien-être des générations présentes et futures est également mentionné. Il illustre le caractère contemporain et progressiste de la Constitution sud-africaine. De même, les droits énoncés dans les conventions internationales sont protégés[451].

b) La conception individualiste des droits fondamentaux.

Afin d'éviter de diviser davantage les communautés sud-africaines, les constituants ont fait prévaloir une conception individualiste des droits fondamentaux sur celle des droits des communautés[452]. Ainsi, le droit à l'autodétermination n'a pas été expressément pris en compte, ni le droit des minorités surprotégé[453]. Toutefois, une certaine précaution a été prise pour qu'aucune langue, même celle parlée par les groupes les plus restreints, ne soit oubliée. Ainsi, onze langues sont officiellement reconnues par la Constitution et il appartient au *Pan South African Language Board* (le Conseil des langues d'Afrique du Sud) d'assurer la défense et la promotion de ces différentes langues[454]. De même, le chapitre 12 de la Constitution reconnaît l'existence des droits coutumiers et l'autorité des chefs traditionnels. Ils sont néanmoins soumis au respect de la hiérarchie des normes[455].

---

[448] Le Comité des droits de l'homme et certaines organisations non-gouvernemetales se sont associés afin de protester contre l'exclusion de ces droits dans le texte constitutionnel.
[449] L'article 24 concerne le droit à l'environnement; l'article 26 le droit au logement, l'article 27 le droit à la santé, à l'alimentation, à l'eau et à la sécurité sociale et l'article 29 le droit à l'éducation.
[450] Voir c.
[451] voir section II.
[452] F. Dreyfus, Préc., p.471.
[453] Cette conception étroite des droits fondamentaux fut notamment évoquée à l'encontre de la création d'un Volkstaat revendiqué par les groupes d'extrême droite afrikaans ou les revendications d'indépendance des anciens dirigeants des Bantoustans.
[454] Article 6 de la Constitution de 1996. Cette liste n'est cependant pas exhaustive. La Constitution reconnaît également qu'il existe d'autres langues parlées sur le territoire.
[455] Sur ce sujet, voir Xavier Philippe, *Common Law et droit coutumier : le nouvel ordre constitutionnel sud-africain,* in Annuaire des pays de l'Océan Indien VX 1997-1998, p.259-282, Presses Universitaires D'Aix-Marseilles. faculté de droit, 1999.

c) La conception égalitaire de la Déclaration des Droits.

Le principe d'égalité entre les citoyens est au cœur des régimes constitutionnels contemporains. Il l'est également dans le régime sud-africain. Les dispositions de l'article 9 alinéa 1 de la Constitution imposent le respect du principe d'égalité devant la loi. Les alinéas (3) et (4) traitent des atteintes interdites à ce principe, que la rupture de l'égalité soit issue d'une discrimination perpétrée par l'État ou qu'elle soit perpétrée par un individu. Le principe possède donc des effets verticaux mais également horizontaux et peut être invoqué à tout moment devant les juridictions nationales.

L'étude même succincte du principe d'égalité en Afrique du Sud ne peut se faire sans référence aux politiques de discrimination positive qui ont été mises en œuvre afin de corriger les excès du passé et de rétablir l'équilibre rompu entre les citoyens en raison des lois d'apartheid.

De façon originale, les constituants ont conféré valeur constitutionnelle au principe de discrimination positive et les dispositions de l'article 9(2) autorisent expressément le gouvernement à y recourir. À travers son pouvoir discrétionnaire, celui-ci peut jouer son rôle d'arbitre et tenter d'égaliser les opportunités offertes à tous les citoyens, de créer une société où chacun peut avoir accès aux ressources et participer au processus de décision[456]. Il a mis en place un programme économique et social relativement interventionniste -le *Growth Employment and Redistribution*- couvrant essentiellement le domaine du travail et concernant aussi bien les entreprises privées que publiques[457].

L'étude comparée des politiques d'*affirmative action* renvoie essentiellement au système juridique des États-Unis dans lequel elles sont communément et depuis longtemps utilisées. L'économie générale de ces pratiques dans ce pays illustre cependant à quel point la discrimination positive est strictement contrôlée, notamment lorsqu'elle est utilisée en fonction de critères de races[458]. Le pouvoir judiciaire en tant que garant des droits

---

[456] Xavier Philippe, *l'Actualité Constitutionnelle dans les pays de Common Law et de droit mixte. La république d'Afrique du Sud*, préc., p.465; Raphaël Porteilla, *Le Nouvel État Sud-Africain, des Bantoustans aux Provinces, 1948-1997*, p.387, Édition l'Harmattan 1998.

[457] À ce sujet voir chapitre II, infra.

[458] A partir des années 60, la position défavorisée de la vaste majorité de la communauté minoritaire noire dans la société américaine fut ainsi officiellement reconnue et la Cour suprême des États-Unis valida de nombreux décrets instituant une discrimination positive en sa faveur, notamment le décret n° 11246 de 1965 qui instaura pour la première fois le principe d'*Affirmative action*, en tant que dérogation au principe d'égalité entre les individus. Une phase constructive eut ensuite lieu au cours des années 70, et en 1979 la Cour suprême déclara légaux les quotas raciaux exigés dans le domaine du travail ainsi que les subventions étatiques en faveur des entreprises à capital majoritaire noir. Cependant, les années 80- 85 marquèrent une remise en question de l'application de la discrimination positive et ces politiques furent déclarées illégales dans de nombreux États. L'État de Californie notamment interdit la prise en compte de critère de race pour justifier une discrimination positive. A partir de 1995, le gouvernement fédéral sous l'administration du Président Clinton proposa une refonte des politiques d'*affirmative action*, non plus sur des critères de race, mais plutôt sur une notion de classe sociale. La Cour Suprême confirma que pour être conformes à la Constitution fédérale, les politiques d'*affirmative action* devaient

fondamentaux dispose d'un pouvoir d'appréciation important. Il exerce notamment un contrôle de proportionnalité entre les mesures adoptées en faveur des minorités et l'objectif poursuivi par les législations[459].

Contrairement aux États-Unis, les communautés défavorisées d'Afrique du Sud ne représentent pas un groupe minoritaire mais la majorité de la population. Les implications économiques et financières des politiques sociales du gouvernement limitent leur réalisation. En outre, le gouvernement demeure soucieux de préserver le compromis atteint avec les milieux d'affaires[460] et négocie dans le souci de préserver les intérêts de la communauté blanche toujours détentrice du pouvoir économique. Le processus de transition a ainsi été guidé par la nécessité d'assurer que l'intervention de l'État ne risque pas de rompre le fragile équilibre économique sud-africain. Le gouvernement continue de limiter au minimum tout atteinte au principe de libre entreprise qui forme un principe directeur de sa politique économique. En conséquence, la volonté réelle de réduire les inégalités par des mécanismes adéquats de compensation ou de redistribution fait souvent défaut en Afrique du Sud.

(Conclusion)- La protection du principe d'égalité joue un rôle central au regard de la crédibilité extérieure du nouveau régime. De même, la portée constitutionnelle du principe de discrimination positive lui donne une dimension symbolique exemplaire. Toutefois, la réparation des préjudices subis sous le régime d'apartheid ne prend pas pied sur l'idée essentielle d'une transition négociée avec la communauté blanche. Les Préambules des Constitutions de 1993 et de 1996 reconnaissent d'ailleurs les injustices passées, mais contiennent surtout l'idée directrice d'une nouvelle société sud-africaine fondée sur les principes de réconciliation et de reconstruction nationale. L'étude de la mise en œuvre du

---

respecter les critères strictement imposés par des lois et le pouvoir judiciaire devait effectuer un contrôle strict de proportionnalité.

[459] L'appréciation de la discrimination positive est ainsi portée en fonction du critère objectif du principe d'égalité, du critère subjectif de situation et de circonstance et enfin du rapport de proportionnalité entre la discrimination et le but poursuivi par la mesure.

[460] La communauté blanche, soucieuse de conserver son pouvoir économique dans un contexte de crise économique, a notamment reproché le caractère contradictoire de ces politiques sociales avec le but recherché par les négociateurs sud-africains, à savoir la poursuite de la réconciliation et de l'unité nationale sur le territoire au travers notamment l'abandon de toute classification raciale. Afin de déterminer aujourd'hui les citoyens auparavant défavorisés, le gouvernement s'est vu contraint de reprendre les critères autrefois retenus sous le régime d'apartheid, notamment le critère de race et de couleur. Certaines critiques ont notamment été faites sur le traitement privilégié dont bénéficient les majorités africaines, au détriment des minorités métisses, indiennes ou asiatiques, tandis que les femmes ne profiteraient qu'insuffisamment des avantages découlant des directives *d'affirmative action.* Néanmoins, il existe une différence majeure entre les deux systèmes, en ce que la discrimination positive opère une *distinction* entre les catégories d'individus dans le but de rééquilibrer l'égalité entre les citoyens, tandis que le régime d'apartheid opérait une *exclusion* d'une certaine catégorie d'individus dans le but d'imposer une suprématie. Voir à ce sujet, *Race Relations Survey*, p.483, *South African Institute of Race Relations*, Johannesburg 1994/1995.

principe d'égalité en Afrique du Sud fait enfin apparaître les limitations éventuelles qui peuvent être apportées aux droits fondamentaux.

Certaines limitations sont apportées par le texte constitutionnel lui-même. Tel est le cas de la plupart des droits socio-économiques dont la réalisation dépend des capacités et des contraintes politiques. En dehors de ces impératifs économiques, les droits fondamentaux ne peuvent être limités ou suspendus que dans certaines conditions expressément prévues par la Constitution dont le texte vise à prohiber toute forme d'abus qu'il s'agisse du gouvernement ou des individus.

II. LE CONTRÔLE DES LIMITATIONS ET SUSPENSIONS DES DROITS FONDAMENTAUX.

(Les clauses de limitation et de suspension des droits fondamentaux)- Contrairement à la situation en vigueur sous le régime d'apartheid, les droits de l'homme ne peuvent plus être limités ou suspendus selon le bon vouloir du pouvoir exécutif. Les constituants sud-africains se sont inspirés des constitutions les plus modernes, notamment de celle du Canada et de la République fédérale d'Allemande pour définir les conditions dans lesquelles ces droits peuvent être limités ou suspendus[461].

Les dispositions de l'article 36 de la Constitution énoncent une clause générale de limitation des droits fondamentaux[462]. Cette idée de limitation repose sur l'idée couramment admise selon laquelle ces droits et libertés ne peuvent s'exercer de façon absolue et doivent être organisés. Certaines situations anormales justifient parfois une limitation supérieure des droits pouvant aller jusqu'à leur suspension, dans des limites cependant imposées par la Constitution.

En vertu des dispositions de l'article 37, le Parlement peut adopter une loi visant à suspendre certains droits fondamentaux, lorsque l'État d'urgence est proclamé sur le territoire[463]. Cela vise les situations de menaces de guerre ou d'invasion, lorsque la paix et l'ordre public l'exigent, mais également lorsque surviennent des troubles qui ne sont pas

---

[461] Hugh Corder, *Toward a Constitution, Modern Law Review,* Vol.57, juillet 1994.

[462] Article 36 (1) de la Constitution de 1996. A ce propos, les dispositions de la Constitution de 1996 diffèrent sensiblement de celles de la Constitution intérimaire qui prévoyait un mécanisme équivalant à proscrire toute limitation des droits fondamentaux Les dispositions de l'article 33 de la Constitution intérimaire prévoyaient trois modalités différentes de limitation des droits fondamentaux : une catégorie de droits -les moins protégés- pouvait être limitée par une loi d'application générale, tant que cette limitation demeurait raisonnable et justifiée dans une société démocratique fondée sur les principes de liberté et d'égalité et tant qu'elle ne prive pas le droit invoqué de son contenu. La limitation des droits les plus protégés devait satisfaire ces critères et devait également être nécessaire. Entre ces deux catégories existait une catégorie hybride de droits fondamentaux dont le statut était peu précis. Voir à ce sujet, Etienne Mureinik, A *bridge to where? Introducing the Interim Bill of Rights*, pp.33-34, *South African journal of Human Rights, 1994.*

[463] La proclamation de l'état d'urgence est désormais limitée à 21 jours.

d'ordre politique, telles les catastrophes naturelles. Certains droits fondamentaux sont cependant intangibles et il ne peut y être dérogé sous aucun prétexte[464]. Il s'agit du principe de non-discrimination fondée sur des critères de race, de sexe, de couleur ou encore d'origine, du droit à la dignité humaine et à la vie, de certains droits relatifs à la protection des mineurs, ainsi que d'une série de droits relatifs aux conditions d'arrestation, de détention et d'accusation des détenus[465]. La Cour Constitutionnelle est chargée en dernier ressort de contrôler la constitutionnalité des mesures adoptées par le Parlement.

(Contrôle de proportionnalité)- Les dispositions de l'article 36 (1) réaffirment la possibilité de limiter les droits fondamentaux dans la mesure où cette limitation est nécessaire, raisonnable et justifiée dans une société ouverte et démocratique, fondée sur le respect de la dignité humaine, de l'égalité et de liberté et tant qu'elle ne prive pas le droit invoqué de son contenu. Les juridictions opèrent ce contrôle de proportionnalité en fonction de critères tels que la nature du droit concerné, les raisons de la limitation, la nature et le contenu de cette limitation, la relation entre la limitation et le but poursuivi et si possible les moyens moins restrictifs d'atteindre le but poursuivi. La limitation est contraire à la Constitution, alinéa 2 de l'article 36, lorsqu'elle ne satisfait pas les exigences de ce contrôle.

Dans l'une des premières décisions rendues par la Cour Constitutionnelle *State v. Williams*[466] relative à l'interdiction des châtiments corporels à l'égard des mineurs, la Cour devait déterminer si les droits relatifs à la protection des mineurs, au respect de l'égalité, de la dignité humaine et de l'interdiction des traitements inhumains et dégradants contenus dans la Déclaration des droits pouvaient être limités en vertu des dispositions de l'article 33 de la Constitution intérimaire. En se fondant notamment sur certaines décisions émanant des juridictions internationales et étrangères, la Cour a estimé que ce genre de traitement était contraire aux articles 10 (dignité humaine) et 11 (traitement cruel, inhumain et dégradant) de la Constitution. L'article 33 ne permettait pas de justifier l'imposition de châtiments corporels.

---

[464] Article 37(5) de la Constitution.

[465] La Constitution intérimaire définissait les conditions selon lesquelles une loi pouvait suspendre les droits fondamentaux et aucun des droits mentionnés dans la Déclaration n'étant absolu. Cette affirmation posait problème notamment pour certains droits relatifs à l'interdiction des discriminations raciales, de l'esclavage ou encore relatif à la prohibition de la torture.

[466] *State v. Williams*, CCT 20: 94; 1995 (3) SA 632 (cc); 1995 (7) BCLR 861 (cc).

Dans la décision *S. v. Makwanyane*[467] le juge constitutionnel a estimé que la peine de mort était contraire aux dispositions constitutionnelles relatives au droit à la vie (article 9), à la dignité humaine (article 10), à la prohibition des traitements cruels, inhumains ou dégradants (article 11). Après avoir exercé son contrôle de proportionnalité, la Cour a estimé que la peine capitale ne constituait pas une limitation des droits nécessaire, justifiée et raisonnable. Cette décision est caractéristique du rôle central que jouent les dispositions de l'article 36. Ces dernières permettent au juge de moduler son contrôle (disproportion manifeste –adaptation- nécessité) tout en se référant à l'exigence variable de proportionnalité.

(Conclusion)- La *Déclaration des Droits Fondamentaux* symbolise à la fois la chute du régime d'apartheid et la naissance et suprématie de la règle de droit. En recourant à l'expertise étrangère dans l'élaboration de la Déclaration, le constituant sud-africain a affiché sa volonté d'aligner la reconnaissance des droits sur les standards internationaux. Cette volonté s'illustre tout particulièrement dans le rôle original que joue le droit international dans l'interprétation des dispositions de la *Déclaration des Droits Fondamentaux*. Le recours aux décisions étrangères pour interpréter les droits fondamentaux confère également à la jurisprudence de la Cour Constitutionnelle une maturité digne des Cours les plus anciennes. Ce faisant, la Constitution sud-africaine allait asseoir la crédibilité du nouvel État et lui servir de passeport international. L'Afrique du Sud a acquis -voire conquis- sa place au sein des États qui protègent et respectent les droits fondamentaux[468].

[467] Décision de la Cour Constitutionnelle *State v. Makwanyane and another*, 1995 (6), BCLR 665 (CC) §35; voir également T. Maluwa, *International Human Rights Norms and the Interim Constitution of South Africa*, p.23, (1993) 19 SAYIL 14.

[468] Notamment le principe d'égalité, voir article 1 de la Constitution définitive.

SECTION II. LA PLACE RÉNOVÉE DU DROIT INTERNATIONAL DANS LE NOUVEL ORDRE CONSTITUTIONNEL.

Expression d'une rupture radicale avec le passé et symbole de la réintégration de l'Afrique du Sud dans la communauté des États qui respectent et protègent les droits fondamentaux, le droit international possède aujourd'hui une place reconnue dans la hiérarchie des normes juridiques. Le chapitre 14 de la Constitution de 1996 intitulé "*dispositions générales*" en fixe le nouveau statut[469]. De plus et de façon originale, les juridictions nationales doivent désormais s'y référer lorsqu'elles interprètent les dispositions de la *Déclaration des Droits Fondamentaux*. Ceci confère aux normes internationales un double rôle normatif et interprétatif. Cette référence au droit international connaît toutefois certaines limites, notamment dans le contexte du régime de transition telle que l'illustre la décision de la Cour Constitutionnelle relative à l'amnistie.

§I- LE STATUT DU DROIT INTERNATIONAL DANS L'ORDRE JURIDIQUE.

Depuis 1994, le droit international reçoit un statut constitutionnel en Afrique du Sud. Pour reprendre l'expression de Valérie Goesel-Le Bihan dans son étude consacrée aux accords internationaux dans la nouvelle Afrique du Sud, l'objectif premier des constituants a été de démocratiser le régime politique en consacrant la primauté du Parlement ; les règles relatives à la conclusion des traités expriment cette volonté[470]. La nouvelle procédure marque ainsi un tournant décisif par rapport au régime antérieur qui conférait au droit international une signification hautement politique. De même, les juridictions ont désormais l'obligation de se référer au droit international coutumier lors de l'interprétation des textes législatifs, à moins que celui-ci ne soit en conflit avec une disposition constitutionnelle ou législative.

Ce traitement particulier accordé par la Constitution au droit international peut parfois surprendre par son caractère répétitif. Il ne représente pourtant que la volonté des constituants d'ancrer dans les mentalités des destinataires du texte sa place nouvelle dans l'ordre interne.

---

[469] Articles 231, 232, 233 de la Constitution.

A- LA NATURE POLITIQUE DU DROIT INTERNATIONAL SOUS L'ANCIEN RÉGIME.

En combinant les lois d'apartheid aux règles en vigueur dans le système de *Common Law* héritées du droit anglais, les juges du régime précédent ne prenaient pas ou peu en considération les règles internationales protectrices de l'individu[471].

I. LA PROCÉDURE EN MATIÈRE D'ACCORDS INTERNATIONAUX.

Jusqu'à la Constitution intérimaire, l'Afrique du Sud suivait l'approche dualiste empruntée au système de Westminster : la procédure d'élaboration des traités était de la compétence exclusive de l'exécutif, qui avait tout pouvoir pour la négociation, la signature mais également la ratification des accords internationaux. Le pouvoir législatif était exclu de toute participation[472]. L'opposabilité en droit interne des dispositions du traité était alors soumise à une (hypothétique !) loi de transposition dans l'ordre interne[473]. La mise en œuvre de ce mécanisme aurait alors permis aux individus d'invoquer ces dispositions transposées devant les juridictions internes.

Ce mécanisme est souvent demeuré sans portée en Afrique du Sud, faute de transposition des dispositions des traités. Tel a été le cas des dispositions de la Charte des Nations Unies relatives aux droits de l'homme qui ne pouvaient pas être directement invoquées. Ce principe fut également étendu aux résolutions des organes politiques des Nations Unies. Celles adoptées par l'Assemblée Générale en matière de droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ou condamnant le régime de l'apartheid ne furent pas non plus directement opposables devant les juridictions nationales[474].

---

[470]Valérie Goesel-Le Bihan, *Les accords internationaux dans la nouvelle Afrique du Sud*, Mélanges offerts à Charles Cadoux, in Annuaire des pays de l'Océan Indien VX 1997-1998, p. 245, Presses Universitaires d'Aix-Marseilles, Faculté de droit, 1999.

[471] Sur ce point voir J. Dugard, *International law is Part of Our law*, 88 SAJL 13, 1971 ; A. Sanders, *The Applicability of Customary law in Municipal law- South Africa's monist tradition*, 40 THRHR, 147, 1977 ; D. Devine, *The relationship between International Law and Municipal law in the light of the Interim Constitution for South Africa* 1993, International and Comparative Law Quarterly, 1995.

[472] Section 6 (2) (e) de la Constitution de 1983.

[473] Il existe trois procédures d'endossement législatif des dispositions d'un traité dans l'ordre juridique sud-africain : certaines dispositions peuvent être reprises par un acte parlementaire ultérieur. Il s'agit là d'une incorporation tacite. Le traité peut également être placé en annexe d'un texte de loi. Il est donc directement incorporé dans l'ordre juridique interne. Le législatif peut également déléguer une partie de son pouvoir à l'exécutif chargé d'incorporer les dispositions du traité par proclamation dans la Gazette du Gouvernement. Voir à ce sujet un arrêt de la Cour suprême : *Pan American World Airways Inc v SA Fire and Accident Insurance Co.Ltd*, 1965 (3) SA 150 (AD) p.161.

[474] Voir les conclusions des deux arrêts de la Cour suprême : *Binga v. Administrator-General*, 1989 (4) SA 519 (B) et *South West Africa, and Others*, 1984 (3) SA 949 (SWA), p.712.

II. LE DROIT INTERNATIONAL COUTUMIER ET LA DOCTRINE DE LA SUPRÉMATIE PARLEMENTAIRE.

(Le système en vigueur dans les pays de Common Law)- Selon la conception moniste appliquée en droit anglais, les règles coutumières internationales sont incorporées directement en droit interne, à moins d'être en conflit avec une loi du Parlement. En Afrique du Sud, les conclusions de la décision de principe en la matière, *Nduli v. Minister of Justice*[475], ont réaffirmé que les règles et principes du droit international coutumier pouvaient être directement invoquées par les juridictions sud-africaines en tant que branche de la *Common Law* sans qu'une loi de transposition ne soit nécessaire[476]. Toutefois, les juridictions ne considéraient que les règles du droit international coutumier expressément reconnues et appliquées comme telles par les juridictions sud-africaines[477]. Leur opposabilité connaissait de nombreuses exceptions en raison de l'application de la doctrine de la suprématie parlementaire.

(Doctrine de la suprématie parlementaire)- Lorsqu'il existait un conflit entre un acte législatif interne et une norme internationale, la question était réglée par la hiérarchie des normes en vigueur dans le système de *Common Law :* Le droit international coutumier en tant que branche de la *Common law* était subordonné à toute règle écrite ou *Statuory law.*

Lorsque le droit international était en conflit avec une disposition législative claire et non ambiguë, il ne trouvait généralement à s'appliquer. Peu importe que la loi sud-africaine soit contraire à certains principes généraux de droit international ! Peu importe que la loi soit votée avant ou après la création de la règle internationale coutumière. Les juridictions ne pouvaient pas contester la validité des actes parlementaires[478]. Cette position a rigoureusement été suivie pour toutes les lois d'apartheid qui, bien que contraires au droit

---

[475] *Nduli v. Minister of Justice* 1978(1); SA 893 (A)). Cette position fut toutefois expressément confirmée par les juridictions dès 1971, voir un arrêt de la Cour Suprême : *South Atlantic Island v. Buchan,* 1971 (1) 234 (c), p. 238 B-F.

[476] Position reprise ensuite, notamment dans les décisions : *S. v. Petane*, 1988 (3) SA 51 (c), *S. v. Banda*, 1989 (4) SA 519 (B).

[477] Les conclusions de l'arrêt *Nduli* affirmèrent que : "(...) *les règles du droit coutumier international sont celles qui sont universellement reconnues comme telles et qui sont appliquées par nos juridictions".* La preuve du caractère coutumier de la règle internationale fut soumise à un contrôle strict puisque les dispositions de l'arrêt *Nduli* évoquèrent la reconnaissance "universelle" de la règle internationale. Exigence supérieure à celle généralement appliquée en droit international puisqu'une règle internationale possède valeur coutumière lorsqu'elle est "généralement" acceptée en tant que telle. Les juridictions sud-africaines admirent ensuite qu'une acceptation générale du caractère coutumier de la règle de droit international soit suffisante. Voir à ce propos la décision : *Inter-Science Research and Development Services (Pty) Ltd v Republica Popular de Mocambique,* 1980 (2) SA 111(T) au § 124H dans laquelle la Cour Suprême affirma que "*le concept de reconnaissance universelle dans ce contexte n'est pas un concept absolu, malgré le sens courant du mot universel".* Cette position fut réaffirmée dans la décision *S v Petane* de 1988.

[478] Voir la décision *Nduli V Minister of Justice* précitée note 156.

international, n'ont pas été contestées par les juridictions nationales[479]. Deux décisions : *Binga v. Administrator General* et *S. v. Petane* ont fait figure d'arrêts de principe en la matière[480]. L'Afrique du sud n'étant pas partie au Protocole I annexé à la Convention de Genève de 1949, la question posée à la Cour Suprême consistait à déterminer si un accusé pouvait en invoquer les dispositions en tant que règles internationales à portée coutumière.

Le texte de l'arrêt *Petane* rédigé par le Juge Conradie illustre la position conservatrice des juges sud-africains de l'époque à l'égard de la coutume internationale : la Cour a choisi d'appliquer strictement le principe de la supériorité des lois nationales sur le droit international. Contrairement à la position soutenue notamment par l'Assemblée Générale des Nations Unies, la Cour Suprême a refusé de reconnaître le caractère international des conflits relatifs au régime d'apartheid. Elle a également refusé de reconnaître le caractère coutumier des dispositions du Protocole I de la Convention de Genève de 1977[481].

En cas d'interprétation d'une législation peu claire ou ambiguë, les juridictions faisaient jouer la présomption selon laquelle le législateur n'avait pas l'intention de méconnaître le droit international et interprétaient la législation conformément au droit international. Un traité signé, ratifié mais non transposé en droit interne pouvait alors être invoqué comme moyen d'interprétation d'une législation peu claire ou ambiguë. Dans une décision *State v. Werner,*[482] l'accusation a demandé à la Cour Suprême de prendre en considération les dispositions de la Charte des Nations Unies relatives aux droits de l'homme pour interpréter les dispositions du *Group Areas Act* relatif à la séparation des races[483]. La Cour Suprême a reconnu qu'il était effectivement possible d'avoir recours au droit international pour interpréter une loi nationale ambiguë. Toutefois, le *Group Areas Act* prévoyait clairement une classification fondée sur des critères de race ; la Cour a donc refusé de l'interpréter au regard des dispositions de la Charte des Nations Unies.

Lorsque les règles coutumières internationales subissaient une évolution, les juridictions sud-africaines ont régulièrement eu recours à la règle du Précédent judiciaire ou *Stare Decisis* leur permettant de se référer exclusivement à la jurisprudence nationale, sans tenir compte de l'évolution du droit international. Cette règle a régulièrement été invoquée lors des différends relatifs aux droits de l'homme.

---

[479] J. Vorstern, *What International Customary Law is part of South African Law? International Customary Law, in International Journal of Human Rights*, 1994, p.123

[480] *S.v.Petane*, 1988 (3) SA 51 (c), *S. v. Banda*, 1989 (4) SA 519 (B).

[481] Rappelant que l'existence d'une règle coutumière nécessitait la pratique conforme des États de la communauté internationale, la Cour Suprême constata au contraire que la plupart des Etats en proie à des conflits internes refusaient d'appliquer les dispositions du Protocole aux prisonniers.

[482] *State v. Werner* (1980(2) SA, 313 A.D.

Le droit international ne trouvait pas non plus à s'appliquer lorsqu'il était en conflit avec des actes du gouvernement (*Act of State doctrine)* découlant par essence des prérogatives du pouvoir exécutif[484].

(Conclusion)- L'ensemble de ces règles est commun à de nombreux pays qui appliquent un régime de type parlementaire fondé sur la *Common law.* En Afrique du Sud cependant, le régime d'apartheid a contribué à leur donner une dimension politique qui ne se rencontre pas ailleurs. La faible indépendance du pouvoir judiciaire a entraîné un contrôle inadéquat du respect des règles de droit. Le juge sud-africain considérait le droit international avec suspicion, soit par méconnaissance des règles, soit parce que ces mêmes règles internationales servaient de fondement à l'isolement du régime. Ainsi, les juridictions ont régulièrement refusé de recourir aux normes internationales contemporaines pour interpréter des législations internes manifestement contraires au droit international. La position du Juge Conradie, auteur du jugement majoritaire dans la décision *Petane,* illustre cette tendance. Il a affirmé que la condamnation des politiques d'apartheid par les Nations Unies démontrait tout au plus un refus politique de reconnaître ce régime et ne constituait en aucun cas une règle juridique coutumière internationale.

B- LA PLACE RÉNOVÉE DU DROIT INTERNATIONAL DANS LA NOUVELLE CONSTITUTION.

Le droit international reçoit désormais un statut constitutionnel en Afrique du Sud. La nouvelle procédure d'élaboration des traités internationaux consacre une rupture radicale avec celle en vigueur sous l'ancien régime.

I. LA PROCÉDURE DE CONCLUSION DES TRAITÉS.

a) Le principe de la ratification parlementaire.

Avant 1994, l'Afrique du Sud avait recours à une procédure d'élaboration des traités internationaux qui reflétait une approche dualiste[485]. Prenant appui sur des constitutions

---

[483] A ce sujet, voir chapitre introductif.

[484] Dans l'exercice de ses fonctions, le pouvoir exécutif est amené à prendre des décisions sur des sujets gouvernés par le droit international. Il s'agit notamment d'actes nécessaires à la conduite des affaires étrangères de l'État, tel que la reconnaissance d'un État ou d'un gouvernement, l'acquisition territoriale, les statuts diplomatiques etc.... Les juridictions déférent alors toute interprétation des décisions en la matière à la volonté du pouvoir exécutif. Voir à ce sujet, G. Sanders, *The Application of Customary International law in South Africa- The Appeal Court has spoken*, 11, CILSA 198, 1978, p.200.

[485] C. Cadoux, Aperçu de l'évolution constitutionnelle et politique de l'Afrique du Sud, in *l'Afrique du Sud en transition, Réconciliation et coopération en Afrique australe,* p. 79 et suivantes, Economica, 1995.

étrangères, notamment celle de Namibie[486], les négociateurs de Kempton Park ont décidé en 1993 d'opérer un changement radical par rapport à la situation antérieure. La compétence du pouvoir exécutif en matière de négociation et de signature du traité est réaffirmée[487]. De façon nettement plus originale, le Parlement est désormais chargé de l'autorisation de la ratification. Les dispositions de l'article 231 (2) de la Constitution de 1996[488] indiquent ainsi que l'Afrique du Sud est engagée par un accord international dès son approbation par les deux chambres du Parlement -l'Assemblée Nationale et le Conseil National des Provinces- sauf dans le cas de l'alinéa 3 ci après étudié-.

Il s'agit d'une rupture radicale avec les pratiques antérieures ainsi qu'une innovation par rapport à la procédure traditionnellement suivie dans les constitutions modernes[489]. La volonté des constituants sud-africains de démocratiser l'ensemble des rouages de l'appareil étatique a conduit à la reconnaissance de cette singularité.

Comme l'a souligné Valérie Goesel-Le Bihan[490], la compétence parlementaire en matière de ratification des accords internationaux devrait lui permettre d'imposer sa volonté sur celle du pouvoir exécutif, notamment en matière d'adhésion aux traités multilatéraux qui ne sont plus ouverts à la signature mais uniquement à l'adhésion ou encore à ceux qui prévoient une double possibilité d'engagement par signature et ratification ou par adhésion[491]. Toutefois, l'alinéa 1 de l'article 231 impose la signature par le pouvoir exécutif de *toutes* les conventions internationales et maintient ainsi un partage de compétence en matière de conclusion des accords internationaux. La pratique sud-africaine va dans le sens de cette interprétation puisque depuis 1994 la procédure de la signature suivie de la ratification parlementaire a été celle choisie pour l'ensemble des conventions relatives aux droits de l'homme auxquelles l'Afrique du Sud à adhérer.

---

[486] La Constitution du 21 mars 1990 qui met en place un régime semi-présidentiel tout en confiant le pouvoir de ratification des accords internationaux au Parlement, selon les dispositions de l'article 63 de la Constitution.

[487] Article 82 (1) (I) de la Constitution intérimaire et article 231 de la Constitution de 1996. La négociation se déroule essentiellement au sein du Ministère des affaires étrangères et les différents services doivent s'assurer de la compatibilité des dispositions du traité à la politique extérieure du gouvernement sud-africain, ainsi que de leur conformité aux règles internationales. Le traité doit ensuite être signé par le ministre des affaires étrangères et le ministre responsable dans le domaine en question ou encore par l'ambassadeur accrédité à l'étranger. (Le Président de la République ne négocie personnellement les traités qu'en de rares occasions)

[488] Ces dispositions différent sensiblement de celles de la Constitution intérimaire : les dispositions de l'article 231 (2) *imposaient (shall be competent to agree)* l'approbation du Parlement à la ratification ou à l'accession d'un traité ; tandis que la Constitution de 1996 ne précise pas expressément qui détient la compétence de ratifier les traités. Cependant, la doctrine et la pratique des pouvoirs publics semblent tous aller dans le sens d'une ratification parlementaire. Ainsi, en 1997 le Parlement sud-africain a il décidé l'ajournement de la ratification de la Convention de Lomé.

[489] Voir à ce propos, Valérie Goesel-Le Bihan, *Les accords internationaux dans la nouvelle Afrique du Sud*, in Annuaire des pays de l'Océan Indien VX 1997-1998, p. 246, préc.

[490] Citation Valérie Goesel-Le Bihan, *Les accords internationaux dans la nouvelle Afrique du Sud*, in Annuaire des pays de l'Océan Indien VX 1997-1998, p. 249, préc.

[491] Les conventions universelles relatives aux droits de l'homme négociées dans le cadre des Nations Unies sont notamment fondées sur ce modèle.

(Disposition autonome et Accord en forme simplifiée)- Cette procédure est néanmoins simplifiée d'une part, en ce qui concerne les dispositions autonomes d'un accord international[492] et d'autre part, lorsqu'il s'agit d'accords en forme simplifiée[493]. Les dispositions de l'alinéa 3 de l'article 231 opèrent en effet une distinction entre les accords en forme solennelle, pour lesquels la ratification est obligatoire et les accords en forme simplifiée qui entrent en vigueur dès leur signature[494]. Ils doivent simplement être déposés devant le Parlement dans un délai raisonnable[495].

Sont considérés comme des accords relevant de l'alinéa 3 les accords de caractère technique, de nature administrative ou exécutive qui ne concernent généralement que les rapports interétatiques et n'ont aucune incidence sur les individus. Ces accords ne sont pas des traités au sens formel du terme : ils n'exigent ni ratification, ni accession. La procédure simplifiée en matière "d'*executive agreeements*" vise à assurer une mise en œuvre immédiate et rapide des dispositions contenues dans ces accords, tandis qu'une procédure de ratification parlementaire longue et complexe réduirait considérablement leur portée[496].

La lecture de l'article 231 semble indiquer que le pouvoir exécutif possède le choix de la forme des accords, au moins en ce qui concerne certains accords bilatéraux. Il peut donc tenter de contourner l'approbation parlementaire en recourant à un accord en forme simplifiée. Toutefois, si un tel accord fait l'objet d'une contestation judiciaire quant à sa nature -"*executive agreement*" ou traité-, une cour supérieure pourrait très bien déclarer l'acte inconstitutionnel pour cause de violation de l'article 231. En cas de doute sur la nature du traité - traité en forme solennelle ou accord en forme simplifiée- la procédure à suivre est donc celle de ratification parlementaire.

Enfin, la plupart des conventions multilatérales relatives aux droits de l'homme négociées dans le cadre des Nations Unies contiennent des dispositions finales prévoyant une double possibilité d'engagement, d'une part par signature et ratification et d'autre part,

---

[492] L'article 231 (4) de la Constitution définitive prévoit qu'une disposition autonome d'un traité ratifié par le Parlement mais pas encore transposée en droit interne est tout de même opposable à moins qu'elle ne soit contraire à la Constitution ou à un acte législatif. Les juridictions nationales seront néanmoins confrontées à la difficulté de déterminer quelles sont les dispositions qui peuvent être qualifiées d'autonomes -à savoir confirmer l'existence d'une législation antérieure régissant la situation- et de développer leur jurisprudence en la matière.

[493] L'article 231(3) dispose que les traités en forme simplifiée entrent en vigueur dès leur signature par le pouvoir exécutif.

[494] Les accords internationaux en forme simplifiée sont reconnus à l'article 14 de la Convention de Vienne ouverte à la signature le 23 mai 1969 sur le droit des traités. Il suffit que les parties indiquent leur volonté de faire entrer le traité en vigueur dès sa signature.

[495] La Constitution intérimaire ne contenait aucune indication relative aux accords en forme simplifiée dont la signature suffit à engager l'Etat. Une partie de la doctrine reconnaissait cependant déjà à l'Exécutif la possibilité de signer de tels accords qui engagent l'Etat sans consentement parlementaire.

[496] La distinction entre traité en forme solennelle et en forme simplifiée repose sur l'intention des parties au traité de le faire entrer en vigueur le plus rapidement possible.

par adhésion. Ces conventions sont donc exclues du champ d'application de l'alinéa 3 et nécessitent la ratification parlementaire.

La portée de la ratification parlementaire est donc essentiellement symbolique et la procédure d'adhésion aux Conventions internationales est partagée entre le pouvoir exécutif et le pouvoir législatif. Ce partage des compétences reflète la volonté des constituants de démocratiser la procédure de conclusion des accords internationaux.

Ils avaient également exprimé la volonté de permettre au nouvel Etat d'accéder le plus rapidement possible à nombre de conventions internationales en recourant au principe de l'intégration directe des dispositions du traité en droit interne.

b) La transposition des dispositions des traités en droit interne.

Sous l'empire de la Constitution intérimaire, la ratification parlementaire servait également d'acte de transposition[497] et les dispositions du traité compatibles avec la Constitution devenaient directement applicables en droit interne[498]. Un tel mécanisme servait essentiellement à assurer que les traités ayant vocation à être invoqués devant les juridictions nationales ne demeurent sans portée, faute d'avoir été transposées en droit interne par la loi. Les dispositions de l'article 231 de la Constitution intérimaire rapprochèrent ainsi le système sud-africain de la théorie moniste du droit international. Toutefois, l'acte de ratification ne pouvait remplir le rôle de transposition que si le Parlement l'avait expressément prévu[499]. Ce mécanisme s'est avéré complexe à mettre en œuvre et a eu des conséquences négatives sur l'accession de l'Afrique du Sud aux conventions internationales les plus importantes[500].

---

[497] Article 231 (3) de la Constitution intérimaire. Une mention expresse de l'incorporation des dispositions du traité contenue dans l'acte de ratification était toutefois requise.

[498] J. Dugard, préc., p.343.

[499] Les dispositions de l'article 231 (3) imposaient un ordre express de l'exécution juridique du traité dans l'ordre interne. Le prolongement de l'effet de la ratification dans l'ordre interne rendait la question de la forme de l'acte de ratification délicate, à savoir s'il fallait une loi ou si une résolution était suffisante.

[500] Des comités parlementaires furent chargés de s'assurer de la compatibilité entre les futures obligations de l'Etat et les législations en vigueur sur le territoire avant que le Parlement ne procède à la ratification du traité. La méconnaissance du droit international par le législateur sud-africain et le nombre important de conventions auxquelles l'Afrique du Sud devait accéder ont lourdement compliqué cette tâche. Parfois, la modification de la législation intérieure est nécessaire. A titre d'exemple, l'Afrique du Sud a signé la Convention sur l'Élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes le 29 janvier 1993. Le Parlement a voté une loi, le *General Law Fourth Amendment Act* 192 de 1993 abrogeant certaines pratiques contraires au dispositions de la Convention avant de la ratifier. Dans de nombreuses occasions l'acte de ratification parlementaire ne contenait pas l'ordre d'exécution juridique spécial du traité en droit interne, pourtant nécessaire en vertu des dispositions de l'article 231(3) de la Constitution intérimaire. Ainsi, de nombreux traités signés et ratifiés ne furent pas directement transposés en droit interne. Tel fut le cas de la Convention relative aux droits de l'enfant et de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes qui ont été ratifiées signées en 1993, ratifiées respectivement en juin et septembre 1995 soit sous la Constitution intérimaire, mais qui ne sont toujours pas incorporées en droit interne. Voir à ce sujet, J. Dugard et Ian Currie, *Ratification and Incorporation of Treaties under the Interim Constitution, Public International law, Annual Survey of South Africa law,* 1996, Internet : http://sunsite.wits.ac.za/law/ratproc96.html

Les constituants de 1996 ont donc décidé de retourner au système en vigueur avant la Constitution intérimaire qui est plus proche du système de Westminster dans sa dualité. Les dispositions de l'article 231 alinéa 4 affirment qu'un accord international ne devient loi de la République que s'il a été transposé en droit interne par un acte du Parlement. L'entrée en vigueur d'un traité en droit interne nécessite ainsi l'adoption d'une loi de transposition.

L'allégement de la procédure de ratification s'est donc accompagné d'un retour en arrière en matière d'insertion du traité dans l'ordre interne, considéré comme une véritable régression par une partie de la doctrine : "*ce que la procédure a gagné de souplesse au stade de la conclusion, elle l'a perdu au stade de l'entrée en vigueur interne(...)* (Cependant), *le système choisi a l'avantage de faciliter les ratifications tout en imposant au Parlement d'examiner les incidences exactes des accords sur la législation interne*"[501]. En outre, le deuxième phrase de l'article 231(4) indique que des dispositions directement applicables peuvent être directement invoquées.

(L'adhésion de l'Afrique du Sud aux principales conventions internationales en matière des droits de l'homme)- Dès 1993, l'Afrique du Sud –qui n'était auparavant partie à aucun traité relatif aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales[502]- a signé la *Convention sur les droits de l'Enfant* de 1990, la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes de* 1980, les protocoles I et II additionnels des Conventions de Genève de 1977 relatifs à la protection des victimes des conflits armées internationaux et non-internationaux, ainsi que la *Charte Africaine des Droits de l'Homme et des Peuples.* Ces accords furent ratifiés en 1995, c'est à dire sous l'empire des dispositions de la Constitution intérimaire.

A partir de 1996, la quasi-totalité des conventions universelles en matière des droits de l'homme négociées sous les auspices des Nations Unies a été déposée au Parlement pour ratification. Il s'agit essentiellement de la *Convention Internationale pour la suppression et l'Élimination de toute forme de Discrimination Raciale* adoptée le 21 décembre 1965, des *Pactes Internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels* du 19 décembre 1966, de la *Convention contre la Torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains et dégradants* du 10 décembre 1984.

Le nouveau gouvernement a ainsi tenté de rattraper le retard en matière d'engagements internationaux, notamment dans le domaine des droits de l'homme dont

[501] Citation Valérie Goesel-Le Bihan, *Les accords internationaux dans la nouvelle Afrique du Sud*, in Annuaire des pays de l'Océan Indien VX 1997-1998, préc., p. 257.

l'internationalisation illustre la volonté manifeste de participer au plus grand nombre d'instruments conventionnels en la matière. Cette volonté se heurte toutefois à la lenteur et la complexité de la procédure d'adhésion aux conventions internationales ainsi qu'à la méconnaissance des règles internationales en la matière[503]. Toutefois, la dimension symbolique de ces adhésions ne peut passer inaperçue et désormais le droit international reçoit un statut constitutionnel[504].

II. L'OBLIGATION FAITE AUX JUGES DE RESPECTER LE DROIT INTERNATIONAL.

(L'incorporation du droit international coutumier dans l'ordre juridique interne)- Les dispositions de l'article 234 (3) de la Constitution de 1996 réaffirment que les règles de *Common Law* et les décisions juridictionnelles doivent être conformes au droit international coutumier et seuls la Constitution et un acte du Parlement lui sont supérieurs. Cette position ne diffère pas de la précédente. Cependant, la portée constitutionnelle de cette règle lui confère une force supplémentaire.

Par ailleurs, la supériorité normative de la Constitution et des législations nationales est aujourd'hui appliquée en tenant compte d'une part, de l'obligation faite aux juges d'interpréter le droit interne en conformité avec le droit international [505] et d'autre part, en vertu du principe selon lequel le législateur ne peut avoir l'intention d'agir en contradiction avec les règles internationales[506]. En définitive, lorsque les juridictions sont amenées à interpréter une législation, elles doivent préférer une interprétation raisonnable et conforme au droit international à toute autre interprétation[507]. Le juge est tenu par la Constitution de prendre en compte la règle internationale lorsqu'elle est applicable et d'interpréter les règles de droit interne d'une manière compatible avec les exigences du droit international général. La règle du précédent ou *stare decisis* ne peut donc plus être invoquée pour faire obstacle à la prise en compte d'une règle internationale[508].

---

[502] En dehors des Conventions relatives à la prohibition de l'esclavage, notamment celle de 1926 et son protocole de 1953 et les Conventions de Genève.

[503] Notamment la Convention sur les femmes de 1953, signée en 1993 et qui n'est toujours pas entrée en vigueur ; la Convention contre la torture et autres traitements cruels, inhumains et dégradants, également signée en 1984 et non entrée en vigueur, pareillement pour les deux Pactes, civil et économique qui n'ont toujours et pas été ratifiés. Enfin d'autres conventions ratifiées ne sont toutefois pas directement opposables, puisqu'elles n'ont pas été incorporées en droit interne, voir note 162.

[504] Articles 231, 232 et 233 de la Constitution de 1996.

[505] Article 233 de la Constitution.

[506] Article 229 de la Constitution.

[507] Article 233 de la Constitution.

[508] Toutefois, la règle énoncée dans les conclusions de l'arrêt *S v. Petane* est toujours d'application, à savoir qu'il faut que les cours démontrent l'existence d'une coutume internationale. La reconnaissance du caractère coutumier de la règle

§II- LE STATUT ORIGINAL DU DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME À TRAVERS L'EXEMPLE DE L'AMNISTIE.

Les Préambules des deux Constitutions -intérimaire et définitive- reconnaissent les injustices passées, mais contiennent surtout l'idée directrice d'une société sud-africaine réconciliée et réunifiée. Dans cette optique, les constituants ont expressément prévu la mise en œuvre d'un processus d'amnistie[509]. Une loi *d'unité et de réconciliation nationale* a été adoptée en conséquence[510] et en 1995, un organe indépendant, la *Commission Vérité et Réconciliation* ou TRC, a été constitué afin d'une part, de faire la lumière sur les crimes liés à la politique d'apartheid et autres violations des droits fondamentaux et d'autre part, de mettre en œuvre le processus d'amnistie. Représentant le symbole du passage pacifié à l'État de droit, la TRC a constitué l'organe central de la transition démocratique sud-africaine[511].

Dans sa décision *Azanian People Organisation (AZAPO) and Others v. The President of the Republic of South Africa and Others*[512], la Cour Constitutionnelle a été amenée à se prononcer sur la conformité de la loi d'amnistie au regard de la Constitution intérimaire[513]. Ce contrôle de constitutionnalité a été encadré par les dispositions de l'article 39(1) imposant une interprétation des dispositions de la *Déclaration des Droits Fondamentaux* qui tienne compte des standards internationaux en la matière[514].

A- OUTIL D'INTERPRÉTATION DE LA DÉCLARATION DES DROITS.

Aujourd'hui, le droit international bénéficie d'une protection particulière puisque les articles 232 et 233 de la Constitution s'y réfèrent expressément. De même, la Constitution accorde une place originale au droit international des droits de l'homme.

---

demeure donc aussi bien pour les cours sud-africaines que pour les cours étrangères. Mais le juge sud-africain est confronté à un problème supplémentaire, celui de sa méconnaissance du droit international. A ce sujet, voir, J. Dugard, préc.p.340. J. Dugard, *International Law, A South African Perspective*, p.92, Juta and Co Ltd, seconde édition, 2000.

[509] Les dispositions de l'article 233 (4) de la Constitution intérimaire relatives à l'amnistie sont aujourd'hui reprises à l'article 22 intitulé *National Unity and Reconciliation* de l'annexe 6 de la Constitution définitive qui régie toutes les "*dispositions transitoires*".

[510] *Promotion of National Unity and Reconciliation Act*, n° 34 adoptée le 15 décembre 1995. Cette loi constitue la loi principale. Elle a été légèrement modifiée à deux reprises par les lois *Promotion of National Unity and Reconciliation Amendment Act*, n° 87 de 1995 et *Promotion of National Unity and Reconciliation Second Amendment Act*, n° 84 de 1997.

[511] Voir à ce sujet : Xavier Philippe, *La justice dans les Constitutions en transition : régime dérogatoire ou justice d'exception ? L'exemple de la "Commission Vérité et Réconciliation" en Afrique du Sud.* Revue Pouvoirs n°95 2000, p.159. Voir également le site Internet de la Commission, Internet : http://www.trc.org.za

[512] *Azanian People Organisation (AZAPO) and Others v. The President of the Republic of South Africa and Others*, CCT 17/96 du 25 juillet 1996, 1996 (4) SA 562 (CC);
voir également site Internet : http://www.judgements.azapo.html

[513] La même requête avait été auparavant déboutée devant la Cour Suprême, Division de la Province du Cap le 9 mai 1996 : *Azanian People Organisation (AZAPO) and Others v. Truth and Reconciliation Commission and Others, South African Law Reports*, 682.

[514] Devenue la clause d'interprétation de l'article 39(1) dans le texte constitutionnel final.

À ce propos, les constitutions namibienne et canadienne ont inspiré les constituants sud-africains[515]. La référence au droit international est particulièrement vive en Afrique du Sud puisque les dispositions de l'article 39 (1) alinéa (b) de la Constitution fixant les modes d'interprétation de la *Déclaration des Droits Fondamentaux* réaffirment que : les "*Juridictions doivent prendre en considération le droit international* et alinéa (c) : *elles peuvent prendre en considération le droit comparé*"[516]. L'absence de référence aux règles internationales serait susceptible de constituer une violation de la Constitution, tandis que la référence faite aux solutions adoptées par les juridictions internationales ou nationales est fortement encouragée[517]. De façon originale, la Constitution sud-africaine impose donc aux juridictions une obligation expresse de prendre en considération directement et explicitement les règles internationales.

I. LE DROIT INTERNATIONAL ENTENDU AU SENS LARGE.

(Référence au droit international)- Dans l'esprit des constituants, le droit international au sens de l'article 39 vise toutes les sources de l'article 38 du Statut de la Cour Internationale de Justice (Droit international public au sens large)[518]. Dans la décision *Makwanyane* (§35), le Président Chaskalson auteur du jugement majoritaire écrit : Dans le cadre de l'article 35 (1) –devenu 39 dans la Constitution de 1996- le droit international public doit inclure le droit international applicable (en Afrique du Sud) aussi bien que le droit international non applicable. Ils peuvent être tous deux utilisés comme instrument d'interprétation dans ce cadre.

A cet égard, le texte constitutionnel de 1996 diffère de celui de la Constitution intérimaire qui faisait référence *au droit international public applicable en matière de protection des droits fondamentaux*[519], tandis que cette qualification a aujourd'hui disparu pour ne plus faire référence qu'au *droit international*. Cette généralisation permet aux juges de se référer au droit international général en tant que source d'interprétation des dispositions de la Déclaration des droits et non plus seulement au droit international des

[515] Notamment les dispositions de la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme* et la *Convention Européenne des Droits de l'Homme* dont elle se sont inspirées

[516] Les dispositions de l'article 39 (3) rappellent également que la Déclaration des droits ne remet pas en cause l'existence d'autres droits et libertés que ceux qui sont reconnus ou conférés par le droit coutumier, la *Common Law* ou le droit écrit, dans la mesure où ces droits sont compatibles avec ceux énoncés dans la Déclaration.

[517] John Dugard, *International Human Rights*, in David Van Wyk, John Dugard, Bertus de Villiers and Denis Davis (eds), *Rights and Constitutionalism: the new South Africa legal Order*, (1994) 191, pp.193-194; Richard Cameron Blake, *The World's Law in one Country: The South African Constitutional Court's Use of Public International Law*, (1998) SALJ, Vol.114, p.671.

[518] Article 231 (5).

[519] Article 35 de la Constitution intérimaire.

droits de l'homme[520]. Une partie de la doctrine y voit également la possibilité de recourir au droit international privé comme outil d'interprétation de la Déclaration[521].

De surcroît, la large référence au droit international entraîne la possibilité de recourir non seulement aux conventions auxquelles l'Afrique du Sud a adhéré, mais également à d'autres textes qui ne lient pas la République, mais qui peuvent être utilisés pour interpréter soit le droit international, soit des dispositions internes qui doivent être appliquées conformément au droit international[522].

(Référence au droit comparé)- Par ailleurs, les juridictions peuvent prendre en considération le droit comparé en tant qu'outil d'interprétation des dispositions de la Déclaration des Droits. La Cour Constitutionnelle a souvent fait référence au droit étranger et plus particulièrement aux décisions de la *Cour InterAméricaine des Droits de l'Homme* et à celles de la *Cour Européenne des Droits de l'Homme*[523]. Dans la décision relative à la peine de mort[524], la Cour a motivé sa décision d'inconstitutionnalité de la peine capitale en se fondant largement sur les décisions de la *Cour Européenne des Droits de l'Homme*. De même, dans celle relative à l'interdiction des châtiments corporels à l'égard des mineurs[525], la Cour s'est demandée si les droits relatifs à la protection des mineurs, au respect de l'égalité, à la dignité humaine et à l'interdiction des traitements inhumains et dégradants contenus dans la Déclaration des Droits pouvaient être limités par les dispositions de l'article 33 de la Constitution[526]. La Cour s'est appuyée sur des décisions internationales en matière de protection de droit de l'homme et sur des solutions retenues par des juridictions étrangères pour interpréter la Déclaration des droits[527] et estimer que ce genre de traitement était contraire aux dispositions de la Constitution[528].

---

[520] A ce sujet, voir l'arrêt *Prince v. President of the Law Society, Cape of Good Hope,* 1998 (8), BCLR 976 (C) at 958 C-D. Dans cet arrêt, la Cour fait référence à d'autres traités que ceux relatifs aux droits de l'homme comme source d'interprétation de la Constitution.

[521] Notamment le droit des sociétés internationales. Voir à ce sujet, Barry E Carter et Philip R Trimble, *International Law,* pp. 242-255, 2sd édition, 1995.

[522] A ce sujet, voir l'arrêt de la Cour Constitutionnelle *State v. Makwanyane and another*, 1995 (6), BCLR 665 (CC) §35; voir également T. Maluwa, *International Human Rights Norms and the Interim Constitution of South Africa*, p.23, (1993) 19 SAYIL 14.

[523] Voir l'arrêt de la Cour Constitutionnelle *State v. Makwanyane and another*, 1995 (6), BCLR 665 (CC) §35. Déjà en 1988, les juridictions sud-africaines avaient recouru à la jurisprudence européenne en matière des droits de l'homme, à ce sujet, voir *S v Khamyile and Another*, 1988 (3) SA 795 (N). voir également, J.Dugard, *International Law and the Final Constitution*, p.243, *South Africa Journal of Human Rights*, 1994.

[524] Cour constitutionnelle, décision du 6 juin 1995, *State v. Makwanyane*, 1995 (3) SA 391(cc), 1995 (6), BCLR 665 (cc).

[525] *State v Williams*. CCT 20/94 ; 1995 (3), SA 632 (cc) ; 1995 (7), BCLR 861 (cc).

[526] A savoir le caractère nécessaire, justifié et raisonnable de la sanction par rapport au contenu du droit protégé.

[527] Cour constitutionnelle, décision du 6 juin 1995, *State v. Makwanyane*, 1995 (3) SA 391(cc), 1995 (6), BCLR 665 (cc); *Azanian People Organisation (AZAPO) and Others v. The President of the Republic of South Africa and Other,* CCT 17/96 du 25 juillet 1996, 1996 (4) SA 562 (CC).

[528] Elle a notamment conclu que les châtiments corporels étaient contraires à l'article 10 de la Constitution, relatif à la dignité humaine et à l'article 11 relatif au traitement cruel, inhumain ou dégradant. Après avoir exercé un contrôle de proportionnalité et fait référence au droit comparé, la Cour conclut que l'article 33 ne permettait pas de justifier

La problématique essentielle qui entoure les dispositions de l'article 39 réside dans le caractère obligatoire ou non du respect de la règle internationale. Celles de l'article 39 (1) alinéa (b) visent en effet la prise en considération du droit international. Elles ne précisent cependant pas si l'interprétation conforme au droit international s'impose directement et dans tous les cas au juge sud-africain. Dans sa décision *Azanian People Organisation (AZAPO) and Others v. The President of the Republic of South Africa and Other*[529], la Cour Constitutionnelle a donc été amenée à préciser le contenu et la portée de la clause d'interprétation des dispositions de la Déclaration des droits.

II. LE PROCESSUS D'AMNISTIE EN AFRIQUE DU SUD.

Dans les pays émergeant d'une longue période d'instabilité politique associée à des années de graves et manifestes violations des droits de l'homme, le succès du processus de transition réside essentiellement dans la gestion des crimes et violations commis sous le régime précédent. Comment une société peut-elle retrouver son équilibre alors que coexistent côte à côte les victimes et les auteurs des crimes les plus graves ?

A défaut de recourir à une forme générale d'amnistie, comme au Chili, ou de recourir de façon plus traditionnelle à la voie juridictionnelle et condamner civilement et pénalement les responsables des crimes les plus graves, comme au Rwanda[530], les constituants sud-africains ont opté pour une solution hybride. La *Commission Vérité et Réconciliation* a été chargée d'encadrer ce processus d'amnistie.

a) Le statut juridique de l'amnistie en Afrique du Sud.

(Amnistie contre poursuite des crimes d'apartheid)- Les règles du droit international semblent aujourd'hui trancher en faveur de la poursuite pénale des crimes les plus graves commis sous un régime précèdent[531]. Toutefois, plusieurs raisons militent en faveur de la

---

l'imposition de châtiments corporels, voir sur cette décision, l'article de Xavier Philippe, *La Cour Constitutionnelle sud-africaine*, RFDC 1996, préc., p.479.

[529] *Azanian People Organisation (AZAPO) and Others v. The President of the Republic of South Africa and Other,* CCT 17/96 du 25 juillet 1996, 1996 (4) SA 562 (CC);
voir également site Internet : http://www.judgements.azapo.html

[530] Le cas du Rwanda constitue un exemple flagrant d'une société en transition qui a décidé de régler par voie juridictionnelle –mais sans grand succès- la question des génocides qui eurent lieu en 1994. Voir à ce sujet, Voir Jeremy Sarkin, *The Trials and Tribulations of South Africa's Truth and Reconciliation Commission, South African Journal of Human Rights,* n°12, 1996, p.617; René Lemarchand, *Managing Transition Anarchies: Rwanda, Burundi, and South Africa in Comparative Perspective, Journal of Modern African Studies,* n°32, 1994.

[531] Au moins en ce qui concerne les crimes internationaux comme le crime contre l'humanité.

recherche d'une solution en dehors du système judiciaire classique et notamment à travers la création de commissions indépendantes[532]. Tel fut le cas de l'Afrique du Sud[533].

(Forme hybride du processus d'amnistie)- Le type de transition sur lequel l'État s'est engagé conditionne la manière selon laquelle ces sociétés gèrent le passé[534]. Le poids des anciens dirigeants dans le nouvel ordre politique et juridique joue notamment un rôle décisif dans la capacité du gouvernement à poursuivre ou non les crimes précédemment commis : dans le cas d'un renversement de gouvernement, le nouveau régime au pouvoir aura souvent recours aux tribunaux pour régler la question des crimes passés[535]. Au contraire, lorsque le processus de transformation a été négocié avec l'ancien régime, celui-ci conserve un rôle politique et économique important, tandis que l'opposition nouvellement arrivée au pouvoir est encore trop faible pour gérer seule le pays. Les deux forces en présence s'égalisent et se neutralisent alors et la transition ne peut se faire l'une sans l'autre. Ce système implique alors souvent une forme d'amnistie des crimes passés.

De surcroît, les violations des droits de l'homme les plus graves ont souvent été perpétrées à une trop grande échelle et implique une trop grande responsabilité collective pour pouvoir être matériellement gérées au travers le système juridictionnel classique[536]. Comme l'a fait remarquer Laurent Sermet dans un article consacré à la *Commission Vérité et Réconciliation,* cette option appliquée à l'Afrique du Sud aurait inévitablement dressé le camp des victimes contre celui des responsables du régime d'apartheid auquel toute la communauté blanche est encore souvent assimilée[537]. Or, l'objectif principal d'un régime de transition réside dans la quête de paix et de réconciliation nationale. De nombreux États en transition préfèrent donc opter pour un processus placé hors du système juridictionnel et

---

[532] P. Hayner, *Fifteen Truth Commissions, 1974-1993: A comparative Study;* pp.225-261, in N. Kritz (ed), *Transitional Justice. How emerging democracies reckon with former regimes,* Vol.1: General Considerations, XIX-XXX, 1995.

[533] Voir Jeremy Sarkin, *The Trials and Tribulations of South Africa's Truth and Reconciliation Commission, South African Journal of Human Rights,* n°12, 1996, p.617; René Lemarchand, *Managing Transition Anarchies: Rwanda, Burundi, and South Africa in Comparative Perspective, Journal of Modern African Studies,* n°32, 1994.

[534] Voir au sujet des différents types de transition et des options et contraintes du droit transitoire, Samuel P.Huntington, *The Third Wave: Democratisation in the Late Twentieth Century,* pp.65-81, in N. Kritz (ed), *Transitional Justice. How emerging democracies reckon with former regimes,* Vol.1: General Considerations, XIX-XXX, 1995 ; Luc Huyse, *Justice after Transition: on the Choice Successors Elite make in Dealing with the Past,* Law and Social Inquiry, Vol.20, n°1 winter 1995, pp.104-115, Diane F. Orentlicher, *Settling Account: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime, Yale Law Journal, vol. 100, in* N. Kritz (ed), *Transitional Justice. How emerging democracies reckon with former regimes,* Vol.1: General Considerations, XIX-XXX, 1995.

[535] Cela fut notamment le cas du Rwanda. Après le génocide de 1994, le Front Patriotique Rwandais dont les forces s'étaient constituées et renforcées sur les territoires voisins a envahi le Rwanda et renversé le gouvernement du MRND, le Mouvement Révolutionnaire National pour le Développement.

[536] A ce sujet, voir la situation au Rwanda et l'impossibilité matérielle de poursuivre les auteurs du génocide de 1994 et ses conséquences, in Jeremy Sarkin, *The Necessity and Challenges of Establishing a Truth and Reconciliation Commission in Rwanda; Human Rights Quartely* 21 (1999) pp.767-823, Johns Hopkins University Press.

[537] Voir Laurent Sermet, *La Commission Vérité et Réconciliation : autre forme de justice,* in Annuaire des pays de l'Océan Indien VX 1997-1998, préc., p. 285.

confier à des commissions indépendantes le soin de faire la lumière sur le passé[538]. Dans ce contexte, une loi d'amnistie répond mieux au besoin de reconstruction de la société[539].

Ainsi, le système choisi en Afrique du Sud tente d'éviter les travers d'un système juridictionnel souvent inadéquat –règles de prescription, inégalité des citoyens devant la justice, lenteur du processus juridictionnel-[540] ainsi que ceux d'une amnistie générale, impersonnelle et dont les impacts sont méconnus, si ce n'est sur les droits bafoués des victimes. Les pouvoirs confiés à la *Commission Vérité et Réconciliation* reflètent cette double approche.

La TRC ne constitue pas un organe judiciaire ayant le pouvoir de reconnaître la responsabilité criminelle ou civile des auteurs de crime d'apartheid et de les punir en tant que tels. Cette compétence relève toujours des juridictions. Elle détient néanmoins une compétence particulière, puisqu'une fois l'amnistie octroyée, aucune poursuite ne peut plus être engagée devant les tribunaux[541]. Il ne s'agit pas non plus d'une forme d'amnistie générale et totale : elle ne peut être accordée que selon les strictes conditions imposées par le texte de la loi de 1995 qui impose l'identification des circonstances dans lesquelles les violations grossières et manifestes des droits de l'homme ont eu lieu. Dans ce contexte, le système sud-africain tente (partiellement) de se conforter à la position adoptée par la communauté internationale.

b) Le rôle de la *Commission Vérité et Réconciliation* dans le processus d'amnistie sud-africain.

Le rôle de la TRC consiste à faire la lumière sur les crimes liés à la politique d'apartheid, à mettre en œuvre le processus d'amnistie et le cas échéant pourvoir à la réparation[542]. Pour faire face à cette lourde tache, le mandat de la *TRC*, qui est entrée en fonction le 15 décembre 1995, a été prorogé à deux reprises[543].

---

[538] Tel a été le cas du Chili, de l'Argentine, du Guatemala et du Salvador en Amérique latine ou encore celui de l'Éthiopie en Afrique.

[539] Voir au sujet de la réconciliation nationale à travers la recherche de la vérité, Gerhard Werle, *Without the Truth, No Reconcilation,* Law and Politics in Africa, Asia and latin America, pp.58-71, First quarterly 1996, University of Baden-Baden; Kader et Louise Asmal et Ronald Suresh Roberts, *Reconcilation through Truth,* pp.7-40, *David Philip Publishers,* 1998.

[540] Voir à ce sujet : Luc Huyse, *Justice after Transition : on the Choice Successors Elite make in Dealing with the Past,* Law and Social Inquiry, Vol.20, n°1 winter 1995, p.3378; ainsi que Laurent Sermet, *La Commission Vérité et Réconciliation : autre forme de justice,* préc. note précédente.

[541] Article 16 (5) de la loi.

[542] Une loi n°60 de 1994 a défini la composition de cette commission. Elle a été complétée par la loi n°34 de 1995 qui constitue le véritable acte de sa création.

[543] Le mandat de la Commission a été prorogé par la loi *Promotion of National Unity and Reconciliation Second Amendment Act,* n° 84 de 1997 toujours en vigueur. La date limite de deux années pour les demandes d'amnistie a quant à elle été prorogée jusqu'au 30 juin 1998.

Au lieu d'être jugés et condamnés par un tribunal, les auteurs des infractions les plus graves commises dans un but politique sous l'empire du régime précédent peuvent obtenir l'amnistie en échange de la confession de la vérité. A cet égard, le "comité de violation des droits"[544] de la *TRC* a été chargé de constater les faits commis sous le régime d'apartheid et d'effectuer leur corrélation avec les violations portées aux droits fondamentaux[545]. Un second comité[546] a été chargé d'octroyer ou non l'amnistie pour les faits commis entre le 1er mars 1960 et le 10 mai 1994[547]. Le dernier "comité pour la réparation et la réhabilitation" a été chargé de formuler les réparations éventuelles à accorder aux victimes[548].

Les circonstances dans lesquelles les violations grossières et manifestes des droits de l'homme doivent être identifiées. La Commission se réfère à trois critères que sont les motifs du crime -obligatoirement de nature politique-, les moyens utilisés et leur proportionnalité[549]. Lorsque ces conditions ne sont pas remplies, les responsables des crimes d'apartheid demeurent passibles de poursuites judiciaires[550]. Cette forme de justice à deux niveaux illustre bien le caractère hybride du processus d'amnistie en Afrique du Sud[551].

La question de la compatibilité du processus d'amnistie s'est posée d'une part, avec les dispositions de la Constitution et d'autre part, avec le droit international.

---

[544] Articles 12-15 de la loi n°34.

[545] Il devait notamment s'assurer que les comportements incriminés constituaient bien des crimes politiques.

[546] Articles 16-22 de la loi n°34.

[547] Ces dates n'ont pas été choisies au hasard. La première correspond à l'épisode du massacre de Sharpeville et à la première condamnation du régime d'apartheid par le Conseil de Sécurité, tandis que la seconde correspond au lendemain des premières élections démocratiques en Afrique du Sud. La période de référence pour cette date limite aurait du se situer entre le 8 octobre 1990 et avant le 6 décembre 1993

[548] Articles 23-27 de la loi n°34.

[549] Au mois de juillet 2000, 300 requêtes d'amnistie ont abouti sur plus de 6000 demandes traitées par la *Commission Vérité et Réconciliation*. Ce chiffre relativement faible doit néanmoins prendre en compte le fait que près de 4000 demandes furent effectuées par des personnes déjà jugés pour leurs crimes et auxquels la Commission n'a pas accordé l'amnistie, généralement pour manque de motivation politique. D'autres ont été refusées en raison de l'absence de culpabilité, ou le dépôt tardif de la demande. Voir sur ce point l'article de Laurent Sermet, *La Commission Vérité et Réconciliation : autre forme de justice*, p. 313, préc..

[550] Les auteurs présumés de ces crimes refusant de se présenter devant la Commission encourent évidemment de telles poursuites.

[551] Voir à ce sujet, Lovell Fernandez, *Possibilities and limitations of reparations for the victims oh human rights violations in South Africa*, pp.65-68, in MR Rwelamira and G. Werle (ed) *Confronting Past Injustice. Approaches to Amnesty, Punishment, Reparation and Restitution in South Africa and Germany*, Durban, 1996.

B- LA CONSTITUTIONNALITÉ DU PROCESSUS D'AMNISTIE.

Dans l'affaire *Azanian People Organisation (AZAPO) and Others v. The President of the Republic of South Africa and Others*[552], les requérants[553] avançaient que les dispositions de la loi de *Promotion of National Unity and Reconciliation Act* 34 de 1995 violaient la Constitution ainsi que le droit international. La défense, quant à elle, fit reposer son argument sur le principe selon lequel le recours au droit international était sans influence sur le contrôle de constitutionnalité. La Cour Constitutionnelle a donc été amenée à se prononcer dans un premier temps sur la conformité de la loi d'amnistie par rapport aux dispositions de la *Déclaration des Droits Fondamentaux.* Elle examina ensuite dans quelle mesure elle devait se référer au droit international pour son interprétation de la Constitution.

I. L'AMNISTIE ET LES DROITS CONTENUS DANS LA DECLARATION DES DROITS FONDAMENTAUX.

L'article 20(7) de la loi *Promotion of National Unity and Reconciliation Act* 34 de 1995 prévoit l'amnistie civile et pénale des crimes politiques perpétrés sous le régime d'apartheid alors que l'article 22 de la Constitution intérimaire reconnaît le droit à un procès équitable devant une juridiction ou un organe indépendant et impartial à tout individu. Le processus d'amnistie à travers un organe ad hoc et non-juridictionnel serait donc contraire au droit au recours juridictionnel et à celui d'ester en justice[554].

Les pouvoirs octroyés à la *Commission Vérité et Réconciliation* ont souvent été perçus par les victimes comme une méconnaissance des droits fondamentaux nouvellement reconnus. Comme l'a souligné Xavier Philippe dans son étude consacrée à la Commission : *"il est a priori paradoxal dans un État de droit nouvellement constitué qui vient d'inscrire les droits fondamentaux dans sa constitution qu'il y soit immédiatement dérogé à l'égard des violations les plus graves !"*[555].

---

[552] *Azanian People Organisation (AZAPO) and Other v. The President of the Republic of South Africa and Other,* CCT 117/96 du 25 juillet 1996, source Internet : http://www.judgements.azapo.htnl

[553] La composition des requérants dans cette affaire a une portée extrêmement symbolique puisqu'ils regroupaient tout d'abord, l'AZAPO, dont le nom dérivé du terme Azanian fut utilisé par les mouvements noirs extrémistes, tel que le *Black Conscionness Movement* qui refusèrent toute négociation avec le pouvoir blanc au cours de la période transitoire des années 93-94. Aujourd'hui, ce parti possède 2 sièges au Parlement. Le second requérant fut la veuve de Steve Biko, premier au Parti Communiste et assassiné en 1977, ainsi que deux autres personnes dont les noms furent tout aussi symboliques.

[554] Voir à ce sujet, Klaus Marxen, *The Legal Limitations of Amnesty.* pp.33-39, Transitional Justice, Volume I, Neil J. Kritz Editor, 1995.

[555] Xavier Philippe, *La justice dans les Constitutions en transition : régime dérogatoire ou justice d'exception ? L'exemple de la "Commission Vérité et Réconciliation" en Afrique du Sud,* p.159, Pouvoirs n° 95, 2000.

Confronté à ces arguments, le juge constitutionnel a tenté de confirmer la constitutionnalité de la loi de façon la plus pertinente possible. La décision rédigée par le Juge Mahomed, a confirmé que le processus d'amnistie constituait une composante essentielle du régime transitoire sud-africain. Il permettait la recherche de la vérité sur le passé puisque les responsables des crimes d'apartheid pouvaient parler librement sans crainte de représailles. A cet argument moral, le juge ajouta des moyens tirés de la hiérarchie des normes juridiques en affirmant que la clause finale de la Constitution intérimaire intitulée *Unité Nationale et Réconciliation* faisait expressément référence à l'amnistie qui possédait donc la même valeur que les droits mentionnés dans la *Déclaration des Droits Fondamentaux*. Cette clause justifiait l'adoption par le législateur d'une loi autorisant l'amnistie pénale et civile des crimes liés au régime d'apartheid. De surcroît, cette amnistie était accordée non pas de façon générale et impersonnelle, mais selon certaines conditions bien précises : la volonté des constituants était donc respectée[556].

Dans cette décision incontestablement influencée par son contexte politique, la Cour a confirmé la compatibilité des dispositions de la loi d'*Unité et de Réconciliation* aux dispositions de la Constitution. Elle a conclu que l'octroi de l'amnistie constituait bien une dérogation à certains droits formulés dans la *Déclaration des Droits Fondamentaux*, mais cette dérogation était justifiée par les dispositions de la Constitution elle-même. Repoussant l'argumentation de la défense qui soutenait que le recours au droit international était sans influence sur le contrôle de constitutionnalité, la Cour tenta ensuite de confirmer son interprétation au regard du droit international, en vertu des dispositions de l'article 35(1) de la Constitution intérimaire qui contient une clause d'interprétation des dispositions de la *Déclaration des Droits Fondamentaux*[557].

II. LE FONDEMENT INTERNATIONAL DE L'AMNISTIE.

La Cour Constitutionnelle a recherché dans quelle mesure le législateur sud-africain était obligé de se référer aux règles internationales en matière de droit de l'homme. Elle a recherché si le droit international conventionnel ou coutumier régissant les violations graves et manifestes des droits de l'homme interdisaient ou non l'octroi d'une amnistie. Les requérants avaient invoqué la violation des droits et de l'homme, du droit humanitaire conventionnel -notamment les Conventions de Genève de 1949 dont les dispositions

[556] Voir à ce sujet l'article de Laurent Sermet, *La Commission Vérité et Réconciliation : autre forme de justice*, préc., p. 315.
[557] Devenue la clause d'interprétation de l'article 35(1) dans le texte constitutionnel final.

imposent la poursuite des responsables de crimes internationaux- et enfin la violation des règles du droit international coutumier[558].

(La conformité de l'amnistie aux règles internationales conventionnelles)- En effet, bon nombre d'instruments conventionnels imposent la poursuite des crimes internationaux et l'apartheid fut régulièrement qualifié de crime contre l'humanité : crime international au même titre que le génocide et la torture[559]. La *Convention Internationale sur le Génocide* de 1948, la *Convention pour l'Élimination et la Poursuite du Crime d'Apartheid* de 1973 et la *Convention contre la Torture, les Traitements cruels et inhumains* de 1984 imposent ainsi aux parties l'obligation de poursuivre les auteurs de tels crimes. Cependant, ces dispositions de nature conventionnelle ne s'appliquaient pas à l'Afrique du Sud de l'apartheid, puisqu'à cette époque, elle n'était partie à aucune de ces conventions.

La Cour Constitutionnelle examina donc la conformité de la loi d'amnistie par rapport aux instruments conventionnels liant la République, notamment aux Conventions de Genève de 1949 auxquelles l'Afrique du Sud avait accédé en 1952.

Les requérants invoquaient les articles 49, 50, 129 et 146 des première, deuxième, troisième et quatrième Conventions de Genève dont les dispositions affirment dans des termes identiques que : *"Les hautes parties contractantes s'engagent à prendre toute mesure législative nécessaire pour fixer les sanctions pénales adéquates à appliquer aux personnes ayant commis ou donné l'ordre de commettre l'une ou l'autre des infractions graves à la présente convention définies à l'article suivant"*. Les Conventions de Genève imposent donc l'obligation de poursuivre les crimes internationaux, notamment la torture et les traitements inhumains et dégradants qui avaient souvent cours à l'époque du régime d'apartheid. Le processus d'amnistie, même conforme à certaines dispositions de la Constitution, était alors contraire au droit international.

Dans sa décision, la Cour constitutionnelle a tout d'abord rappelé que l'obligation de poursuivre les criminels d'un précédent régime était limitée aux conflits armés internationaux et refusa de qualifier comme telles les luttes engagées contre le régime d'apartheid. Elle a également refusé de recourir au texte des quatre conventions de Genève. Seuls les dispositions de l'article 1er du premier Protocole additionnel adopté en 1977

---

[558] Voir à ce titre l'article de Diane Orentlicher qui estime que le droit international écrit mais également coutumier impose la poursuite des crimes internationaux. Diane F. Orentlicher, *Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime*, (1991) 100 Yale Journals 2537.

[559] Voir notamment les résolutions du Conseil de Sécurité 392 du 19 juin 1976, résolution 473 du 13 juin 1980 et 556 du 13 décembre 1984.

pouvaient éventuellement s'appliquer[560]. Cependant, l'Afrique du Sud n'était pas tenue d'en respecter les termes puisqu'elle n'avait signé aucun des deux Protocoles additionnels. Dans l'hypothèse contraire, le juge constitutionnel a invoqué les dispositions de l'article 6 (5) du Protocole II relatif aux conflits n'ayant pas caractère international qui autorisent et encouragent l'octroi de l'amnistie.

La Cour a donc rejeté l'argumentation défendue par les requérants et a conclu que les règles du droit humanitaire en la matière ne trouvaient pas à s'appliquer en l'espèce. Cette interprétation restrictive a fait l'objet de controverses : la Cour constitutionnelle n'a pas fait référence aux instruments conventionnels relatifs aux droits de l'homme précédemment cités, pourtant sources d'interprétation de la Déclaration des droits fondamentaux. En outre, une partie de la doctrine lui a également reproché de ne pas prendre en considération la valeur coutumière de certaines des règles internationales en matière humanitaire[561].

(L'amnistie et le droit international coutumier)- Une grande partie de la doctrine corroborée par la pratique du droit international reconnaît aujourd'hui la valeur coutumière de la notion de crime contre l'humanité définie lors du Procès de Nuremberg[562]. Depuis, d'autres instruments conventionnels -notamment le Statut du Tribunal pour l'Ancienne Yougoslavie, le Statut du Tribunal International pour le Rwanda et le Statut du Tribunal Pénal International- sont venus élargir cette définition afin d'y inclure toute une série d'actes tels que l'homicide intentionnelle, la torture, les persécutions, disparitions en masse perpétrés sur des bases raciales, ethniques ou religieuses.

(Obligation de comportement ou de poursuite)- Les États sont obligés de s'abstenir de ce genre de comportement, pour autant que ces règles aient été réceptionnées en tant que règles coutumières dans leur ordre juridique interne[563]. La situation est moins claire en ce qui concerne l'obligation de poursuivre les auteurs de crimes contre l'humanité, surtout lorsqu'une législation nationale prévoit la possibilité d'une amnistie. De nombreux instruments conventionnels[564], résolutions de l'Assemblée Générale[565] réaffirment

---

[560] Les dispositions du Protocole additionnel I s'appliquent : *«aux conflits armés dans lesquels les peuples luttent contre la domination coloniale, l'occupation étrangère et les régimes racistes dans l'exercice du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes».*

[561] Voir à ce sujet, Richard Cameron Blake, *The World's Law in one Country: The South African Constitutional Court's Use of Public International Law*, (1998) SALJ, Vol.114, p.672.

[562] Voir notamment la décision du Tribunal International pour l'ancienne Yougoslavie, arrêt *Prosecutor v. Dusko Tadic*, 1996, 35 ILM, 32, p.72, in John Dugard, *Is the Truth and Reconciliation Process Compatible with International Law? An Unanswered Question*, SAJHR, 1997, p. 263.

[563] En Afrique du Sud, ces règles possèdent la même valeur constitutionnelle puisqu'elles sont expressément formulées dans la Déclaration des droits fondamentaux.

[564] Convention sur *l'Élimination et la Poursuite du Crime d'Apartheid*, la *Convention contre la Torture, les Traitements cruels et inhumains*, la *Convention pour l'Élimination et la Poursuite du Crime d'Apartheid* impose ainsi une obligation de poursuivre les auteurs de crimes d'apartheid.

l'obligation de poursuivre les auteurs de tels crimes[566]. Cependant, de nombreux États - notamment en transition- refusent de recourir à de telles poursuites, remettant en question la valeur coutumière d'une telle obligation. La Cour Constitutionnelle sud-africaine quant à elle a restreint sa décision à la question de savoir si l'Afrique du Sud était tenue par le droit de Genève de poursuivre les auteurs du crime d'apartheid.

(Conclusion)- Cette décision doit être replacée dans le contexte politique à l'intérieur duquel la Cour Constitutionnelle a été amenée à l'adopter. L'octroi de l'amnistie pour les crimes commis sous l'empire du régime d'apartheid fait partie intégrante du processus de réconciliation nationale. Les conclusions de la Cour étaient donc dans leur ensemble connues par avance. En outre, c'était la première fois que la Cour Constitutionnelle était amenée à se prononcer sur une loi adoptée par le premier corps législatif démocratiquement élu en Afrique du Sud. Le "*juge constitutionnel a donc tenté de confirmer le plus pertinemment possible la constitutionnalité et la légitimité de la loi*"[567].

Il a conclu que l'octroi de l'amnistie constituait bien une dérogation à certains droits formulés dans la *Déclaration des Droits Fondamentaux*, mais cette dérogation prenait également sa source dans les dispositions de la Constitution. La Cour a ensuite tenté de confirmer cette interprétation au regard du droit international.

Cependant, l'analyse de la décision AZAPO illustre également les limites apportées au recours au droit international dans l'interprétation des droits fondamentaux. L'absence de référence au droit humanitaire dans son sens le plus large –c'est à dire la valeur coutumière de certaines normes- semble indiquer que, dans son contrôle de constitutionnalité, la Cour Constitutionnelle vérifie tout d'abord la conformité des législations par rapport au texte constitutionnel. Elle analyse ensuite et seulement sa position au regard du droit international. Dans l'hypothèse d'un doute sur la constitutionnalité de la loi ou encore lors d'un conflit entre une interprétation de la Constitution conforme au droit international et une autre interprétation, la Cour Constitutionnelle statuera en faveur de l'interprétation conforme au droit international[568]. En d'autres termes, la Cour règle la question de la compatibilité de la loi d'amnistie au regard des dispositions de la Constitution et vérifie ensuite seulement si son interprétation est conforme au droit international.

---

[565] Notamment la résolution 3074(XXVIII) sur les principes de coopération internationale en matière d'arrestation, de détention, d'extradition des personnes accusées de crimes de guerre et de crimes contre l'humanité.

[566] Voir notamment l'article de Diane Orentlicher, *Settling Accounts: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime*, (1991) 100 Yale Journal 2537;

[567] Laurent Sermet, *La Commission Vérité et Réconciliation : autre forme de justice*, préc., p. 314.

[568] Voir John Dugard, *Is the Truth and Reconciliation Process Compatible with International Law? An Unanswered Question*, SAJHR, 1997, p. 269.

Enfin, dans l'affaire AZAPO, la Cour n'a pas véritablement répondu à la question de la compatibilité de la loi d'amnistie au droit international[569]. Elle a tout au plus démontré que le droit international conventionnel ne condamnait pas expressément l'octroi de l'amnistie. Cette position ambiguë fut largement critiquée, notamment parce qu'elle laisse en suspens la question essentielle du droit des victimes[570].

(Conclusion)- Le régime transitoire en Afrique du Sud instaure des mécanismes particuliers : discrimination positive ou amnistie, qui, a priori, semblent contraires aux principes fondamentaux nouvellement inscrits dans la Constitution. Toutefois, ces mesures trouvent leur justification dans le contexte particulier dans lequel elles ont été adoptées. Ces mesures dérogatoires et par définition temporaires ne remettent pas en cause les principes fondamentaux auxquels elles dérogent. La volonté du législateur de se référer au droit international reçoit bel et bien un statut constitutionnel en Afrique du Sud et le recours au droit international a une influence considérable sur le contrôle de constitutionnalité.

---

[569] John Dugard, *Is the Truth and Reconciliation Process Compatible with International Law? An Unanswered Question*, ib. id., pp. 258-268.

[570] Une des critiques les plus vives formulées à l'encontre du processus d'amnistie réside dans la nécessité d'octroyer l'amnistie civile pour les crimes commis sous le régime d'apartheid.

CHAPITRE II. LES NOUVEAUX AXES DE POLITIQUES ÉTRANGÈRES SUD-AFRICAINES.

Depuis 1994, le gouvernement de Prétoria s'est lancé dans une politique étrangère particulièrement active illustrant la volonté des nouveaux dirigeants de prendre rapidement place dans la communauté internationale. Devant l'ampleur des reformes à mettre en œuvre sur le territoire, l'ensemble de la politique étrangère a été dicté par des considérations économiques et sociales d'ordre interne. Le gouvernement entendait notamment trouver chez ses partenaires industriels la contribution au développement du pays. Pourtant, une fois la démocratie restaurée sur le territoire, le risque était grand de voir la communauté internationale se désintéresser de l'évolution du pays. Le thème mobilisateur de la lutte contre le régime d'apartheid avait disparu, la guerre froide appartenait au passé et d'autres foyers de tensions accaparaient l'attention des Nations Unies.

C'était toutefois sans tenir compte de la portée symbolique de la nation "arc-en-ciel" : exemple réussi d'une société multiraciale et démocratique prônée comme modèle pour les pays en développement. En effet, la poursuite de l'assistance et de la coopération en faveur du nouvel État tout au long et après la période transitoire a illustré la prise de conscience de la communauté internationale du rôle stratégique que peut jouer l'Afrique du Sud sur le continent africain. Par ailleurs, le gouvernement de Prétoria s'est engagé à œuvrer en faveur du respect et de la promotion des droits de l'homme à une échelle régionale mais également multilatérale.

SECTION I. LES PRIORITÉS DE POLITIQUES ÉTRANGÈRES SUD-AFRICAINES.

Pour reprendre une image couramment utilisée en Afrique du Sud, la politique étrangère du gouvernement prend la forme d'un papillon dont le corps se situe en Afrique, l'aile droite se développant vers l'Océan indien et le Pacifique et l'aile gauche en direction de l'Atlantique. Un mémorandum du ministère des affaires étrangères réaffirmait d'ailleurs que : *"la politique de l'Afrique du Sud ne prend pas part dans le dialogue Nord-Sud, mais tente de comprendre les difficultés et les aspirations des deux parties"*[571], résumant ainsi la position ambivalente de l'Afrique du Sud dans la communauté internationale, à une époque où le succès d'une transition repose moins sur des alliances géostratégiques que sur la

[571] Cité dans Marc Aicardi de Saint-Paul, *Les Nations unies et l'Afrique du Sud*, Afrique Contemporaine n°4 1996, p. 226.

capacité d'un État à s'insérer dans l'économie internationale caractérisée par le phénomène de mondialisation.

Profitant de l'engouement nouveau suscité par le succès du processus de démocratisation, le gouvernement de Prétoria s'est dans un premier temps lancé dans une politique extérieure active mais aux axes peu définis. Il a poursuivi les propres intérêts du pays qui parfois coïncidaient avec ceux des pays industrialisés et parfois avec ceux des pays en développement.

§I- CONSÉCRATION DU NOUVEL ÉTAT SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE.

Depuis 1994, des changements importants ont eu lieu dans le domaine de la politique extérieure de l'Afrique du Sud. L'État a eu accès à la diplomatie multilatérale et la normalisation des relations avec les Nations Unies lui a permis de participer aux conventions internationales, d'adhérer aux traités multilatéraux concernant les politiques globales des Nations Unies, dans les domaines sociaux et humanitaires, de la santé, des transports, de l'agriculture, ainsi que dans les domaines scientifiques et techniques. Depuis, l'Afrique du Sud tente également de se forger une image de puissance démocratique responsable, tel que l'illustre son rôle constructif dans les négociations de reconduction du Traité de non-prolifération des armes nucléaires ou encore sa place de courtier de la paix sur le continent africain.

A- UNE RÉINTAGRATION RAPIDE AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES.

Afin d'accéder à la position de choix qui lui est aujourd'hui reconnue, le gouvernement de Prétoria a utilisé à bon escient l'assistance internationale qui lui a été octroyée, corroborée par la volonté des nouveaux dirigeants d'adhérer aux principaux instruments internationaux.

I. L'ASSISTANCE INTERNATIONALE À LA MUTATION POLITIQUE.

Malgré les failles enregistrées dans l'application des sanctions internationales, elles ont incontestablement pénalisé l'Afrique du Sud dont l'économie dépendait largement de son commerce extérieur. En 1989, près de 90% de ses exportations étaient touchées par une quelconque mesure de coercition appliquée par une centaine de pays. En conséquence, la levée de l'ensemble de ces sanctions a constitué l'élément indispensable de sa réintégration économique dans la communauté internationale.

À ce titre, l'Assemblée Générale a adopté le 13 décembre 1991 sept résolutions -dont trois à l'unanimité[572]- appelant à la reprise des relations diplomatiques, scientifiques et culturelles avec le gouvernement de Prétoria. C'était la première fois que cela se produisait depuis 1948. Le 8 octobre 1993, elle a voté une résolution recommandant la levée des sanctions financières ainsi que celles pesant dans le domaine des investissements[573]. Elle s'est également prononcée en faveur de la reprises des relations commerciales[574] et l'embargo pétrolier a été levé au lendemain de l'entrée en fonction du *Conseil Exécutif de Transition*[575].

Après la tenue des élections d'avril 1994, le Conseil de Sécurité a décidé le retrait de l'embargo obligatoire sur les armes, les politiques de déstabilisation régionales ayant pris fin, il considéra que les politiques poursuivies par Prétoria ne constituaient plus une menace au maintien de la paix et de la sécurité internationale[576]. La levée des sanctions qui pesaient sur la coopération militaire et dans le domaine de la sécurité ont rapidement permis au nouveaux dirigeants d'entreprendre la conclusion de contrats de vente d'armement et de matériels militaires[577].

Son objectif étant atteint, le Comité contre l'apartheid a été dissout le 17 juin 1994, soit exactement trente ans après sa création. Le 23 juin 1994, l'Assemblée Générale a restauré la délégation sud-africaine dans la plénitude de ses droits. Cette question controversée fait désormais partie du passé[578]. Au cours du même mois, la question de l'apartheid a été retirée de l'agenda de l'Assemblée Générale ainsi que de celui du Conseil de Sécurité. A partir de cette date, les politiques de sanction ont laissé place à une mobilisation générale visant à soutenir le processus de démocratisation. Tout comme les politiques internes ont fait l'objet de critiques de la part de l'ensemble des membres de la communauté internationale, celle-ci considéra avoir une mission particulière dans le succès du processus de transition en Afrique du Sud.

À cet égard, le *Conseil Exécutif de Transition* a demandé en décembre 1993 à la *Mission d'Observation des Nations Unies* d'assister les autorités indépendantes dans

---

[572] Résolutions 46/79 A du 13 décembre 1991, 47/22- S24663 du 6 novembre 1992.
[573] Résolution 48/1 du 8 octobre 1993.
[574] Assemblée Générale, résolution 48/1 du 8 octobre 1993 dont les dispositions furent renouvelées le 9 décembre 1993 (48/PV/72) et le 20 décembre 1993, résolution 48/159C.
[575] Étant donné l'importance stratégique de cette matière première, cette décision a entraîné la reprise immédiate des échanges commerciaux avec les pays membres de l'OPEC.
[576] Résolution du Conseil de Sécurité 919 du 25 mai 1994.
[577] D'importants s contrats d'armement ont été conclus avec la Grande-Bretagne, l'Allemagne, la France, et plus récemment avec les pays du Golfe.
[578] Voir chapitre introductif.

l'organisation et le suivi des élections d'avril 1994[579]. Des missions d'observations ont également été envoyées par l'Organisation de l'unité africaine, le Commonwealth[580] et la Communauté européenne[581]. En totalité, les observateurs sud-africains déployés par la Commission Électorale Indépendante ont reçu le soutien de 4000 observateurs internationaux auxquels s'est ajoutée une centaine d'ONGs, tous au service du bon déroulement des élections d'avril 1994.

La transformation du régime politique et juridique en Afrique du Sud par un processus de transition négocié a fréquemment été qualifiée de "miraculeuse" et les Nations Unies -dont l'efficacité lors de conflits mondiaux est souvent remise en question- a trouvé dans cette évolution une preuve réussie de son intervention. Comme l'a souligné Georges Lory : rarement un processus de démocratisation n'a fait l'objet d'une telle attention de la part de la communauté internationale[582].

L'attribution conjointe du Prix Nobel de la Paix à Nelson Mandela et à Frederick de Klerk le 15 novembre 1993 tout comme la cérémonie d'investiture du Président le 10 mai 1994 en présence de 40 chefs d'États et de gouvernements illustrent l'ampleur des réactions internationales suscitées par la transition sud-africaine[583]. Après avoir joué pendant plus de trente ans sur le registre des sanctions, l'ensemble de la communauté internationale a activement collaboré à la transition démocratique sud-africaine.

II. UNE PARTICIPATION RAPIDE ET DIVERSE AUX INSTRUMENTS INTERNATIONAUX.

Dans la lignée de la politique menée par les Nations Unies, l'ensemble des organisations internationales a adopté des mesures visant à rétablir le gouvernement de Prétoria dans la plénitude de ses droits. De même, l'engagement de la communauté internationale de soutenir le pays pendant toute la période transitoire n'est pas restée lettre morte et l'assistance financière a été allouée en conséquence.

L'Organisation des Nations Unies pour l'Agriculture et l'Alimentation a été la première agence spécialisée de l'ONU à rétablir l'Afrique du Sud dans la plénitude de ses

---

[579] Marc Aicardi de Saint-Paul, *Les Nations Unies et l'Afrique du Sud,* in Afrique Contemporaine, p. 225, n° spécial 4ème trimestre 1996.

[580] Le Commonwealth envoya sa propre mission d'observation en Afrique du Sud (le COMSA), composée de juristes spécialisés en droit constitutionnel et en droit comparé, en provenance notamment de la Malaisie, du Canada et de l'Australie.

[581] Conseil de Sécurité, résolution n° 772 du 17 août 1992 demandant à ces organisations de participer à la transition démocratique en Afrique du Sud.

[582] Georges Lory, *l'Afrique du Sud,* p.86, Édition Khatala, 1998.

[583] Communiqué du Secrétariat général des Nations Unies, SG/SM/5129 du 15 octobre 1993.

droits. Le 23 juin 1994, la délégation sud-africaine retrouvait également son siège aux réunions de l'Assemblée Générale. Elle y participe désormais activement[584]. Cette réinsertion a permis l'octroi d'une contribution financière importante au développement du pays. Les sommes encore disponibles sur le compte du Fonds des Nations Unies pour les victimes de l'apartheid ont été transférées au Fonds pour le programme d'éducation et de formation consacrée à l'ensemble de la région d'Afrique australe, illustrant ainsi la volonté nouvelle de traiter cette région en tant qu'entité unique[585]. La Commission économique pour l'Afrique a également voté en faveur d'une contribution financière remarquable à la transition sud-africaine.

Le *Programme des Nations Unies pour le Développement* a ouvert des bureaux sur le territoire, ce qui a facilité l'installation d'autres organisations spécialisées des Nations Unies, comme par exemple le *Haut Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés*. En 1996, l'Afrique du Sud a également rejoint *le Comité International de la Croix Rouge*. La délégation implantée à Prétoria est désormais compétente pour gérer l'ensemble des activités portant sur une partie de l'Afrique australe ainsi que dans la zone de l'Océan Indien[586], illustrant ainsi la place de choix qui revient désormais au nouvel État, démocratie moderne et responsable qui en fait un partenaire recherché.

Par ailleurs, l'Afrique du Sud est devenue membre à part entière de la plupart des agences spécialisées dans les domaines scientifique, technique et financier, comme l'illustre son adhésion à *l'Organisation Internationale de l'Aviation Civile*, à *l'Union Internationale des Télécommunications*, à *l'Agence Multilatérale de Garanties des investissements, de l'Organisation Mondiale du Tourisme*, à *l'Organisation Mondiale sur la Propriété Intellectuelle*, à *l'Organisation Mondiale Météorologique* ou encore de *l'Union Postale Universelle*. Le 4 mai 94, après 20 années d'absence, la République d'Afrique du Sud a également réintégré *l'Organisation Mondiale de la Santé* et l'UNESCO[587]. Dans nombres de ces domaines spécialisés, notamment en matière d'observatoires météorologiques, l'Afrique du Sud possède un niveau de technicité élevé. Sa participation au sein de ces instances spécialisées est donc profitable à l'ensemble de la communauté internationale.

---

[584] Assemblée Générale/48/PV.95 du 23 juin 1994. Cependant, l'Afrique du Sud s'est vu obliger de rembourser les sommes relative à sa contribution au budget générale de l'Assemblée Générale pendant les années de son expulsion. Elle a du contribuer à un montant élevé de 345 millions de rands pour la période allant de septembre 1974 à juin 1994.

[585] Voir à ce sujet, Marc Aicardi de Saint-Paul, *Les Nations unies et l'Afrique du Sud*, Afrique Contemporaine n°4 1996, p. 226.

[586] Elle est responsable des activités menées aux Comores, au Lesotho, à Madagascar, à Maurice, aux Seychelles et au Swaziland.

[587] *United Nations Educational Scientific and Cultural Organisation.*

Expression d'une rupture radicale avec le passé, l'Afrique du Sud a adhéré aux principales conventions en matière de protection et de promotion des droits fondamentaux[588]. Les différentes conventions sur l'élimination des discriminations (raciales ou à l'égard de la femme), les Pactes internationaux relatifs aux droits civils, politiques et aux droits économiques et sociaux, la Charte africaine des droits de l'homme ont tous été signés entre 1994 et 1997. L'Afrique du Sud est devenue le 170ème membre de l'*Organisation Internationale du Travail,* démontrant ainsi la volonté des nouveaux dirigeants de se conforter aux standards internationaux dans ce domaine. Dans la même lignée, le pays participe à la coopération dans le domaine judiciaire depuis son adhésion à *l'Organisation Internationale de la Police Criminelle.*

De manière concomitante, l'Afrique du Sud a adhéré aux principales conventions relatives à la protection de l'environnement et des espaces naturels. La *Convention Maritime Internationale* et le protocole d'adhésion au Traité relatif à la protection de l'environnement du continent Antarctique ont été ratifiés par le Parlement le 2 novembre 1995. L'Afrique du Sud a pris position aux côtés de ses voisins (Namibie, Botswana et Zimbabwe) lors de la Conférence internationale sur le commerce des espèces menacées (CITES) qui s'est tenue à Harare en 1997 afin de défendre avec succès leur politique de contrôle de la population des pachydermes : désormais le commerce de l'ivoire est autorisée dans ces pays lorsque le produit de la vente est affecté à la protection de la faune.

Dans le domaine de la sécurité internationale, l'Afrique du Sud a adhéré le 13 septembre 1995 à la Convention concernant l'utilisation de certaines armes conventionnelles et celle restreignant l'utilisation des armes chimiques. La signature le 1er juillet 1991 du Traité de non-prolifération des armes nucléaires a permis à l'*Agence Internationale de l'Énergie Atomique* d'inspecter son industrie nucléaire. C'était la première fois que les membres de la communauté internationale obtenaient des statistiques officiels sur l'état d'avancement de la technologie nucléaire sud-africaine.

(Conclusion)- La rapidité et la diversité des instruments multilatéraux auxquels l'Afrique du Sud a pris part dès le changement de régime ne peuvent passer inaperçues. Cette stratégie illustre le rôle prépondérant que le gouvernement entend jouer dans des domaines aussi vastes que possible. En outre, le retour dans le concert des nations a eu des conséquences financières importantes[589]. Les institutions de Bretton Woods ont facilité

---

[588] Voir chapitre I.

[589] Pour la période 1995/1996, 15 millions de dollars ont été déboursés par le PNUD essentiellement consacré aux programmes d'éducation et de logement. L'UNICEF a consacré 20,5 millions de dollars aux enfants défavorisés.

l'accès aux crédits internationaux nécessaires pour financer le vaste programme de reconstruction et de développement mis en œuvre sur le territoire national. Dès 1994, la Banque mondiale a octroyé à l'Afrique du Sud un prêt d'un milliard de dollars pour les besoins immédiats de son programme de développement. La Banque de Développement d'Afrique australe (la DBSA) originairement mise en place pour soutenir le développement des anciens Bantoustans est devenu la banque des infrastructures et constitue l'interlocuteur privilégié de la Banque mondiale en Afrique du Sud.

Toutefois, l'analyse de la politique extérieure du gouvernement de Prétoria de cette époque se caractérise par son intensité mais également son manque de cohérence.

B- LA DÉFINITION D'UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE COHÉRENTE.

Au cours de la période transitoire, le gouvernement a développé une politique étrangère très diversifiée, parfois contradictoire et en tout cas difficilement rattachée aux pays du Nord plutôt qu'à ceux du Sud. Prenant prétexte de ne léser aucun groupe représenté au gouvernement national et profitant de l'engouement nouveau suscité par le succès de sa transition, le nouvel État a tout simplement poursuivi ses propres intérêts économiques ou politiques. Des accords bilatéraux ont été signés de part et d'autre sans qu'il soit possible d'identifier une stratégie diplomatique cohérente.

I. PUISSANCE MODÉRATRICE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE.

Depuis 1994, le gouvernement sud-africain s'est lancé dans une politique étrangère particulièrement active, dont l'objectif principal est de consolider la place nouvellement acquise de l'État au sein des instances internationales. Nombre de pays avaient apporté un soutien actif aux mouvements d'opposition en lutte contre le régime d'apartheid. Lors de la passation de pouvoirs, la poursuite de ces relations au niveau gouvernemental est apparue comme un développement naturel.

Prenant prétexte de ne léser aucun groupe représenté au gouvernement national et profitant de l'engouement nouveau suscité par le succès de sa transition, le nouvel État a tout simplement poursuivi ses propres intérêts économiques ou politiques. Des accords bilatéraux ou multilatéraux privilégiés ont été signés de part et d'autre sans qu'il soit possible d'identifier une stratégie diplomatique unifiée.

L'Organisation mondiale du travail a consacré 3 millions de dollars aux réformes en matière de législations du travail. Sur ce sujet visiter le site Internet du Ministère des affaires étrangères :
http://www.southafrica.net/government/foreign/undp.html

Au niveau multilatéral, l'Afrique du Sud a rejoint les principales organisations de coopération avec lesquels elle partageait certains intérêts communs tenant notamment à son histoire. Le 1er juin 1994, le Commonwealth restaurait la délégation sud-africaine dans la plénitude de ses droits, mettant ainsi fin à plus de trente années de tensions diplomatiques[590]. Sa réintégration au sein du groupe a constitué une étape symbolique de la fin de l'isolement international puisqu'un quart de la population mondiale est représentée au sein de cette instance intergouvernementale[591]. Le 31 mai 1994, l'Afrique du Sud est également devenue le 109ème membre du Mouvement des non-alignés[592]. Présenté comme un développement naturel, cette adhésion est venue récompenser le soutien apporté de longue date par l'ex-Union soviétique à l'ANC tout en s'inscrivant dans une stratégie globale de promotion et de protection des intérêts des pays marginalisés dans l'économie internationale.

La personnalité de Nelson Mandela a largement contribué à l'action diplomatique, d'autant qu'il avait gardé les rênes de la politique étrangère jusqu'en 1999. Au cours de sa présidence, il a rendu visite à la plupart des pays du monde. Il s'est notamment rendu dans plusieurs pays de l'Europe du Nord[593] afin de rendre hommage au soutien apporté au cours de la lutte anti-apartheid. Son ultime tournée a notamment été consacrée à la Russie qu'il a remerciée pour l'aide considérable qu'elle avait octroyée à l'ANC " *à une époque où aucun État en Occident n'était prêt à nous fournir l'aide dont nous avions besoin pour renverser le pouvoir blanc de la façon la plus efficace*"[594].

Le pays devait également adresser les questions relatives à l'insécurité sur son territoire mais également sur l'ensemble du continent africain. Afin de tirer profit des avantages comparatifs de son économie, le développement des marchés d'exportation en Afrique s'est donc avéré primordial. En outre et profitant de l'ampleur du charisme de Nelson Mandela, le gouvernement sud-africain a pris cause pour les pays en développement au sein des institutions de Bretton Woods et au sein des Nations Unies, tel que l'illustre le soutien apporté à leur demande de modification de la composition du Conseil de Sécurité. De même, Prétoria a pris position à l'encontre des frappes aériennes de l'OTAN en ex-

---

590 L'Afrique du Sud avait été expulsée de l'organisation en 1961. Lors de réunion de l'Organisation à Harare qui a eu lieu en octobre 1991, les chefs d'États du Commonwealth se sont engagés à lever les sanctions à l'encontre du gouvernement de Prétoria.

591 *Point of Reentry, Peter Vale,* South Africa International, 1994, p.227

592 Qui fut établi en septembre 1961 par la réunion des chefs d'États et de gouvernements de 25 États et à l'initiative du président yougoslave Tito.

593 Notamment les Pays-Bas, la Finlande, la Norvège, le Danemark et la Suède.

594 Cité dans Marché Tropicaux, du 7 mai 1999, p.962.

Yougoslavie, affirmant qu'il aurait fallu épuiser tous les efforts diplomatiques avant d'arriver à l'usage de la force.

Le corollaire de cette approche diversifiée a également résidé dans une prise de position atypique voire ambiguë sur des sujets sensibles comme celui relatif à Cuba ou à la Libye. Malgré un désaccord avec les États-Unis, le maintien des liens avec le Colonel Kadhafi a contribué à la réinsertion progressive du célèbre dirigeant dans la communauté internationale[595]. Dernièrement, la réaction –ou le manque de réaction- du Président Mbeki au sujet de la situation politique au Zimbabwe a également fait l'objet de nombreux commentaires.

À travers l'ensemble des relations diplomatiques, certains grands axes se sont progressivement dessinés. Après avoir rendu hommage aux anciens alliés politiques, l'objectif premier de la politique extérieure du gouvernement de Prétoria a consisté à trouver des partenaires désireux de participer au financement du programme économique. Trois grand problèmes devaient être résolus : la pauvreté des populations sud-africaines, le faible taux de croissance économique et la grande disparité entre les niveaux de développement des communautés sud-africaines. Pour atteindre cet objectif ambitieux, l'économie devait être tournée vers l'extérieur avec comme priorités le développement des échanges commerciaux et l'instauration d'un climat de confiance favorable aux investissements. Lorsqu'il s'agissait de promouvoir l'insertion du pays dans l'économie internationale, la politique étrangère a été par conséquent orientée vers les partenaires industrialisés du Nord.

II. FINANCER LE DÉVELOPPEMENT.

Dans le climat d'optimisme général qui a suivi les élections de 1994, nombre de puissances occidentales ont voulu participer au programme de reconstruction et de développement mis en place par le gouvernement d'unité nationale. Les aides financières bilatérales sont ainsi venues compléter celles accordées par les organisations internationales. Dans la plupart des cas, il s'agissait de réorienter les fonds consacrés aux organisations de lutte contre l'apartheid vers des organismes gouvernementaux et de les augmenter en conséquence.

Forte d'une légitimité retrouvée, l'Afrique du Sud s'est lancée dans une politique diplomatique tous azimuts. Le gouvernement s'est lancé dans la quête de soutiens internationaux pour financer le développement du pays et l'aide financière internationale est

[595] Voir à ce titre, le rôle primordial joué par le Colonel Kadhafi dans la reprise des activités de l'OUA.

venue compléter les milliards de rands provenant annuellement du budget national en faveur du programme de développement. Soucieuses de se positionner rapidement, les grandes puissances ont répondu à ces attentes et ont souhaité marquer l'avènement d'un gouvernement démocratique en se livrant à une surenchère de promesse de soutien financier[596].

Cette enveloppe a été gérée par un comité interdépartemental créé spécialement à cet effet (le *RDP Office*), chargé de faire la liaison entre les différents ministères responsables des programmes de développement, qu'il s'agisse du ministère du Programme de reconstruction et de développement de l'époque, de celui des finances et des affaires étrangères ou encore de la Banque centrale. Toutefois, cet organisme s'est vite révélé inadapté. À cette époque, l'administration sud-africaine connaissait des réformes importantes, notamment les changements significatifs au niveau de ses cadres dirigeants. Le ministère du Programme de reconstruction et de développement chargé de l'initiation des projets avait peu d'expérience en matière de coopération avec les organismes d'aide internationaux. Au niveau provincial et local, les structures chargées de recevoir l'aide ne fonctionnaient pas encore ou pire étaient encore au stade de projets.

En d'autres termes, les pouvoirs publics ont rencontré certaines difficultés à s'adapter rapidement aux systèmes et procédures de cheminement de l'aide internationale et à comprendre les exigences des donateurs internationaux. Face aux critiques formulées concernant le faible niveau d'exécution du programme, le "RDP Office" et le ministère du Programme de reconstruction et de développement ont d'ailleurs fermé leurs portes en mars 1996. Les responsabilités en matière d'exécution des programmes d'aide internationaux à la transition ont été transférées au ministère des finances et autres départements responsables des secteurs vers lesquels l'aide internationale est acheminée.

Parallèlement à cette aide financière essentiellement consacrée aux couches de la population les plus défavorisées, des accords bilatéraux ont été conclus afin d'encadrer et de développer les relations économiques et commerciales.

Sur le continent européen, l'Allemagne et la Grande-Bretagne ont confirmé leur position de partenaires privilégiés[597] et les crédits de coopération apportés dès le début de la

[596] les États-Unis ont octroyé une aide de 600 millions de dollars pour un programme de trois ans. L'aide du Japon a représenté une enveloppe de 1,3 milliards de dollars sur deux ans. L'Union européenne a octroyé 90 millions de dollars pour l'année 1994 et cette aide sera renouvelée et augmentée en 1995 et les années suivantes. Le montant d'aide octroyé par Taiwan en 1995 s'est élevé à 140 millions de dollars. L'Australie a octroyé une aide d'un montant de 23 millions de dollars pour l'année 1994, le Danemark a attribué une aide de 25 millions de dollars par an sur une période de cinq ans,

[597] L'Allemagne est depuis 1988 le premier partenaire de l'Afrique du Sud, devant la Grande-Bretagne dont les échanges ont fortement repris, après avoir été surpassés par le Japon au cours des années 1987-1988.

période transitoire ont été à la hauteur des engagements adoptés par leur gouvernement respectif[598]. La France dont la présence était auparavant relativement discrète en Afrique australe a fait de l'Afrique du Sud le premier bénéficiaire de sa coopération dans cette région[599]. L'ouverture en 1994 d'un bureau de la Caisse française de développement a permis de mettre en place un accord-cadre de coopération culturelle, scientifique et technologique. Les accords avec la Communauté européenne quant à eux ont été longs et délicats à mettre en place. En tant que premier partenaire de l'Afrique du Sud, cette relation mérite une attention particulière qui fera l'objet de développements ultérieurs.

La relation particulière avec les États-Unis mérite également d'être soulignée[600]. En effet, nombre d'organisations non-gouvernementales américaines avaient noué des contacts particulièrement forts avec leurs homologues sud-africains sous le régime d'apartheid. En outre, les États-Unis constituent, après la Communauté européenne, la deuxième source d'investissement en Afrique du Sud. Ils sont le 4ème partenaire commercial de l'Afrique du Sud qui absorbe plus de 40% du volume total des exportations vers le continent africain. Depuis 1993, les politiques de développement ont reçu une aide financière importante de la part du gouvernement américain et à partir de 1994, l'aide a été réorientée vers les organismes gouvernementaux à travers un programme de coopération mis en place par le Département d'État américain[601]. Une Commission binationale réunissant tous les 6 mois les vices présidents des deux pays est venue concrétiser à partir de 1995 le renforcement de leurs relations diplomatiques et économiques[602]. Une part importante des décisions politiques se prend au cours de ces rencontrent qui favorisent également la collaboration rapprochée dans des domaines aussi variés que l'éducation, la santé, l'agriculture, l'industrie et le commerce et la promotion des investissements.

De surcroît, la mise en œuvre de la politique africaine des États-Unis, aujourd'hui bâtie à partir de Johannesburg, est grandement facilitée par l'existence de cette commission[603].

---

[598] L'effort d'assistance technique fourni par l'Allemagne s'est chiffré à 33 millions de dollars par an pendant cinq ans. La Grande-Bretagne a octroyé une aide financière s'élevant à 150 millions de dollars sur trois ans.

[599] La part de la France dans les relations extérieures de l'Afrique du Sud est demeurée modeste jusqu'en 1990, elle se classait au 7ème rang derrière l'Italie et Taiwan. Voir à ce sujet, Daniel C. Bach, *Le défi de l'insertion internationale*, pp. 140-142, in *Sortir de l'apartheid*, sous la direction de Denis-Constant Martin, 1992, Éditions Complexe.

[600] Voir sur ce sujet, Georges Lory, *l'Afrique du Sud*, pp.175-176, Édition Khatala, 1998.

[601] En 1995, 215 millions de dollars ont été consacrés au développement de l'Afrique du Sud. Malgré une diminution de l'aide constatée au cours des années suivantes (164 millions en 1996, 78 millions en 1997), 16% de l'aide américaine accordée à l'ensemble des pays de l'Afrique subsaharienne sont octroyés à l'Afrique du Sud.

[602] Sur ce sujet, voir un article de James Joseph, ambassadeur des États-Unis en Afrique du Sud, "*The United States and South Africa in an Interdependent World: a Parternship of Mutual Benefit*, in South African Institute of International Affairs, publication n°1, 1998, site Internet : http://sunsite.wits.ac/wits/if/public/inpol/0198.htm

[603] Georges Lory, *l'Afrique du Sud*, p.175, Édition Khatala, 1998.

En ce qui concerne les échanges commerciaux, l'Afrique du Sud bénéficie depuis 1994 d'un accès préférentiel au marché américain grâce au schéma SPG mis en œuvre par le gouvernement fédéral : plus de 4000 produits agricoles et semi-finis y entrent désormais en franchise de droits de douane. Des négociations ont actuellement lieu en vue d'établir une zone de libre-échange entre les deux partenaires.

L'économie sud-africaine étant largement tournée vers l'extérieur, il est apparu primordial aux nouveaux dirigeant de diversifier autant que possible les relations économiques et commerciales. Dès 1997, le gouvernement de Prétoria a donc également développé une politique de rapprochement avec l'Asie et l'Inde, tandis que le Japon constituait déjà son 3ème partenaire commercial.

L'ampleur de la reprise de relations diplomatiques, économiques et commerciales tous azimuts s'illustre par le taux de représentation officielle de l'Afrique du Sud à l'étranger. En 1990, le pays était encore isolé, avec quelques 30 représentations à l'étranger. Aujourd'hui, ses délégations sont accréditées dans 170 pays tandis que le territoire national accueille 176 représentations étrangères.

Enfin, la politique étrangère sud-africaine s'est naturellement orientée vers les pays frontaliers, puisque des relations plus ou moins proches existent avec les 53 pays du continent africain. Cette nouvelle "diplomatie de porte" contraste singulièrement avec la stratégie de déstabilisation opérée sous l'ancien régime.

§II- LA DIMENSION AFRICAINE DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE PRÉTORIA.

La disparition négociée du régime d'apartheid et le succès du processus de transition démocratique ont permis à l'Afrique du Sud de jouer pleinement son rôle de puissance régionale. Géant économique et financier du continent, l'Afrique du Sud possède le potentiel pour en devenir la plate-forme, au moins en Afrique australe et dans la zone de l'Océan Indien.

A- L'AFRIQUE DU SUD DANS LA RÉGION D'AFRIQUE AUSTRALE.

A travers les mécanismes de coopération et d'intégration, l'Afrique du Sud tente d'apporter une contribution au développement économique des pays de l'Afrique australe[604]. Cette stratégie constitue un revirement remarquable par rapport aux politiques adoptées

[604] Page officielle du gouvernement sud-africain, ministère des affaires étrangères, Internet http://www.southafrica.net/government/foreign/forrelations.html

sous l'ancien régime caractérisées par des opérations de déstabilisation sur les territoires frontaliers. En raison des liens privilégiés qui liaient les États avoisinants aux organisations nationales de lutte contre le régime d'apartheid, les relations diplomatiques ont pu rapidement reprendre dans la région[1]. L'un des objectifs fondamentaux de la politique étrangère sud-africaine réside désormais dans la promotion de l'intégration économique ainsi que le maintien de la paix et de la sécurité en Afrique australe. Du succès de cette intégration dépend désormais l'avenir de la nouvelle Afrique du Sud.

I. L'AFRIQUE DU SUD AU SEIN DE L'UNION DOUANIÈRE D'AFRIQUE AUSTRALE.

L'*Union douanière d'Afrique australe* ou la SACU existe depuis 1910, elle est régie dans sa forme actuelle par un accord conclu en 1969. La SACU constitue la première organisation du continent africain en faveur de l'intégration économique par l'instauration d'un marché commun[2]. Les dispositions du traité associent l'Afrique du Sud aux États BLNS (Botswana, Lesotho, Namibie et Swaziland) au sein d'une union douanière comprenant la circulation des marchandises et des services sur l'ensemble du territoire en franchise de droits, ainsi qu'un tarif extérieur commun applicable aux États tiers[3].

Les dispositions de l'article 3 du traité réaffirment également que les membres acceptent de ne pas imposer de droits de douane supplémentaires à ceux qui ont été imposés à l'entrée de l'un des territoires de l'union. Dans la pratique, les tarifs extérieurs communs sont calculés en fonction des taxes appliquées à l'entrée du territoire de l'Afrique du Sud[4]. L'ensemble des régulations douanières sud-africaines est ainsi appliqué aux opérations effectuées dans toute la zone SACU et l'Afrique du Sud est seule responsable pour administrer le fonds auquel sont versées ces recettes douanières[5].

Un système commun de redistribution équitable des recettes selon un coefficient de majoration et de stabilisation vise à favoriser le développement économique et harmonieux de la zone[6]. L'introduction de ce facteur de compensation en 1977 a été justifiée par la volonté du gouvernement de Prétoria de l'époque de rééquilibrer les courants d'échanges intra-communautaire du fait de la prééminence économique de l'Afrique du Sud ainsi que

[1] L'Afrique du Sud a signé des accords bilatéraux avec tous les pays de la SADC.
[2] Hormis les produits agricoles.
[3] Articles 2, 3 et 10 du Traité de la SACU.
[4] Article 4 (2).
[5] Article 13 du traité de la SACU. La banque centrale sud-africaine est chargée de collecter les droits de douane sur les marchandises. Voir à ce sujet un article de Blumberg et Wentzel, *Trade relations with Southern Africa, A Preliminary Legal Analysis, Development Bank of South Africa, Development Paper* n° 29, p.3, 1995.

pour tenter de limiter les fluctuations des revenus résultant des sanctions internationales adoptées à l'encontre du régime d'apartheid[7]. Lors de la répartition des revenus, un coefficient de majoration de 42% était appliqué en faveur des États BLNS. Cette formule a encore été aménagée afin de garantir un minimum de recettes à ces États et dans l'objectif de simplifier la procédure. Aujourd'hui, la Banque centrale sud-africaine octroie de façon automatique 17% du fonds commun aux BLNS. Ce système fonctionnait relativement bien sous l'empire du régime d'apartheid puisque ces territoires constituaient des marchés captifs pour les exportations sud-africaines qui faisaient l'objet d'un embargo ou qui étaient peu compétitives sur les marchés internationaux.

En raison de tarifs extérieurs communs très élevés (parfois jusqu'à 100%), les États BLNS parvenaient difficilement à commercer en dehors de l'union, ce qui les rendait dépendants des produits sud-africains. En échange, ces États bénéficiaient de la large contribution sud-africaine aux recettes publiques provenant des prélèvements de la SACU.

Afin d'harmoniser les transactions financières entre les membres de la SACU, un traité instituant la zone monétaire du rand (CMA) a été signé en 1974, puis remplacé en juillet 1976 par un Accord Monétaire Trilatéral (TMA entre l'Afrique du Sud, le Lesotho et le Swaziland). Les clauses principales de l'accord sont la mobilité des capitaux et un contrôle commun des changes extérieurs. Il a été finalement transformé en mai 1992 au profit de l'Accord Monétaire Multilatéral, avec l'entrée officielle de la Namibie dans la zone. Cette-ci a décidé de rester membre de la zone monétaire jusqu'à ce qu'elle soit capable de produire sa propre monnaie (le dollar namibien). Depuis, la zone du rand a officiellement disparu ; cependant, celui-ci demeure la monnaie d'échange et circule librement dans toute l'union.

La SACU et le CMA prônaient toutes deux le concept d'intégration régionale. En réalité, elles ont constitué une projection de l'économie sud-africaine soucieuse d'une zone d'influence forte et géographiquement proche. La prospérité économique de la SACU était (et le demeure) liée au rayonnement de l'économie sud-africaine tandis que le traité instituant l'organisation constitue la traduction juridique de la zone d'influence directe et incontournable de cet État. En définitive, cette organisation constitue l'une des formes d'intégration les plus inégalitaires qu'il soit.

---

[6] Article 14 du traité de la SACU.

[7] La répression des émeutes de Soweto en 1976 a entraîné un durcissement de l'attitude internationale, le boycott des échanges commerciaux avec l'Afrique du Sud, ce qui a eu pour résultat de diminuer les recettes douanières de la SACU.

La restauration de la démocratie en Afrique du Sud a encouragé les États BLNS à demander la renégociation de l'accord afin de restructurer les institutions communes et les rendre indépendantes de l'administration sud-africaine. Jusqu'ici la prépondérance de l'Afrique du Sud avait rendu superflue l'instauration d'un cadre institutionnel pour la SACU et toutes les décisions se prenaient au sein des institutions sud-africaines, notamment la Banque centrale et le département des finances. Le système fait donc l'objet d'une restructuration visant à le rendre plus "démocratique".

À l'instar des autres membres de l'OMC, les États de la SACU se sont engagés à diminuer leurs droits de douane et à convertir les restrictions quantitatives en droits fixes[8]. De même, le gouvernement de Prétoria veut modifier la formule de redistribution des revenus douaniers qui pèse lourdement sur les finances sud-africaines. Toutefois, la remise en question de l'ensemble du système fiscal de la SACU rencontre la réticence des États BLNS à renoncer aux ressources engendrées par le fonds commun dont dépendent fortement leurs produits intérieurs bruts. Au cours de l'année fiscale 1994-1995 par exemple, les recettes issues du fonds commun de la SACU ont alimenté 45% du PIB du Swaziland, plus de 40% du PIB du Lesotho, 24% de celui de la Namibie et enfin 17% de celui du Botswana[9].

Enfin, se pose aujourd'hui le problème du chevauchement des compétences avec la SADC.

II. L'AFRIQUE DU SUD AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ DE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE AUSTRALE.

L'Afrique du Sud a accédé à la *Communauté de Développement de l'Afrique australe,* plus connue sous son acronyme anglais la SADC (*Southern African Development Community).* Le traité a été signé le 28 août 1994 et ratifié par le Parlement en 1995. Il lie aujourd'hui l'Afrique du Sud à 13 États d'Afrique australe[10].

L'objectif poursuivi par les États membres de la SADCC (*Conférence pour la coordination et le développement de l'Afrique australe)* visait à réduire l'hégémonie sud-africaine dans la région au travers de toute une série de projets à caractère économique mais

[8] L'ensemble des États de la SADC (qui comprend les membres de la SACU) se sont unilatéralement engagés à réduire leurs droits de douane de 30% d'ici 2005.
[9] *Trade and Industry Monitor, The EU-SA FTA : Possible Regional Implications,* volume 1, avril 1997, p. 3.
[10] Les domaines de coopération visent le commerce et de l'industrie, les infrastructures et les services, l'agriculture et la question de la sécurité alimentaire, les finances et les investissements, ainsi que l'environnement et le développement des ressources naturelles.

surtout politique[11]. Malgré les tentatives de déstabilisation du gouvernement d'apartheid, les États frontaliers sont parvenus à mettre en commun des objectifs et à donner une identité à la région d'Afrique australe[12].

L'éradication des politiques d'apartheid et la fin des rivalités est-ouest ont contribué à un environnement plus serein dans cette région et, anticipant la transition en Afrique du Sud, les États membres se sont rassemblés au sommet de Windhoek le 17 août 1992 afin de décider de leurs nouvelles orientations politiques et l'abandon des luttes contre le régime d'apartheid. Ils ont apporté les modifications nécessaires afin de transformer l'organisation en une *Communauté de développement de l'Afrique australe*[13]. Cette stratégie fait aujourd'hui place à un processus d'intégration à l'intérieur duquel l'Afrique du Sud constitue le pivot du développement. Le remplacement du terme de Conférence de coordination par celui de Communauté de développement constitue donc bien plus qu'un simple changement de dénomination[14].

(Les objectifs politiques de la SADC)- La SADC a pour objectif de créer une communauté de développement, ce qui va au-delà d'une simple coopération économique. Elle comprend l'instauration d'un marché commun, l'harmonisation des politiques économiques et monétaires. L'organisation se réfère également à des valeurs politiques et sociales, en particulier une gestion responsable des États membres et la participation des populations dans les domaines de coopération concentrés notamment sur la lutte contre la pauvreté.

En vertu des dispositions de l'article 21§3(g), le maintien de la paix, de la sécurité et de la stabilité politique dans la région font parties des dispositions fondamentales du traité. Ils exigent le respect et la promotion des droits de l'homme et des principes démocratiques. Les États de la "Ligne de front" avaient adopté une approche relativement flexible dans le domaine de la prévention des conflits et de la sécurité en Afrique australe. L'adoption du Traité de la SADC a formalisé et renforcé cette approche.

---

[11] L'Afrique du Sud, l'Angola, le Botswana, la République Démocratique du Congo, le Lesotho, le Malawi, l'île Maurice, la Namibie, le Mozambique, le Swaziland, les Seychelles la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

[12] Sur ce sujet, voir Josiane Tercinet, *La Communauté de Développement d'Afrique australe,* in *L'évolution de l'Afrique australe depuis l'indépendance de la Namibie,* Cahier n°1 de l'Observatoire des Relations Internationales dans l'Hémisphère Sud, pp. 133-142, 1992.

[13] Voir à ce sujet *Constitutional Question in The Regional Integration Process : The Case of the Southern Africa development Community, with Reference to the European Union,* Thèse doctorale de Sengondo Edmund Adrain Mvungi, p. 4, Université de Hambourg, Friedrich Naumann Foundation, 1994. Voir également , A.Abegunrin, *Economic Dependance and Regional Cooperation, Southern Africa*, pp.1-29, Juta, 1990.

[14] Mita Manouvel, *L'analyse du Traité instituant la SADC à la lumière du Traité de l'Union européenne,* p.3, Mémoire de DEA, relations juridiques et économiques internationales, option juridique, 1997-1998, Université de la Réunion.

Avec l'admission de l'Afrique du Sud au sein de l'organisation et les tentatives de paix au Mozambique et en Angola, le paysage politique a été remodelé : 9 des 14 États vivent désormais sous un régime démocratique parlementaire et 11 d'entre eux se sont engagés sur la voie de l'économie de marché. La SADC tente de faire figure de construction régionale des plus dynamiques sur le continent africain.

L'admission de l'Afrique du Sud en est la principale raison. Son chef de l'État de l'époque a d'ailleurs été nommé président de la SADC en 1996 éclipsant de fait et grâce à la personnalité charismatique de Nelson Mandela le rôle autrefois prépondérant du secrétaire général basé à Gaborone. L'Afrique du Sud soutenue par la plupart des autres membres de l'organisation a rapidement exprimé le souhait de dépasser le simple cadre de coopération économique et politique.

Le texte du traité de la SADC pose les principes et objectifs fondamentaux de l'organisation. Les principes directeurs reposent notamment sur l'égalité souveraine et la solidarité des États, celui des bénéfices mutuels entre les membres et l'instauration d'un mécanisme de règlement pacifique des différents[15].

À cet égard, la signature d'un protocole relatif aux politiques de défense et de sécurité commune annexé au traité instituant la SADC a débouché sur l'établissement en juin 1996 d'un comité spécifique et indépendant chargé de coordonner les politiques nationales dans ce domaine. L'objectif visé réside dans la construction d'une organisation politique et de sécurité commune qui en tant qu'instance de concertation se substitue à l'ancienne "ligne de front".

Les conflits dans la région des grands lacs menacent de faire tâche d'huile en Angola, ce qui mettrait en danger l'ensemble de la région d'Afrique australe[16]. Les États membres de la SADC ont réalisé que le maintien de la paix et de la sécurité à long terme relevait de la responsabilité collective des pays de créer un environnement politique stable garant de la paix dans la région et condition *sine qua non* de son développement économique. Ils ont reconnu que cette stabilité ne pouvait provenir que d'un programme économique, social et politique coordonné au niveau régional. Au moyen de consultation et de médiation, il tente de prévenir et de résoudre les conflits. L'existence du comité politique de la SADC illustre donc la nouvelle dimension de l'organisation.

---

[15] Article 4 du Traité de la SADC.

[16] Aux vues des événements qui se sont déroulés en République Démocratique du Congo, au Rwanda, en Angola et en Zambie, les États membres ont reconnu que le maintien de la paix et de la sécurité dans la région nécessitait une mobilisation commune de l'ensemble des membres de la SADC.

Néanmoins, ni le traité instituant la SADC ni son protocole concomitant de sécurité et de défense commune n'imposent de droits et obligations particuliers aux États membres. Le Conseil des ministres constitue l'instance à l'intérieur de laquelle s'organise la coopération intergouvernementale, par voie de consensus[17], ce qui entraîne -comme toujours dans ces cas là- le blocage de la plupart des décisions. Il ne s'agit donc pas d'un organe supranational ayant un pouvoir de décision s'imposant aux États membres. Quant bien même de telles décisions seraient finalement adoptées, ni le traité instituant la SADC ni ses protocoles ne prévoient de mécanismes sanctionnant les manquements aux obligations. Enfin, l'état d'avancement de la ratification (très longue) de ces protocoles illustrent les difficultés rencontrées lors de ce processus d'intégration.

En ce qui concerne le comité politique en charge de garantir la sécurité régionale, il a démontré les limites de ses compétences lors des conflits qui ont eu lieu en Angola et au Swaziland et au Lesotho. Par opposition, les actions entreprises de façon indépendante en 1996 par l'Afrique du Sud, le Botswana et le Zimbabwe à l'encontre du Swaziland ont conduit le Roi Mswati III a introduire un lent processus de démocratisation dans son pays. La réalité laisse donc apparaître que seuls trois États sont à même de contribuer à ce mécanisme d'intervention commune. En d'autres termes, les interventions autonomes demeurent toujours plus effectives en matière de résolution des conflits que celles décidées dans le cadre de la SADC.

Afin d'agir de façon préventive, les dirigeants sud-africains tendent de plus en plus à lier les instruments de coopération commerciale et économique au respect et à la protection des droits de l'homme et des principes démocratiques[18]. Néanmoins, une telle stratégie, qui conditionne la coopération aux progrès en matière de démocratisation, est régulièrement perçue comme la confirmation de l'ambition sud-africaine de dominer le reste de la région, aussi bien économiquement que politiquement.

La réalité confirme cette tendance et nombre de conflits d'influence ne cessent d'opposer le gouvernement de Prétoria aux dirigeants du Zimbabwe au sein de l'organisation. Des différends sont notamment apparus quant la détermination de la composition et des compétences du comité responsable de la coordination des politiques

[17] Articles 9 et 12 du Traité instituant la SADC.

[18] Lors du sommet des chefs d'États et de gouvernements de la SADC qui a eu lieu au Malawi en 1997, Nelson Mandela avait réaffirmé que les pays qui ne respectaient ces principes ne pouvaient prétendre participer de façon efficace à l'organisation.

étrangères et de sécurité[19]. L'hégémonie politique de l'Afrique du Sud semble néanmoins se confirmer dans la région. La nouvelle démocratie tente ainsi de s'imposer en tant que puissance modératrice dans la région. Elle comble ainsi les lacunes de la SADC qui n'a pas atteint un stade d'intégration suffisamment avancé pour créer un mécanisme commun de règlement des conflits qui soit opérationnel.

En définitive et malgré l'instabilité qui demeure dans certains États[20] et les violents conflits qui continuent de sévir en République Démocratique du Congo, nouvellement admise au sein de la SADC, la SADC fait aujourd'hui figure de construction régionale la plus dynamique de l'Afrique subsaharienne.

(L'intégration économique au sein de la SADC)- Aux mécanismes de coopération politique s'adjoint un volet économique qui va au-delà d'une simple coopération puisque certains des États membres sont aujourd'hui associés par le biais d'un accord de libre-échange. Et, l'harmonisation des politiques monétaires et fiscales est à terme également prévue. L'ensemble des droits et obligations en matière de coopération économique est décrit plus particulièrement dans une série de protocoles[21]. Celui relatif au commerce signé le 22 août 1996 à Maseru (Lesotho) entre 11 des membres de l'organisation est sans doute le plus important en matière économique[22].

Le protocole de commerce prévoit l'établissement d'une zone de libre-échange échelonné sur 8 années. Durant cette période transitoire, les États membres s'attachent à libéraliser progressivement leur commerce tout en conservant des mécanismes de redressement et de compensation. Un système asymétrique d'accords d'accès préférentiels sélectifs entre les États membres est donc appliqué en tant que première étape sur la voie du régime de libre-échange. Afin de tenir compte de la différence des niveaux de développement entre l'Afrique du Sud et le reste des membres et du déséquilibre des échanges commerciaux intra-communautaires qui en découlent, le démantèlement des protections tarifaires est fondé sur les principes de différentiation et d'asymétrie semblables à ceux qui caractérisent la relation entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne. L'Afrique du Sud devra renoncer aux droits de douane imposés à l'entrée de son marché de

---

[19] Le 22 juin 1996, l'Afrique du Sud a été placée à la tête de la présidence du Conseil de l'organisation pour trois ans. Le Zimbabwe a alors exigé que le Comité, indépendant des institutions communes, soit doté d'une présidence distincte de celle de l'organisation. Il voulait éviter de concentrer la direction des deux organes principaux chargés de la mise en application des dispositions du Traité entre les mains du gouvernement sud-africain. voir à ce sujet, South Africa Institute of International Affairs, *SADC and South Africa*, Publication n°4, p. 2,
Internet : http://sunsite.wits.ac.za/if/public/intpol/0498.htm

[20] Notamment au Lesotho, au Swaziland, en Angola et en Namibie.

[21] Article 22(1) du traité instituant la SADC.

[22] L'Angola, les Seychelles et la République Démocratique du Congo ne l'ont pas signé.

façon plus importante et plus rapidement que ne devront le faire les autres membres de la SADC. Une application différenciée des règles d'origine en fonction de la taille de l'économie des États a également été mise en place.

Aux côtés de l'établissement d'une zone de libre-échange, les dispositions du traité instituant la SADC corroborées par les protocoles prévoient la mise en place d'une coopération dans des domaines aussi variés que l'industrie et le commerce, que les infrastructures et les services[23], l'agriculture et la sécurité alimentaire, les finances et les investissements –secteur dont la coordination a été confiée à l'Afrique du Sud-, les sciences et technologies, le développement des ressources humaines et naturelles, la protection de l'environnement[24].

À cette volonté d'intégration économique s'opposent toutefois les déséquilibres commerciaux importants enregistrés entre les membres ainsi que la forte disparité dans leur niveau de développement. L'hégémonie économique de l'Afrique du Sud pose notamment problème[25] puisque son produit intérieur brut est quinze fois supérieur à celui du Zimbabwe, seconde puissance au sein de l'organisation. L'Afrique du Sud assure ainsi plus des trois-quarts du Produit National Brut de l'ensemble de l'Afrique australe[26]. Elle constitue le seul pays classé dans la catégorie des pays intermédiaires, tandis que nombre d'autres pays sont considérés parmi les moins avancés[27].

L'hégémonie économique sud-africaine est d'autant plus accentuée que les États de la SADC copient le stéréotype classique des pays en développement. Leur secteur industriel est peu développé et dépend largement des importations en provenance de l'Afrique du Sud, puisque celle-ci possède un secteur industriel largement compétitif et une agriculture moderne et productive. L'industrie manufacturière sud-africaine est en terme de valeur ajoutée cinq fois plus importante que l'industrie de tous les autres pays de la SADC. De même, ses infrastructures modernes sont comparables à celles des pays occidentaux,

---

[23] Les dispositions de l'article 23 du Traité de la SADC se bornent à prévoir une libéralisation des échanges des services qui soit conforme aux engagements contractés au sein de l'OMC. l'Accord relatif aux services précise que les États membres doivent fournir une liste des États auxquels ils ont décidé d'octroyer des préférences dans le domaine des services avant la fin de l'année 1994. Les États de la SADC n'ont pas rempli cette obligation, ce qui corrobore l'hypothèse qu'ils n'ont pas prévu d'opérer la libéralisation des échanges des services dans un futur proche.

[24] Article 21 du Traité de la SADC.

[25] Richard Gibb, *Regional Integration in post-apartheid, Journal of Southern African Studies,* p.83, volume 23, n°1,mars 1997.

[26] Le PIB par habitant sud-africain est 7 fois supérieur à celui des autres États de la région.

[27] 7 des 14 États membres de la SADC sont classés dans la catégorie des pays les moins avancés : l'Angola, la République Démocratique du Congo, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie. Voir également à ce sujet, P. Goodison *South Africa as a Developping Country,* propos recueillis lors de la Conférence de l'institut Afro-Européenne tenue à Londres le 23 novembre 1992.

notamment dans les domaines des transports et des communications, ce qui lui permet de conforter sa position en Afrique australe.

La position régionale de l'État est donc contradictoire : l'Afrique du Sud constitue le moteur du développement de la région ; dans le même temps, elle n'a d'autre solution que d'enferrer dans sa dépendance les pays frontaliers qui ne parviennent pas à rivaliser avec son niveau de développement[28].

Enfin et la question est de taille, les nouvelles dispositions de la SADC doivent respecter les autres accords passés par certains des membres de l'organisation, notamment l'existence de la SACU qui lie l'Afrique du Sud aux États BLNS.

Depuis la signature du protocole de commerce de la SADC, la question de l'intégration de la SACU au sein de cette entité géographiquement plus étendue a souvent été évoquée. Cependant, la synergie de développement escomptée au sein de la SADC n'a pas encore été enregistrée et le niveau d'intégration atteint par l'union douanière n'est ni envisageable ni réalisable dans un avenir proche au sein de la SADC.

Aussi, l'Afrique du Sud comme les États BLNS ont exprimé le souhait de conserver les deux entités. L'alternative consiste aujourd'hui à tenir compte de l'existence de la SACU au sein de la SADC qui traite l'ensemble des territoires BLNS et celui de l'Afrique en tant que territoire unique pour tout ce qui concerne les échanges commerciaux.

En définitive, l'Afrique du Sud tente avec ses nouveaux partenaires régionaux de construire un ensemble régional qui soit une zone de paix et de stabilité, ainsi qu'un espace de développement économique attirant les investisseurs étrangers et servant également de catalyseur pour l'ensemble du continent.

B- LA POLITIQUE AFRICAINE DE L'AFRIQUE DU SUD.

La connaissance générale des relations entre l'Afrique du Sud et les pays africains est demeurée pendant longtemps imparfaite. L'État d'apartheid avait privilégié les relations extérieures avec ses partenaires occidentaux pour des raisons politiques et économiques inhérentes à son histoire. Lors du mouvement de décolonisation, les États nouvellement indépendants ont orienté leurs politiques en faveur de la doctrine du socialisme communautaire ou le socialisme africain, tandis que le régime de Prétoria a trouvé dans cette doctrine la justification nécessaire au maintien de ses politiques de ségrégation. Les

[28] Maasdorp, *The Southern African Customs Unions : an Assessment*, p.125. *Development Bank of South Africa, Development Paper*, n°35, 1997.

relations avec les États africains étaient donc dans leur ensemble conflictuelles ou inexistantes.

Depuis 1995, l'ensemble du continent africain constitue la priorité de politique étrangère sud-africaine -"le cœur du papillon" pour reprendre l'expression utilisée-. Le nombre de ses représentations diplomatiques illustre cette stratégie. Dès le mois de février 1996, l'Afrique du Sud avait déjà restauré des relations diplomatiques avec 50 États africains. Des missions consulaires et des ambassades ont ouvert leurs portes dans 25 pays. Elle doublait ainsi en l'espace de cinq ans le nombre de ses représentations sur le continent[29].

L'ambitieuse politique africaine du gouvernement de Prétoria s'étend au-delà des limites régionales de l'Afrique australe.

I. UNE INFLUENCE ÉCONOMIQUE CONCENTRÉE EN AFRIQUE AUSTRALE.

En 1995, la question de l'adhésion sud-africaine au *Marché Commun pour l'Afrique Orientale et Australe* (le COMESA) a été portée au programme du gouvernement de Prétoria. Le traité instituant le COMESA signé le 5 novembre 1993 a pris la relève de la Zone d'échanges préférentielle pour l'Afrique orientale et australe conclue en 1981 entre ces deux régions. À vocation inter-régionale, les dispositions du traité sont ambitieuses, à mi-chemin d'une organisation de coopération et d'intégration. La question de l'adhésion de l'Afrique du Sud au COMESA se posait donc en terme de compétition par rapport à la SADC puisque les deux organisations prônent depuis 1995 des objectifs fondamentaux similaires à long terme[30].

En effet, les domaines privilégiés de la coopération portent sensiblement sur les mêmes secteurs d'intervention que ceux de la SADC, c'est à dire dans le secteur industriel et le secteur agricole. La coopération vise la promotion et le développement du secteur privé, une aide aux pays les moins développés mais également le maintien de la paix et de la sécurité en Afrique orientale et australe[31].

---

[29] Notamment en Côte d'Ivoire, au Kenya, au Maroc, à Madagascar, à l'Ile Maurice, au Gabon, au Sénégal, en Égypte, en Tunisie, en Éthiopie, aux Seychelles, voir à ce sujet le site Internet du Ministère des affaires étrangères : http://www.southafrica.net/government/foreign/africa.html

[30] Jusqu'à la conclusion de la SADC, les deux organisations n'étaient pas incompatibles : l'une à vocation essentielle économique et l'autre fondée sur des motifs politiques.

[31] Article 163 du Traité du COMESA.

En ce qui concerne l'intégration économique et commerciale, le traité instituant le COMESA prévoit l'établissement d'un marché commun ainsi que la création d'une union monétaire d'ici 2020[32].

Toutefois et malgré l'ambition déclarée de cette forme d'intégration, les instruments de sa mise en œuvre ne sont pas clairement définis. Une fois de plus, il s'agit davantage d'une coopération intergouvernementale que d'un véritable processus d'intégration, gérée au sein de nombreuses institutions communes dont les compétences sont variables[33].

Au départ considéré comme une alternative, les membres de la SADC ont toutefois refusé d'envisager de faire fusionner les deux organisations. Le marché du COMESA est trop vaste pour que les objectifs d'intégration économique soient réellement réalisables, tandis que la disparité entre les niveaux de développement des États membres constitue un frein à la mise d'intérêts économiques et politiques réellement communs.

Par conséquent, le gouvernement sud-africain a décidé de ne pas adhérer à ce traité qui lui imposait d'offrir un accès privilégié à l'entrée de son marché à tous les membres du COMESA, pour se concentrer davantage sur ses partenaires au sein de la SADC[34]. L'Afrique du Sud n'étend donc pas dans l'immédiat sa zone d'influence économique préférentielle au-delà des frontières de l'Afrique australe. Toutefois, le nouvel État entend bien s'imposer en tant qu'acteur politique incontournable sur l'ensemble du continent africain. Sa position au sein de l'Organisation de l'unité africaine vient illustrer cette vocation.

II. L'AFRIQUE DU SUD, PÔLE DE STABILITE SUR L'ENSEMBLE DU CONTINENT AFRICAIN.

L'adhésion de l'Afrique du Sud à l'Organisation de l'unité africaine le 23 mai 1994 est apparue comme un développement naturel et le pays est devenu le 53ème membre de l'OUA qui associe désormais tous les pays arabes aux pays d'Afrique noire du continent.

Cette participation n'est pas que symbolique, puisque le pays constitue désormais, au même titre que le Nigeria, l'Algérie, la Tunisie et l'Égypte, l'un des principaux

[32] *Institutional Arrangement for the International Economic Integration. The East and Southern Africa, A Study of the SADCC and the PTA, with References from the EEC, p.24,* Juta, 1994.

[33] Article 7 du Traité énumère l'Autorité, le Conseil des Ministres, une Cour de Justice, un Secrétariat, des Comités.

[34] En vertu des dispositions de l'article 56, tout avantage commercial octroyé à un État tiers doit être étendu à tous les membres du COMESA sur la base du traitement réciproque. Cependant que la Namibie, le Swaziland et le Lesotho qui faisaient partie de la ZEP au titre d'un protocole particulier ont bénéficié de mesures dérogatoires aux dispositions du Traité afin d'aménager leur double appartenance avec la SACU. Ces dispositions ont été maintenues au sein du COMESA.

contributeurs au financement de l'organisation[35]. En tant que première puissance économique du continent, l'Afrique du Sud a désormais un rôle essentiel en tant que moteur du développement de l'ensemble des pays africains mais également en tant que pôle de stabilité sur le continent. La nomination, dès le mois de juin 1994, de Nelson Mandela au poste de vice-président de l'organisation est venue conforter ce raisonnement[36].

Depuis la fin des rivalités Est-Ouest, l'OUA s'est donnée pour mission de défendre des intérêts commerciaux des pays africains dans l'ordre économique international. À ce titre, la Communauté économique africaine créée en 1991 et entrée en vigueur en 1994 prévoit l'établissement d'un marché commun africain.

Néanmoins, "le régionalisme universaliste" atteint par l'OUA dans la composition de ses membres ne signifie pas pour autant une cohésion et une unité en ce qui concerne la gestion des questions touchant l'ensemble du continent. L'organisation parvient ainsi difficilement à œuvrer de manière efficace au développement économique de ses membres. En tant que puissance économique incontournable, l'Afrique du Sud tente donc d'apporter une contribution remarquable dans ce sens et le gouvernement a mis en œuvre une centaine de projets d'aide au développement sur l'ensemble du continent, notamment dans les secteurs clés de l'éducation, de l'agriculture et de la santé. Sur le plan économique, le gouvernement de Prétoria privilégie donc une politique de partenariat en mettant à disposition son expertise technologique et son savoir-faire et non simplement l'octroi d'une assistance financière.

En outre, le développement économique des États africains passe en premier lieu par la gestion et la résolution des conflits qui sévissent sur l'ensemble de l'Afrique subsaharienne. À cet égard, l'OUA s'est surtout distinguée par son impuissance lors de la crise congolaise en 1964, la guerre du Biafra de 1966 à 1970 ou encore les conflits au Rwanda de 1994 et en République Démocratique du Congo en 1996, pour ne citer que quelques exemples. La volonté politique des États membres d'adresser communément ces questions en matière de paix et de sécurité fait souvent défaut. L'organisation ne possède ni les compétences ni les moyens financiers suffisants pour mettre en œuvre les mécanismes prévus par les textes instituant la Communauté[37].

---

[35] Soit 7,25% par année et par État de la somme totale allouée au financement de l'OUA, ce qui représente près de 2 millions de dollars pour l'année financière 1995/1996. À ce sujet, voir le site Internet du Ministère des affaires étrangères sud-africains : http://www.southafrica.net/government/foreign/ouafund.html

[36] L'ambassade sud-africaine installée à Addis Abeba sert servi de représentation diplomatique sud-africaine en Éthiopie mais également au sein de l'Organisation de l'unité africaine.

[37] Une Commission particulière de médiation, de conciliation et d'arbitrage permet le règlement des différends entre les États africains par voie pacifique.

Même si la légitimité de certains gouvernements au pouvoir demeure encore controversée, des élections démocratiques ont été tenues dans 35 des 48 pays de l'Afrique subsaharienne. De même, la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples se singularise par la diversité des droits qui y sont reconnus ainsi que la référence directe faite aux standards internationaux en la matière. Il en résulte l'introduction de clauses relative au respect et la promotion des droits fondamentaux et des principes démocratiques dans nombre d'instruments de coopération au développement.

De par sa position géographique, l'Afrique du Sud n'a d'autre alternative que de participer à la "renaissance africaine" qui est au centre de la politique étrangère de T. Mbeki. Son propre développement en dépend largement, tandis que son expérience atypique en matière de société démocratique pluriethnique est de nature à encourager de nombreux États africains à poursuivre un type de développement similaire. Depuis 1994, le nouveau gouvernement s'est donc octroyé une fonction de courtier de la paix sur le continent, illustrant ainsi sa volonté de constituer une puissance politique incontournable.

En charge de la présidence de la commission responsable de la gestion du Mécanisme pour la Prévention et la Résolution des conflits de l'OUA dès 1994[38], le pays a également participé aux négociations de 1996 sur la rédaction du Traité de Pelindaba relatif à la non-prolifération des armes nucléaires sur le continent africain. Le gouvernement de Prétoria a également développé un programme d'assistance aux élections. Il est notamment intervenu lors des élections présidentielles du Mozambique en 1994 et a participé à l'intervention humanitaire au Rwanda.

De surcroît, la concertation est devenue le maître mot de la politique sud-africaine sur le continent. Le gouvernement de Prétoria prône ainsi le recours à la négociation en se référant au succès de sa propre expérience. Sollicité par les Nations Unies ou l'OUA, Nelson Mandela –qui a gardé la conduite des affaires étrangères jusqu'en 1999- s'est déclaré prêt à mettre en œuvre sa médiation pour désamorcer les conflits potentiels.

Une mission de conciliation composée de représentants de l'Afrique du Sud, du Botswana et du Zimbabwe a été chargée de participer à la résolution de la crise politique et constitutionnelle qui a eu lieu au Lesotho en 1995. À la requête du Secrétaire général de l'OUA, l'Afrique du Sud a participé à la mission de médiation envoyée aux Comores après le coup d'État manqué en septembre et octobre 1995.

---

[38]*Prévention, Management and Resolution of Conflicts in Africa,* site Internet du Ministère des affaires étrangères sud-africain : http://www.southafrica.net/government/foreign/prevent.html

Enfin et surtout les nouveaux dirigeants se démarquent par leur rôle nouveau de médiateur lors des conflits qui ont sévi dans la région des grands lacs. Ainsi, l'ancien chef de l'État, Nelson Mandela a participé à la tentative de médiation internationale lors du conflit en Angola et au Burundi. En mai 1995, il a également pris part à la tentative de résolution des conflits au Rwanda et a contribué à l'assistance financière octroyée aux réfugiés. Profitant de sa popularité, Nelson Mandela s'est en outre posé en tant que médiateur dans le conflit du Congo-Kinshasa en 1997 et 1998.

Cependant et à l'image du succès mitigé que rencontre l'OUA dans les tentatives de résolutions des conflits sur le continent, les missions de conciliation sud-africaines ont régulièrement échoué devant la complexité des problèmes, mais également faute d'expertise et de savoir-faire suffisant aux dires de certains commentateurs. L'ampleur des conflits qui sévissent sur le continent laisse en toute hypothèse apparaître les limites de la diplomatie sud-africaine.

De façon contradictoire, l'Afrique du Sud continue surtout d'alimenter en armes les conflits qui ont lieu de part et d'autre de l'Afrique subsaharienne, sans répugner à équiper les adversaires en présence. Les intérêts mercantiles dépassent souvent la volonté politique d'œuvrer en faveur de la pacification du continent et l'Afrique du Sud trouve dans les pays en proie aux conflits des débouchés permanents pour son industrie d'armement extrêmement compétitive. À l'instar de la politique de déstabilisation régionale poursuivie par les dirigeants du Parti National au cours des années 80, des soupçons continuent d'alimenter les débats quant à l'influence de la "troisième force" dans les conflits en Namibie, en Angola et en Sierra Leone. Ces forces de sécurité qui avaient combattu dans l'ombre de l'armée et de la police contre l'Inkhata et l'ANC sont aujourd'hui soupçonnées d'être impliquées dans la crise congolaise et de participer au trafic de diamants en Sierra Leone[39].

Aussi, la question qui demeure consiste à déterminer dans quelle mesure l'Afrique du Sud parviendra-t-elle à s'affirmer sur la scène internationale en tant que puissance modératrice. Les scénarios les plus pessimistes continuent de prédire qu'elle profitera comme une autre des interstices criminels de la mondialisation et la question inquiétante du niveau de corruption des services de polices, de l'armée et de l'administration alimente cette théorie.

---

[39] Sur ce sujet voir J.F. Bayart, Stephen Ellis, et Béatrice Hibou, "*L'Afrique du Sud à la veille d'une consultation décisive*", Politique Africaine, n° 73, mars 1999, pp.137-145.

Quels que soient les fondements de telles théories, il apparaît indéniable que le succès de la politique étrangère sud-africaine dépend en grande partie de sa capacité à promouvoir le développement de ces voisins les plus proches d'Afrique australe.

Du fait de sa proximité géographique, elle est irrémédiablement liée à l'avenir de cette région et doit donc de lutter activement contre sa "marginalisation" croissante, vecteur d'instabilité et d'insécurité sur son propre territoire. À titre d'exemple, le nombre d'immigrants en provenance des pays frontaliers oscille entre 2 à 9 millions de personnes, la plupart d'entre elles en situation irrégulière. Les frais occasionnés par ces flux se sont élevés en 1998 à plus de 4 milliards de rands. Sans prospérité dans l'ensemble de la région, l'Afrique du Sud a peu de chance de réaliser son pari en matière de développement économique et social. L'échec du régime d'apartheid a illustré que le pays ne pouvait résister en tant qu'îlot de prospérité et de stabilité sur un océan agité par la pauvreté et l'instabilité[40].

Toutefois à cette réalité s'opposent les préoccupations principales du gouvernement de Prétoria, c'est à dire la nécessité de relancer la propre économie du pays. À cet égard, l'Afrique du Sud n'apparaît plus comme une puissance économique comparable aux États occidentaux, mais comme un pays en transition devant régler les legs de l'apartheid, à savoir un pays où le taux de disparité sociale constitue l'un des plus élevé au monde.

[40] Francis Matambolya , *Future Perspectives of EU-ACP Relationship, The case of the Southern African States,* p.23, Eurofic, site Internet : http://www/oneworld/org/eurofic/fes/7gb_mata.htm

SECTION II. LA RÉINSERTION DE L'AFRIQUE DU SUD DANS L'ÉCONOMIE INTERNATIONALE.

L'Afrique du Sud possède les moyens d'une ambition sans pareil en Afrique sud-saharienne. Son potentiel humain et son niveau de développement technologique, ses ressources naturelles et minières abondantes, ses infrastructures industrielles et son environnement géopolitique lui confèrent une position essentielle sur le continent africain.

Longtemps tournée vers la satisfaction des besoins de la population blanche, l'économie sud-africaine revêt aujourd'hui des caractéristiques qui la situent, selon les critères retenus, dans la catégorie des pays développés ou dans celle des pays en développement. Avec l'établissement d'un régime démocratique et la fin de l'isolement international, le pays a connu de profondes mutations destinées à répondre aux attentes de la majorité de la population, à attirer les investissements étrangers et à accroître sa compétitivité.

La coalition qui a unit les principales forces économiques et sociales du pays autour de l'ANC a lancé une politique ambitieuse de restructuration et de modernisation de la société sud-africaine, désarticulée et marginalisée du fait des politiques d'apartheid. Le défi est de taille : il s'agit de réconcilier les différents secteurs de cette société et de lier la modernisation de l'économie à la réintégration des populations africaines marginalisées au secteur économique. Du succès de ces réformes dépend la survie politique des dirigeants sud-africains et la consécration définitive du régime démocratique.

§I-UNE STRATÉGIE ORIENTÉE VERS LA RECONSTRUCTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DU PAYS.

En 1994, les nouveaux dirigeants sud-africains ont mis en place un Programme de reconstruction et de développement visant la coordination de grands projets destinés à améliorer le niveau de vie des communautés les plus défavorisées. L'ANC s'est rapidement reconverti au libéralisme et à l'économie de marché. En 1996, le GEAR (*Growth, Employment and Redistribution, Stratégie macroéconomique pour la croissance, l'emploi et la redistribution*) est venu illustrer ce changement de stratégie. Les pouvoirs publics ont entrepris un vaste programme de réformes économiques visant à restaurer la confiance des investisseurs notamment par l'accélération des privatisations et la réduction de la fiscalité.

A- LA RÉALITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE SUD-AFRICAINE.

La géographie, la démographie, les ressources naturelles, le niveau de développement sont autant de critères qui contribuent à la singularité de l'Afrique du Sud. En dépit de l'or, de ses diamants et de grandes villes modernes, le pays se distingue néanmoins par la misère de la majorité de sa population et la violence persistante sur l'ensemble du territoire qui contribuent à le positionner au rang des pays à risque.

I. UN POTENTIEL ÉCONOMIQUE CONSIDÉRABLE.

En termes géopolitiques, l'Afrique du Sud a su tirer parti de sa situation à l'extrémité du continent, sa population pluriethnique et multiraciale font la richesse de ses données démographiques et culturelles, tandis que la beauté de ses paysages et la diversité de sa faune en font un des sites touristiques parmi les plus visités au monde.

En outre, l'Afrique du Sud est une des grandes puissances minières puisque ses réserves de manganèse, de platine et de chrome la place au premier rang mondial ; ses réserves de diamants la positionne au second rang et celles de charbon au quatrième[41].

À défaut de gisements de pétrole, l'exploitation de ceux de charbon sert à couvrir 80% de ses besoins énergétiques (l'Afrique du Sud est le troisième exportateur de charbon au monde). Le charbon est également la base de l'industrie des carburants de synthèse : le pays est le premier producteur de pétrole au monde liquéfié à partir du charbon qui intervient notamment dans la carbochimie.

L'uranium et le gaz naturel constituent d'autres sources locales d'énergie. La capacité totale de production d'Eskom (Compagnie Nationale d'Électricité) équivaut à 80% de toute la capacité installée en Afrique australe et l'Afrique du Sud constitue l'unique pays du continent africain à posséder une centrale nucléaire[42]. L'électricité produite par le barrage de Cabora Bassa au Mozambique est reliée au réseau national et permet d'alimenter le Mozambique et le Zimbabwe.

La puissance de l'Afrique du Sud est d'autant plus réaffirmée que nombre de ses ressources figurent au rang des minerais dits stratégiques[43] qui sont utilisés pour la fabrication de matériaux nécessaires aux industries de hautes technologies, tels que l'armement, l'aéronautique, l'électronique...

---

[41] Le pays est également très riche en manganèse, en nickel, en phosphate et en zinc.
[42] La centrale de Koeberg près du Cap.
[43] Tel que le chrome utilisé pour sa résistance à la corrosion et à l'oxydation, le manganèse utilisé dans la sidérurgie, la vanadium et le titane utilisés dans l'aéronautique, le platine pour sa résistance dans l'industrie automobile, la bijouterie et l'électronique.

L'industrie minière est l'une des plus développées au monde et représente près de 50% de ces recettes d'exportation. Les infrastructures des transports ont d'ailleurs été originellement développées pour cette industrie. Le pays détient ainsi plus de la moitié du parc automobile et ferroviaire de l'ensemble des pays africains. Ces infrastructures des transports et des communications sont aujourd'hui comparables à celles des économies occidentales et permettent au pays de renforcer son hégémonie en Afrique Australe[44]. Dans la région six États enclavés dépendent totalement des couloirs d'accès sud-africains.

La répartition du produit intérieur brut se fait en faveur du secteur industriel (42%), surtout manufacturier (25%), et aux services (54%), laissant une part marginale à l'agriculture (4%). Cette répartition rapproche l'Afrique du Sud des pays développés. Le développement des secteurs manufacturier et tertiaire a découlé de la volonté de réduire l'indépendance du pays du secteur minier. Les activités industrielles dans le secteur de la métallurgie, de la pétrochimie, de l'électricité sont de bon niveau. À lui seul, le pays représente 40% de la production industrielle du continent africain et produit 65% de son acier.

Le secteur agricole se singularise par deux systèmes de production qui cohabitent : d'un côté une agriculture commerciale concentrée sur la production de maïs, de blé, de canne à sucre, de pomme de terre, du tabac, et les fruits –principalement dans la région du Cap- et de l'autre côté une agriculture de subsistance traditionnelle qui a été la résultante des politiques agraires pratiquées sous l'empire du régime d'apartheid[45].

L'économie sud-africaine repose sur un secteur moderne et dynamique. Toutefois, les politiques autrefois en vigueur ont largement contribué à concentrer les activités les plus rentables aux mains d'une minorité et le dualisme de la société sud-africaine se retranscrit dans les structures économiques de l'État. Les besoins économiques sud-africains sont en effet importants : besoin de l'épargne étrangère, de rattrapage technologique et de modernisation de l'appareil productif, besoins de diversification industrielle, besoin de main-d'œuvre qualifiée et de coopération régionale.

En d'autres termes, l'Afrique du Sud louvoie entre une économie industrialisée pourvoyeuse d'assistance et la majorité de sa population qui est en situation de développement ; legs du régime d'apartheid, elle en est politiquement solidaire[46].

---

[44] Voir à ce sujet la partie relative à la dépendance de l'Afrique Australe de l'Afrique du Sud.

[45] Les lois sur la propriété privée ont octroyé plus de 80% des terres arables à la communauté blanche.

[46] Le miracle économique sud-africain qui eut lieu dans les années 60 et 70 a en réalité caché les blocages structurels imposés par l'apartheid (main d'œuvre peu qualifiée, accroissement du chômage, lourdeur bureaucratique de l'apartheid,

II. DES CARACTÉRISTIQUES PROPRES AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT.

La dualité de l'économie sud-africaine se répercute sur le niveau de développement de l'Afrique du Sud qui, selon les critères retenus, se positionne différemment à l'échelle mondiale. En fonction d'une classification fondée sur les agrégats macro-économiques tels que le produit national brut par habitant, le niveau de diversification des exportations, la dépendance du pays à l'exportation, (critères qui rencontrent un consensus au sein des instances internationales économiques), l'Afrique du Sud est considérée comme un pays industrialisé. Le pays se situe à la 29ème position avec un produit intérieur brut estimé en 1996 à 128 milliards de dollars[47]. Ce PIB est trois fois supérieurs à celui du Nigeria et quinze fois supérieurs à celui du Zimbabwe. Sur le continent africain, la place de l'Afrique du Sud est donc unique : elle apparaît comme un géant économique et financier. Replacé à l'échelle mondiale cependant, le pays fait figure de puissance moyenne souvent comparée au Brésil, au Chili ou encore à la République tchèque[48]. Son PIB représente ainsi un cinquième de celui des Pays-Bas et un cinquantième de celui des États-Unis[49].

Au sein de l'OMC, l'Afrique du Sud possède une part du commerce mondial évaluée à 0,494% en 1997[50], (la part du continent africain dans son ensemble est évaluée à 4%) tandis qu'elle possède 1,336% de la part de commerce de l'Union européenne[51].

Le Secrétariat du Commonwealth retient également les critères fondés sur les agrégats macro-économiques, mais également d'autres critères établis en fonction de l'exposition économique (ouverture du commerce, diversification des exportations, instabilité des recettes d'exportation, flux des capitaux, insularité, variabilité de la croissance, ainsi que certains critères de vulnérabilité) classe l'Afrique du Sud au 103ème rang mondial. La position de l'Afrique du Sud n'est alors plus aussi privilégiée qu'il y parait au premier abord.

Son Produit National Brut par habitant[52] est relativement élevé (estimé à 3400 dollars en 1997) et permet de classer le pays dans la catégorie des pays "à revenu intermédiaire de

---

hyper concentration du capital). Les périodes de récessions se sont succédées, surtout entre 1989 et 1992, dues à des périodes de sécheresse exceptionnelles, à la chute des cours des matières premières (notamment la chute des cours de l'or).

[47] Par comparaison, la France possédait en 1996 un PNB évalué à 1549 milliards de dollars et la Finlande un PNB équivalent à 125 milliards de dollars.

[48] M. Holland, *South Africa, SADC and UE, Journal of modern Africa Studies*, 33 (2) 1995, p.278.

[49] Simon Baker, *Sortir de L'apartheid*, préc., p.81.

[50] En comparaison, les pays les moins avancés ont un e part du commerce international inférieur à 0,03%.

[51] Voir à ce sujet, l'analyse conjointe des experts UE-ACP pour le groupe de négociations n°3 (coopération économique et commerciale) *"Conséquences pour les pays ACP de l'application du Système des préférences généralisées"*, p.31, Bruxelles le 20/04/99, CE/TFN/GCEC 2/29-OR ; ACP/00/177/99.

[52] Le PNB par habitant qui s'obtient en divisant l'ensemble de la production des entreprises nationales, sur le territoire national et à l'étranger, par le nombre d'habitants. Il est à distinguer du produit intérieur brut qui ne prend en compte que la production obtenue sur le territoire national. Il se distingue également du revenu national que constitue le PIB augmenté des revenus reçus du reste du monde et diminué des revenus versés au reste du monde.

tranche supérieure"[53]. Cette catégorie inclut les pays dont le PNB par habitant est compris entre 2696 et 8355 dollars selon les classifications de la Banque Mondiale en 1992 qui répartit l'ensemble des pays en développement dans trois catégories et en fonction d'indicateurs déterminés (pays à faible revenu, pays à revenu intermédiaire et pays exportateurs de pétrole).

Le rapport effectué par le Programme des Nations Unies (le PNUD) en 1997, à partir des travaux de la Commission Économique et Sociale des Nations Unies, a également classé l'Afrique du Sud dans la catégorie des pays à revenu moyen[54]. Cette classification prend en compte d'autres critères que celui des revenus, notamment en fonction de l'indice de développement humain[55].

En tenant compte de cet indice, l'Afrique du Sud figure au rang des pays intermédiaires ayant un IDH compris entre 0,500 et 0,799[56]. En 1995, elle se classait au 95ème rang mondial, soit bien après de nombreux pays en développement[57]. Elle se situe ainsi en deçà de l'Île Maurice[58], des Seychelles[59] et de la presque totalité des pays ACP dans la région des Caraïbes[60]. Par comparaison, les 15 États membres de l'Union européenne ont un classement compris entre 4 à 36[61].

En prenant en considération les revenus moyens des différentes communautés, l'état sanitaire général[62] de la population et les différents niveaux d'éducation, le pays se classe alors bien différemment et se caractérise par un très fort taux de disparité sociale.

Les communautés les plus défavorisées (soit environ 20% de la totalité de la population) ont un revenu moyen équivalent à 516 dollars par an (soit en dessous de la moyenne du PNB par habitant de l'ensemble de l'Afrique subsaharienne qui se situe autour des 530 dollars par an), tandis que la couche la plus riche de la population (qui représente,

---

[53] Voir le rapport sur le développement dans le monde de 1997, *L'État dans un monde en mutation*, p.289, publié par la Banque mondiale, Washington. Voir également le rapport mondial sur le développement humain en 1997, p.265, publié par le PNUD, Édition Économica.

[54] C'est à dire dans la catégorie des pays possédant un PIB par habitant entre 2726 et 8955 US$ en 1994. En comparaison, les Bahamas et l'Israël sont classés dans la catégorie des pays à revenu élevé.

[55] qui tient compte trois critères généraux que sont le PIB par habitant qui reflète en gros la situation économique du pays, l'espérance de vie à la naissance en tant qu'indicateur de l'état sanitaire général de la population et le niveau d'éducation.

[56] La catégorie supérieure comprend les pays ayant un IDH élevé, supérieur ou égal à 0,800, la catégorie inférieure regroupe les pays à faible IDH, inférieur à O,500.

[57] Le rapport de 1992 avait déjà classé l'Afrique du Sud après trente pays en développement, voir à ce sujet un article de Anne Graumanns, *Redefining Relations between South Africa and the European Union: An Analysis of the South Africa-European Union Trade and Cooperation Negociations: 1994-1997*, p.13, FGD document n°10, mai 1997.

[58] Le PNB par habitant a été évalué à 7680 dollars en 1997, tandis qu'en 1994, l'Ile Maurice était déjà classée en fonction de l'IDH en 60ème position.

[59] Classement des Seychelles par IDH à la 62ème position en 1994.

[60] À l'eception de la Guyane, Haïti et la République dominicaine.

[61] Voir à ce sujet, la revue Le Courrier n°155, dossier consacré à la *Convention de Lomé IV telle que révisée par l'accord signé à Maurice le 4 novembre 1995*, Janvier-février 1996, pp. 14-19.

elle aussi, 20% de l'ensemble de la population) a un revenu estimé à 9897 dollars par an[63]. Cette disparité sociale doit être soulignée, puisqu'en fonction de l'indice de développement humain, la communauté blanche dans son ensemble se positionne au 40ème rang mondial, tandis que les communautés les plus défavorisées se situent plutôt en 128ème position.

En 1994, près de 8 millions de personnes étaient mal logées, 16 millions n'avaient pas accès à l'eau potable, 22 millions ne disposaient pas de sanitaires, tandis que 60% de la population n'avait pas d'électricité[64]. En matière d'éducation, la dépense publique était jusqu'en 1995 4 fois plus élevée pour un élève "blanc" que pour un élève "noir".

Selon le rapport de la Banque mondiale en 1993, le taux de mortalité infantile est de plus de 60‰ dans les communautés noires, contre moins de 9‰ au sein des communautés blanches, tandis que plus de 50% des enfants issus des communautés africaines âgés entre 2 et 5 ans souffrent de malnutrition. Le taux de décès pour cause de tuberculose y est supérieur à la moyenne africaine. À cela s'ajoute aujourd'hui une progression inquiétante de la pandémie du sida qui frappe essentiellement les communautés africaines. Aujourd'hui, l'Afrique du Sud est le premier pays touché : près de 4 millions de personnes seraient infectées par le virus et 1500 personnes seraient contaminées chaque jour.

En d'autres termes, la situation des populations les plus défavorisées est largement comparable à celle des pays en développement. Et, en dépit des réformes entreprises par les pouvoirs publics qui consacrent près de 60% des ressources nationales à la correction des inégalités, l'ampleur du problème conforte cette disparité pratiquement inchangée depuis 1995.

B- LES GRANDS AXES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DU GOUVERNEMENT.

Compte tenu de la structure dualiste de l'économie sud-africaine, un mode de développement mixte a été mis en place par le nouveau gouvernement. Un programme interventionniste et d'inspiration socialiste vise à assurer les besoins de base de la population et à redresser les torts causés sous le régime d'apartheid, tandis que les politiques macro-économiques visent à assurer la crédibilité du programme gouvernemental en créant

---

[62] La moyenne nationale est relativement forte. Espérance de vie estimée à 63,4 ans, faible taux de mortalité infantile, taux d'illettrés chez les adultes inférieur à 20%.

[63] D Schultz, *Trade relations between the Republic of South Africa and the European Union- An Analysis with Special regards to the Agreement for Trade, Development and Co-Operation (TDCA),* Rapport pour l'obtention du diplôme de Master in the Law of International Trade, Université du Cape, juin 1999, p.21.

[64] Conseil Économique et Social, *Les relations entre la France et l'Afrique du Sud,* rapport présenté par M. Jacqui Marlin, les 12 et 13 septembre 1995, p.45.

un environnement propice à la croissance et à l'investissement en s'inspirant largement du libéralisme économique.

I-LE PROGRAMME DE RECONSTRUCTION ET DE DÉVELOPPEMENT.

Le Programme de Reconstruction et de Développement (PRD) lancé par l'ANC à la veille de son arrivée au pouvoir a constitué la pierre angulaire de la stratégie économique et sociale du gouvernement d'unité nationale[65]. Laissant percevoir les deux axes de cette politique, N. Mandela a déclaré lors de sa présentation que : "*la démocratie n'aurait guère de sens et (...) serait de courte durée, si nous ne pouvons nous atteler à la résolution de nos problèmes socio-économiques, dans le contexte d'une économie en extension*".

La dotation budgétaire du programme a été évaluée à 10 milliards de dollars répartis entre 1995 et 1999 et les fonds provenant des ressources publiques classiques (réorientations budgétaires, privatisation) complétés par l'aide internationale et les investissements privés ont été gérés jusqu'en 1996 par un ministère spécifique créé à cet effet. En réalité, le montant annuel des dépenses atteignait en 1997 9% des recettes budgétaires ou 7% des dépenses[66].

Dans les limites de son financement, l'objectif du PRD était ambitieux : il devait permettre d'assurer la satisfaction des besoins de base des communautés les plus défavorisées, de généraliser l'accès à l'éducation et à la formation, de moderniser l'économie et de mieux répartir les richesses. La réforme fiscale visait la meilleure répartition des charges qui pèsent lourdement sur la classe moyenne. Une réduction du déficit budgétaire était au programme ainsi qu'une politique d'emprunt public prudente, notamment en ce qui concerne les emprunts contractés sur les marchés internationaux. La mise en place d'une réforme agraire et la restructuration du service public était également au programme.

La question du logement et du développement des infrastructures de base a constitué la pierre angulaire de la campagne de l'ANC pour les élections de 1994. Depuis, un million de personnes situées dans les zones rurales ont eu accès à l'eau potable. L'électrification des *townships* accompagnée d'une politique d'assainissement interventionniste ont permis de porter le taux d'équipement de 36 à 59% de l'ensemble de la population. En matière de construction de logements, le programme a connu un succès plus mitigé. Il prévoyait l'accession à la propriété privée par un système de garanties publiques qui aurait permis la

---

[65] *The Reconstruction and Development Programme,A policy framework, African National Congress*, 147 pages, 1994.
[66] Conseil Économique et Social, *Les relations entre la France et l'Afrique du Sud*, rapport présenté par M. Jacqui Marlin, les 12 et 13 septembre 1995, p.90.

construction de plus d'un million de logements en cinq ans. À la date fixée, seules 400 000 logements ont été construits à l'aide de fonds publics et 700 000 aides au logement ont été distribuées[67].

Ce type de réforme demandant des délais incompressibles, il s'est avéré également difficile d'améliorer le système éducatif. Toutefois les efforts menés dans ce domaine ainsi que dans celui de la santé ont été significatifs. Entre 1994 et 1998, le taux d'enfants scolarisés a augmenté de 10%, 5 millions d'entre eux reçoivent désormais un repas gratuit par jour. 500 nouveaux dispensaires et centres hospitaliers ont été créés, ce qui a permis à 5 millions de personnes supplémentaires de bénéficier d'un service médical minimum.

Cette politique sociale s'est accompagnée d'une politique d'investissement nécessaire à attirer les fonds étrangers et à promouvoir le développement d'entreprises de petite et de moyenne taille.

Enfin, le programme a prévu la restructuration de l'appareil étatique afin d'assurer une meilleure représentativité de la société par une plus grande décentralisation des pouvoirs en faveur des gouvernements provinciaux (désormais compétents en matière de santé et d'éducation), doublée d'une politique de compression des effectifs des services publics dans le but de réduire les coûts de fonctionnement.

L'Afrique du Sud a en effet hérité du régime d'apartheid une administration hypertrophiée et le chiffre de plus d'1 million de fonctionnaires a été avancé[68]. La politique de redressement des inégalités en termes d'emplois, "l'affirmative action" s'est doublée entre autre de programmes de départs volontaires. En totalité, près de 170000 postes représentant 13% des effectifs totaux ont été supprimés[69].

Les licenciements ont été partiellement compensés par les mesures adoptées en faveur de l'embauche de personnels issus des communautés défavorisées et celles en faveur de la création de PME à capital majoritaire détenu par ces mêmes personnes, en vertu de la politique du "*Black Economic Empowerment*" favorisant le rachat ou la prise de contrôle d'entreprise par les acteurs économiques noirs.

Parallèlement, des réformes dans la législation du travail ont été entreprises. Les premières lois adoptées en 1994 et 1995 ont introduit des principes de base et des structures permettant la concertation au sein d'un Conseil économique de développement et de travail national (le Nedlac). Un tribunal du travail et une Cour d'appel spécialisée ont été créés. En

---

[67] Voir à ce sujet, Jean-Pierre Cling, *La Politique Économique Sud-africaine face à la Mondialisation*, Politique africaine, n°73, mars 1999, p.148.

[68] Voir à ce sujet, la revue Marchés tropicaux, du 7 mai 1999, actualité africaine, Afrique australe, p. 702.

matière de droits des salariés, une loi "*Labour Relations Act*" de 1995 a introduit les procédures en matière de licenciements. Le "*Basic Conditions of Employment Act*" de 1997 vise également à garantir des droits minimaux aux salariés se trouvant dans les situations les plus précaires tels que le temps de travail maximum et les congés payés. "L'*Employment Equity Bill*" adopté en 1998 vise à éliminer la discrimination dans les entreprises et à favoriser la mise en œuvre des politiques "*d'affirmative action*".

Cette politique de discrimination positive et participative des communautés africaines sur le marché du travail constitue la traduction de la volonté du gouvernement de sortir de la crise sociale profonde qui a caractérisé les années d'apartheid. La pénurie des compétences au sein de la communauté blanche, confortée par l'évolution démographique (autre motif de préoccupation) ont eu des conséquences directes sur les structures d'apartheid[70]. Confrontées à un manque de main-d'œuvre qualifiée, les industries ont pris de plus en plus conscience de la nécessité de recourir aux populations africaines à tous les postes de travail, y compris les plus qualifiés.

Lors du changement socio-politique, les pires craintes avaient été formulées sur l'ampleur du phénomène d'exode des compétences. Toutefois, l'avènement négocié du gouvernement de transition a permis d'apaiser les milieux d'affaires toujours dominés par la communauté blanche[71].

Malgré ce bilan plutôt positif, le manque aigu de main-d'œuvre qualifiée continue de participer à la croissance exponentielle du chômage. Son taux a dépassé la barre des 33% de la population active (14 millions de personnes) en 1998[72]. À cet égard, l'objectif principal de l'ensemble de ces politiques en matière d'emplois n'a pas été atteint : en 1999, le chômage frappait 29% de la population et risque d'atteindre 43% en l'an 2006. Les chiffres actuels semblent confirmer cette tendance.

Ainsi, le bilan du programme de reconstruction et de développement s'est avéré mitigé, malgré la reconnaissance générale de la démesure des objectifs qui avaient été fixés. Le sentiment selon lequel la situation économique et sociale de l'Afrique du Sud demeure fragile prévaut largement et les discours rassurants de Nelson Mandela et du Président Mbeki n'ont pas suffi à inverser cette tendance. En 1996, la crise monétaire qu'a connu le pays doublée d'une augmentation sensible du taux de criminalité a largement ébranlé la

---

[69] Voir à ce sujet, la revue Marchés tropicaux, du 7 mai 1999, actualité africaine, Afrique australe, p. 702.
[70] Le rapport "Noirs-Blanc" est passé de 5 pour 1 en 1980 à 8 pour 1 en 2000.
[71] Voir à ce sujet, la revue Marchés tropicaux, du 26 mars 1999, actualité africaine, Afrique australe, p. 656, J.B. Mayer, *Exode des compétences en Afrique du Sud,* in Politique Africaine, n°67, octobre 1997, pp.118-125.
[72] Voir à ce sujet, la revue Marchés tropicaux, du 7 mai 1999, actualité africaine, Afrique australe, p. 961.

confiance des investisseurs internationaux et locaux. Elle s'est caractérisée par une sortie massive de capitaux et par une forte dévaluation du rand[73].

En définitive, le Programme de Reconstruction et de Développement a symbolisé à lui seul la stratégie gouvernementale en matière de rattrapage social. Fondé sur un dispositif de planification et de suivi des performances, son succès à été mitigé.

II. LA STRATÉGIE MACROÉCONOMIQUE POUR LA CROISSANCE, L'EMPLOI ET LE REDISTRIBUTION.

La présentation de la *Stratégie macroéconomique pour la croissance, l'emploi et le redistribution* en juin 1996 est venue confirmer la conversion des dirigeants au pouvoir au libéralisme économique. D'inspiration libérale, le GEAR vise à restaurer la confiance des investisseurs par l'accélération des privatisations et la réduction de la fiscalité[74]. Cette nouvelle stratégie part d'un constat selon lequel la croissance demeure trop modeste pour créer des emplois en nombre suffisant et pour financer les programmes d'investissement publics prévus dans le domaine social. L'objectif établi en 1996 vise à atteindre en 2001 un taux de croissance du PIB de 6%, ce qui devrait entraîner la création de près de 400 000 emplois.

Le plan économique prévisionnel tend à réduire le déficit budgétaire afin d'encourager l'épargne, poursuivre la désinflation et stimuler les investissements privés.

Une réforme de la fiscalité –réduction des taux d'intérêt, hausse du taux de prélèvement obligatoire- a permis le succès de la politique budgétaire. Le déficit budgétaire pour l'année fiscale 1998-1999 s'est montré inférieur à 4% du PIB, tandis qu'il représentait plus de 9% au cours de l'année fiscale 1993-1994. Doublée d'une politique monétaire restrictive, elle a permis d'engager un processus de désinflation inférieur à 7% (l'inflation dépassait 10% au début des années 1990).

Des réformes ont été entreprises par le nouveau gouvernement afin d'attirer la confiance des investisseurs : l'abolition du rand financier, qui coexistait aux côtés du rand commercial et l'abolition de la taxe sur les valeurs détenues par les non-résidents. Afin d'attirer les fonds étrangers, les entreprises étrangères implantées sur le territoire reçoivent un traitement identique à celui de leurs homologues sud-africaines.

---

[73] Selon J.B. Meyer, la baisse de la monnaie nationale agit comme un déclencheur psychologique, in *Exode des compétences en Afrique du Sud,* préc., p. 119.,

[74] Voir à ce sujet, Jean-Pierre Cling, *La Politique Économique Sud-africaine face à la Mondialisation,* Politique africaine, n°73, mars 1999, p.148.

Le relâchement du contrôle des changes a permis d'attirer les capitaux étrangers indispensables au financement des programmes sociaux. En contre partie, les investisseurs locaux peuvent désormais placer à l'étranger 15% de leurs actifs pour les entreprises semi-publiques, 50 millions de rands pour les entreprises privées et 400 000 rands pour les particuliers.

En 1997, les flux d'investissements étrangers directs se sont élevés à 1,7 milliards de dollars et le pays est devenu le premier récipiendaire d'IED dans la région subsaharienne. Elle a attiré 40% de l'ensemble des investissements étrangers sur le continent africain. Cependant, les investissements sud-africains directs ont été supérieurs ces dernières années aux IDE en Afrique du Sud. Cet essor des investissements à l'étranger résulte de la fin des sanctions et du relâchement du contrôle des changes. De même, les grands conglomérats sud-africains ont voulu s'assurer une place sur le marché mondial et participer à la mondialisation des échanges financiers. Cette stratégie est renforcée par les risques toujours importants en ce qui concerne la stabilité politique et économique du pays.

En définitive, la politique d'attraction des capitaux étrangers prônée par le GEAR s'est montrée insuffisante aux vues de l'ampleur des besoins de financement du pays.

Les politiques de privatisation doivent donc également permettre de financer les programmes d'investissements notamment dans les secteurs des services publics. Sur ce point toutefois, le gouvernement a rencontré la réticence des deux autres branches de l'alliance tripartite (le Parti communiste et le Cosatu) et seules trois grandes opérations ont eu lieux : la privatisation partielle de l'opérateur Telkom, celle de la compagnie des aéroports et celle de la compagnie aérienne South African Airways.

La nouvelle politique économique prévoit également l'amélioration de la compétitivité et de la productivité de l'appareil de production par le développement des petites et moyennes entreprises. Leur accès aux conseils, aux crédits, à la formation et à la technologie est facilité. L'adoption de législations *antitrust* a eu pour but de promouvoir un climat de saine et libre concurrence en renforçant le contrôle des grandes concentrations économiques.

Au début de l'an 2000, le bilan du GEAR était mitigé. De nombreuses critiques ont été formulées à l'égard de la politique du gouvernement. Elles portent essentiellement sur le manque de résultat en matière de création d'emplois, de croissance, ainsi que sur la lenteur du processus de redistribution des richesses et transformation sociale. Il s'agit là en effet des principaux défis auxquels sont confrontés les dirigeants du pays.

Pour reprendre les propos de Philippe Guillaume, la réussite ou l'échec de ces grands projets en matière de développement conditionne en grande partie la capacité de l'État à créer une société démocratique et égalitaire, répondant ainsi aux aspirations des dirigeants sud-africains[75].

Certes, la transformation en une économie performante axée vers l'extérieur ne peut s'effectuer rapidement. Et, seule une croissance forte et durable sera à même de générer les emplois attendus et les richesses nécessaires à l'amélioration des conditions de vie de la majorité de la population sud-africaine.

§II- LA PLACE DE L'AFRIQUE DU SUD DANS L'ÉCONOMIE INTERNATIONALE.

L'économie sud-africaine dépend fortement de ses capacités à exporter[76]. La levée des sanctions internationales et la fin de la récession en 1993 ont relancé le commerce extérieur. Le retour de la croissance économique a généré une forte hausse des importations sud-africaines, tandis que la dépréciation du rand a permis aux exportations de croître à un rythme soutenu. De façon traditionnelle, le commerce extérieur est structurellement excédentaire en raison de l'importance des exportations des matières premières. Toutefois, la levée des barrières tarifaires et la reprise de la demande interne entraînent une réduction significative de l'excédent commercial.

En outre, la structure des exportations et le manque de compétitivité des secteurs d'activité illustrent un commerce extérieur plus proche d'un pays exportateur de produits primaires extrêmement développé que d'un pays émergeant.

L'Afrique du Sud dans l'économie internationale a donc été confrontée à la nécessité de se plier aux règles du jeu international, tout en protégeant ses productions afin de conserver une place de choix dans le commerce mondial.

À cet égard, la problématique relative aux modalités de la réinsertion du pays dans l'économie internationale a entraîné une suite logique de questions quant à la place des pays en transition au sein de l'OMC. La question de savoir s'il existe toujours un droit international du développement sur le fondement du principe du *traitement différencié et plus favorable* au profit des pays en développement s'est posée. Selon la réponse, le gouvernement sud-africain devait ou ne devait pas demander un changement de classification au sein de l'OMC.

---

[75] Philippe Guillaume, *Politique de logement et politique urbaines dans la nouvelle Afrique du Sud, le Cas de Devland (Soweto)*, in Politique Africaine, n°70, juin 1998, pp. 144-153.

[76] Les recettes d'exportation représentent les 2/3 du PNB.

A- UNE ÉCONOMIE TOURNÉE VERS L'EXTÉRIEUR.

L'économie sud-africaine dépend lourdement de la demande internationale pour ses richesses naturelles[77]. La prospérité du pays dérive ainsi de ses mines d'or, de diamants ou encore de vanadium dont elle est le premier producteur. L'essentiel des exportations provient du secteur primaire et semi-transformé dont le processus de transformation est achevé ailleurs. L'agriculture[78] bénéficie d'un niveau de technicité élevé[79] mais ne représente qu'une part modeste de son économie. Le secteur industriel représente 25% du PNB et a bénéficié sous le régime d'apartheid d'un fort niveau de protectionnisme. Les produits manufacturés élaborés ne représentent qu'entre 15 et 20% des exportations totales et le taux d'exportation industrielle est encore plus modeste puisqu'il est à peine supérieur à 10% de la production.

Les exportations sont donc dominées par les produits miniers bruts et semi-finis. À l'opposé, les importations sont principalement constituées de biens d'équipement et de produits finis. Les exportations manufacturées ne sont compétitives que sur les marchés régionaux. Or, les échanges sont principalement orientés avec les pays industrialisés[80].

(La libéralisation du commerce en Afrique du Sud)- Dès 1985, le gouvernement de l'époque s'était lancé dans un programme de libéralisation économique par le démantèlement progressif des taxes d'importation[81]. Ce processus a été accéléré en 1990 par la chute du rand et le renoncement à la politique de substitution aux importations.

Condition *sine qua non* de la réinsertion du pays dans l'économie internationale, le gouvernement a dû poursuivre ce processus de libéralisation afin notamment de se conforter aux mesures adoptées dans le cadre de l'OMC[82]. Avec l'accession de l'État aux Accords de Marrakech, l'Afrique du Sud s'est donc engagée à consolider certains droits et de douane qui devaient également être diminués d'un tiers avant 1998[83]. Le pays a même largement anticipé sur ses engagements contractés au sein de l'OMC.

---

[77] L'or représente 27% du volume total de ses exportations et compte à lui seul pour 70% des recettes d'exportation tirée des activités minières qui elles-mêmes comptabilisent 50% des recettes totales d'exportations.
[78] Son secteur agricole 14% du PIB.
[79] Quelques grandes exploitations fortement concentrées se partagent l'ensemble des parts de marché à l'exportation.
[80] L'Union européenne constitue le premier client et le premier fournisseur de l'Afrique du Sud, les États Unis représentent au même titre que le Japon plus de 30% des importations et 65% des exportations sud-africaines, tandis que l'ensemble du continent africain ne compte que pour 9% de ses exportations et 3% de ses importations.
[81] Hebdomadaire sud-africain, Business Mail 24-30 mars 1995.
[82] Dès 1990, la Banque Mondiale avait exigé une réduction non sélective et non-discriminatoire des tarifs sur une période de 5 à 6 ans.
[83] Ses droits de douane qui sont passés de 27% en moyenne en 1994 à 10% en 1998.

Depuis 1997, le gouvernement a également supprimé le système national de subventions à l'exportation (*General Export Incentive Scheme* ou GIES) accordées depuis 1990. L'ouverture de l'économie a été accentuée par la suppression graduelle des taux de change.

Depuis 1995, le commerce extérieur de l'Afrique du Sud connaît donc de profondes mutations. Le modèle de croissance par l'exportation a pris la place de la politique d'industrialisation par substitutions aux exportations. L'ensemble de ces mesures s'est traduit par un développement important des échanges. Les exportations des marchandises ont crû à un rythme de 7% par an en volume entre 1990 et 1997, tandis que ce chiffre a atteint 8% pour les importations, concentrées notamment dans les secteurs du textile et de l'automobile qui bénéficiaient d'importantes mesures protectionnistes du fait des sanctions internationales économiques et financières[84]. Par conséquent, l'industrie est demeurée à l'abri de la concurrence étrangère, les investissements n'ont plus été suffisant pour lui permettre d'être compétitive sur la scène internationale.

Aujourd'hui, les politiques macro-économiques tentent de modifier la structure des exportations, afin d'augmenter la part des produits manufacturés. Toutefois, ces modifications impliquent la modernisation et la diversification de l'appareil de production.

Cette question renvoie à la nature des avantages comparatifs de l'Afrique du Sud : le pays est-il condamné à demeurer une puissance minière étant donné la richesse de ses sous-sols ou existe-t-il un potentiel d'industrialisation supplémentaire et de développement de ses industries à forte intensité de main-d'œuvre nécessaire afin de résoudre le problème de l'emploi ?

Une analyse comparée effectuée par la Banque mondiale en 1998 des coûts de production montre qu'il est illusoire de viser une croissance basée sur les industries intensives de main-d'œuvre telles que l'habillement et le textile puisque le coût de production d'un yard de tissu serait supérieur à celui produit en Italie, au Japon, au Brésil, en Corée ou encore en Thaïlande et en Inde, en raison de salaires plus élevés, à une production inférieure et à un coût des matières premières parfois supérieur[85].

L'industrie sud-africaine peut néanmoins être compétitive dans plusieurs secteurs d'activités, tel que l'illustre l'essor de la production et des exportations automobiles. Ce secteur a pendant longtemps profité de protections tarifaires supérieures à 100%, mais le

[84] 80% de droits de douane pour les véhicules importés montés en 1990.

gouvernement a exprimé son intention de le réformer dans le cadre du *Motor Industry Development Programme* adopté en 1995[86]. Ce programme autorise des exonérations de droits de douane proportionnelles au montant des exportations. L'ensemble des mesures adoptées vise à promouvoir les exportations qui ont doublé au cours des trois premières années de mise en œuvre des réformes et qui a permis de réduire le déficit commercial du secteur automobile[87]. De même, les produits transformés ont un avenir prometteur, notamment dans le secteur de l'aluminium[88] et des dérivés de l'acier.

Si l'environnement macro-économique et la compétitivité des entreprises locales jouent un rôle essentiel dans le succès de l'insertion de l'Afrique du Sud dans l'économie internationale, celui-ci est également étroitement lié à l'environnement régional du pays.

La politique étrangère sud-africaine est donc orientée vers la contribution que peut apporter l'État au développement économique et à la stabilisation politique de l'Afrique australe. Au contraire, les difficultés que connaissent les pays frontaliers freinent le processus d'intégration engagé dans le cadre de la SADC, ce qui se répercute directement sur le taux d'investissements étrangers directs en Afrique du Sud. Le pays sera donc le premier à bénéficier de l'amélioration de cet environnement régional. Sa position à la pointe de l'Afrique, en fait un "tremplin" pour toute opération d'investissement dans la région, voire sur l'ensemble du continent africain. D'où l'importance accordée par les dirigeants sud-africains à la thèse d'une "renaissance africaine". Elle permettrait à l'Afrique du Sud de conforter sa prééminence sur le continent et d'étendre ses échanges vers les pays de l'Océan Indien et d'Asie-Pacifique.

Dans l'immédiat, l'absence de proximité d'un marché développé entraîne toutefois des coûts logistiques importants que ne compense pas la taille de ses marchés locaux et régionaux. La localisation géographique de l'Afrique du Sud met en exergue l'importance des relations avec les pays occidentaux.

L'Afrique du Sud veille donc à obtenir un accès préférentiel aux marchés de ses principaux partenaires. À partir de 1994, le pays a compté au rang des bénéficiaires des schémas du Système des préférences généralisés mis en place par la Communauté européenne et les États-Unis. L'établissement en 1999 d'une zone de libre-échange avec la Communauté européenne -et peut-être avec les États Unis dans un futur proche- confirme

---

[85] Voir à ce titre, Jean-Pierre Cling, *La Politique Économique Sud-africaine face à la Mondialisation*, préc., p. 153. L'auteur cite notamment le cas des constructeurs allemands tels que BMW dont l'usine locale est la seule à produire les conduites à droite pour la "Série 3" et dont la moitié est exportée dans le monde entier.

[86] Voir deuxième partie.

[87] Voir à ce titre, Jean-Pierre Cling, *La Politique Économique Sud-africaine face à la Mondialisation*, préc., p. 154.

l'évolution de sa politique commerciale extérieure. En outre, cette orientation illustre la forte dépendance du pays par rapport aux technologies et aux capitaux étrangers, nécessaires pour parfaire la compétitivité de ses secteurs d'exportations.

L'Accord de commerce, de développement et de coopération conclu avec la Communauté européenne vise donc également à obtenir l'assistance financière et technique nécessaire au transfert des technologies. Il vise également à corriger le "handicap" que représente la localisation africaine du pays, comme l'illustre la place accordée à l'intégration régionale dans les dispositions de l'accord[89].

Les défis auxquels est confronté le gouvernement sud-africain dans l'exercice de sa politique commerciale extérieure se sont illustrés dès la reprise des relations avec les membres de la communauté internationale.

Signe probant de sa réintégration dans l'économie internationale, l'Afrique du Sud a signé les Accords de Marrakech le 13 avril 1994. Le 2 décembre de la même année, l'État a adhéré à l'Accord instituant l'OMC. Le Parlement a ratifié l'accord le 6 avril 1995. L'Afrique du Sud est devenue un membre à part entière du système OMC, notamment aux accords conclus au cours du Cycle d'Uruguay, y compris le "GATT 1994".

L'adhésion à l'OMC a entraîné une question fondamentale : savoir si l'État devait conserver son statut de pays industrialisé, hérité lors de la signature du GATT en 1947, ou demander un changement de classification au rang des pays en développement. De cette classification dépendaient les modalités de la réinsertion du pays dans l'économie internationale et selon son statut, l'Afrique du Sud était ou non en droit de demander certaines préférences aux pays développés.

B- LE STATUT DE L'AFRIQUE DU SUD AU SEIN DE L'OMC.

Spécificité du droit du développement, le principe de la dualité des normes internationales a des conséquences importantes sur les rapports Nord-Sud, puisqu'il entraîne la coexistence de deux ensembles de règles : l'un pour les rapports entre pays développés, l'autre dans les rapports entre pays en développement et pays industrialisés.

Ainsi, les pays en développement sont en droit d'exiger l'allégement de leur contribution financière au fonctionnement des organisations internationales. En matière monétaire, le FMI et la Banque mondiale multiplient le nombre de facilités au profit des pays en développement. L'aide internationale, y compris l'assistance technique fait

---

[88] Une usine implantée à Richards Bay représente la troisième usine dans le monde en terme de production.
[89] Voir deuxième partie consacrée à cet accord.

également la spécificité de la coopération instaurée entre les pays industrialisés et les pays en développement[90]. Comme l'a fait remarquer Jacques Bouveresse : "*au statut de pays industrialisé correspond un devoir d'aide, à celui de pays en développement, le droit d'être aidé*"[91].

Cependant, cette aide financière varie en fonction de cas concrets et des besoins d'assistance, tout comme les conditions auxquelles elles sont accordées. L'ampleur de l'assistance internationale octroyée à l'Afrique du Sud au cours de la période de transition illustre également la dimension politique du choix des pays récipiendaires de l'aide au développement.

De façon plus importante encore que l'assistance financière, la dualité des normes trouve une justification en matière d'échanges commerciaux. Le statut de pays en développement ouvre la voie à l'application du principe de non-réciprocité et justifie les préférences tarifaires. C'est donc dans le droit international économique que s'est consolidé le régime dérogatoire accordé aux pays en développement.

I. LA SPÉCIFICITÉ DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT AU SEIN DE L'OMC.

La prise en considération des problèmes spécifiques des pays en développement a connu un élargissement progressif depuis la signature de l'Accord général en 1947 et les règles internationales en vigueur au sein de l'OMC démontre toujours l'existence de règles adaptées en faveur des pays en développement. Néanmoins, le principe du *traitement différencié et plus favorable* qui explique la dualité des normes en droit économique international a vocation à se limiter aux pays en développement les moins avancés, tandis que les autres –notamment les nouveaux pays industrialisés et les pays en transition, tel que l'Afrique du Sud- doivent réintégrer le système de droit commun.

(La libéralisation des échanges au sein de l'OMC)- Par voie conventionnelle, les États membres de l'OMC s'engagent à libérer progressivement les transactions commerciales et leur financement pour arriver à une situation de complète liberté[92].

---

[90] Notamment en vertu des décisions adoptées par l'Assemblée Générale établissant les stratégies pour le développement : les quatre Décennies dans lesquelles les États membres des Nations Unies s'engageaient à œuvrer en faveur du développement des États les plus pauvres dans de vastes domaines, allant de l'aide financière et technique, aux questions alimentaires et sur la démographie, en passant par la coopération économique et commerciale. Ces textes regroupèrent également l'ensemble des revendications des pays en développement concernant leur situation. Ils mentionnèrent surtout la nécessité d'instaurer une dualité des normes en matière économique et commerciale.

[91] Jacques Bouveresse, *Droit et Politiques du Développement et de la Coopération*, p. 82, Droit international et communautaire, Collection Droits Fondamentaux, Presse Universitaire de France, 1990.

[92] L'Organisation mondiale du commerce a été créée le 1er janvier 1995. Elle est l'aboutissement du Cycle de l'Uruguay qui a débuté le 20 septembre 1986 avec la Déclaration de Punta del Este et s'est achevée le 15 décembre 1995. L'Accord général de 1947 perdure pour l'essentiel et est repris par l'Accord de 1994, dénommé "le GATT 1994". Il constitue le droit

De façon traditionnelle, le système international a été construit sur une base néolibérale et le GATT avait pour objectif principal de favoriser le commerce entre pays développés à économie de marché, c'est à dire fondé sur les principes de liberté des échanges, d'égalité de traitement et de réciprocité des avantages, sans aucune discrimination. La libéralisation devant s'effectuer de façon non-discriminatoire, chaque État reçoit pour ses nationaux un traitement égal symbolisé par l'existence de la clause de la Nation la plus favorisée (NPF), pierre angulaire du droit du GATT/OMC[93]. Les contingents et autres mesures de restrictions quantitatives ont également vocation à disparaître[94]. Les droits de douane doivent être fixés pour chaque produit, afin de garantir la prévisibilité et la sécurité d'accès aux marchés. Un État ne peut le relever sans négocier une compensation avec ses principaux partenaires commerciaux. De surcroît, les taux de douane ont vocation à être diminués[95].

La diminution du tarif NPF concerne essentiellement les pays développés[96] et le régime s'applique différemment pour les pays en développement[97]. Le Rapport Prebish[98] avait en effet dénoncé les erreurs du système économique international appliqué aux pays en développement et recommandé l'instauration d'un régime particulier et dérogatoire[99]. La différence de traitement appliqué aux pays en développement a fait partie intégrante des différents cycles de négociations multilatérales et a débouché sur trois exceptions principales à la clause de la Nation la plus favorisée.

---

commun du nouveau système OMC, auquel s'ajoutent les concessions commerciales négociées sous l'empire du GATT, ainsi que des décisions adoptées par les Parties Contractantes du GATT. En outre, les domaines de compétence du système OMC sont aujourd'hui plus étendus. Ils couvrent les échanges et les politiques commerciales auxquelles le système s'applique. En plus des domaines classiques, l'OMC englobe de nouveaux domaines, tels que les droits sur les brevets d'invention et autres aspects de la propriété intellectuelle, les investissement affectant les échanges et le commerce des services. Il comprend également six Mémorandums d'accord spécifiques adoptés lors de la Conférence finale de Marrakech.

[93] Le traitement NPF est synonyme de non-discrimination et d'égal accès aux différents marchés. Le concept de réciprocité est également largement associé à la clause NPF. Bien qu'il ne soit pas explicitement exprimé dans les dispositions du GATT de 1994, l'article XXVIII bis dispose que les négociations relatives aux réductions tarifaires doivent être faites "*sur une base réciproque et mutuellement avantageuse.*"

[94] Article 11.1 du GATT condamne les restrictions quantitatives en terme formel : "*Aucune Partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importations d'un produit originaire du territoire d'une autre Partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre Partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que les droits de douane.*"

[95] En ce qui concerne les produits industriels, les droits de douane doivent tomber de 6.3% en moyenne à 3,8%, sur une période échelonnée sur cinq années.

[96] L'adhésion des pays en développement à l'OMC ne les contraint pas à ouvrir complètement leur marché. Ils sont simplement tenus de remplacer les limitations quantitatives par des droits de douane et de réduire ensuite ces droits de douane jusqu'à un niveau moyen acceptable selon un échelonnement concerté avec l'OMC. Les pays les moins avancés ne sont pas tenus d'abaisser leurs droits de douane.

[97] Ils sont simplement tenus de remplacer les limitations quantitatives par des droits de douane et de les réduire jusqu'à un niveau acceptable et selon un échelonnement concerté au sein de l'OMC. Les pays les moins avancés eux ne sont pas tenus d'abaisser leur droits de douane.

[98] Le rapport Prebish a été à l'origine de la création de la CNUCED dont les travaux et principes ont profondément bouleversé le régime global Nord-Sud.

[99] Résolution 1995 (XIX) a constitué la première CNUCED le 30 décembre 1964.

(La Partie IV de l'Accord général)- La Partie IV du GATT, entrée en vigueur le 27 juin 1966, a introduit pour la première fois dans le droit positif international des principes consacrés à la spécificité des pays en développement[100]. Les dispositions de cette partie intitulée "commerce et développement" encouragent les pays industrialisés à faire "*un effort conscient et résolu*" pour aider les pays en développement dans leurs activités commerciales. Les dispositions de l'article XXXVI §8 réaffirment que : "*les Parties contractantes développées n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par elles de réduire et d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des Parties contractantes peu développées*"[101].

L'émergence d'un statut juridique pour les pays en développement s'est poursuivie en 1971 avec la légitimation des préférences commerciales accordée selon le Système des préférences généralisées[102]. Cette dérogation autorise les pays développés à mettre en œuvre un système "*(...) sans réciprocité ni discrimination pour les pays bénéficiaires et qui se déclareraient comme tels.*"

(La clause d'habilitation)- Une décision intitulée "Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement" a été adoptée en 1979 à la fin du Cycle de Tokyo. La "clause d'habilitation" a confirmé le traitement préférentiel accordé aux pays en développement qui devenait licite de plein droit[103]. Officialisant le principe de la dualité des normes en droit économique international, la "clause d'habilitation" a confirmé le principe de non-réciprocité et posé celui des préférences en faveur des pays en développement. Au titre du paragraphe 2 de cette décision ont été validées plusieurs mesures adoptées en faveur des pays en développement.

Le traitement dérogatoire s'applique premièrement aux préférences tarifaires octroyées aux pays en développement dans le cadre du Système des préférences généralisées[104]. Deuxièmement, il couvre le traitement différencié et plus favorable au titre des mesures non-tarifaires négociées sous les auspices du GATT et des mesures régies par

---

[100] Certains articles notamment les articles XXXVI, XXVIII et XXXVIII ont constitué la base contractuelle et légale de l'action des parties contractantes en cette matière.

[101] Le principe de non-réciprocité s'applique lors des négociations commerciales faites sous les auspices du GATT, lors de l'utilisation de la clause de sauvegarde prévue à l'article XXVIII et qui est adaptée au développement ou encore en matière de concessions tarifaires accordées selon l'article XXXII.

[102] Une décision mettant en œuvre les recommandations de la CNUCED II fut adoptée sous la forme d'une dérogation au titre de l'article XXV (5) de l'Accord général.

[103] Guy Feuer et Hervé Cassan, *Droit International du développement*, p. 503, précis Dalloz, IIème édition, 1991.

[104] La clause d'habilitation continue d'ailleurs d'être appliquée en tant que base juridique aux concessions octroyées dans le cadre du SPG.

les "Codes" spécifiques adoptés lors du Cycle de Tokyo[105]. Troisièmement, il s'applique aux préférences tarifaires et parfois non-tarifaires que les pays en développement échangent entre eux, en vertu d'arrangements commerciaux régionaux ou globaux. Enfin, la "clause d'habilitation" justifie le traitement spécial accordé aux pays les moins avancés.

(L'article XXIV de l'Accord général)- La troisième exception au principe de réciprocité adoptée en faveur de pays en développement naît de la combinaison de l'article XXIV du GATT -relatif aux accords commerciaux régionaux- et de la "clause d'habilitation".[106].

(Les Accords de Marrakech et les pays en développement)- La Déclaration de Punta del Este adoptée le 20 septembre 1986, a réaffirmé le principe de non-réciprocité, l'application de la "clause d'habilitation" et le traitement spécifique appliqué aux pays en développement. Le système multilatéral a repris "les acquis" du "GATT 1947", en les transformant et les appliquant à tous les nouveaux domaines régis par les Accords et les préférences trouvent notamment leur terrain de prédilection dans le domaine des barrières non-tarifaires[107]. L'étude approfondie des textes du système OMC n'est pas en soi nécessaire pour la reconnaissance du maintien de la dérogation qui leur est accordée[108]. Néanmoins, référence peut être faite à l'étude de Guy Feuer consacrée à "*l'Uruguay round, les pays en développement et le droit international du développement*"[109], dans laquelle il analyse la consistance de ce régime dérogatoire par rapport au régime de droit commun de l'OMC[110].

---

[105] Il s'agit du Code sur les subventions et droits compensateurs, du Code sur les obstacle technique au commerce, du Code sur les procédures en matière de licence d'importation, du Code sur les Marchés publiques et enfin et plus récemment du Code antidumping.

[106] Cette interprétation a été utilisée pour justifier l'établissement d'une zone de libre-échange à vocation développement entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne ; elle fera donc l'objet d'une attention particulière. Voir chapitre II partie relative à la négociation d'une zone de libre-échange entre l'Afrique du Sud et l'Union européenne.

[107] A titre d'exemples, il convient de citer l'article 12.4 de l'Accord relatif aux obstacles techniques du commerce. Les articles 27.4 et 27.5 de l'Accord relatif aux subventions et aux mesures compensatoires dans lequel il est également spécifié que "*les pays en développement bénéficieront de délais plus longs et que l'allongement sera encore plus étendu pour les pays les moins avancés*". Selon l'article 6.2, les PMA ne sont pas tenus de réduire leurs droits de douane. Les autres pays en développement peuvent également conserver leurs subventions agricoles et certaines mesures de soutien internes". Ce délai plus avantageux s'applique notamment aux dispositions de l'Accord sur l'agriculture, dont l'article 15-2 prévoit une réduction des mesures de soutien nationales étalée sur une période de 10 ans pour les pays en développement contre 6 ans pour les pays développés. Cette particularité s'applique également aux dispositions de l'Accord sur le commerce des services puisque l'article XII permet des restrictions à ce commerce des services.

[108] Les textes de Marrakech (28 accords intégrés à l'Acte final signé à Marrakech le 15 avril 1994) révèlent tous en effet des dispositions officialisant le statut spécial accordé aux pays en développement.

[109] Guy Feuer, *L'Uruguay round, les pays en développement et le droit international du développement,* Annuaire Français de droit international, p.758-774, XL, Édition du CNRS, Paris.

[110] Ce régime spécifique se distingue par la présence d'un ou plusieurs éléments caractéristiques que constituent : la reconnaissance de la spécificité des pays en développement, des obligations allégées par rapport à celles des pays industrialisés ou encore l'existence d'une période d'adaptation plus longue pour mettre en œuvre les devoirs et obligations qui résultent de l'OMC. ainsi, l'adhésion à l'OMC des pays en développement ne les contraint pas à ouvrir complètement leur marché. Ils sont simplement tenus de remplacer les limitations quantitatives par des droits de douane et de réduire ensuite ces mesures jusqu'à un niveau moyen acceptable, selon un échelonnement concerté avec l'OMC.

Le Cycle d'Uruguay n'apporte donc pas de changement au principe de la dualité des normes en droit économique international. Cependant, l'esprit du texte est différent, en raison du contexte libéral dans lequel il évolue.

Dans l'enceinte de l'OMC, les puissances occidentales ont pu réaffirmer leurs convictions libérales à travers une libéralisation des échanges de plus en plus poussée et une diminution des droits de douane ou autres effets équivalents. Le libéralisme économique est devenu le nouveau "leitmotiv" et l'émergence d'un marché international a entraîné le phénomène de "mondialisation" à l'intérieur duquel toute entrave à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des services est récusée[111].

La réalisation de la libéralisation des échanges entraîne mécaniquement une diminution de la marge préférentielle traditionnellement octroyée aux pays en développement[112]. Elle exige également la disparition de certaines protections spécifiques dont bénéficiaient les pays développés (tel que l'Accord Multifibres ou l'Accord sur l'Agriculture), tandis que sont intégrés dans le régime de droit commun certains secteurs auparavant exclus des négociations multilatérales[113].

(L'intégration des États en développement dans le système économique international)- Les changements géopolitiques intervenus dans les années 90 ont également modifié les rapports économiques internationaux.

Avec l'effondrement du modèle économique marxiste, le régime planificateur a été largement abandonné. Il n'est plus question de remettre en cause le modèle occidental qui affiche une certaine réussite et s'étend en Asie et en Amérique latine. La plupart de ces pays ont su utiliser le système d'économie de marché pour promouvoir leur développement. Devant l'absence de tout autre modèle, la plupart des pays en développement ont également dû se rallier à cette cause. Leur réintégration -ou intégration- dans le système économique international est devenue la clé de leur prospérité et de leur développement. Depuis, ils tentent d'attirer les investisseurs étrangers, par des modifications de leurs politiques intérieures et étrangères. L'opposition à l'ordre économique traditionnel qui avait marqué les années 60-80 est remplacée par l'idée de la nécessité d'un partenariat économique fondé sur

---

[111] Sur le plan économique, la mondialisation désigne "*l'émergence d'une économie globalisée opérant directement au niveau international et non plus à celui des États-nations, la convergence des marchés à l'échelle du monde, l'émergence des firmes multinationales globales (...) On parle aussi volontiers de mondialisation (...) Il ne fait pas de doute que la poursuite de l'internationalisme de l'économie, de même que la constitution d'ensembles régionaux comme l'Union européenne modifient et réduisent les conditions d'exercice de la souveraineté nationale." in Le Dictionnaire historique et géopolitique du 20ème siècle,* p. 461, Ed. La Découverte, 2000.

[112] Cette marge préférentielle est pratiquement nulle dans le cas extrême d'exemption totale des droits de douane.

[113] Tels que les normes en matière de libéralisation des échanges de services, celles relatives aux obstacles non-tarifaires et techniques, les règles en matière de contrôle des provenances, les normes phytosanitaires....

des intérêts mutuels entre les pays du Nord et ceux du Sud. Pour reprendre les propos de Maurice Flory : *"Les pays du Tiers-monde renoncent à leur militantisme et ne partagent plus de stratégie commune. Chacun d'entre eux cherche à courir sa chance, prêts à tous les sacrifices pour devenir un dragon performant sur le marché mondial"*[114].

La fin de la bipolarité et le phénomène de mondialisation entraînent la constitution d'ensembles régionaux centrés autours de la triade "Union européenne, États-Unis, Japon". Ces "blocs régionaux" deviennent le nouveau lieu de définition de zones d'influence économique et politique[115]. Les pays en développement tentent d'y adhérer, puisque leur intégration dans le système international apparaît aujourd'hui comme la condition *sine qua non* de leur développement.

De façon concomitante, une sorte de compétition s'engage entre eux. Ils tentent par tous les moyens d'attirer les puissances occidentales dans la constitution d'accords de partenariat économiques et commerciaux fondés sur l'intérêt mutuel des parties. Les pays les plus avancés sont les mieux à mêmes d'offrir ces avantages. Le groupe des pays en développement a donc éclaté et le fossé se creuse entre eux.

Cette nouvelle forme de partenariat avec les pays industrialisés remet en cause les anciennes associations dont les assises étaient idéologiques et ancrées dans le conflit bipolaire. Les préférences non-réciproques tendent donc à la désuétude, au profit d'une application plus large du droit commun en matière de libéralisation des échanges commerciaux. Par conséquent, le débat sur la permanence de la dualité des normes en droit économique international est remis à l'ordre du jour[116].

Désormais, l'application du *traitement différencié et plus favorable* se limite aux pays réellement nécessiteux, tandis que les pays les plus avancés se voient appliquer la "clause évolutive". En d'autres termes, l'Afrique du Sud, pays le plus avancé du continent africain, ne pouvait espérer trouver dans la dérogation accordée aux pays en développement les moyens de sa reconstruction économique et sociale.

II. L'INTÉGRATION DES PAYS EN DEVELOPPEMENT DANS LE RÉGIME DE DROIT COMMUN.

En raison de l'exacerbation de la compétition commerciale internationale et de l'émergence de pays en développement qui par leur dynamisme arrivent à conquérir une

[114] Pr. Maurice Flory, *Mondialisation et droit international du développement, préc. , p.627.*
[115] Voir à ce sujet la deuxième partie.

part de plus en plus importante du marché international, le principe du *traitement spécial et différencié* laisse la place à l'intégration des pays en développement dans le régime de droit commun. Cette évolution prend sa source dans les règles de l'OMC qui réaffirment que le régime juridique de faveur dont bénéficient les pays en développement est de nature provisoire. Il est destiné à remédier à des difficultés qui ne sont pas définitives. Le caractère dérogatoire de leur statut préférentiel est donc largement rappelé. Le traitement spécial est limité dans le temps et concerne les pays les moins avancés (PMA), de plus en plus nombreux. Pour les autres, l'objectif à atteindre demeure une intégration rapide dans une économie mondiale libéralisée.

Ainsi, les textes de l'OMC évoquent "*un traitement spécial et différencié*" alors que la formule consacrée lors du Cycle de Tokyo consistait en "*un traitement différencié et plus favorable*". Cette distinction vise les pays émergents pour lesquels est abandonné le traitement préférentiel non-réciproque.

a) L'objectif de la politique de "gradation".

(La clause évolutive)- Le principe fondamental du système multilatéral réside dans l'utilité que représente pour tous les pays l'application de politiques ouvertes orientées vers le marché et s'inspirant des principes de l'OMC. Il s'agit d'aider les pays en développement à respecter les obligations qui leur incombent. Cette politique prend sa source dans le texte de la Déclaration de Tokyo de 1979 selon lequel : "(...) *les pays en développement eux-mêmes doivent prendre plus pleinement leur part dans l'ensemble des droits et des obligations découlant de l'Accord général*". La clause évolutive constitue ainsi la contrepartie de la "clause d'habilitation" et prévoit un retour graduel au régime de droit commun de l'OMC au fur et à mesure que les pays avancent dans leur stade de développement.

(Politique en faveur des pays les moins avancés)- Cette politique de "gradation" a pour objectif de concentrer le traitement plus favorable sur les pays les moins avancés (PMA)[117] Cette priorité se fonde sur des chiffres alarmants puisque leur part dans le commerce mondial diminue de façon inquiétante[118]. En juin 1996, le Directeur général de

---

[116] Voir sur ce sujet, un article du Professeur Maurice Flory, *Mondialisation et droit international du développement*, RGDIP, 1997-3, pp.611-628.

[117] Priorité de l'OMC, mais également de l'Union européenne en vertu des dispositions du Traité de Maastricht et de la Convention de Lomé.

[118] Elle a atteint le chiffre de 0,46% en 1995, tandis qu'ils regroupent plus de 12% de la population mondiale, in Klaus Wardenbach, *L'OMC : avocate des pays pauvres ou entrave au développement* ? Développement et Coopération, n°4 juillet-août 1998, p.13, Internet : www.oneworld.org/euforic/dandc/98f-war.htm

l'OMC[119] a proposé aux pays industrialisés d'accorder à ces pays l'exemption des droits de douane à l'entrée de leur marché respectif. Sans atteindre un tel niveau de préférence, un plan d'action a été adopté par les États membres en décembre 1996.

Conséquence de l'initiative de Singapour, le Conseil des ministres des affaires étrangères de la Communauté européenne a adopté une décision le 2 juin 1997 accordant les préférences octroyées aux États ACP à l'ensemble des PMA[120].

(La controverse relative à l'identification des pays les moins avancés)- Le système multilatéral ne précise pas quels sont les pays qualifiés de moins avancés et le GATT n'a été spécifique que dans certains cas isolés[121]. L'OMC fait référence au Programme des Nations Unies pour le Développement qui a désigné 48 pays en tant que PMA[122], à partir de certains critères, notamment le PIB par habitant (inférieur à 1000 dollars par an et un taux d'analphabétisme élevé).

En ce qui les concerne, les préférences sont indéfinies dans leur durée et leur application. Elles le sont en revanche pour les autres. La distinction entre les deux catégories entraîne par conséquent un traitement juridique différent pour chacune d'entre elles.

La clause évolutive joue de plein droit en ce qui concerne les pays en développement les plus avancés. Le nombre de ces pays capables d'agir sur la vie économique internationale ne cesse de s'accroître. Ils améliorent leur compétitivité et leurs exportations menacent de plus en plus les secteurs d'activité des pays industrialisés. En conséquence, les pays industrialisés pratiquent la politique de gradation en disqualifiant certains d'entre eux du traitement accordé dans le cadre du Système des préférences généralisées[123]. Ils tentent ainsi de restaurer la réciprocité dans les échanges commerciaux, notamment avec les Nouveaux pays industrialisés (NEI ou NPI) qui sont les plus directement concernés par la "clause évolutive"[124].

---

[119] A l'époque, M. Renato Ruggiero.

[120] Cependant, le calendrier d'exécution de ces préférences ne sera fixé qu'en 2005. En outre, seuls 9 des 48 PMA ne font pas partie du groupe ACP :, Afghanistan, Bangladesh, Maldives, Népal, Bhutan, Ouganda, Laos, Cambodge et Yémen.

[121] En 1994, afin de régler la question des substitutions aux importations, les Parties contractantes avaient énoncé quelques 20 pays dont le PIB par habitant était inférieur à 1000 US$.

[122] Afghanistan, Bangladesh, Bénin, Bhoutan, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cambodge, Cap Vert, République centrafricaine, Comores, Djibouti, Érythrée, Éthiopie, Gambie, Guinée, Guinée-Bissau, Guinée équatoriale, Haïti, Kiribati, Laos, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Mali, Maldives, Mauritanie, Mozambique, Népal, Niger, Ouganda, Rwanda, Iles Salomon, Samoa Occidentales, Sao Tome et Principe, Sierra Leone, Somalie, Soudan, Tanzanie Tchad, Tonga, Togo, Tuvalu, Vanuata, Yémen, Zaïre, Zambie.

[123] En 1990, les États-Unis ont retiré ces bénéfices du SPG aux quatre "Dragons" asiatiques. La Communauté européenne les a également disqualifié en 1996.

[124] Manuel Loez Blanco, *Les échanges ACP-UE au seuil d'un nouveau millénaire*, le Courrier, pp.64-67, novembre-décembre 1997.

La question de l'identification des pays en transition auxquels s'applique cette politique demeure toujours ouverte et tout dépend de la nature de la transition.

b) La classification des différentes catégories de pays en développement au sein de l'OMC.

Dans les années 70-80, le terme de "nouveaux pays industrialisés" était utilisé par les pays de l'OCDE pour classer les pays en développement qui étaient récemment devenus des pays exportateurs de produits manufacturés. Figuraient au rang de cette catégorie, certains pays du sud de l'Europe[125], mais également d'Asie du sud-est[126] et certains pays d'Amérique latine[127]. Par la suite, une "deuxième génération" de pays est venue élargir la liste[128]. Au cours des années 90, la notion a été élargie à celle de pays "émergents". Cette catégorie désigne de façon plus générale les pays d'Asie orientale exportateurs de produits manufacturés, certains pays d'Amérique latine ainsi qu'une partie des pays de l'ex-bloc soviétique, également qualifiés "en transition". Cette notion de pays en transition ajoute aux critères économiques des pays émergents une dimension politique soulignant également les transformations qui ont eu lieu au sein des gouvernements.

Cette classification effectuée par les pays de l'OCDE se fonde sur les critères retenus par la Banque mondiale en fonction des agrégats économiques (produit intérieur brut et résultats comparatif à l'exportation)[129].

Le Comité d'Aide au Développement (CAD) fait également référence aux critères retenus par le Programme des Nations Unies pour le Développement qui publie chaque année un Rapport sur le développement humain. Ce rapport classe les pays selon un Indicateur de Développement Humain[130]. Ainsi, le CAD utilise tout un ensemble de critères[131] qui lui autorise une classification plus étoffée. Une distinction est effectuée entre les Nouveaux pays industrialisés[132], les nouveaux exportateurs dynamiques de produits[133], les moins dynamiques[134], la Chine et les autres pays en développement.

---

[125] Portugal, Grèce.
[126] Corée du sud, Taiwan, Hong Kong et Singapour (les quatre dragons du Sud-Est).
[127] Mexique et Brésil.
[128] La Malaisie, la Thaïlande, la Chine, Maurice.
[129] Les exportations des produits manufacturés représentent plus de 30% du volume total des exportations.
[130] Qui tient compte de trois éléments : du PIB par habitant qui reflète en gros la situation économique du pays ; l'espérance de vie à la naissance en tant qu'indicateur de l'état sanitaire général de la population ; du niveau d'éducation.
[131] Le PIB par habitant, la dépendance de l'économie du secteur agricole, les niveaux de diversification, le taux d'alphabétisation, la santé et l'éducation constituent tous des facteurs pris en considération.
[132] Le Brésil, La Corée, HongKong, le Mexique, Singapour, Taiwan, la Yougoslavie.
[133] Indonésie, la Malaisie, le Pérou, Sri Lanka, la Thaïlande, la Tunisie.
[134] L'Argentine, la Colombie, l'Inde, l'Israël, le Pakistan, Uruguay.

En comparant les résultats obtenus à l'exportation, l'Afrique du Sud se positionne au dessus d'Israël, qui a été classé dans la catégorie des pays les moins dynamiques par les pays de l'OCDE, et au dessous des Nouveaux pays industrialisés, tel que le Brésil.

L'Union européenne fait régulièrement référence à la liste de pays en développement définie par l'OCDE. Les dispositions de l'annexe LXXVI de la Convention de Lomé IV révisée réaffirment que sont considérés en tant que pays en développement : "*...tout pays énuméré comme tel dans la liste établie par le Comité d'aide au développement de l'OCDE ainsi que la République d'Afrique du Sud, à l'exclusion des pays à haut revenu (HIC) et des pays dont le PNB aux prix courants dépassent les 100 millions de dollars en 1992*".

La Communauté européenne considère donc l'Afrique du Sud comme un pays en développement. Dans le même temps, la référence aux critères retenus par l'OCDE lui a permis de la traiter en égal lors des négociations relatives à leurs échanges commerciaux.

C'est dans ce contexte général que s'est posée la question de la classification de l'Afrique du Sud au sein du système multilatéral. Après de longs débats entre les pouvoirs publics et les milieux d'affaire, le gouvernement de Prétoria a décidé de conserver sa place au sein des pays industrialisés, héritage des politiques adoptées dans les années 50 par le *Parti National.*

En suivant la méthode en vigueur au sein de l'OMC, la classification des pays en développement est relativement simple. Est qualifié "pays en développement" tout pays qui se désigne comme tel. En d'autres termes, il s'agit d'un statut que de nombreux pays à moyen ou même à haut revenu peuvent s'octroyer afin de bénéficier du traitement préférentiel.

En vertu de la méthode d'auto-sélection, le système OMC n'opère pas de distinction entre les Nouveaux pays industrialisés, pourtant directement visés par la politique de gradation[135] et toute une catégorie de pays intermédiaires qui ne sont pas considérés comme des PMA, mais demeurent tout de même trop pauvres pour tirer des avantages d'une réciprocité des échanges commerciaux avec les pays industrialisés. Sont également visés les pays émergents ou en transition, tel que l'Afrique du sud[136]. Ce manque de distinction entraîne une similarité de traitement appliqué à des pays tels que Singapour, l'Afrique du Sud et la Papouasie Nouvelle-Guinée ou encore le Swaziland[137].

---

[135] Tels que le Brésil, le Chili, le Mexique, Hong Kong, la République de Corée, Taiwan, Singapour.
[136] La Malaisie l'Israël et l'Afrique du Sud.
[137] Le Swaziland faisait partie de la liste des PMA énoncée à l'article 330 de la Convention de Lomé. Cependant, le 4 novembre 1995, le Conseil des ministres ACP-UE a décidé de modifier la liste et d'en retirer 11 États, dont le Swaziland.

(Critiques de la politique de gradation en vigueur au sein de l'OMC)- Les pays en développement reprochent aux pays industrialisés de disqualifier de façon arbitraire la majorité d'entre eux[138]. En raison de l'incapacité des pays développés à persuader les pays les plus avancés d'accepter de fonder les échanges commerciaux sur la base de la réciprocité, la solution retenue consiste à traiter de la même façon tous les pays ayant un PIB par habitant supérieur à 1000 dollars par an et qui ne sont donc pas classés dans la liste des PMA définie par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). En outre, les détracteurs du système affirment que ces règles n'offrent qu'un avantage relatif pour les PMA[139], tandis qu'elles pénalisent considérablement les autres pays en développement[140].

L'Afrique du Sud, elle, s'est ouverte vers l'extérieur. Un accord de partenariat fondé sur le libre-échange a été conclu avec la Communauté européenne. Signal politique qui ne devrait pas passer inaperçu aux yeux des investisseurs étrangers, ce partenariat va lui permettre de trouver le meilleur marché d'exportation pour ses produits les plus compétitifs, favorisant ainsi le *développement socio-économique harmonieux et durable de l'Afrique du Sud.* De surcroît, cette forme d'association possède l'avantage de sa conformité par rapport aux règles de l'OMC.

---

[138] R.H.Thomas, *The WTO and Trade Cooperation between the ACP and the EU: Assessing the Options*, p.20, ECDPM Working Paper n°16, mars 1997, Maastricht.

[139] La seule amélioration de l'accès au marché ne pourra promouvoir le développement des PMA puisque aujourd'hui le tarif moyen des droits d'entrée pour leurs exportations dans les pays industrialisés n'est que d'environ 1,8%.

[140] Voir notamment le rapport effectué" par l'ECDPM, "Lomé 2000", *Priorité à la lutte contre la pauvreté*, p.2, n°5, mai 1995.

TITRE II : LA RESTAURATION DES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPÉENNE.

De façon traditionnelle, les États membres de l'Union européenne -notamment l'Allemagne, la Grande-Bretagne (son ancienne puissance coloniale), mais également l'Italie, dans une moindre mesure la France et les pays nordiques- constituent des partenaires privilégiés de l'Afrique du Sud. Le niveau de développement économique du pays, la richesse de ses sols et ses infrastructures performantes en font aujourd'hui encore le partenaire le plus recherché sur le continent africain.

Le processus de transition démocratique a naturellement ouvert la voie à la restauration des relations officielles avec le gouvernement de Prétoria. De surcroît, cette période a coïncidé avec l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht qui a constitué une étape supplémentaire dans l'intégration européenne et visé notamment à imposer l'identité de l'Union européenne sur la scène internationale. L'Union européenne est fondée "*sur les Communautés européennes complétées par les politiques et formes de coopérations instaurées par le présent traité. Elle a pour mission d'organiser de façon cohérente et solidaire les relations entre les États membres et entre les peuples*".

En soutenant la transition sud-africaine, l'Union européenne trouvait une occasion de démontrer sa capacité en tant qu'acteur incontournable dans la communauté des nations, conformément à l'un de ses objectifs fondamentaux définis à l'article 3 alinéa 2 du Traité d'Amsterdam : "(...) *L'Union veille en particulier à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement* (...)".

La recherche d'un cadre approprié pour gérer les relations à long terme entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne a justifié un nombre important de cycles de négociations. La Commission a proposé un cadre unifié gérant en commun la dimension politique, économique et sociale du partenariat avec l'Afrique du Sud. Le résultat obtenu revient à placer le pays au sommet de la pyramide des relations extérieures de l'Union européenne.

L'analyse de la typologie des accords conclus avec les États tiers laisse également percevoir l'originalité de la relation avec l'Afrique du Sud. À côté de la dimension bilatérale de l'Accord de commerce, de développement et de coopération conclu en 1999, la relation avec l'Afrique du Sud évolue dans le cadre de la Convention de Lomé. Cette approche

possède un caractère innovateur et original, puisque l'accord adjoint un volet développement tel qu'il est accordé aux États les plus pauvres du monde à un volet commercial instaurant une relation de libre-échange, système généralement utilisé pour gérer les relations entre États industrialisés. Cette approche a également un caractère précurseur, puisqu'il s'agit aujourd'hui du type de partenariat que la Communauté européenne entend reproduire avec les États ACP.

CHAPITRE I- LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES PROVISOIRES.

Dès 1994, la question sud-africaine s'est prêtée à une action adoptée au titre de la Politique Étrangère et de Sécurité commune (la PESC), illustrant l'intérêt manifesté par les États membres de l'Union européenne. À cette époque cependant, le gouvernement sud-africain n'avait pas défini les orientations de sa politique extérieure, tandis que les réformes des institutions étatiques étaient longues à mettre en place. De même, il n'existait aucun accord de coopération conclu au préalable entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne sur lequel les partenaires pouvaient fonder leurs futures relations.

En conséquence, la période s'étalant de 1994 à 1997 s'est caractérisée par la nature intérimaire des décisions adoptées par la Communauté européenne. Un accord simplifié fournissant la base juridique de la coopération avec l'Afrique du Sud a été conclu en décembre 1994. Reconnaissance formelle du soutien européen apporté au processus de transition démocratique, le texte de l'accord accorde une place de choix au respect et à la promotion des droits fondamentaux, signes probants de la réversion du système d'apartheid. Limité dans son contenu, cet accord n'en exprime pas moins la volonté politique des parties de rechercher un cadre approprié pour leurs futures relations.

SECTION I- L'AFRIQUE DU SUD, PRIORITÉ DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'UNION EUROPÉENNE.

La déclaration officielle de la fin de l'apartheid a permis de poser les premiers jalons du développement des relations entre l'Afrique du Sud et l'Union européenne. Le 19 octobre 1993, l'Union européenne a symbolisé son intention politique de soutenir le nouveau gouvernement en introduisant l'Afrique du Sud dans le domaine des actions à déployer au titre de la PESC[141]. Une assistance financière et technique aux élections démocratiques d'avril 1994 a matérialisé cet engagement.

De façon concomitante, le programme d'aide aux victimes du système d'apartheid a été transformé en un soutien accordé en faveur des populations sud-africaines les plus défavorisées. Afin de soutenir l'économie sud-africaine qui dépendait de façon urgente des conditions d'accès aux marchés extérieurs, la Communauté européenne a également décidé d'ajouter l'Afrique du Sud au rang des bénéficiaires de son Système des préférences

[141] La PESC, article J à J11 du traité de Maastricht (actuellement articles 11 à 28).

généralisées. La cohérence de l'ensemble de ces décisions illustre la façon dont les États membres de l'Union européenne ont décidé d'agir d'une seule voix !

§I- L'AFRIQUE DU SUD, TEST RÉVÉLATEUR DE LA COHÉSION DES POLITIQUES EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE.

En 1976, le Président du Conseil des Ministres des affaires étrangères condamnait pour la première fois le régime d'apartheid en Afrique du Sud[142]. Cette question a constitué un des thèmes plus anciens abordés au sein de la coopération politique européenne instituée entre les États membres de la CEE. Un Code de conduite a été imposé aux entreprises européennes implantées sur le territoire sud-africain et les États membres adoptaient des mesures de rétorsion à l'encontre du gouvernement de Prétoria. L'ensemble de ces décisions prises dans le cadre de la coopération politique européenne a constitué le précédent à des sanctions davantage effectives puisque adoptées dans le cadre des traités constitutifs des Communautés européennes. En 1994, le pays faisait l'objet d'une action commune adoptée au titre de la PESC, deuxième volet de l'Union européenne.

Test révélateur de la cohérence de "l'esprit communautaire" en matière de coopération politique, les relations entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud ont fourni un cadre analytique de la cohérence des relations extérieures de l'Union européenne[143]. La question sud-africaine, sujet d'intérêt commun entre les États membres de l'Union européenne, illustre dans quelle mesure ces derniers parviennent à coordonner leurs politiques extérieures et favoriser par-là la cohésion de l'Union européenne sur la scène internationale.

A- LA CONVERGENCE DES POSITIONS NATIONALES SUR LA QUESTION SUD-AFRICAINE.

La séparation entre la structure institutionnelle des Communautés européennes et celle de la coopération politique européenne a été un obstacle à la cohérence et au développement des actions de la Communauté européenne. L'économie générale des sanctions adoptées à l'encontre du gouvernement de Prétoria illustre en effet l'efficacité

---

[142] Ministres des affaires étrangères, *Déclaration sur la situation politique en Afrique du Sud,* 23 février 1976, Luxembourg. Voir également sur ce point, S. Nuttal, *European Political Cooperation,* p. 132, Clarendon Press, Oxford, 1992.

[143] Voir notamment à ce sujet, Martin Holland "*Three apporaches for understanding European Polical Cooperation : a case study of EC-South Africa policy", Journal of Common Market Studies,* 25, pp.295-314, 1987 ; Martin Holland *European Union Common Foreign Policy, from EPC to CFSP joint action and South Africa,* 270 pages, 1995, St Martin's Press, USA.

relative des décisions adoptées selon la méthode intergouvernementale. Par la suite, les États membres ont manifesté une volonté réelle de prendre position à l'encontre des politiques d'apartheid.

I- LA COOPÉRATION POLITIQUE EUROPÉENNE ET LA QUESTION DE L'APARTHEID.

(La coopération politique européenne)- Le développement de la coopération politique européenne a découlé du constat selon lequel il s'est avéré impossible de dissocier le volet économique du volet politique. Dans un premier temps et par souci de cohérence, une coopération peu structurée s'est instituée entre les États membres, sur la base de textes juridiques consignant leur volonté de mettre en convergence leurs politiques étrangères. Par la suite, l'Acte unique européen de 1986 a constitué la reconnaissance de cette pratique. Les activités de coopération politique ont été encadrées sous la dénomination officielle de *"coopération européenne en matière de politique étrangère"*, dans un texte unique qui a systématisé le processus de coopération[144].

Toutefois, la coopération politique européenne demeurait intergouvernementale et les décisions étaient adoptées en dehors des traités constitutifs. Néanmoins, les institutions communautaires y ont été associées de manière croissante et cette juxtaposition a permis de mettre fin à la dichotomie entre le volet politique et le volet économique. Les États membres se sont alors engagés à une plus grande cohérence entre leurs politiques nationales, participant ainsi au développement d'une véritable coopération entre eux. La constance des États membres de l'Union européenne a permis l'adoption de sanctions en vertu des dispositions des traités constitutifs à l'encontre du gouvernement de Prétoria.

En 1985, les États membres de la CEE décidaient l'embargo sur les armes, l'arrêt de la coopération militaire, l'embargo sur le pétrole, ainsi que la rupture des relations diplomatiques, scientifiques, culturelles et sportives avec l'Afrique du Sud. La Commission avait proposé que ces mesures soient adoptées dans le cadre des compétences communautaires, mais la Grande-Bretagne, l'Allemagne et le Danemark s'y étaient opposés, exigeant que ces mesures demeurent de la compétence exclusive des États membres[145]. De par leur nature intergouvernementale, ces décisions n'ont pas eu d'effet direct dans les États membres, en charge de leur mise en œuvre. Le respect partiel des sanctions a illustré le

[144] Article 30 du titre III de l'Acte unique européen.
[145] Martin Holland, *European Union Common Foreign Policy, from EPC to CFSP joint action and South Africa* , *préc.*, p.40.

caractère fragile d'un processus réglé selon un régime juridique différent de la méthode communautaire[146].

A partir du 15 septembre 1986, les sanctions adoptées dans le cadre intergouvernemental de la coopération politique se sont doublées de mesures prises dans le cadre des traités constitutifs : les embargos sur le commerce de l'or, du fer et de l'acier étaient votés et les investissements découragés. L'embargo sur le commerce des pièces d'or a été adopté en vertu d'un règlement du Conseil sur la base de l'article 113 du Traité de Rome[147]. L'embargo sur le commerce du fer et de l'acier a été adopté selon une décision du Conseil CECA qui a la même valeur qu'un règlement du Conseil[148]. En matière d'investissements cependant, le Conseil a adopté une directive demandant aux États membres l'arrêt de la coopération dans ce domaine. En tant que recommandation, les États membres n'étaient pas tenus de la respecter[149].

Les décisions obligatoires ont été appliquées uniformément mais de façon tardive. Mais la sanction la plus efficace que constitue l'embargo sur le pétrole n'a pas été appliquée de manière uniforme tandis que la capacité d'armement de l'Afrique du Sud illustre d'elle-même la portée de l'arrêt sur la coopération militaire. En définitive, les sanctions européennes adoptées à l'encontre du gouvernement de Prétoria ont été plutôt symboliques et ont eu une incidence limitée sur l'économie sud-africaine. Toutefois, elles ont permis la compétence de la Communauté européenne (par opposition à la compétence intergouvernementale). La réserve autrefois exprimée par les États membres quant à ce transfert de compétence a été levée. Cette pratique est désormais courante au sein de l'Union européenne.

Désormais, le Conseil peut adopter des sanctions économiques, en application de positions ou d'actions communes adoptées au titre de la PESC, et selon une procédure la procédure de l'article 301 du Traité sur l'Union européenne qui prévoie le vote à la majorité qualifiée des ministres. Les sanctions financières peuvent être également adoptées en vertu des dispositions de l'article 60 du Traité sur l'Union européenne.

---

[146] voir infra.

[147] Règlement du Conseil des ministres n°3302 d'octobre 1986.

[148] Les règlements sont directement applicables et opposables dans les États membres, selon l'article 189 (2) du Traité de Rome, tandis que les décisions sont également obligatoires, selon l'article 189 (4), mais les États membres sont chargés de leur application et les termes souvent généraux de ces décisions laissent une marge d'interprétation relativement large aux États membres.

[149] Voir introduction, supra.

II- L'ENGAGEMENT DES ÉTATS MEMBRES À SOUTENIR LE PROCESSUS DE TRANSITION.

Les relations entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne ont connu un profond remaniement à partir des événements historiques survenus sur le territoire sud-africain. Au mois d'avril 1990, une mission dépêchée sur le territoire rapportait de façon rassurante sur l'évolution politique du pays et le programme de réformes mis en place par le Président de Klerk a été approuvé[150]. La restauration des relations culturelles et scientifiques et le renforcement des mesures adoptées en faveur des victimes d'apartheid étaient par conséquent au programme du Conseil des ministres des affaires étrangères[151].

Dès 1991, certains États membres étaient désireux de renouer les relations diplomatiques et économiques avec l'Afrique du Sud. Le 6 avril 1992, le Conseil décidait effectivement de lever les mesures adoptées en 1985[152]. Le Conseil européen réuni à Lisbonne au cours du mois de juin décidait également l'envoi en Afrique du Sud d'une mission d'observation (l'ECOMSA) placée sous l'égide des Nations Unies[153]. Cependant, cette période a surtout été marquée par le rejet du Traité de Maastricht lors du référendum organisé au Danemark qui eut pour effet de bloquer les décisions importantes en matière de politique extérieure, notamment au sujet de l'Afrique du Sud[154].

Au cours de l'année 1993, la présidence du Conseil des ministres tenue à cette époque par la Grande-Bretagne se chargea d'informer les États membres de l'évolution politique de l'Afrique du Sud. En novembre 1993, l'embargo sur la coopération militaire était levé après que le Conseil Exécutif de Transition ait été mis en place. Cela a permis à la Grande-Bretagne et à l'Allemagne de reprendre leurs contacts militaires avec l'Afrique du Sud. La France trouvait aussi une justification officielle à la poursuite des ventes de matériels militaires au gouvernement de Prétoria. L'ensemble des États membres ont pris cause pour le retour de l'Afrique du Sud dans les instances internationales et pour la reprise des crédits accordés par la Banque mondiale. Conforté par le bon déroulement des négociations qui avaient lieu à Kempton Park, le Conseil décidait également le retrait des sanctions sur le commerce des pièces d'or, du fer et de l'acier[155].

---

[150] Bulletin de la CPE, n°90/129 d'avril 90.
[151] Bulletin de la CPE, n°90/051 et n°90/073 du 5/02/90, n°90/269 du 9/06/90.
[152] Bulletin de la CPE, n°92/125 du 6 avril 1992.
[153] Selon la résolution 772 des Nations Unies.
[154] Martin Holland, *European Union Common Foreign Policy, from EPC to CFSP joint action and South Africa* , préc.p.63.
[155] Sur ce sujet, voir supra.

L'accent était alors mis sur le rôle positif que pouvait jouer l'Union européenne dans la réussite d'une transition démocratique et pacifique en Afrique du Sud "(...) *Le respect, la promotion et la défense des droits de l'homme ainsi que les principes démocratiques font partie des fondements sur lesquels reposent la politique de coopération européenne et les relations avec les tiers".* (...) "L'*intensification et la normalisation des relations économiques, commerciales et de développement entre la Communauté et ses États membres, d'une part et l'Afrique du Sud, d'autre part, influenceront profondément les chances de réussite d'une administration démocratique (...)"*[156].

B- LA REPRISE DES RELATIONS AVEC L'AFRIQUE DU SUD.

Au 1er novembre 1993, le Traité de Maastricht a regroupé dans un cadre unifié les trois volets de l'Union européenne que sont les domaines communautaires institués par les trois traités constitutifs, la Politique Étrangère et de Sécurité Commune et la Coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures[157]. Le cadre institutionnel unique qui est formé par le Conseil européen, le Conseil, la Commission et la Cour, suppose que les États membres acceptent d'intensifier le processus d'intégration dans les domaines visés par le traité et d'opérer un transfert de compétence au profit de ces institutions communes[158]. Cette logique d'intégration a été renforcée depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam[159].

La mise en œuvre d'une politique commune en faveur du soutien au processus de transition en Afrique du Sud a permis à l'Union européenne de démontrer sa puissance politique sur la scène internationale[160]. Cette politique commune s'est matérialisée le 19

---

[156] Conseil Affaires générales déclaration EPC 1668ème session du8/06/93.

[157] Le Traité de Maastricht est entré en vigueur le 1er novembre 1993. Son objectif est le développement de la Communauté dans une Union politique, économique et monétaire. La Communauté Économique Européenne a été remplacée par la Communauté européenne, exprimant la volonté d'élargir les compétences communautaires à des domaines non économiques.

[158] Le Traité sur l'Union regroupe les modifications apportées aux trois traités constitutifs des Communautés Européennes, (la Communauté européenne, premier pilier) un titre V relatif à la Politique Étrangère et de Sécurité Commune et un titre VI sur la Coopération dans les domaines de la Justice et des affaires intérieures, ces deux autres piliers venant compléter les traités constitutifs.

[159] Le Traité d'Amsterdam vise à modifier certaines dispositions du Traité sur l'Union européenne et des traités constitutifs. Il a été adopté au Conseil européen d'Amsterdam les 16 et 17 juin 1997, et signé le 2 octobre 1997 par les ministres des affaires étrangères des Quinze. Il est entré en vigueur le 1er mai 1999. Le Traité d'Amsterdam vise à modifier certaines dispositions du Traité sur l'Union européenne et des traités constitutifs. Il a apporté des modifications à la PESC, le titre V comprend désormais les articles 11 à 28.

[160] Voir notamment une conférence organisée à Rotterdam les 22 et 23 janvier 1992 sur le thème : "*Les changements en Afrique du Sud, un défi pour l'Europe*" à laquelle participaient l'ANC, une représentation du Parlement européen et de la Commission et des représentants de la SADCC. Les thèmes étudiés ont porté sur le processus de démocratisation, l'intégration de l'Afrique du Sud en Afrique australe et l'avenir des relations entre le pays et la Communauté européenne. La communication de la Commission au Conseil en date du 29 septembre 1993, Com(93) 460) énonce également les lignes directrices de la politique européenne en faveur de la transition démocratique en Afrique du Sud.

octobre 1993 par la décision du Conseil européen d'introduire l'Afrique du Sud dans le domaine des actions communes à déployer dans le cadre de la PESC.

I- L'AFRIQUE DU SUD PRIVILÉGIÉE AU SEIN DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'UNION EUROPÉENNE.

a) La cohérence de l'Union européenne sur la scène internationale.

Le cadre institutionnel unique instauré par le Traité sur l'Union européenne vise à promouvoir la cohérence des actions de l'Union européenne. Dans le cadre de la PESC, les États membres s'engagent à coopérer systématiquement dans la conduite de leurs politiques étrangères, par le biais d'informations réciproques[161]. À ce stade, le véritable organe d'impulsion de l'Union européenne est le Conseil européen[162] qui a compétence pour fixer les orientations générales et les principes gouvernant la coopération politique[163]. Il adopte (mais également le Conseil des ministres depuis l'entrée en vigueur du Traité d'Amsterdam) des stratégies communes dans les domaines où les États membres partagent des intérêts importants[164]. Le Conseil met en œuvre ces stratégies en arrêtant des positions et des actions communes[165].

L'attitude conforme des États membres n'est pas précisée de la même façon selon qu'il s'agit de positions ou d'actions communes. La mise en œuvre de la coopération demeure de la compétence des États membres dans le premier cas. Il en va autrement lorsque le Conseil adopte une action commune qui engage : "(...) *les États membres dans leur prise de position et dans la conduite de leur action*"[166]. Les États membres doivent informer les autres États membres des initiatives qu'ils prennent pour exécuter l'action commune, de façon à permettre la concertation requise.

Les dispositions du titre V du Traité sur l'Union européenne requièrent la conformité des politiques nationales aux positions et aux actions communes qui ne constituent donc plus simplement un point de référence pour les politiques nationales, tel que le précisaient les dispositions de l'Acte Unique Européen. Les États membres ont désormais un devoir

---

[161]Article J.1-3 (actuel 11-1).
[162]Le Conseil européen est composé des chefs d'États et de gouvernements, du président de la Commission, assistés des ministres des affaires étrangères et d'un membre de la Commission. .
[163] Article J.8 remplacé par l'article 13.
[164] article J-3 (actuel article 13).
[165]Article 13. Ce terme désigne une action cordonnée des États membres par laquelle toutes ressources de toute nature (ressources humaines, savoir-faire, financement, matériel, etc.) sont mises en œuvre pour atteindre les objectifs concrets retenus par le Conseil.
[166]Article J.3§4 (actuel article 13-3).

commun, celui de soutenir la politique étrangère de l'Union européenne, de s'abstenir de contrarier ses intérêts et de nuire à son efficacité dans les relations internationales[167].

L'ensemble de ce dispositif constitue un pas supplémentaire vers l'intégration européenne. Toutefois, l'Union ne se substitue pas aux Communautés européennes et sa personnalité juridique n'est pas reconnue[168]. Les dispositions du titre V du Traité sur l'Union européenne n'excluent donc pas la possibilité pour les États membres de mener leurs propres politiques extérieures. Par ailleurs, les États membres peuvent se désolidariser d'une action commune, "*en cas de nécessité impérieuse liée à l'évolution de la situation et à défaut d'une décision du Conseil*"[169]. Enfin, les actions communes sont mises en œuvre par le biais de moyens financiers nationaux, à l'exception des dépenses administratives[170]. Les dépenses opérationnelles sont donc laissées à la charge des États membres, sauf hypothèse où le Conseil en décide autrement à l'unanimité.

En réalité, l'apparente "communautarisation" de la PESC (qui suppose que les États membres acceptent d'intensifier l'intégration européenne et leur coopération entre eux au travers les institutions communes[171]) s'oppose à la nature même de la coopération instaurée en matière de politique étrangère et dans le domaine de la justice et des affaires intérieures qui sont par essence des compétences régaliennes de l'État. Par conséquent, certains mécanismes institutionnels demeurent propres aux Communautés européennes et n'interviennent pas dans les autres volets de l'Union européenne[172], tandis que certains organes sont propres aux deux autres volets de l'Union européenne[173].

La distinction fondamentale entre le volet communautaire et les deux autres volets de l'Union européenne réside dans la méthode d'adoption des décisions. Contrairement à la méthode communautaire qui régit le fonctionnement des institutions lorsqu'elles interviennent au sein de la Communauté européenne, l'Union européenne intervient dans le domaine de la coopération politique selon la méthode intergouvernementale qui se distingue

---

[167]Article J.1-4 (actuel article 11-2). L'article J.6 (actuel article 20) reformule le contenu des articles de l'Acte Unique Européen en demandant une coopération diplomatique plus étroite entre les ambassades des États membres et les délégations de l'Union implantées dans les pays tiers.

[168] De nombreuses dispositions des traités constitutifs font référence à l'existence de la personnalité juridique internationale de la Communauté européenne : celles relatives à la conclusion des accords internationaux, à l'usage de la reconnaissance et du droit de légation, celles relatives à sa participation aux organes internationaux, à l'adoption de sanctions à l'encontre de pays tiers, celles relatives à la responsabilité internationale des Communautés européennes et aux règlements pacifique des différends.

[169] Article J.3-6 (actuel article 14-6).

[170] Article J.11-2 (actuel article 28-2).

[171] Il implique également que les États membres non participant acceptent que les institutions communautaires puissent être utilisées pour ces opérations d'intégration.

[172] La Cour de Justice et la Cour des Comptes, institutions strictement communautaires, sont écartées du fonctionnement des coopérations.

par le recours général au consensus[174]. Il s'agit en réalité d'une institutionnalisation des politiques nationales et d'une coopération renforcée[175].

Le Traité d'Amsterdam prévoit certaines améliorations à la procédure d'adoption des décisions au titre de la PESC[176]. Le principe de l'abstention constructive est de nature à éviter le blocage des décisions –propre de la méthode intergouvernementale-, puisqu'il permet que l'abstention d'un État membre lors du vote au sein du Conseil ne fasse pas obstacle à l'unanimité[177].

En intervenant selon des procédures distinctes, l'Union européenne fait parfois preuve de manque de cohérence et de visibilité, tels que l'illustre la difficulté des États membres à traiter communément la crise et la guerre en Ex-Yougoslavie ou la construction de la paix au Moyen-Orient.

La place de l'Union européenne, en tant que puissance politique, sur la scène internationale dépend de la volonté des États membres[178]. «*Seule une volonté réelle des États membres de poursuivre les objectifs définis ensemble par l'affirmation de positions et la mise en œuvre d'actions réellement communes peut permettre à l'Europe d'émerger en tant qu'acteur majeur sur la scène internationale, au-delà du poids qui s'attache à sa puissance économique* »[179]. L'évolution des relations avec les Pays d'Europe Centrale et Orientale constitue un test de l'effectivité de l'Union européenne en tant qu'entité politique[180].

Dans une autre mesure, les élections démocratiques en Afrique du Sud ont constitué "un test" de la coopération entre les États membres et l'économie générale des décisions qui

---

[173] Notamment le haut représentant de la PESC, composé du Président du Conseil en exercice, d'un membre de la Commission et du secrétaire général du Conseil.

[174] Article J.8-1 (actuel article 23). Il n'est cependant pas exclu que les décisions relatives à des actions communes soient prises à la majorité qualifiée (article J.3-2), mais cette procédure ne concerne que les modalités de mise en œuvre d'une action commune.

[175] Joël Rideau, *Droit Institutionnel de l'Union européenne et des Communautés Européennes;* pp.243-248, 3ème édition, LGDG, 1999.

[176] Les modifications apportées par le Traité d'Amsterdam concernent surtout le système de décision, les structures et la défense. En ce qui concerne le système de décision : les orientations et les stratégies sont définies au sein du Conseil européen. Au sein du Conseil, les décisions sont prises à l'unanimité, lorsqu'il met en œuvre les orientations du Conseil européen Cependant, les États membres peuvent s'abstenir jusqu'à un tiers. Un État membre peut décider pour des raisons importantes de ne pas procéder au vote. Dans cette hypothèse, une majorité qualifiée des États peut renvoyer la question au Conseil européen, qui décide par consensus l'adoption ou non de la décision. Lorsque la décision possède des implications militaires, elle se prend à l'unanimité des membres du Conseil. Ils décident en revanche, à la majorité qualifiée, lorsqu'il s'agit de donner suite aux stratégies définies par le Conseil européen. .

[177] Les États peuvent s'abstenir jusqu'à un tiers lors des votes. Un État membre peut également décider pour des raisons importantes de ne pas procéder au vote. Dans cette hypothèse, une majorité qualifiée des États peut renvoyer la question au Conseil européen, qui décide par consensus l'adoption ou non de la décision.

[178] Elisabeth Zoller, *Droit des Relations extérieures,* p.148, Collection droit fondamental, PUF, 1992

[179] Joël Rideau, *Droit Institutionnel de l'Union européenne et des Communautés Européennes;* préc., p 49.

[180] Joël Rideau, *Droit Institutionnel de l'Union européenne et des Communautés Européennes;* préc., p 49.

ont été adoptées à partir de 1994 illustre leur volonté commune de faire de l'Afrique du Sud, une priorité de politique extérieure de l'Union européenne.

b) La place privilégiée accordée à l'Afrique du Sud.

Depuis 1976, les États membres de l'Union européenne s'étaient accordés sur la nécessité de soutenir les populations sud-africaines (par le biais d'une assistance aux populations défavorisées mais également par un soutien actif aux mouvements d'opposition). Prenant conscience de la médiatisation internationale dont faisait objet le scrutin d'avril 1994, les États membres trouvaient également dans ce soutien l'occasion d'affirmer la position de l'Union européenne en tant qu'acteur incontournable sur la scène internationale.

(*La décision du Conseil européen des 19 et 20 novembre 1993)*- Lors d'une réunion extraordinaire des 29 et 30 octobre 1993, le Conseil européen définissait les priorités de politique étrangère pour l'année 1994[181]. Il désigna les relations avec l'Afrique du Sud comme se prêtant à une action à déployer dans le cadre de la PESC.

Cette décision adoptée à l'unanimité de ces membres a illustré la convergence des positions nationales sur cette question. Les élections démocratiques en Afrique du Sud donnaient l'occasion à l'Union européenne de mettre en œuvre les priorités définies au titre V du TUE, c'est à dire *le développement et la consolidation de la démocratie, les règles de droit, le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.*

Conformément aux dispositions de l'article J.2-2 (actuel 13-3), les États membres réunis en Conseil le 6 décembre 1993 ont décidé que cette question ferait l'objet d'une action commune[182].

(*La décision du Conseil du 6 décembre 1993)*- La transition vers un État démocratique et multiracial en Afrique du Sud a été soutenue grâce à : "*a) un programme d'assistance à la préparation et au contrôle du scrutin d'avril 1994, et b) la mise en place d'un cadre de coopération destiné à consolider l'assistance économique et sociale de cette transition*".

Au cours de l'année 1994, cinq questions de politique étrangère ont été définies comme se prêtant à une action commune : la promotion de la paix et de la sécurité en Europe, la question du Moyen-Orient, celle de l'Ex-Yougoslavie, les élections russes et

[181] Conformément à l'article J.3§1 du Traité sur l'Union européenne.
[182] Décision 93/678 Politique Étrangère et de Sécurité Commune, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3, Journal Officiel n° L 316 du 17 décembre 1993, P.45.

l'Afrique du Sud. En 1995, l'Union européenne a également adopté quatre actions communes, dont trois relatives au conflit en Ex-Yougoslavie, la priorité en matière de coopération de politiques étrangères allant tout naturellement au processus de stabilisation du continent européen.

D'autres crises mondiales (essentiellement africaines) ont également fait l'objet d'une attention particulière[183]. Des positions communes ont été adoptées sur les conflits au Burundi, en Angola et au Nigeria[184].

L'économie générale de ces décisions illustre la place privilégiée accordée à l'Afrique du Sud puisque les sujets se prêtant à une action commune se concentrent principalement dans l'entourage immédiat de l'Union européenne, tandis que la politique étrangère par rapport aux États africains est plus généralement désignée comme se prêtant à l'adoption de positions communes. Ainsi, la situation en Afrique du Sud a été considérée comme *une situation où une action opérationnelle de l'Union européenne est jugée nécessaire.* (cf. Article 14 du TUE).

(Contenu de l'action commune)- A l'approche des élections, l'Afrique du Sud est devenue un sujet permanent au programme des institutions communautaires et un projet d'assistance à la préparation et au contrôle du scrutin d'avril 1994 a été établi par la Commission. Les fonds versés au Programme spécial se sont doublés d'une assistance financière : 5 millions d'écus ont été déboursés pour la campagne d'éducation civique. Plus grande contribution jamais octroyée par la Communauté européenne à des élections démocratiques dans un pays tiers, le budget total accordé à l'Afrique du Sud est passé de 10 millions d'écus en 1986 à 90 millions d'écus en 1993. Une assistance technique et juridique à la préparation et au contrôle du scrutin du 24 avril 1994 est venue compléter cette aide financière.

Dans le cadre du programme mis en place sous l'égide des Nations Unies, une Unité Électorale composée de 312 observateurs européens responsables devant la Commission a été envoyée sur le territoire. L'Unité a été répartie sur plus des trois-quarts des bureaux de vote ouverts sur l'ensemble du territoire sud-africain[185]. Cette mission a agi en temps que précurseur à la coordination des politiques des États membres.

---

183 Mais également en Haïti, décision du Conseil du 30 mai 1994 relative à la position commune concernant la réduction des relations économiques avec Haïti, (94/315/PESC), JO L 139 du 2 juin 1994.

184 Voir notamment la position commune définie par le Conseil relative au Nigeria le 30 octobre 1998 (98/614/PESC).

185 Sur ce point, voir "*The reality of EU Election Observation,* in "Martin Holland European Union Common Foreign Policy, from EPC to CFSP joint action and South Africa", pp.234-237, St Martin's Press, 1995.

Le deuxième volet de l'action commune visait la mise en œuvre d'un cadre de coopération destiné à consolider l'assistance économique et sociale à la transition sud-africaine. Afin de mener à bien cet objectif, une délégation de la Communauté européenne a été mise en place sur le territoire sud-africain.

II- OUVERTURE D'UNE DÉLÉGATION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE EN AFRIQUE DU SUD.

(L'Office de coordination du Programme Spécial)- L'ouverture d'un Office de coordination du Programme Spécial sur le territoire sud-africain en février 1991 a constitué le premier élément de restauration des relations entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud. Cependant, cet organisme n'entretenait aucun lien direct avec le gouvernement sud-africain, puisqu'en raison de la rupture des relations diplomatiques, le Programme Spécial n'était d'ailleurs ni contrôlé ni géré comme les autres programmes de développement de la Communauté européenne.

L'Office était uniquement chargé d'administrer et de coordonner ce programme et ses interlocuteurs étaient les quatre organisations non-gouvernementales et associatives chargées de sa mise en œuvre sur le territoire sud-africain. L'Office ne représentait pas la Communauté européenne et n'opérait donc pas selon le mode de fonctionnement des délégations de la Communauté européenne installées dans les pays tiers. Il était composé de cinq officiels n'ayant pas le statut de diplomate reconnu aux fonctionnaires de la Commission opérant dans une délégation.

À partir de l'investiture du Conseil Exécutif de Transition sur le territoire sud-africain en novembre 1993, le Conseil des ministres des affaires étrangères décidait d'y installer une de ces délégations[186]. Un accord de siège a été conclu entre la Communauté européenne et le gouvernement sud-africain et l'ouverture de la délégation a eu lieu à Prétoria en mai 1994. Le 6 septembre 1996, une représentation ouvrait également ses portes au Cap, capitale législative de l'Afrique du Sud. Erwan Foueré puis Michael Laidler, ambassadeurs de l'Union européenne en Afrique du Sud ont été nommés responsables de cette délégation. Ils ont joué un rôle remarquable dans la recherche d'un cadre pour les relations entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne.

L'ouverture d'une délégation est emblématique d'un statut privilégié, puisque l'Union européenne n'est pas représentée de cette façon dans tous les pays tiers avec lesquels elle

[186] Entre l'ambassadeur sud-africain nommé auprès des Communautés européennes et le Commissaire Van Der Broeck, responsable de la direction Générale des affaires étrangères de la Commission.

entretient des relations économiques et commerciales. Ces délégations ne représentent que la Communauté européenne et les États membres de l'Union européenne conservent leurs missions diplomatiques et leurs postes consulaires dans les pays où elles sont implantées[187]. Cependant, une partie de leurs intérêts -notamment dans le domaine économique- sont collectivement représentés par les fonctionnaires de la Commission en poste chargés d'administrer les délégations[188].

Dans tous les pays tiers possédant une représentation officielle de la Communauté européenne, les programmes d'aide au développement se font à travers la délégation sur la base d'un partenariat avec le gouvernement. Les circonstances particulières dans lesquelles la Communauté européenne octroyait une assistance aux victimes du régime d'apartheid avaient cadre unique, qu'il a fallu redéfinir[189]. Sous contrôle de la Commission, la délégation implantée en Afrique du Sud est désormais chargée de la gestion du Programme européen pour la reconstruction et le développement, en partenariat avec le gouvernement de Prétoria.

De façon plus significative encore, la délégation en Afrique du sud a joué un rôle primordial dans les négociations relatives à la conclusion de l'accord commercial entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne. Dans sa mission générale de communications et d'informations, elle a été chargée d'effectuer les études d'impact de la libéralisation des échanges entre les partenaires sur l'économie sud-africaine et sur celle des États frontaliers. À ce titre, elle a opéré des consultations régulières avec la chambre de commerce et d'industrie sud-africaine ainsi que ses homologues européens. Valorisant la perception de l'Europe en Afrique du Sud, elle s'est également chargée de faire le "lobbying" nécessaire pour obtenir l'appui des milieux d'affaires lors des négociations relatives à la libéralisation des échanges[190].

En 1994, la Communauté européenne et l'Afrique du Sud n'étaient pas encore arrivées à cette conclusion et il convenait à cette époque de définir un cadre approprié pour les relations économiques et commerciales entre les partenaires.

En tant qu'action commune mise en œuvre par les États membres dans le cadre de la PESC, les relations avec l'Afrique du Sud ont été placées sous la responsabilité du

---

[187] les questions de politique étrangère ne sont normalement pas du ressort des chefs de délégation, mais de celui du chef de la mission diplomatique de l'État membre qui assure la présidence en exercice du Conseil des ministres. Toutefois, les délégations prennent part à la coopération politique et la concertation entre les missions diplomatiques et consulaires des États membres

[188] Dans le cadre de la compétence d'auto-organisation de la Commission et de l'accord tacite du Conseil qui accorde des crédits nécessaires.

[189] Voir la partie relative à la coopération au développement.

Commissaire Hans Van Den Broeck, à la tête de la Direction Générale des relations politiques extérieures (DGIA)[191].

Le 21 avril 1994, la DGI, responsable des relations extérieures dans le domaine économique communiquait également une proposition au Conseil en vue d'établir un cadre de coopération qui consolide l'assistance économique et sociale apportée à l'Afrique du Sud[192]. Cette Direction Générale proposait de faire bénéficier le pays du Système des préférences généralisées, elle recommandait l'instauration d'un dialogue politique permanent incluant les questions de stabilité et de sécurité dans la région d'Afrique australe, ainsi que le maintien à un niveau substantiel des fonds alloués au Programme Spécial.

À ce stade, l'absence de toute proposition de la Direction Générale responsable de la coopération au développement (la DGVIII) mérite d'être soulignée. Elle illustre la difficulté pour les États membres de la Communauté européenne de concevoir les relations avec l'Afrique du Sud dans un cadre de coopération au développement. Lors de la consultation de la Banque européenne d'investissement afin qu'elle étende ses activités sur le territoire sud-africain, la Commission avait d'ailleurs refusé de reconnaître le statut de pays en développement à l'Afrique du Sud.

Depuis, l'Afrique du Sud figure au rang des États membres de la Convention de Lomé[193]. Lors de la nomination de la Commission en 1995, le pays est entré dans le champ de compétence géographique de la DGVIII et placé sous la responsabilité du Commissaire Pinheiro.

Avant d'attendre cette position privilégiée dans la pyramide des relations extérieures de la Communauté européenne, tout un ensemble de mesures intérimaires a été adopté afin de rapidement concrétiser l'engagement des États membres d'assister l'Afrique du Sud dans sa transition économique et sociale.

---

[190] Des centres de documentation européenne dans les universités et les bibliothèques nationales ont également été créés.

[191] Au moment de la rédaction du Traité de Maastricht, la question s'est posée de savoir quelle Direction Générale de la Commission serait responsable pour couvrir le volet de la PESC. Une Direction Générale (DGIA), créée au mois de mai 1993, est venue compléter les compétences extérieures des DG VIII (coopération au développement) et DGI (relations économiques extérieures). La DGIA est responsable de tout le personnel des délégations de la Communauté européenne dans les pays tiers, y compris le personnel détaché aux autres Directions générales. Aujourd'hui encore, la délégation installée en Afrique du Sud dépend de la DGIA.

[192] Dès la fin du mois de novembre 1993, la DGIA a présenté une proposition au Conseil. Cette proposition s'est essentiellement concentrée sur l'aspect politique de la relation. Elle proposait également certaines options possibles pour le futur de la coopération économique avec l'Afrique du Sud. Cependant, sa proposition exprimait essentiellement une perspective globale de la question sud-africaine. Elle rappelait l'engagement européen au Programme Spécial et le support aux élections.

[193] voir infra.

§ II- LES MESURES INTÉRMAIRES ADOPTÉES PAR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE.

Le 19 avril 1994, le Conseil de ministres des affaires étrangères adoptait un règlement consignant l'engagement des États membres à instaurer un dialogue permanent avec le gouvernement sud-africain.

Cette décision a également constitué la base juridique sur laquelle une coopération économique et commerciale s'est instaurée entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne. L'accès des produits sud-africains au marché européen a été facilité par la mise en œuvre du Système des préférences généralisées. La Facilité Cheyson (l'ECIP) a permis de promouvoir les investissements européens en Afrique du Sud. La Communauté européenne s'est également engagée à consulter la Banque européenne d'investissement afin qu'elle étende ses activités sur le territoire sud-africain.

L'ensemble de ces instruments de coopération a ensuite été consigné dans le texte de l'Accord de coopération signé le 10 octobre 1994 entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud[194]. Approuvé par le Conseil le 19 décembre 1994, cet accord a également entériné l'engagement des partenaires à rechercher un cadre de coopération qui soit mieux approprié pour gérer leurs futures relations.

A- L'ACCORD DE COOPÉRATION CONCLU EN 1994.

En 1994, le cadre de coopération entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne n'était pas encore défini. Le texte de l'Accord intérimaire ne comporte donc que neuf articles inscrivant les objectifs généraux du partenariat entre l'Afrique du sud et la Communauté européenne.

I- OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE L'ACCORD INTÉRIMAIRE.

Les relations extérieures de l'Union européenne s'inscrivent de manière sans cesse affirmée dans une perspective de projection des droits fondamentaux et des principes démocratiques. Cette projection se manifeste par l'insertion de clauses de plus en plus rigoureuses dans les accords conclus avec les États tiers notamment avec les pays en développement[195]. Le dispositif fondamental de l'Accord intérimaire conclu avec l'Afrique du Sud réside dans l'existence d'une telle clause[196]. Signes probants de la réversion du

---

[194] Accord de coopération entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud, paru au Journal Officiel n° L 341/61 le 30 décembre 1994.

[195] Voir à ce sujet la communication sur la prise en compte des principes démocratiques et des droits de l'homme dans les accords entre la Communauté européenne et les pays tiers COM (95) 216, voir également la deuxième partie, infra.

[196] Article 1er de l'Accord intérimaire.

système d'apartheid, le respect et la promotion des droits fondamentaux et des principes démocratiques sont depuis au cœur du dialogue politique instauré entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne[197]. Un dispositif particulier vise à assurer le respect de ces dispositions et la cessation de la coopération constitue la sanction aux manquements à ces obligations[198].

Par le biais de réunions ministérielles et de hauts fonctionnaires ou par celui d'échanges de lettre entre le gouvernement sud-africain et les responsables de la Commission[199], les partenaires ont engagé un dialogue permanent sur tous les thèmes qui possédaient en commun qu'il s'agisse de thèmes politiques mais également économiques.

Ce dialogue a permis de définir les domaines d'action et les modalités d'exécution de l'assistance financière que la Communauté européenne s'était engagée à octroyer à la reconstruction économique et sociale de l'Afrique du Sud[200]. De même, il a permis de définir un cadre de coopération pour les relations à venir et ce conformément aux dispositions de l'article 2 de l'Accord intérimaire qui précisent qu'aux fins "*de promouvoir un développement économique harmonieux, équilibré et durable de l'Afrique du Sud...*, (les parties) *conviennent d'intensifier leur coopération dans tous les domaines relevant de leur sphère de compétences respectives, y compris le commerce*"[201].

II- BASE JURIDIQUE DES MESURES PROVISOIRES ADOPTÉES EN FAVEUR DE L'AFRIQUE DU SUD.

L'Accord intérimaire a constitué le cadre à l'intérieur duquel des mesures provisoires ont été adoptées par la Communauté européenne en 1994 et 1995[202]. Le caractère provisoire de ces mesures est d'ailleurs réaffirmé par les dispositions de l'article 3 de l'accord, tandis que les dispositions de l'article 8 confirment que celui-ci sera dénoncé dès l'entrée en vigueur de l'Accord de commerce, de développement et de coopération qui a été conclu en 1999.

(Régularisation juridique de la coopération)-. La Communauté européenne s'était engagée à consulter la Banque Européenne d'Investissement (BEI) en vue de l'extension de ses activités en Afrique du Sud. Or, la Banque ne peut accorder de prêts à l'extérieur du

---

[197] Sur ce sujet voir deuxième partie.
[198] Article 7 (2) de l'accord de coopération.
[199] COM (94) 402 final concernant la conclusion de l'accord intérimaire, du 21/04094, JOCE C/282/9, 8/10/94.
[200] Article 4 de l'accord intérimaire.
[201] Article 2.
[202] Articles 2 et 4 de l'accord intérimaire.

territoire de l'Union européenne que sur la base d'un accord de coopération ou d'association conclu avec l'État partenaire[203]. Cet accord a également permis à la Communauté européenne d'affecter des ressources financières au développement de l'Afrique du sud. L'Accord intérimaire a ainsi constitué le fondement juridique de l'ensemble des mesures adoptées en faveur de l'Afrique du Sud au cours de la période 1994-1999.

Fondé sur l'article 113 (actuel 133 du TUE) du Traité instituant la Communauté européenne et sur l'article 130 U (actuel 177 du TUE) consacré à la coopération au développement, l'Accord intérimaire a fait entrer les relations avec l'Afrique du Sud dans le domaine de compétence de la Communauté européenne. À partir de cette date, la Communauté est intervenue pour compléter les actions des États membres, voire prendre leur relais dans le cas de la coopération commerciale.

B- DES INSTRUMENTS PROVISOIRES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET COMMERCIAL DE L'AFRIQUE DU SUD.

Le Système des préférences généralisées (SPG) constitue un instrument de politique commerciale dirigé au profit des pays en développement. Il entraîne le démantèlement des protections tarifaires des pays industrialisés en faveur des exportations d'articles manufacturés et semi-finis des pays en développement dans l'objectif final de promouvoir leur industrialisation et la diversification de leurs secteurs d'exportation. À partir du mois d'août 1994, l'Afrique du Sud a été admise au rang des bénéficiaires du schéma mis en place par la Communauté européenne[204].

De même, l'Afrique du Sud a bénéficié des dispositions de la Facilité Cheyson, plus connue sous son acronyme anglais "*European Community International Investments Parterns*" (l'ECIP), qui constitue un programme de promotion des investissements européens dans les pays en développement. Enfin, la Banque européenne d'investissement a étendu ces crédits en Afrique du Sud.

I- LES BÉNÉFICES DU SPG COMMUNAUTAIRE.

a) Le Système des Préférences Généralisées.

(Dérogations aux règles internationales du commerce)- Le 26 mars 1968, la Conférence des Nations Unis pour le Commerce et le Développement à New Delhi a adopté

---

[203] Voir infra.

[204] Règlement (Communauté Européenne) n° 21/29/94, Conseil, 19 août 1994, portant application à l'Afrique du Sud de certains avantages octroyés par la Communauté aux pays en développement dans le cadre des préférences tarifaires généralisées, JOCE L.225 du 31 août 1994.

la Résolution 21 (II) qui reconnaît "*qu'un accord unanime s'est fait sur l'instauration, à une date rapprochée, d'un système mutuellement acceptable et généralisée des préférences, sans réciprocité ni discrimination, qui serait avantageux pour les pays en développement.*" D'abord considéré comme une dérogation temporaire à l'article I de l'Accord général du GATT, accordée dans des circonstances exceptionnelles en vertu des dispositions de l'article XXV§5, le système a été pérennisé dans le cadre des accords conclu lors du Cycle de Tokyo[205]. La "clause d'habilitation" de 1979 est venue fournir un statut juridique quasi-permanent au Système des préférences généralisées (le SPG).

(Instrument autonome et unilatéral)- Fondé sur le principe de non-réciprocité dans les échanges commerciaux, il s'agit d'un système général accordé sans discrimination aux pays en développement. Il s'oppose dès lors aux préférences spéciales accordées dans le cadre de la Convention de Lomé par exemple[206]. Le SPG se distingue également du régime commercial appliqué dans les accords préférentiels en faveur des pays en développement, puisqu'il n'est pas négocié.

Instrument dirigé en faveur des processus d'industrialisation des pays en développement, le système couvre essentiellement les produits industriels et semi-finis et parfois certains produits agricoles. Il s'applique sans réciprocité et se distingue donc également du régime appliqué pour les relations commerciales entre nations industrialisées.

Les puissances occidentales possèdent chacune leur propre schéma SPG. Les offres les plus avantageuses sont celles de la Communauté européenne, des États-Unis et du Japon[207]. Les pays en développement peuvent également octroyer des préférences de ce type. Cette hypothèse se rencontre rarement puisque le principe de non-discrimination attaché au SPG les oblige à étendre les bénéfices de leur schéma respectif à tous les pays en développement, ce que leur niveau économique ne leur permet pas toujours[208].

Le système est relativement peu contraignant et les États industriels possèdent un large pouvoir discrétionnaire dans l'octroi du traitement préférentiel. Ils décident seuls le niveau des préférences accordées selon leur schéma respectif. Ils peuvent également refuser d'accorder les préférences à tel ou tel pays ou encore décider de modifier la liste des produits couverts par le SPG.

---

[205] Décision GATT, n° L/4903 du 29 novembre 1979.

[206] Voir partie relative à la compatibilité de la Convention de Lomé aux règles de l'OMC.

[207] Patrick Huguet, Député à l'Assemblée Nationale, Une action communautaire pour le tiers-monde : *le Système Généralisé des Préférences*, les documents d'information, rapport d'information n°1621, p.7, Délégation française à l'Union européenne, 1995.

(Le SPG communautaire)- Depuis 1971, la Communauté européenne accorde de façon unilatérale une série de réductions tarifaires pour les importations industrielles des pays en développement vers le marché européen. La marge préférentielle peut être admise en franchise ou en réduction tarifaire[209] et les produits classés au chapitre de la Nomenclature combinée peuvent être soumis à des contingents, des plafonds ou des butoirs[210]. Les mécanismes des préférences sont accordés selon la règle de l'origine, de l'expédition directe et ils nécessitent une preuve documentaire de la provenance. Initialement, les produits agricoles étaient largement exclus car le SPG était considéré comme un moyen de promouvoir le processus d'industrialisation. Le traitement agricole consistait en une réduction des droits plutôt qu'une exonération de ces droits.

Les principaux bénéficiaires du SGP communautaire sont les pays d'Asie et d'Amérique latine, certains pays de la Méditerranée et d'Europe centrale et orientale avant que ces pays ne bénéficient de traitements plus favorables et adoptés dans le cadre d'accords réciproques[211] ou de concessions non-réciproques[212]

(Les différents schémas SGP communautaires)- Jusqu'en 1995, les produits et tarifs entrant dans la liste des bénéfices du SPG étaient déterminés annuellement, suivant un schéma dont la structure avait été fixée pour dix ans. Depuis le 1er janvier 1995, les schémas opèrent sur plusieurs années afin de stabiliser les opérations commerciales. Le schéma actuellement en vigueur est d'application jusqu'en 2004. Ensuite, la Communauté européenne prévoit de le modifier radicalement afin d'étendre les bénéfices à certains États ACP[213].

(Le schéma en vigueur avant 1995)-. Le schéma SPG en vigueur avant 1995 se fondait sur le principe de l'importation en exonération de droits pour pratiquement tous les produits manufacturés, y compris le textile et les articles d'habillement, sous réserve toutefois de certaines conditions et limites[214]. Le traitement agricole consistait en une

---

[208] Sur ce point voir l'analyse conjointe des experts (ACP et CE) pour le groupe de négociations n°3 "Coopération économique et commerciale", "*Conséquence pour les pays ACP de l'application du Système des Préférences Généralisées*", pp-25-33, analyse faite à Bruxelles le 20 avril 1999, CE/TNF/GCEC 3/29-OR ; ACP/00/177/99.

[209] Elle représente le degré de réduction tarifaire et est définie comme la différence entre le droit de douane acquitté pour un produit originaire d'un État tiers assujetti au régime N.P.F. et le droit de douane préférentiel applicable aux importations provenant d'un pays bénéficiaire du SPG.

[210] Les contingents applicables aux produits sensibles constituent une limite absolue. Leur dépassement impliquait un rétablissement automatique des droits de douane. Les plafonds concernant les produits semi-sensibles n'existaient qu'à titre indicatif et supposaient une décision explicite de rétablissement des droits. Les butoirs représentent un montant maximum pour chaque État bénéficiaire afin que les pays en développement les plus avancés ne soient pas les seuls bénéficiaires.

[211] Autrefois, l'AELE, Israël, la Turquie et les pays du Golf.

[212] États ACP et pays du bassin méditerranéen.

[213] Sur ce point voir la deuxième partie.

[214] Le schéma prévoyait un système complexe de contingentements par couple pays-produits, ainsi qu'un système de plafonds applicables aux produits sensibles et semi-sensibles. Les exportations de textiles et de produits d'habillement

réduction des droits. Le schéma tenait compte du degré de compétitivité des pays bénéficiaires. La Communauté octroyait également des régimes d'encouragement spéciaux afin de promouvoir le respect des normes sociales et des normes relatives à la protection de l'environnement[215]. Des mesures exceptionnelles ont été octroyées aux pays du Pacte andin dans le cadre de l'appui communautaire à leur lutte contre la production de drogue.

(Politique de gradation)-. La Communauté européenne s'est rapidement rendue compte que le système posait des problèmes pratiques puisqu'il accorde aux pays en développement les moins compétitifs les mêmes avantages qu'aux pays les plus avancés. L'application littérale du principe de non-discrimination risquait de mener à une situation comparable à celle qui avait justifié l'introduction de la "clause d'habilitation".

En 1986, la Communauté a instauré une politique de "différenciation" basée sur le critère de la "capacité concurrentielle"[216]. Afin détendre le système à un plus grand nombre de bénéficiaires et dans l'objectif de réduire les déséquilibres enregistrés dans leur part respective du marché européen, les préférences ont été progressivement retirées aux produits originaires des pays en développement les plus compétitifs[217]. Cette limitation visait surtout les nouveaux pays industrialisés d'Asie. Afin de favoriser les pays les moins avancés, la Communauté européenne a retiré les limites imposées par les contingentements et leur applique le principe de l'exonération des droits pour l'ensemble des produits industriels et une liste élargie de produits agricoles. Afin de promouvoir l'intégration régionale, la Communauté européenne a également ajouté une clause de "cumul régional" à ses règles d'origine.

Le 1er juin 1994, la Commission européenne a proposé une refonte du système dans une communication intitulée "Pour mieux intégrer les pays en développement dans le commerce mondial : le rôle du Système des préférences généralisées pendant la décennie 1995-2004"[218]. Ces orientations ont servi de base au schéma adopté par le Conseil en janvier 1995. Ce système n'apporte pas de libéralisation supplémentaire par rapport à celui en vigueur auparavant. Cependant, tous les contingents et plafonds ont été supprimés et remplacés par un système de "modulations" tarifaires.

étaient soumis à des contingents lorsqu'ils provenaient de pays avec lesquels l'Union européenne avait conclu des accords bilatéraux dans le cadre de l'arrangement multifibres du GATT. *Les relations commerciales de l'Union européenne avec les pays en développement*, préc., p.9.

[215] Tel que le respect des normes de l'Organisation du Travail, convention n°138 relative aux pratiques dans les pays en développement.

[216] Règlement Communauté Économique Européenne, n°3599/85 du Conseil, JOCE du 30 décembre 1985, n° L 352; règlement Communauté Économique Européenne n°3924/86 du Conseil du 16/12/86, JOCE 31/12/86, n°L.373.

[217] C'est à dire lorsque la part du bénéficiaire sur le marché européen dépassait de 20% les importations extra communautaires d'un produit sensible contingenté

Le droit d'entrée ne subit plus de restriction quantitative et afin de garantir la stabilité commerciale, le schéma est désormais appliqué sur quatre années consécutives. Les produits industriels sont désormais classés en quatre catégories : les produits très sensibles[219] et pour lesquels est appliqué un droit préférentiel de 85% du taux NPF en vigueur[220]. Les produits sensibles[221] bénéficient d'une marge préférentielle de 30% (droit équivalent à 70% du taux NPF), Les produits semi-sensibles quant à eux bénéficient d'une marge préférentielle de 65% et les produits non-sensibles sont exonérés de droit[222].

Les produits agricoles bénéficiant de préférences sont classés sur une liste positive qui fixe également le niveau de l'exonération des droits. L'ensemble du système a vocation à être révisé en 2004.

La modulation des préférences est établie en fonction de l'impact des importations sur la production européenne et le degré de sensibilité du secteur d'activité. Un secteur d'exportation d'un pays bénéficiaire peut être exclu des avantages SPG lorsqu'il est plus compétitif que celui des autres pays en développement[223].

En contre partie, dans le cadre de la révision du schéma prévue en 2004, la Communauté européenne a décidé d'octroyer aux pays les moins avancés une exonération totale de droit de douane pour l'ensemble de leurs produits industriels et pour une liste élargie de produits agricoles. La dimension politique de l'octroi des bénéfices du SPG à l'Afrique du Sud mérite également une attention particulière.

b) Les préférences octroyées à l'Afrique du Sud.

Certains bénéfices du SPG ont été octroyés aux importations en provenance d'Afrique du Sud à partir du mois de juin 1994[224]. Un règlement du Conseil du 31 août 1994 est venu définir la liste nominale des produits bénéficiant de l'accès préférentiel. Cette liste a été étendue au mois de septembre 1994[225].

(Traitement des produits industriels)- À partie du 1er janvier 1995, l'Afrique du Sud a été intégrée à part entière dans le schéma SGP industriel de la Communauté européenne.

---

[218] COM (94) 212 final, 1/06/94.
[219] Essentiellement les produits du textile et les produits ferrugineux.
[220] Ce qui représente une préférence de 15%.
[221] Il s'agit des produits issus des secteurs de l'électronique, de l'automobile, de la chaussure et des produits chimiques.
[222] Article 2 du nouveau schéma SGP.
[223] À ce titre, les avantages octroyés aux nouveaux pays industrialisés leur ont été progressivement retirés depuis 1998, sur la base de critères tenant à leur produit national brut par habitant et à leur part du marché européen.
[224] Règlement du Conseil 19/06/94,JOCE n° L 225/A, 31 août 1994
[225] Les produits industriels mentionnés à l'annexe I des règlements ont bénéficié de l'entrée en exonération de droit sur le marché européen. Ceux inscrits sur la liste de l'annexe II ont bénéficié d'une franchise de droit avec un plafond fixé à 400 MECUS par an. La plupart de ces produits ne présentaient pas de caractère sensible particulier.

Tous les produits industriels semi-finis ou manufacturés (en dehors de l'industrie d'armement) ont bénéficié de préférences et les concessions ont été étendues à plus de 80% de l'ensemble des importations[226].

Cette marge préférentielle paraît importante. Toutefois, elle doit tenir compte du taux moyen des droits de douane à l'entrée de la Communauté européenne qui est relativement faible (inférieur à 4% pour les produits industriels)[227]. En réalité, moins de 15% de l'ensemble des produits industriels en provenance de l'Afrique du Sud étaient assujettis à des droits de douane.

La question du traitement des produits agricoles en provenance d'Afrique du Sud a également démontré l'attitude protectionniste des États membres de la Communauté européenne. En décembre 1994, le Conseil a décidé d'octroyé au pays certains bénéfices de son schéma agricole[228]. Le 5 juillet 1995, cette liste a été révisée à la hausse. Cependant, les États du Sud de l'Europe ont refusé l'accès préférentiel aux produits agricoles les plus compétitifs[229]. En totalité, moins de 20% des importations agricoles en provenance d'Afrique du Sud étaient concernés par des mesures préférentielles.

Ce traitement préférentiel en définitive limité qui a été accordé à l'Afrique du Sud en matière d'échanges commerciaux a laissé présager des difficultés à venir lors des négociations relatives à l'Accord de commerce, de développement et de coopération conclu en 1999. Malgré l'engagement des États membres à soutenir la transition économique et sociale en Afrique du Sud, le pays est traité d'égal à égal lorsqu'il s'agit d'échanges commerciaux.

II- LA PROTECTION DES INVESTISSEMENTS.

La facilité Cheyson plus connue sous son acronyme anglais "*European Community International Investments Parterns*" (l'ECIP) est un programme de promotion des investissements communautaires dans les pays en développement. Utilisé dans le cadre de programme de coopération économique, ce programme vise à faciliter la création d'entreprises conjointes entre les entreprises européennes et leurs homologues en Amérique

---

[226] Journal de la Délégation de la Communauté européenne en Afrique du Sud, *Newsletter* n°1, p.6, 9/05/95.

[227] Ainsi, 57% du volume total des importations en provenance d'Afrique du Sud entraient déjà librement en vertu des taux MNF équivalent à une exemption totale de droit à l'entrée du marché communautaire.

[228] Règlement du Conseil 3282 de décembre 94, concernant l'octroi des bénéfices du Système des Préférences Généralisées agricole à l'Afrique du Sud.

[229] Notamment la France, l'Italie et l'Espagne dont les intérêts étaient menacés par les importations de fleurs coupées, de tabac, de jus de fruits, de vin et de sucre en provenance d'Afrique du Sud.

latine[230], en Asie[231], dans le bassin de la Méditerranée et au Moyen-Orient[232]. La facilité a été offerte à l'Afrique du Sud en septembre 1994 au titre des mesures provisoires adoptées en vue de soutenir le programme de reconstruction économique et sociale mis en place par le gouvernement de Prétoria.

Il s'agit d'un instrument financier relativement simple et efficace. Les fonds proviennent d'une ligne budgétaire spécifique imputée au budget de la Communauté européenne[233]. Le programme est géré par la Commission de façon décentralisée au travers un réseau d'institutions financières et d'agences de promotion des investissements (banques commerciales, banque d'affaires et de développement).

Le champ d'application de l'ECIP concerne l'ensemble des secteurs d'activités et les actions soutenues portent essentiellement sur des projets de constitution d'entreprises conjointes entre des opérateurs privés en Afrique du Sud et leurs homologues européens. Les projets de privatisation sont pareillement visés. Une assistance financière est apportée aux chambres de commerce et aux associations professionnelles, notamment afin de favoriser des formations.

En Afrique du Sud, l'ECIP a opéré à travers les institutions financières et la chambre de commerce et d'industrie sud-africaine, afin de promouvoir les investissements européens en Afrique du Sud, notamment par la création d'entreprises conjointes de petites et moyennes tailles. Trois banques sud-africaines[234] ont été désignées par la Communauté européenne pour mettre en œuvre le schéma en son nom[235].

La Délégation de la Communauté européenne installée à Prétoria joue un rôle essentiel pour la mise en œuvre de ce programme. Au moyen de rencontres, de foires commerciales ou autres activités événementielles, elle tente d'encourager la collaboration entre les chambres de commerce des États membres de l'Union européenne implantées en Afrique du Sud et leurs homologues sud-africains[236]. Une "Eurochamber" (chambre de commerce européenne) a été constituée en 1996 afin de coordonner l'ensemble de cette

---

[230] En 1997, l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, Cuba, Le Salvador, l'Équateur, le Guatemala, le Honduras, le Mexique, le Nicaragua, le Panama, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela.

[231] Le Bangladesh, Bhoutan, Brunei, le Cambodge, la Chine (sauf Hong Kong) l'Inde, l'Indonésie, le Laos, Macao, La Malaisie, les Maldives, Mongolie, le Népal, le Pakistan, les Philippines, Singapour, le Sri Lanka, la Thaïlande et le Vietnam.

[232] L'Algérie, Chypre, le Conseil de coopération du Golfe, L'Égypte, l'Iran, Israël, le Liban, Malte, le Maroc, la Syrie, les Territoires autonomes palestiniens et les territoires occupés, la Tunisie et le Yémen.

[233] Le Parlement européen a changé le titre de la ligne budgétaire B7-500 lors de l'adoption du projet du budget pour 1995, voir à ce sujet, Parlement Européen, Document de séance, rapport sur COM (94) 402 final, 28/11/94, p. 15.

[234] *First National Bank, Nedbank, Standard Bank.*

[235] Voir à ce sujet le rapport de la Délégation de la Communauté en Afrique du Sud, 1994-1996, p.41.

coopération en matière d'investissement[237]. L'objectif de cette association vise surtout le rapprochement des entreprises privées, soutenue par les ambassades des États membres de l'Union européenne sur le territoire sud-africain[238]. La signature d'accords bilatéraux entre l'Afrique du Sud et les États membres de l'Union européenne dans le domaine des investissements est à ce titre encouragée.

Dans le cadre de ce programme, plus de 30 projets ont été financés en Afrique du Sud entre 1995-1998. Des prêts sans intérêt pour la préparation des projets ainsi que des prêts à faible intérêt pour les investissements de capital social ont été accordés. L'assistance financière a été évaluée à près de 7 MECUS[239].

Le champ d'application de l'ECIP a porté sur secteurs aussi variés que l'agriculture, l'environnement, les textiles et les articles d'habillement[240]. Des études de faisabilité de projets dans les domaines des infrastructures, de l'agro-alimentaire et dans le secteur pharmaceutique ont également été subventionnées. Des projets de privatisation, de rachat ou de constitution d'entreprises conjointes ont bénéficié de prêts à des conditions avantageuses[241]. L'ECIP a également servi à financer une partie du capital social de certaines entreprises conjointes[242].

Depuis la conclusion de l'Accord de commerce, de développement et de coopération, l'assistance financière accordée à la promotion des investissements provient de la ligne budgétaire de la Communauté européenne affectée à la réalisation du Programme européen de reconstruction et de développement[243]. Cette coopération s'étend à l'ensemble des pays d'Afrique australe et se déroule également dans le cadre de la Convention de Lomé. L'ensemble de ce dispositif est complété par l'intervention de la Banque européenne d'investissement en Afrique du Sud[244].

Les développements qui vont suivre sont concentrés sur les échanges commerciaux entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne. Cependant, ils ne doivent pas cacher

---

[236] 12 chambres de commerce binationales ou associations commerciales sont implantées en Afrique du Sud. Les Pays-Bas, l'Irlande, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, l'Italie , la Grèce, la France, le Danemark, la Belgique, l'Autriche, la Suède et la Finlande sont ainsi tous représentés en Afrique du Sud.

[237] Elle est ouverte à toutes les entreprises des États membres de l'Union européenne (qu'ils aient ou non une représentation nationale sur le territoire). Le financement de cette chambre de commerce européenne provient des ressources octroyées par la Commission. Elle est en étroite collaboration avec la Délégation de la Communauté européenne.

[238] Exemple, *Africa Water'96 Exhibition et Electra Mining' 96.*

[239] *Newsletter*, volume n°6, novembre-décembre 1996 p.6.

[240] Ces secteurs ont bénéficié du premier type de facilité accordé aux chambres de commerce et d'industrie et aux associations professionnelles en matière de prospection de partenaires à la constitution d'entreprises conjointes. En vertu des modalités de financement réservé à ce type d'assistance, l'aide se fait sous forme de dons plafonnés à 100 000 ECUS.

[241] Prêts à faible intérêt dans un plafond de 250 000 ECUS.

[242] Les prêts à faible intérêt servent à cofinancer le capital à hauteur de 20% et dans un plafond maximum de 1 MECU

[243] Sur ce point voir deuxième partie relative à la coopération au développement de l'Afrique du Sud.

[244] Voir infra.

l'importance accordée dans le succès de la réintégration de l'Afrique du Sud dans l'économie internationale à l'ensemble des mesures adoptées dans le cadre de la coopération économique et industrielle ainsi qu'en matière de promotion des investissements

(Conclusion)- L'économie générale des mesures adoptées en faveur de la reconstruction économique et sociale de l'Afrique du Sud illustre le changement de stratégie de la Communauté européenne à l'égard du pays. Alors que la Commission avait refusé de considérer l'État dans le même registre que les pays en développement, les instruments utilisés pour soutenir sa transition relèvent bien du traitement préférentiel qui leur est généralement octroyé. Cette nouvelle orientation sera renforcée par l'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé, bien que son statut au sein des États ACP soit dérogatoire.

SECTION II- LA RECHERCHE D'UN CADRE DE COOPÉRATION APPROPRIÉ.

Les relations extérieures que la Communauté européenne entretient avec les pays en développement sont schématisées sous forme d'une pyramide des préférences. Un partenaire est plus ou moins intégré dans cette pyramide par la transformation d'une relation strictement commerciale en une relation négociée qui englobe une part importante d'assistance financière et technique. Les schémas de coopération sont presque aussi variés que le nombre de partenaires de l'Union européenne. Cependant, la Communauté tend de plus en plus à regrouper ces programmes pour les appliquer de façon uniforme aux États appartenant à une même entité régionale.

§I- L'ORDONNANCEMENT DES PRÉFÉRENCES COMMUNAUTAIRES.

La pyramide des préférences communautaires n'est pas fixe et les différents schémas de coopération au développement ne sont pas mentionnés comme tels dans les textes communautaires -qu'ils s'agissent des traités constitutifs ou des textes dérivés-. Le passage d'un statut plus ou moins privilégié à un autre n'est ni mécanique, ni même pensé à l'avance. Toutefois, l'économie générale de ces relations permet de définir un ordre de préférence qui a lui-même évolué au cours de ces dernières années.

Dans le cadre de la réflexion sur le contenu de cette coopération, l'économie générale de ces différents programmes de coopération fournit une indication utile sur l'orientation générale des politiques de développement de la Communauté européenne. Cette analyse débouche sur un constat : les relations extérieures de la Communauté européenne sont profondément influencées par les changements politiques survenus à l'Est.

A. UNE POLITIQUE DE COOPÉRATION CENTRÉE SUR L'EUROPE.

Les fondements politiques sous-jacents à la coopération au développement de la Communauté européenne ainsi que le dispositif commercial des accords passés avec les États tiers influencent considérablement les programmes d'aide communautaire. La multitude de schémas qui y sont recensés s'explique par la diversité des niveaux de développement des pays demandeurs d'aide, ainsi que par le contexte de proximité géographique qui entourent les coopérations. Cette variété s'explique également par l'existence de liens historiques et culturels plus ou moins privilégiés qui unissent les États membres de l'Union européenne à leurs partenaires en développement.

I- LES "ACCORDS EUROPÉENS".

Autrefois, la pyramide des relations que la Communauté européenne entretenait avec les pays en développement se présentait de la manière suivante : les États ACP associés par biais de la Convention de Lomé se trouvaient au sommet de la pyramide, devant les pays du Bassin méditerranéen. La base de la pyramide était constituée des pays d'Amérique latine et d'Asie ainsi que de certains pays producteurs de pétrole du Moyen-Orient avec lesquels la Communauté européenne entretenait des relations plus distantes.

Aujourd'hui, les motivations de l'Union européenne pour établir des rapports privilégiés avec des pays tiers ont radicalement évolué. L'argument fondé sur le passé colonial des États membres a cédé la place à des préoccupations liées à la sécurité ou aux opportunités économiques. Cette nouvelle orientation justifie la politique de proximité qui favorise les relations avec les Pays d'Europe Centrale et Orientale ainsi que le renforcement des liens avec les pays riverains du Bassin méditerranéen. La notion de partenariat se fonde alors sur un dialogue renforcé portant sur des intérêts communs et des priorités d'ordre politique.

De même la mondialisation de l'économie et son corollaire que constitue la multiplication des accords d'intégration économique pousse l'Union européenne à favoriser l'établissement de relations fondées sur l'association avec des entités à vocation régionale, ce qui explique également la politique de la Communauté européenne dans le cadre de son nouveau partenariat Euro-Méditerranée.

(L'élargissement de l'Union européenne)- Lors de l'établissement de la Communauté Économique Européenne en 1957, l'Autriche, le Danemark, le Royaume-Uni, la Norvège, le Portugal, la Suède et la Suisse avaient décidé de ne pas rejoindre la CEE et ont créé l'Association Européenne de Libre-Échange (AELE). Ils ont été rejoint en 1963 par la Finlande et en 1970 par l'Islande. En 1973, le Royaume-Uni, l'Irlande et le Danemark rejoignaient la Communauté ; en 1981 ce fut le tour de la Grèce et en 1986 de l'Espagne et du Portugal.

Le 1er janvier 1993, une zone de libre-échange a été constituée avec l'AELE. Elle s'est traduite par la constitution de l'Espace Économique Européen (EEE) entrée en vigueur le 1er janvier 1994. Cette association structurée possède des organes communs de décision et de gestion. En 1995, la Suède, la Finlande et l'Autriche adhéraient à l'Union européenne[245].

[245] Au libre-échange s'ajoutent désormais des disciplines communes aux États membres de la Communauté européenne, notamment les articles 5 et 6 du Traité de Rome qui imposent l'interdiction de prendre des mesures susceptibles de mettre en péril la réalisation de l'accord et l'interdiction des discriminations en raison de la nationalité.

Des négociations avec la Suisse ont abouti à la conclusion d'accords bilatéraux en 1998[246]. Désormais la Communauté européenne et ses États membres ont pour seuls partenaires l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège. L'EEE a vocation à déboucher à moyen terme sur l'intégration, comme l'a montré l'adhésion de la Suède, de la Finlande et de l'Autriche dans l'Union européenne.

La Conférence intergouvernementale qui a eu lieu en juin 1996 a initié le processus de conclusion du Traité d'Amsterdam et mis en exergue la question de l'élargissement de l'Union européenne. Un des principaux défis a consisté à définir le statut des États d'Europe Centrale et Orientale, sans fragiliser la construction européenne.

(Les relations avec les PECO)- Ces pays figurent aujourd'hui au sommet de la pyramide des préférences extérieures de la Communauté européenne. les "Accords européens" ont été conclus sur la base de l'article 238 (actuel 310) du Traité CE[247], en tant qu'étape préparatoire durant laquelle un pays candidat à l'Union européenne s'efforce de rapprocher son économie de celle des États membres. Ces accords comportent un volet commercial qui prévoit la libéralisation de l'ensemble des échanges, y compris les produits agricoles, même si elle est plus lente dans ce secteur. Les Accords européens prévoient également la libéralisation des échanges des services et comportent également un volet relatif à la libre circulation du travail et des capitaux[248]. Des clauses de sauvegarde, des mesures anti-dumping et des dispositions particulièrement avantageuses en matière de contrôle des provenances ont été adoptées, en attendant que s'opère la politique de rapprochement des législations[249]. Le programme Phare met en œuvre une coopération au profit du développement de ces États, en prévoyant notamment l'intervention de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement[250]. L'ensemble du dispositif vise à renforcer les capacités institutionnelles et administratives des pays candidats à l'Union européenne et à favoriser l'intégration de la législation relative au marché intérieur dans ces pays.

---

[246] J. Rideau, *Droit institutionnel de l'Union européenne et des Communautés européennes,* préc., page 58.

[247] Accords signés avec la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Bulgarie, les Républiques tchèque et slovaque. D'autres accords ont été développés avec la Lituanie, la Léthonie et l'Estonie devant éventuellement débouchés sur des Accords européens.

[248] Rideau, *Droit institutionnel de l'Union européenne et des Communautés européennes,* préc. p.55.

[249] Des délégations de la Communauté européenne sont implantées dans chacun de ces pays afin de permettre un dialogue permanent avec les États membres de l'Union.

[250] BERD a été créé pour donner suite au Sommet de l'Arche de 1989 réunissant le G24 et qui a défini une stratégie de rapprochement de 24 États occidentaux pour l'aide apportée aux États de l'Europe de l'Est. Un programme Phare a été mis en place par l'Union européenne afin de soutenir la reconstruction de ces économies. Les secteurs prioritaires sont l'agriculture, l'accès au marché européen, les investissements dans le secteur privé, l'éducation et la formation. Une enveloppe financière de 6700 MECUS a été affectée sur la période 1995-1999.

En 1999, la liste des pays avec lesquels des négociations d'adhésion allaient être ouvertes a été établie. Il s'agit de la Bulgarie, de Chypre, de l'Estonie, de la Hongrie, de la Lettonie, de la Lituanie, de Malte, de la Pologne, de la République tchèque, de la Roumanie, de la Slovénie, de la Slovaquie ; la Turquie a été reconnue comme candidate officielle.

II- LES ÉTATS ASSOCIÉS DU BASSIN MÉDITERRANÉEN.

Les États du Bassin méditerranéen ont été les premiers à établir des relations économiques et commerciales privilégiées avec la Communauté européenne[251]. Au départ, les coopérations se faisaient essentiellement sur une base bilatérale. Le contenu et la base juridique de ces accords variaient sensiblement en raison des différents niveaux de développement et de l'orientation politique de ces pays. Le point commun à ces accords résidait néanmoins dans l'octroi de concessions commerciales non-réciproques de la part de la Communauté européenne et l'existence de protocoles financiers bilatéraux destinés à soutenir leur développement.

En 1994, le Bassin méditerranéen a été déclaré *zone prioritaire d'importance stratégique pour l'Union européenne*[252] Les accords bilatéraux ont été transformés en contrats d'association fondés sur l'article 238[253], allant de la zone de libre-échange jusqu'à l'union douanière avec Malte et Chypre.

Le Conseil européen réuni à Barcelone en 1995[254], a étendu le concept du partenariat euro-méditerranéen. Il tente désormais de promouvoir l'établissement d'une zone de libre-échange entre tous les États du Bassin méditerranéen avec pour objectif final l'établissement d'une zone de libre-échange entre la Communauté européenne et cette région[255].

Les accords bilatéraux sont rénovés et visent l'élimination des barrières commerciales ainsi que l'harmonisation du cadre réglementaire. Afin de renforcer la coopération intra-régionale, une assistance technique est prévue notamment dans le domaine des infrastructures de transports, de communications et d'énergie. Un volet politique porte sur les questions fondamentales de stabilité et de sécurité. Le budget communautaire alloué à

---

[251] Des accords de coopération ont été signés avec la Grèce et la Turquie en 1962, puis en 1976 avec l'Algérie, le Maroc et la Tunisie, mais également Israël et le Liban, leur accordant un accès privilégié au marché européen sur la base de l'article 113 du Traité CE.

[252] Une attention particulière est portée à l'égard des pays du Machrek mais également aujourd'hui à l'égard du Maghreb dans lesquels une explosion démographique a été constatée ainsi qu'une montée dangereuse de l'intégrisme islamique. Sur ce point voir un article paru à l revue Le Courrier, n°154, novembre/décembre 1995, p.82.

[253] Turquie, l'Algérie, la Tunisie, le Maroc, l'Égypte, la Jordanie et la Syrie

[254] Déclaration de Barcelone, Bull. 11/95 point 2.3.1.

[255] COM (95) 72, Bull. 3-1995, point 1.4.57.

cette région reflète l'importance stratégique que ces États représentent désormais pour l'Union européenne[256].

B- LA RECHERCHE D'UN INSTRUMENT ADÉQUAT POUR LA RELATION AVEC L'AFRIQUE DU SUD.

Il ne s'agit pas encore d'étudier en détail les programmes de coopération que la Communauté européenne met en œuvre au profit de l'Afrique du Sud. Les mécanismes qui le cas échéant trouvent à s'appliquer dans la relation avec ce pays seront analysés ultérieurement. En 1994, la question se posait toutefois de définir un cadre de relation approprié pour les relations avec l'Afrique du sud.

I- CRITÈRES DE CLASSIFICATION.

Les programmes de coopération au développement de la Communauté européenne peuvent être classés selon un critère organique et permettent d'opérer une distinction entre les accords bilatéraux et les accords régionaux. En règle générale, ces programmes sont regroupés dans un cadre de coopération régionale et sont appliqués uniformément pour tous les pays de la zone. La spécificité économique et politique de l'Afrique du sud a contraint à une classification fondée sur des critères matériels.

(Assistance financière et technique)- Le trait commun à tous les accords de coopération au développement réside dans une assistance financière et technique octroyée à des conditions plus favorables que dans l'hypothèse d'accords de coopération conclus avec des pays industrialisés, qui sont généralement des accords de coopération technique, culturelle, scientifique ou financière.

Ces accords s'inscrivent dans le cadre des dispositions des articles 130U à 130Y introduits par le traité sur l'Union européenne (actuels articles 177-181) qui habilitent les institutions communautaires, notamment la Commission, à agir en faveur de ces pays. Le volet financier et technique est complété par un accord commercial qui précise le traitement dont bénéficie le pays en développement, en vertu de dispositions de la politique commerciale commune. (Article 133).

(Coopération économique et commerciale)- À l'heure actuelle, la quasi-totalité des pays en développement bénéficie d'un accès favorable au marché européen. Cependant, l'accès est meilleur pour certains États que pour d'autres. Les préférences peuvent être

[256] Une ligne budgétaire unique (MEDA) remplace désormais l'ancien système de protocoles financiers bilatéraux. La somme affectée à cette ligne budgétaire est passée de 1,5 MECU entre 1991-1995 à 5 MECU entre 1995-1999.

encadrées dans un système unilatéral (Système des préférences généralisées) ou attribuées par voix conventionnelle[257].

Le régime commercial préférentiel se double généralement d'une coopération économique qui comporte une coopération industrielle sectorielle visant à promouvoir et diversifier les productions nationales. L'accès aux technologies est également amélioré. La coopération économique et commerciale est étendue à de nombreux domaines connexes aux échanges. L'accent est mis sur la création de normes favorisant la sécurité des investissements et l'instauration de règles claires en matière de concurrence afin de soutenir l'accès aux marchés dans une économie mondiale de plus en plus intégrée. De même, la coopération vise à améliorer les échanges en englobant dans des cadres réglementés les questions des règles d'origine et des obstacles techniques au commerce, celles relatives aux droits de propriété intellectuelle ou encore dans le domaine phytosanitaire. Des règles spécifiques sont également adoptées en matière de marchés publics afin de favoriser la transparence des procédures de passation. La mise en place de cadres réglementaires transparents et ouverts est pareillement encouragée en matière de normes sociales et d'environnement en reconnaissance de l'incidence d'un commerce mondialisé sur l'environnement.

II- LES SCHÉMAS PROPOSÉS POUR LA RELATION AVEC L'AFRIQUE DU SUD.

Les États membres de la Communauté européenne ont décidé d'offrir à l'Afrique du Sud un niveau de préférences supérieur à celles accordées par le biais du Système des préférences généralisées. La Commission a donc dressé une typologie des accords de coopération que la Communauté européenne pourrait envisager de signer avec l'Afrique du Sud.

(Accords commerce non-préférentiel)- Les accords commerciaux conclus par la Communauté européenne se fondent sur les dispositions de l'article 133 du traité sur l'Union européenne. Ceux dits de "première génération" n'accordent pas de préférences douanières spécifiques et sont utilisés pour encadrer une assistance technique et financière ou encore promouvoir certaines exportations notamment de produits de base. Des concessions peuvent être accordées parallèlement dans le cadre du SPG. Les relations entre la Communauté européenne et les pays d'Amérique latine et d'Asie étaient autrefois fondées sur ce genre d'accord.

[257] Voir infra.

La base de la pyramide des préférences communautaires est en effet constituée des pays de l'Amérique latine et d'Asie avec lesquels la Communauté entretenait des relations plus éloignées, alliant l'octroi du Système des préférences généralisées à des accords de coopération au développement[258]. Des accords sectoriels ont également été conclus sur certains produits tels que les textiles.

(Accord d'association)- Les accords de libre-échange étaient traditionnellement réservés pour les relations avec les pays industrialisés. Actuellement, la Communauté européenne multiplie ce genre d'accord avec les pays en développement. Elle négocie actuellement avec des entités régionales en Amérique latine, notamment le MERCOSUR. En décembre 1995, un accord-cadre de coopération interrégionale a été signé. L'accord prévoit l'établissement d'une zone de libre-échange et vise également le renforcement du dialogue politique entre les partenaires au sein d'un Conseil de coopération.

L'institutionnalisation des relations par l'association vise ainsi à renforcer les liens entre les parties au sein d'institutions communes créées à cet effet. L'accord d'association est fondé sur les dispositions de l'article 238 du traité instituant la Communauté européenne (actuel 331).

(Conclusion)- L'accord avec l'Afrique du Sud s'inscrit dans ce contexte où la notion de coopération au développement (qui suppose des préférences non-réciproques) est exploitée indépendamment du volet commercial pour lequel la Communauté européenne propose le libre-échange. Dans le but de promouvoir le processus d'intégration en Afrique australe, l'accord bilatéral conclu avec l'Afrique du Sud évolue dans le cadre de la Convention de Lomé qui associe désormais tous les pays d'Afrique subsaharienne à la Communauté européenne.

B. LA PLACE PARTICULIÈRE DE L'AFRIQUE DU SUD AU SEIN DES ÉTATS ACP.

Contrairement aux conventions précédentes conclues pour cinq ans, la Convention de Lomé IV a été conclue pour une période de dix ans. Entrée en vigueur le 1er mars 1990, elle a expiré le 29 février 2000[259]. Son protocole financier était soumis à une renégociation obligatoire au bout de cinq ans[260]. La Convention de Lomé IV a donc été révisée le 4 novembre 1995 à l'île Maurice.

---

[258] Six pays de l'Amérique latine figurent dans la liste des vingt bénéficiaires du SPG. Le Brésil, l'Argentine et le Venezuela sont les principaux utilisateurs de ce système.

[259] Pour un développement de la situation actuelle, voir infra la partie relative à l'Accord de Cotonou.

[260] Article 4 du protocole financier en liaison avec les dispositions de l'article 366 de la Convention de Lomé IV.

Profitant de la révision générale de la Convention de Lomé IV qui a eu lieu en 1995, le Conseil ACP-CE a décidé d'ajouter l'Afrique du Sud au rang des Parties contractantes de la convention. Cependant, son statut au sein du groupe ACP repose sur un concept particulier puisque le texte de la Convention de Lomé ne contient pas de disposition particulière pour ce genre de participation. Les termes et conditions de son adhésion *qualifiée* de l'Afrique du Sud sont insérés dans un protocole annexé au texte principal.

I- LE PROTOCOLE D'ADHÉSION DE L'AFRIQUE DU SUD.

Les dispositions de l'article 363 (1) de la Convention de Lomé IV déterminent certaines conditions se rapportant au niveau de développement des États candidats au partenariat ACP-CE : "*Toute demande d'adhésion à la présente Convention présentée par un État dont la structure économique et la production sont comparables à celles des États ACP (...)*".

En outre, aucune disposition de la convention ne vient régir les conditions d'une participation limitée à tel ou tel domaine de coopération. Au contraire, les dispositions de l'article 363 (2) réaffirment que tout nouveau membre jouit : "*(...) des mêmes droits et est soumis aux mêmes obligations que les États ACP (...)*". Ainsi, l'ensemble de ces pays bénéficie de l'assistance financière octroyée par l'intermédiaire du Fonds européen de développement. Ils jouissent de l'accès préférentiel et non-réciproque au marché communautaire qui fait la spécificité du régime commercial de la Convention de Lomé.

La différence de traitement entre un État et un autre n'apparaît que dans les modalités du financement de la coopération ainsi que dans les critères d'éligibilité propres à certains mécanismes (telles que les conditions attachées aux protocoles annexés au texte principal de la Convention de Lomé ou celles attachées aux systèmes de compensation des recettes d'exportation).

Néanmoins, les dispositions de l'alinéa 1 de l'article 363 précisent que l'adhésion d'un nouveau membre peut faire l'objet d'un accord entre ce dernier et la Communauté européenne. De même, les dispositions de l'article 30 (2) autorisent le Conseil ACP-CE à prendre toute mesure visant à faciliter la réalisation des objectifs de l'accord. Les États ACP et les membres de la Communauté européenne s'étant prononcés en faveur de l'adhésion de l'Afrique du Sud (mais sous certaines conditions), ce dispositif a constitué la base juridique permettant au Conseil des ministres de déroger au texte de la Convention de Lomé[261].

[261] Décision du Conseil ACP-CE du 30 mai 1995.

L'Afrique du Sud a été invitée à rejoindre le groupe ACP, "(...), *nonobstant les conditions de l'article 363 de la Convention de Lomé*"[262].

Lorsqu'un État souhaite adhérer à la Convention de Lomé, il peut entamer des négociations dans ce sens avec la Communauté européenne et les États ACP sont régulièrement tenus informés au cours de contacts réguliers[263]. Une fois ces négociations conclues, les Parties contractantes décident ensemble l'adoption d'un protocole d'adhésion[264]. Les dispositions de la Convention ne s'appliquent pas tant que ce protocole n'est pas lui-même entré en vigueur. S'inspirant des modalités d'adhésion de la Namibie à la Convention de Lomé IV en 1990, le Conseil des ministres ACP-CE a décidé de simplifier la procédure d'adhésion de l'Afrique du Sud.

Profitant de la révision générale de la Convention de Lomé IV qui a eu lieu en 1995, le Conseil ACP-CE a inclus au texte révisé un article permettant d'ajouter l'Afrique du Sud au rang des Parties Contractantes, sans que ce protocole ne soit soumis à la procédure normale de ratification. Les négociations en vue de déterminer les modalités d'adhésion de l'Afrique du Sud ont eu lieu courant 1995-1996 entre la Commission et le gouvernement de Prétoria[265]. Un protocole a été adopté lors de la réunion du Conseil des ministres ACP-CE du 24 avril 1997[266].

Conformément aux dispositions de l'article 363[267], la décision du Conseil a réaffirmé que : "l'adhésion de l'Afrique du Sud entre en vigueur à la date de l'accord modifiant la quatrième Convention ACP-CE de Lomé, signée à Maurice le 4 novembre 1995"[268].

Étant donné la procédure spécifique de ratification de la Convention de Lomé[269], le texte révisé s'applique depuis le 1er juin 1998[270]. Le protocole n°11 relatif à l'adhésion de l'Afrique du Sud est également entré en vigueur à cette date[271].

---

[262] Article 364 ajouté lors de la révision de la Convention de Lomé IV.
[263] Article 358 de la Convention de Lomé IV révisée.
[264] Les dispositions de l'article 363 (1) réaffirment que l'adhésion de tout nouveau membre exige l'approbation du Conseil des ministres ACP-CE.
[265] Voir infra.
[266] 22ème session du Conseil des ministres ACP-CE, Luxembourg 24/04/97, bull.4-1997, point 1.4.112 et point 1.4.121. ; Décision n°1.97, JO L220 du 11/06/1997.
[267] "*(...) En cas de décision positive, l'Afrique du Sud est ajoutée aux États signataires de la présente Convention, sans qu'une nouvelle ratification ne soit nécessaire de la part des parties à la présente Convention. La décision du Conseil des ministres indique la date de l'entrée en vigueur de cette adhésion*".
[268] Article 4 de la décision du Conseil des ministres ACP-CE relative à l'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé IV révisée, 22ème session du Conseil des ministres ACP-CE, Luxembourg 24/04/97, bull.4-1997, point 1.4.112 et point 1.4.121.
[269] Voir supra.
[270] Décision du Conseil des ministres de l'Union européenne du 27 avril concernant la conclusion de l'accord modifiant la quatrième convention ACP-CE, signée à Maurice le 4 novembre 1995, JOCE L156/107 du 29/09/98.
[271] Procès-verbal de signature sur les modalités et conditions régissant l'adhésion de la République d'Afrique du Sud à la quatrième convention ACP-CE telle que révisée par l'accord signé à Maurice le 4 novembre 1995, JO L220 du 11/08/97.

Les dispositions du protocole n°11 de la Convention de Lomé IV révisée continuent de s'appliquer jusqu'à l'entrée en vigueur de l'Accord de Cotonou signé le 23 juin 2000. Néanmoins, le Conseil des ministres ACP-CE a décidé d'appliquer à titre provisoire certaines dispositions de l'Accord de Cotonou, notamment celles relatives au régime des échanges commerciaux. Les développements suivants intègrent donc les nouvelles dispositions générales de l'Accord de Cotonou qui s'appliquent le cas échéant à l'Afrique du Sud. En outre, son protocole relatif à l'adhésion de l'Afrique du Sud est également pris en considération, soit parce que ses dispositions précisent les modalités du protocole n°11 de la Convention de Lomé IV révisée, soit au contraire parce qu'elles les modifient afin de prendre en considération les dispositions de l'Accord de commerce, de développement et de coopération qui a été conclu entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne, lui-même appliqué à tire provisoire depuis le 1er janvier 2000.

Le texte de l'article 1er du protocole n°11 (Lomé) réaffirme que l'Afrique du Sud adhère à la Convention de Lomé sous forme restreinte. Celui de l'article 1er du protocole n°3 (Cotonou) renforce la portée de cette qualification : *"Les dispositions de l'accord bilatéral sur le commerce, le développement et la coopération entre la Communauté européenne, ses États membres et l'Afrique du Sud signé à Prétoria le 11 octobre 1999, ci-après dénommé "ACDC" prévalent sur les dispositions du présent accord".*

Le caractère dérogatoire et complémentaire de l'adhésion sud-africaine à la Convention de Lomé est donc ici réaffirmé. Il se matérialise par l'existence de deux clauses essentielles du protocole relatif à l'adhésion de l'Afrique du Sud.

(Clause générale d'exemption au régime des échanges de la Convention de Lomé)- À l'exception des règles régissant l'origine des produits, toutes références faites au régime des échanges commerciaux entre les États ACP et la Communauté européenne ne s'appliquent pas à l'Afrique du Sud[272]. Ces échanges sont régis par les dispositions de l'ACDC. En revanche, l'Afrique du Sud prend également part à la coopération économique et commerciale prévue dans la Convention de Lomé dans la mesure où les instruments mis en œuvre pour cette coopération n'impliquent pas le recours au régime préférentiel des échanges et dans la limite de la supériorité des dispositions de l'ACDC sur son protocole d'adhésion à la Convention de Lomé.

(Clause générale d'exemption aux ressources financières de la Convention de Lomé)- Les dispositions générales de la Convention de Lomé régissant les objectifs, les principes et

[272] Article 5 du protocole n°3 de l'Accord de Cotonou.

les acteurs de la coopération ACP-CE s'appliquent à l'Afrique du Sud[273]. De même, l'Afrique du Sud prend part à l'ensemble des domaines de coopération qui font la spécificité du partenariat entre les États ACP et la Communauté européenne. Les limites de son adhésion n'apparaissent donc pas dans ces dispositions générales, mais dans celles relatives au financement de la coopération. Le texte de l'article 1er du protocole n°11 de la Convention de Lomé réaffirme que : *"(...) toutes références faites dans la Convention à l'utilisation des ressources financières au titre de la convention ne s'appliquent pas à l'Afrique du Sud"*[274]. Sa participation aux différents programmes de coopération est financée par le biais des ressources affectées au Programme européen de développement et de reconstruction à partir d'une ligne budgétaire de la Communauté européenne, et non par l'intermédiaire du Fonds européen de développement. L'article 4 du protocole n°11 contient un tableau énumérant expressément les articles de la Convention de Lomé qui s'appliquent à l'Afrique du Sud et son corollaire se trouve dans les dispositions de l'article 8 du protocole n°3 de l'Accord de Cotonou.

La participation limitée du pays aux instruments mis en œuvre par la Convention de Lomé entraîne également un statut dérogatoire au sein des institutions communes de la convention[275]. L'Afrique du Sud prend part aux réunions qui ont lieu au sein du Conseil des ministres ACP-CE[276] et du Comité des ambassadeurs ainsi qu'aux réunions de l'Assemblée paritaire[277]. L'ensemble est assisté d'un secrétariat opérant selon un règlement intérieur du Conseil. L'Afrique du Sud prend également part au sein des organes conjoints chargés de la mise en œuvre de la coopération dans certains domaines particuliers. Elle assiste aux réunions du Comité ACP-CE de coopération pour le financement du développement, organe créé au sein du Conseil des ministres pour assurer la réalisation des objectifs de la coopération financière et d'en définir les orientations. L'Afrique du Sud assiste également aux réunions tenues au sein du Comité de coopération industriel responsable du Centre pour le développement de l'entreprise, chargé de promouvoir les investissements et la coopération industrielle entre les États ACP et la Communauté européenne d'une part, et

[273] Articles 1 à 13 de la Convention de Lomé IV révisée.
[274] Articles 220-230, ainsi que les articles 281 à 293 relatifs aux Programmes indicatifs nationaux.
[275] Article 2 du protocole n°3 de l'Accord de Cotonou.
[276] Le Conseil des ministres ACP-CE constitue l'instance décisionnelle chargée de la mise en œuvre des dispositions de la convention, à un niveau intergouvernemental (articles 338-345 de la Convention de Lomé et article 15 de l'Accord de Cotonou). Il délègue une partie de ses pouvoirs au Comité des ambassadeurs basé à Bruxelles, plus particulièrement chargé de surveiller le fonctionnement du système de la coopération au jour le jour (articles 346-347 de Lomé et article 16 de Cotonou). Elle se réunit chaque semestre pour délibérer sur les dispositions de la convention et rapporte régulièrement au Comité des ambassadeurs.
[277] L'Assemblée paritaire ou consultative est composée de représentants élus des États ACP et d'un nombre égal de représentants du Parlement européen (articles 350-351 de Lomé et 17 de Cotonou).

entre les différentes régions da la zone ACP, d'autre part. Il s'accompagne de son homologue en matière de coopération agricole : le Centre pour le développement de l'agriculture, chargé de faciliter l'accès aux innovations dans ce secteur[278]. Des représentants sud-africains participent à l'ensemble des réunions qui ont lieu au sein de ces institutions et organisme. Cependant, les modalités de cette participation dépendent des conditions attachées au protocole d'adhésion de l'Afrique du Sud.

II- UN DROIT DE VOTE LIMITÉ.

L'Afrique du Sud ne prend pas part au processus de décision concernant les activités qui ne sont pas liées à elle. Dans le cas contraire et pour les activités qui sont financées par le biais des ressources octroyées dans le cadre de l'ACDC, *"l'Afrique du Sud aura le droit de participer pleinement aux procédures de prise de décision régissant la mise en œuvre d'une telle aide"*[279]. Ainsi, les représentants sud-africains possèdent un droit de vote lors de l'adoption de décisions relatives à la mise en œuvre de la coopération en matière de développement du secteur privé, en matière de promotion et de protection des investissements, en matière de coopération régionale et industrielle. L'Afrique du Sud participe également aux prises de décisions en matière de réglementation des provenances puisque de façon dérogatoire les dispositions de l'annexe LXXXVI de la Convention de Lomé (article 6§5 du protocole n°1 de l'Accord de Cotonou) relatives au cumul de l'origine s'appliquent à l'Afrique du Sud.

Enfin, les dispositions de l'article 5 (2) du protocole n°3 de l'Accord de Cotonou précisent que l'Afrique du Sud est *associée au dialogue* qui a lieu entre les Parties contractantes de l'accord relatif à la coopération économique et commerciale. L'objectif essentiel de cette coopération vise désormais à favoriser *"l'intégration progressive et harmonieuse des États ACP dans l'économie mondiale, ainsi que leur pleine participation au commerce international"*[280].

Cette coopération se fonde également sur les *initiatives d'intégration régionales des États ACP*. Afin d'atteindre ces objectifs, les États ACP et la Communauté européenne ont convenu de conclure des accords de partenariat économique compatibles avec les règles en

[278] Anciennement le Centre technique de coopération agricole et rurale.
[279] Articles 2 et 8 du protocole de l'Accord de Cotonou se rapportant à l'Afrique du Sud.
[280] Articles 34 et 35 de l'Accord de Cotonou.

vigueur au sein de l'OMC[281], c'est-à-dire des accords visant la libéralisation des échanges selon les modalités fixées à l'article 37 de l'Accord de Cotonou.

Le statut d'observateur de l'Afrique du Sud prend alors une dimension particulière. Les représentants du gouvernement de Prétoria ont désormais leur place au sein du *Comité ministériel commercial mixte* chargé d'analyser les incidences de la libéralisation des échanges sur les économies des États ACP. Le cas échéant, ces États attendent donc du gouvernement sud-africain qu'il partage son expérience en matière de négociations d'accords de libre-échange avec la Communauté européenne.

En définitive, l'ensemble de ce dispositif résume la raison d'être de la participation de l'Afrique du Sud à la coopération ACP-CE : l'intégration régionale et la coopération commerciale par le biais de régimes compatibles avec les règles en vigueur au sein de l'OMC. la dimension politique de cette adhésion mérite donc d'être soulignée.

[281] Articles 36 de l'Accord de Cotonou.

CHAPITRE II- LA NÉGOCIATION DE L'ACCORD DE COMMERCE, DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION.

L'action extérieure de l'Union européenne est inspirée par la recherche d'une cohérence en matière de relations extérieures et de sécurité, en matière d'économie et de développement[282].

Lors de la conclusion d'accords internationaux, le point essentiel réside dans le cadre institutionnel communautaire. Les quinze États de l'Union européenne négocient alors d'une seule voix. La procédure dépend de la base juridique de l'accord qui définit la compétence des institutions communautaires. Intervenant dans le cadre des traités constitutifs, la Commission a donc été chargée de négocier l'Accord de commerce, de développement et de coopération avec l'Afrique du Sud, selon une procédure complexe et méconnue des autorités sud-africaines.

En contrepartie, les États membres de l'Union européenne intervenant au sein du Conseil (lieu de défense des intérêts nationaux) se sont livrés à de véritables tractations avant d'accepter la proposition de la Commission.

En vertu des dispositions de l'article 238 qui consignent la procédure de conclusion des accords d'association comme celui conclu avec l'Afrique du Sud, la Commission devait obtenir un mandat de négociations du Conseil avant de pouvoir commencer les pourparlers avec le gouvernement sud-africain. La proposition devait encore être adoptée par le Conseil mais également approuvée par le Parlement européen puisqu'il s'agit d'un accord "mixte".

En 1995, la Commission avait formulé le souhait d'arriver à un accord dans le courant de l'année 1996. Les parties ne sont arrivées à ce résultat qu'en 1999.

En dehors de la base juridique des négociations, les multiples raisons d'un tel retard seront soulignées tout au long de cette analyse. Cependant, l'adhésion de l'Afrique du Sud et de la Communauté à l'OMC a constitué un facteur déterminant. Premier accord établissant une zone de libre-échange conclu sous les auspices de l'organisation mondiale, la Communauté européenne s'était tout particulièrement engagée à respecter les nouvelles règles du commerce international, notamment les dispositions de l'article XXIV de l'Accord général qui posent les conditions minimales à respecter lors de la conclusion d'accords d'intégration économique.

L'Afrique du Sud et la Communauté européenne se sont également engagées à prendre en considération les intérêts de leurs partenaires en Afrique australe, ce qui a eu

pour résultat de compliquer encore les négociations. À cet égard, les dispositions de l'article 6 de l'Accord intérimaire réaffirment le rôle central que joue le processus d'intégration en Afrique australe dans les relations entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne. Celle-ci doit être une source de stabilité politique et de croissance économique dans cette région.

SECTION I- LES COMPÉTENCES EXTÉRIEURES POUR LA CONCLUSION DE L'ACDC.

Le Traité sur l'Union européenne (TUE) n'a pas reconnu la personnalité juridique de l'Union, mais l'absence d'une affirmation explicite de l'existence d'une telle personnalité juridique ne l'exclut pas nécessairement[283]. Le Traité d'Amsterdam a d'ailleurs reconnu aux institutions communautaires une compétence pour conclure des conventions internationales dans les deux autres piliers de l'Union européenne[284]. Cependant, l'Union européenne ne se substitue pas à la Communauté européenne[285] dont la personnalité juridique internationale est reconnue par les dispositions de l'article 210 (actuel 281). La lecture combinée de cet article aux objectifs généraux définis par le traité instituant la Communauté européenne (TCE) a permis à la Cour de Justice des Communautés Européennes de confirmer à plusieurs reprises la capacité de la Communauté à conclure des accords internationaux dans tous les domaines de compétences internes[286]. L'ampleur de la reconnaissance des compétences de la Communauté européenne pour conclure des accords internationaux a été soulignée dans l'avis de la Cour sur la conclusion de la Convention n°170 de l'OIT[287].

---

[282] Article 3 TUE (ancien article C).

[283] Sur ce point, voir Joël Rideau, préc., pp. 245-246..

[284] Les dispositions sur la PESC et la coopération policière et judiciaire sont de nature à conférer la personnalité juridique à l'Union européenne (article 2-2 TUE). Ainsi les dispositions introduites par le Traité d'Amsterdam autorisent l'Union européenne à conclure des accords internationaux dans les deux piliers de l'UE (articles 24 et 38). Cependant, l'État qui déclare qu'il doit se conforter à ses propres règles constitutionnelles ne sera pas lié par l'accord et les autres membres peuvent convenir que l'accord leur est applicable à titre provisoire.

[285] Article 1er TUE (ancien article A).

[286] La Cour a même écarté l'exigence de l'exercice effectif préalable des compétences internes en tant que condition de l'attribution des compétences externes qu'avait établie l'arrêt AETR. Voir l'avis de la CJCE du 26/04/77 *Fonds européen d'immobilisation de la navigation sur le Rhin* avis 11/76, Rec. p.741.

[287] CJCE, avis du 19/03/93 *Convention n°170 de l'OIT*, 21 91 Rec. p. I-1061. Cette compétence a été réaffirmée dans tous les domaines qui correspondent aux objectifs du traité, l'article 5 oblige les États membres à faciliter l'accomplissement de la mission de la Communauté européenne.

§I- LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES.

Les compétences de la Communauté européenne pour conclure des accords internationaux sont attribuées dans les domaines visés par les dispositions du TCE. Les compétences extérieures sont dites exclusives lorsqu'elles sont intégralement exercées par la Communauté et concurrentes lorsqu'elles sont partagées avec les États membres. Les dispositions du TCE ne prévoient explicitement les compétences de la Communauté européenne que dans deux hypothèses : en matière de politique commerciale commune (article 133, ancien article 113) et en matière d'accords d'association (article 310, ancien article 238).

Dans les domaines qui n'ont pas fait l'objet d'attribution selon ce schéma fondamental, la compétence externe de la Communauté découle de l'existence de compétences sur le plan interne[288]. Les États membres conservent également leurs compétences pour conclure des accords internationaux dans ces domaines.

A- DÉLIMITATION DES COMPÉTENCES EXTÉRIEURES DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE.

Les dispositions de l'article 3B inséré dans le TCE par le Traité de Maastricht (actuel article 5) laissent clairement apparaître une distinction entre les compétences exclusives de la Communauté et les compétences concurrentes à partager avec les États membres[289]. En vertu de ce principe d'attribution, trois types de compétences cohabitent. Les compétences explicites sont expressément prévues par les dispositions du Traité CE. Lorsque la Communauté européenne possède une compétence explicite particulière, ses compétences sont étendues aux relations extérieures qui portent sur ce domaine. Enfin, les dispositions de l'article 308 du Traité CE (ancien article 235) offrent au Conseil la possibilité d'adopter à l'unanimité toute mesure utile pour atteindre les objectifs favorisant l'établissement du marché unique et pour lesquels les dispositions du traité ne prévoient pas de compétence explicite.

---

[288] Les dispositions des Titres V et VI du Traité sur l'Union européenne laissent clairement entrevoir la nature partagée des compétences de l'Union européenne et de celles des États membres pour atteindre les objectifs visés par les coopérations.

[289] *"La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et les objectifs qui lui sont assignés par le présent traité." Dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient, conformément au principe de subsidiarité, que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les États membres et peuvent donc, en raison de la dimension ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire.*

I- LES COMPÉTENCES EXCLUSIVES ET CONCURRENTES DE LA COMMUNAUTÉ.

Cette typologie a été définie par la Cour de justice et se fonde sur la théorie des compétences implicites ci-dessus mentionnées. Dans sa décision "AETR" du 31 mars 1971, la CJCE a ainsi réaffirmé que chaque fois qu'un domaine entrait sous quelque forme que ce soit dans le cadre des compétences internes de la Communauté européenne, ces compétences s'étendaient à ses prolongements extérieurs[290].

Les compétences exclusives étant des compétences d'attribution, il importe donc de les identifier pour, *a contrario* définir les compétences partagées. La Commission s'est efforcée de fixer les éléments constitutifs de l'exclusivité d'une compétence à partir des différentes dispositions des traités constitutifs. Une liste des compétences exclusives de la Communauté européenne a ainsi été annexée à sa communication sur le principe de subsidiarité du 27 octobre 1992[291]. La Commission a également confirmé qu'elle avait vocation à évoluer "*en fonction des progrès de l'intégration européenne*".

En toute hypothèse, l'exigence communautaire s'impose aux États membres dans l'exercice de leurs compétences nationales.

a) La politique commerciale commune.

En de nombreuses occasions, la CJCE a indiqué que les accords conclus en matière de politique commerciale relevaient de la compétence exclusive de la Communauté. Dans son avis "Arrangement OCDE" du 11 novembre 1975, la Cour a ainsi réaffirmé que : "*Les dispositions des articles 113 et 114 (...) laissent apparaître qu'une compétence parallèle des États membres et de la Communauté est exclue. Admettre une telle compétence équivaudrait en effet à reconnaître que les États membres peuvent prendre, dans les rapports avec les pays tiers, des positions divergentes de celles que la Communauté entend assurer, et reviendrait de ce fait à fausser le jeu institutionnel, à ébranler les rapports de confiance à l'intérieur de la Communauté et à empêcher celle-ci de remplir sa tache, dans la défense de l'intérêt commun*"[292]. Le Conseil en tant qu'instance décisionnelle de la Communauté européenne est seul habilité à établir les règles d'une politique commerciale

---

L'action de la Communauté n'excède pas ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs du présent Traité".

[290] CJCE, arrêt *Commission/Conseil,* aff. 22/70, du 31.03/71, Rec. XVII, p. 263.

[291] La liste comprend en premier lieu la suppression des obstacles à la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux. Deuxièmement elle concerne la politique commerciale commune, viennent ensuite les règles générales de la concurrence et l'organisation commune des marchés agricoles, ainsi que la conservation des ressources de pêche et l'organisation du marché des produits de la pêche et enfin les éléments essentiels de la politique de transport. Communication de la Commission, Bull, Communauté Européenne 10/92, points 1.1.4 et 2.2.1.

[292] CJCE, avis 1/75 du 1/11/75, *Arrangement OCDE*, Rec. P.1355.

extérieure uniforme. Les États membres ne sont donc plus autorisés à intervenir dans ce domaine.

Les dispositions de l'article 133 (ex-113) énoncent les conditions dans lesquelles sont conclus les accords internationaux en matière de politique commerciale, qu'il s'agisse d'accords tarifaires et commerciaux, d'uniformisation des mesures de libéralisation ou encore de la politique d'exportation et des mesures de défense commerciale.

Cette liste définie au paragraphe de l'article 133 n'est pas limitative et la Cour de justice a interprété largement la portée de cet article de telle sorte que l'exclusivité de la compétence ne se limite pas à l'adoption des mesures dans le seul aspect traditionnel du commerce extérieur[293]. Ainsi, la compétence de la Communauté européenne est étendue à tous les aspects de la politique commerciale, qu'il s'agisse de l'octroi de crédit à l'exportation ou de l'aide accordée aux pays en développement inclue dans les accords sur les produits de base par exemple.

Ainsi, le volet commercial de l'accord conclu avec l'Afrique du Sud en 1999 constitue le dispositif le plus important de la coopération et relève de la compétence exclusive de la Communauté européenne.

b) Politique de coopération au développement.

Le Traité de Maastricht est venu consolider la base juridique de la politique de coopération au développement de la Communauté européenne[294]. Il établit un cadre global pour les politiques générales et définit des objectifs communs en matière d'aide au développement[295]. Les dispositions de l'article 130 Y (actuel 181) se référent aux compétences concurrentes des États membres et de la Communauté européenne dans ce domaine. La Communauté européenne est habilitée à conclure des accords avec les pays en développement, selon la procédure visée aux dispositions de l'article 228 du traité CE

---

[293] CJCE avis 1/78 4 octobre 79 *Accord international sur le caoutchouc naturel*, Rec., p.2871; CJCE du 11/11/75 *Arrangement OCDE*, avis 1/75, Rec. p. 1355 ; CJCE arrêt 26/03/87, *Commission/Conseil*, aff. 45/86, Rec. p.1493 ; CJCE arrêt 31.03.71 *Commission/Conseil*, aff. 22/70, Rec. p.263.

[294] L'Acte unique européen est venu consacrer la compétence communautaire en la matière.

[295] En vertu des dispositions de l'article 130U :

"1- La politique de la Communauté dans les domaines de la coopération au développement, qui est complémentaire de celles qui sont menées par les États membres, favorise :

-le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ;

-l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ;

-la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

2- La politique de la communauté dans ce domaine contribue à l'objectif général de développement et de consolidation de la démocratie et de l'État de droit, ainsi qu'à l'objectif du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

3- La Communauté et les États membres respectent les engagements et tiennent compte des objectifs qu'ils ont agréés dans le cadre des Nations Unies et des autres organisations internationales compétentes".

(actuel 330). Les États membres sont également en droit de souscrire des engagements en faveur de ces pays. Ils peuvent agir individuellement ou collectivement, parallèlement à l'action des institutions communautaires ou conjointement à elles. Cependant là encore, l'exigence communautaire impose un principe de cohérence et de complémentarité de l'action extérieure de l'Union européenne et confirme la primauté du droit communautaire[296]. L'action des États membres est limitée par la portée des dispositions de l'article 5 du traité CE qui leur impose de faciliter à la Communauté l'accomplissement de sa mission et de s'abstenir de mettre en péril la réalisation des buts du traité[297].

La Cour de justice a par ailleurs réaffirmé dans sa décision relative à la Convention de l'OIT que "*la mission de la Communauté et les buts du traité seraient également compromis, si les États membres pouvaient conclure des engagements internationaux contenant des règles susceptibles d'affecter les règles adoptées dans des domaines ne relevant pas de politique commune ou d'en altérer la portée.*"

Dans le cadre de l'Accord de commerce, de développement et de coopération conclu entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud, le Programme européen de reconstruction et de développement implique la compétence de la Communauté européenne et des États membres avec lesquels le cofinancement de projets est notamment recherché. La Commission encourage également la conclusion d'accords de coopération entre l'Afrique du Sud et les États membres.

(Conclusion)- L'absence de frontière bien définie entre la compétence communautaire et celles des États membres entraîne une situation complexe où les compétences exclusives se combinent avec les compétences concurrentes ou nationales. Les compétences de la Communauté européenne varient en fonction des pouvoirs attribués aux institutions communautaires dans un domaine et à l'intérieur de celui-ci en fonction des objectifs définis dans le Traité sur l'Union européenne. Cette complexité est exacerbée par le recours fréquent aux accords mixtes.

Ces accords sont ainsi qualifiés dans la mesure où l'objet sur lequel ils portent dépasse le cadre de la compétence communautaire. Ces accords sont donc conclus à la fois par la Communauté européenne et les États membres.

---

[296] CJCE, *Parlement/Conseil*, du 2/03094, aff. C-3/6/91, Rec., p.1625.
[297] CJCE, *Commission /Royaume-Uni* du 5/5/81, aff. 8°4/79, Rec. p.1045.

II- LES ACCORDS MIXTES CONCLUS PAR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LES ÉTATS MEMBRES.

La Communauté européenne participe en tant que membre à part entière ou en tant qu'observateur à un grand nombre d'organisations internationales. Sa présence au sein de l'OMC se justifie par les compétences qui lui sont attribuées en matière de politique commerciale commune. Au sein de la FAO, les activités des États membres sont imbriquées à l'activité communautaire qui justifie également la participation de la Communauté aux réunions de l'organisation[298].

Dans son avis relatif à la Convention n°170 de l'OIT, la Cour de Justice des Communautés Européennes a ainsi reconnu que la conclusion de cette convention relevait de la compétence de la Communauté européenne et des États membres[299]. De même et lors du contentieux relatif aux compétences de la Communauté européenne au sein de la FAO[300], la Cour de justice a réaffirmé que la Communauté européenne et les États membres étaient pareillement compétents et que l'objet de l'accord exigeait l'adoption de mesures nécessaires pour assurer au mieux l'obligation de coopération qui existait entre eux[301].

Dans un avis controversé relatif à la compétence de la Communauté pour conclure des accords internationaux en matière d'échanges de services et de protection des droits de propriété intellectuelle, la Cour a posé une limite à l'interprétation extensive des compétences de la Communauté européenne en matière de politique commerciale[302]. En premier lieu, la Cour a opéré une analyse restrictive de la notion de politique commerciale en limitant cette notion au commerce des marchandises. Les négociations des accords sur les échanges de services et les accords commerciaux ayant des incidences importantes sur les droits de propriété intellectuelle ne relevaient pas des dispositions de l'article 113 du traité CE et n'entraient donc pas dans les domaines de compétence exclusive de la Communauté européenne[303]. Ensuite, la Cour a appliqué le principe de l'alignement des compétences externes de la Communauté européenne sur ses compétences internes pour

---

[298] Sur ce sujet, voir J. Rideau, préc., p. 50.
[299] CJCE, avis C-2/91 du 19/03/93, *Convention n°170 de l'OIT*, Rec. P. I. 1061.
[300] Au sein de la FAO, la Communauté ne participe qu'en tant qu'observateur.
[301] CJCE du 19/03/86 *Commission/Conseil*, aff. C-25/94, Rec. p.I-1469.
[302] CJCE avis 1/94 du 15/11/94, *Compétence de la Communauté européenne pour conclure des accords internationaux en matière de services et de protection des droits de propriétés intellectuelles*, Rec. p.I-5276.
[303] J.H. Bourgeois, *The EC in the WTO and Advisory Opinion, 1/94 : An Echternarcht Process*, pp.763 à 787, 1995, 32 CMLR..

reconnaître la compétence de celle-ci. Puis la Cour a réaffirmé une obligation de coopération entre elle et les États membres[304].

Ainsi, l'évolution du commerce international, mais également les contraintes posées par le développement des activités internes de la Communauté (tel que l'achèvement du marché intérieur) ont justifié une jurisprudence de la Cour de Justice des Communautés Européennes de plus en plus nuancée en matière de compétences extérieures de la Communauté européenne. Afin de couvrir les hypothèses où les accords relatifs au commerce des services et aux droits de propriété intellectuelle ne sont pas directement visés par le champ de la politique commerciale commune, le traité d'Amsterdam est venu modifier les dispositions de l'article 113 du traité CE et autorisent le Conseil des ministres, statuant à l'unanimité, à étendre les règles de la politique commerciale commune. La procédure impose également la consultation du Parlement européen[305].

La Convention de Lomé, les accords avec les pays de l'Europe Centrale et orientale, mais également l'Accord de commerce, de développement et de coopération avec l'Afrique du Sud constituent tous des accords mixtes conclus avec des pays tiers. Ils sont passés entre la Communauté européenne et ses États membres d'une part, et les États tiers d'autre part et chacun des États membres est donc également et individuellement partie à l'accord.

(Conclusion)- L'extension des compétences de la Communauté européenne (qu'il s'agisse de compétence exclusive ou de compétence partagée) limite les prérogatives d'action des États membres et les obligent à coopérer avec les institutions communautaires lors de la conclusion d'accord avec des pays tiers, notamment lorsqu'il s'agit d'accord d'association.

Ce genre d'accord implique souvent des procédures internes à la Communauté européenne, notamment en matière budgétaire, telle que la création d'une ligne budgétaire affectée au Programme européen de reconstruction et de développement et adoptée sur le budget de l'Union européenne.

L'extension de ces compétences est encore plus importante dans l'hypothèse d'accords d'association comme l'Accord de commerce, de développement et de coopération conclu avec l'Afrique du Sud en 1999 qui implique un processus d'intégration économique.

---

[304] L'article 116 du TUE impose un accord entre le Conseil, la Commission et les États membres sur les modalités de représentation de la Communauté européenne à l'OMC, puisque chacun des États membres sont également représentés au sein de l'instance multilatérale

[305] Article 133§5.

B- LES ACCORDS D'ASSOCIATION.

La Communauté européenne peut envisager de s'associer avec un pays tiers lorsque les États membres partagent un lien particulièrement fort avec ce dernier. Tous les accords d'association partagent certaines caractéristiques communes, et l'association peut varier considérablement selon les domaines sur lesquelles elle porte.

I- CARACTÉRISTIQUES DE L'ACCORD D'ASSOCIATION.

La pratique communautaire laisse apparaître plusieurs formes d'accords d'association. Sont considérés comme tels les accords visant l'adhésion de pays à l'Union européenne, comme le prévoit à terme l'association avec les Pays de l'Europe Centrale et Orientale. Les accords d'intégration économique conclus avec les pays de la Méditerranée, avec les membres de l'Espace Économique Européen, mais également celui signé avec l'Afrique du Sud en 1999 en constituent d'autres exemples. Enfin, l'association peut prendre une forme particulière adoptée en dehors des traités constitutifs dont la Convention de Lomé en est l'unique manifestation.

L'accord d'association crée des droits et des obligations réciproques entre la Communauté européenne et un État tiers auquel sont également étendus certains principes fondamentaux du droit communautaire. Ainsi dans plusieurs décisions, la Cour de Justice des Communautés Européennes a réaffirmé que les accords conclus avec les tiers faisaient partie de l'ordre communautaire[306]. En tant qu'actes adoptés par les institutions communautaires, les accords internationaux primaient sur les normes des États membres. Dans certains cas, les dispositions trouvaient également à s'appliquer directement[307]. En outre, la participation conjointe d'un État membre et de la Communauté européenne à un accord international et la possibilité pour cet État membre d'assurer en propre certaines obligations ne remettaient pas en cause l'appartenance de l'accord à l'ordre communautaire[308].

---

[306] Dans l'arrêt Costa contre Enel du 15 juillet 1964 (CJCE, arrêt aff.6/64, Rec, p.1141), la CJCE a réaffirmé que le droit issu des traités constitutifs (dont la CEE) constituait un ordre juridique autonome primant sur les normes internes des États membres. Dans l'arrêt Haegmann du 30 avril 1974, (CJCE, aff. 181/73, Rec., p.449) la Cour a également confirmé que les accords conclus avec les États tiers constituaient des actes des institutions communautaires et à ce titre faisaient partie de l'ordre communautaire.

[307] Dans l'arrêt Sevince du 20 septembre 1990 (CJCE, aff. C-192/89, Rec. I3461) la Cour a transposé le principe de l'applicabilité en droit communautaire à une décision adoptée par le Conseil des Ministres ACP-CE.

[308] CJCE, arrêt Fruit Company du 12 décembre 1972, aff. 21 à 24/72, Rec., p.1107. En tant qu'accord international, la Convention de Lomé était inférieure au traité constitutif mais supérieure aux actes des institutions communautaires (règlement, directive, décision), elle était donc supérieure aux normes des États membres.

Ainsi dans le cadre de la Convention de Lomé, la CJCE a été amenée à préciser la place de la convention dans l'ordre communautaire[309]. La Cour a également reconnu que certaines dispositions de la Convention de Lomé étaient susceptibles d'avoir un effet direct (droit et obligation). Cet effet direct n'était cependant pas automatique et tout dépendait des dispositions en question[310].

Les accords d'association modifient les rapports entre l'État tiers et la Communauté d'une part, et entre la Communauté et les États membres d'autre part. Le consentement unanime de ces derniers est par conséquent requis.

Il en va ainsi des accords d'intégration économique (zones de libre-échange, unions douanières, marchés communs...)[311].

Les accords d'association sont mis en œuvre au sein d'institutions communes auxquelles sont attribuées des compétences particulières qui s'apparentent parfois à de véritables dévolutions de pouvoirs. Le plus souvent, il s'agit d'un conseil nommé au niveau ministériel et d'un comité de coopération chargé de mettre en œuvre ces décisions. Ainsi un Conseil de coopération a été constitué en vertu des dispositions de l'article 97 de l'ACDC : "*le Conseil de coopération (...) a le pouvoir de prendre des décisions sur tous les sujets couverts par le présent accord*". Il dispose d'un pouvoir important en matière de mise en œuvre de l'accord de libre-échange. L'Afrique du Sud et la Communauté européenne décident notamment en son sein quels seront les taux de démantèlements des produits qui ne sont pas actuellement couverts par la zone mais pour lesquels l'accord prévoit une libéralisation future.

De même, le Conseil de coopération possède un pouvoir important lorsque surgit un litige entre les parties. Les dispositions de l'article 104 mettent en œuvre un mécanisme de règlement des différends et donnent compétence au Conseil de coopération pour adopter des décisions pour régler ce différend, en ayant recours notamment à l'arbitrage. Les dispositions du paragraphe 3 de l'article 104 confirment que les parties sont tenues de "*prendre les mesures qu'implique l'exécution de la décision*". Toutefois, celles du paragraphe 10 réaffirment que ce mécanisme de règlement des différends ne porte pas atteinte au droit des parties d'avoir recours aux procédures de règlement des différends de l'OMC[312].

---

[309] CJCE, arrêt Kupferberg du 26 octobre 1982, aff.104/82, Rec. p.3641.
[310] CJCE, arrêt Chiquita Italia SpA du 12 décembre 1995, aff. C-669/93, Rec., p.I-4553.
[311] Sur ce sujet, voir infra.
[312] Sur ce sujet, voir infra.

À cet égard, les accords d'intégration économique modifient les rapports entre la zone instituée par les dispositions de l'accord et les tiers. Ils se distinguent singulièrement de la simple coopération économique et commerciale. C'est en raison de cette modification des droits et obligations des tiers que les dispositions de l'article XXVI de l'Accord général de l'OMC posent des prescriptions que les parties doivent respecter lors de l'établissement d'une zone de libre-échange ou d'une union douanière.

II- LA PROCÉDURE DE CONCLUSION DES ACCORDS D'ASSOCIATION.

La spécificité des accords d'intégration justifie l'existence d'une procédure adaptée et différente de celle de droit commun pour la conclusion des accords internationaux. La procédure classique (article 330, ancien article 228) s'applique aux accords passés dans le cadre de la politique commerciale commune, mais également dans le cadre de la coopération au développement de la Communauté européenne. Elle implique le vote à la majorité qualifiée des membres du Conseil et la consultation du Parlement européen[313].

Les dispositions de l'article 310 (ex-238) du traité instituant la Communauté européenne complètent cette procédure en matière d'accord d'association et régissent les conditions dans lesquelles la Communauté européenne est habilitée à conclure de tels accords. Ces dispositions imposent l'unanimité des membres du Conseil et l'avis conforme du Parlement européen.

Les accords d'intégration contiennent souvent un volet commercial et économique qui englobe de nombreuses questions connexes au commerce, tells que les règles d'origine, les obstacles techniques au commerce, les règles en matière de droits de propriété intellectuelle ou encore en matière de marchés publics. Ces accords comportent également de plus en plus un volet relatif à la libre circulation des travailleurs, un volet sur les services et les capitaux et un volet relatif au dialogue politique. Parfois, ils contiennent des mesures visant le rapprochement des législations, comme dans le cas des Accords européens. Ces accords sont donc également conclus dans des domaines relevant de la compétence nationale, ce qui exige la participation à part entière des États membres.

L'accord se singularise alors par la nécessité d'une double ratification : celle de la Communauté européenne d'une part, et celle de chacun des États membres d'autre part.

[313] La Commission soumet des propositions au Conseil, celui-ci édicte des directives de négociations. Le mandat de négociations est donné à la Commission assistée d'un Comité spécial. Le Conseil statue sur la proposition de la Commission à la majorité qualifiée. Les accords sont conclus au nom de la Communauté et les États membres sont liés par ces traités.

Cette procédure est utilisée dans le cadre de la Convention de Lomé[314] et pour la conclusion des accords d'association avec les PECO. Elle s'applique également pour la conclusion de l'Accord de commerce, de développement et de coopération conclu entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud.

§II- LA CONCLUSION DE L'ACCORD DE COMMERCE, DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION.

La méthode communautaire s'applique à tous les accords internationaux pour lesquels les Communautés européennes ont compétence sur le plan interne. Cette intervention repose sur l'idée que la défense de l'intérêt général des citoyens de l'Union européenne est mieux assurée lorsque les institutions communautaires jouent pleinement dans le processus de décision, dans le respect du principe de subsidiarité[315].

A. LA PROCÉDURE EN VIGUEUR EN AFRIQUE DU SUD.

Les dispositions de l'article 231(1) de la Constitution de 1996 réaffirment la compétence du pouvoir exécutif en matière de négociation et de signature des traités internationaux.

La négociation se déroule essentiellement au sein du Ministère des affaires étrangères et les différents services doivent s'assurer de la compatibilité des dispositions du traité à la politique extérieure du gouvernement sud-africain, ainsi que de leur conformité aux règles internationales. Le traité doit ensuite être signé par le ministre des affaires étrangères et le ministre responsable dans le domaine en question ou encore par l'ambassadeur accrédité à l'étranger. (Le Président de la République ne négocie personnellement les traités qu'en de rares occasions).

M. Elias Link, l'Ambassadeur sud-africain auprès de l'Union européenne, assisté de représentants des ministères du commerce et de l'industrie, des relations extérieures et de l'agriculture ont été les principaux responsables des négociations. Les positions n'ont pas toujours convergé quant au contenu de l'accord commercial à conclure avec la Communauté européenne[316]. En janvier 1995, la démission de Neil Van Heerden a privé l'Afrique du Sud de son représentant auprès de l'Union européenne jusqu'à la nomination d'Elias Links en

---

[314] Ainsi, l'entrée en vigueur de la Convention de Lomé nécessite la ratification des 2/3 des pays ACP, de la Communauté européenne, mais également de l'ensemble des États membres de l'Union européenne.

[315] Ainsi avec le traité d'Amsterdam, les aspects concernant la libre circulation des personnes qui relevaient auparavant de la justice et des affaires intérieures sont régis maintenant par la méthode communautaire.

[316] *South africa Institute of International Affairs,* p.2, SAIIA Publications: facts n°19, 1997, Internet : http://sunsite.wits.ac.za/wits/if/public/facts/facts19.htm

juillet 1996[317]. En avril 1996, T. Manuel, Ministre du commerce et de l'industrie, a été remplacé par Alec Erwin, davantage favorable à la conclusion d'un accord de libre-échange avec la Communauté européenne. T. Manuel était quant à lui muté au ministère de l'économie. L'économie générale des négociations illustre le caractère nouveau qu'elles revêtaient pour le gouvernement sud-africain. La connaissance imparfaite du fonctionnement des institutions européennes s'est traduite par une certaine hésitation dans les décisions à prendre[318]. La Communauté européenne pour sa part possédait une expérience acquise de longue date en matière de conclusion d'accords de libre-échange.

Le Parlement est désormais chargé de la ratification, en vertu des dispositions de l'article 231 (2) de la Constitution qui indiquent que l'Afrique du Sud est engagée par un accord international dès son approbation par les deux chambres du Parlement -l'Assemblée Nationale et le Conseil National des Provinces. De même, les dispositions de l'article 231 alinéa 4 réaffirment qu'un accord international ne devient loi de la République que s'il a été transposé en droit interne par un acte du Parlement. L'entrée en vigueur de l'accord nécessite donc l'adoption d'une loi de transposition, à moins qu'il ne s'agisse de dispositions "self-executing".

B- LA PROCÉDURE EN VIGUEUR AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE.

Lorsqu'il n'existe pas de procédure spécifique pour la conclusion d'accords avec des États tiers, le droit commun de la conclusion des accords est fondé sur l'article 330 (ancien article 228) du TCE. Cette procédure est notamment utilisée lorsque la Communauté européenne conclut des accords internationaux, intervient au sein des organisations internationales ou entretient des relations diplomatiques avec les États tiers[319].

Les dispositions de l'article 310 (ancien article 238) du Traité complètent cette procédure et régissent les conditions dans lesquelles la Communauté européenne est habilitée à conclure des accords d'association.

Lors de la conclusion des accords d'associations, la Commission est compétente pour négocier au nom de la Communauté les accords avec les États tiers. Elle agit cependant dans le cadre du mandat qui lui a été octroyé par le Conseil. Celui-ci statue sur ces propositions à l'unanimité et l'avis conforme du Parlement européen est également requis.

---

[317] Shirley Robinson, *An EU-South Africa FTA: how will South Africa benefit*, p.13, *Trade Policy Monitoring project*, 1997.

[318] Voir deuxième partie.

[319] La procédure de l'article 300 a repris la pratique qui se fondait sur l'article 113 du traité Communauté Économique Européenne, elle s'applique également aux autres types d'accords internationaux.

I- LA NÉGOCIATION DE L'ACCORD D'ASSOCIATION.

(La proposition d'ouverture des négociations)- En vertu des dispositions de l'article 300, il appartient à la Commission d'initier le processus de négociations. La Commission constitue l'institution centrale de cette phase préliminaire. Elle possède à ce stade un pouvoir absolu et exclusif et sa proposition prend en considération la position adoptée par l'autre partie. Cette procédure s'applique à tous les accords internationaux, y compris les accords d'association. L'Accord de commerce, de développement et de coopération signé en 1999 avec l'Afrique du Sud a été négocié par les commissaires responsables des relations avec les pays ACP, c'est à dire le Commissaire Joao de Deus Pinheiro, ainsi que les Directeurs Généraux de la DG VIII : Steffen Smidt, suivi de Philippe Soubestre et de Philip Lowe.

Jean-Claude Boidin, (responsable de l'Unité E/4 spécifiquement attachée aux relations avec les pays d'Afrique australe), ainsi que Erwan Fouere et Michael Laidler, (ambassadeurs successifs de la Communauté européenne en Afrique du Sud) ont également joué un rôle primordial au cours de ces négociations.

En Afrique du Sud, la Commission a eu pour interlocuteurs principaux le Ministre des affaires étrangères, mais surtout celui du Commerce et de l'industrie, Alec Erwin qui a succédé à Trevor Manuel, ainsi que l'ambassadeur sud-africain auprès des Communautés européennes : Neil van Heerden puis Elias Link.

Après avoir déterminé les termes du mandat, la Commission a présenté des propositions au Conseil par le biais de recommandations, afin d'obtenir l'ouverture des négociations.

Dans la procédure de conclusion des accords d'association, le Parlement européen est également consulté au cours de la phase préliminaire. L'économie générale des rapports fournis par les commissions parlementaires au cours des négociations de l'Accord de commerce, de développement et de coopération illustre l'attitude favorable du Parlement européen à l'égard de l'Afrique du Sud. Il reprochera régulièrement aux États membres d'adopter une position trop protectionniste quant à l'étendue du démantèlement de leurs barrières tarifaires au profit des produits sud-africains.

(L'octroi du mandat de négociations)- La négociation n'incombe pas à la Commission de façon discrétionnaire. À ce stade, l'initiative sort du cadre de ses compétences et il

appartient au Conseil de décider de l'orientation des négociations[320]. Un premier mandat de négociations a été octroyé à la Commission le 15 juin 1995. Il a été complété par des directives complémentaires le 26 mars 1996.

(Le rôle du COREPER)- Au sein du Conseil, la proposition de la Commission ainsi que l'avis du Parlement européen sont transmis au COREPER[321]. Composé de 15 représentants permanents des États membres qui se réunissent pour analyser la proposition de la Commission, le COREPER est chargé de préparer les travaux du Conseil, d'exécuter les mandats qui lui sont conférés et d'assister le Conseil dans ses décisions. À ce titre, il désigne des groupes de travail chargé de dégager les positions nationales et leurs divergences, de définir les différentes orientations qui vont aiguiller le Conseil dans la définition du mandat de négociations. La mission du COREPER revêt un caractère politique indiscutable. Une véritable négociation a lieu en son sein, puisqu'il doit établir un compromis entre les positions des États membres. L'Accord de commerce, de développement et de coopération a ainsi fait l'objet de complexes tractations au sein du COREPER tout au long de la période 1995-1998.

Dans la procédure générale de conclusion d'accords internationaux, le Conseil adopte le mandat de négociations à la majorité qualifiée de ses membres et selon la pondération des voix prévue aux dispositions de l'article 148§2 (actuel article 205)[322]. La procédure diffère en matière d'accords d'association et le Conseil adopte le mandat de négociations à l'unanimité de ses membres.

(L'ouverture des négociations)-. Le mandat adopté par le Conseil contient les paramètres selon lesquels la Commission négocie au nom de la Communauté[323]. Celle-ci doit se référer au Conseil si elle souhaite s'écarter du mandat initial, le spécifier davantage ou recevoir des instructions pour des éléments nouveaux. Le 26 mars 1996, le Conseil a adopté des directives complémentaires afin de permettre à la Commission de négocier l'établissement d'une zone de libre-échange avec l'Afrique du Sud. Dans ces négociations, la Commission est assistée d'un comité désigné par le Conseil et composé de représentants des États membres[324] ; ce qui limite encore davantage son champ d'action.

---

[320]Article 300§3.

[321]Cette institution est régie par le règlement intérieur du Conseil des ministres. Le représentant permanent de l'État membre qui assure la présidence du Conseil qui joue donc un rôle politique important à ce stade.

[322] Cette pondération constitue une distorsion en faveur des États les plus importants. Ainsi, 85 votes existent au total pour chaque décision adoptée par les quinze membres, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni totalisent 40 de ces voix (10 chacun), contre 47 voix restantes pour les 11 autres États membres.

[323]Article 330-1.

[324]Article 228-1.

II- LA CONCLUSION DE L'ACCORD D'ASSOCIATION.

(Le Conseil est compétent pour signer l'accord international)- Le texte final négocié par la Commission est soumis pour conclusion au Conseil. Dans la procédure d'accord de coopération le Conseil adopte les dispositions à la majorité qualifiée[325]. En matière d'accords d'association, l'adoption requiert l'unanimité des membres du Conseil[326]. Cette exigence a lourdement pesé sur la conclusion de l'accord avec l'Afrique du Sud qui a été adopté par le Conseil le 24 mars 1999.

(L'approbation du parlement européen)- En matière de conclusion des accords internationaux, la compétence du Parlement européen varie selon les domaines de coopération visés par l'accord. De manière générale, les dispositions de l'article 300§3 ont confirmé le rôle consultatif du Parlement européen[327]. Ces dispositions réaffirment également que son avis conforme est nécessaire lors de la conclusion d'accords d'adhésion à l'Union européenne, d'accords d'association avec les tiers mais également lors de la conclusion d'accords internationaux portant sur des domaines pour lesquels la procédure de codécision est utilisée à l'interne.

L'accord du Conseil et du Parlement européen constitue la fin de la procédure interne et la conclusion s'achève par l'intervention du Conseil qui autorise son président à conclure l'accord en notifiant que les formalités nécessaires ont été accomplies[328]. Les dispositions de l'article 109 de l'ACDC précisent ensuite que l'accord "*entre en vigueur le premier jour du mois qui suit la date à laquelle les parties se notifient l'achèvement des procédures nécessaires*".

III- L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ACCORD D'ASSOCIATION.

L'entrée en vigueur de l'Accord de commerce, de développement et de coopération nécessite la ratification du texte par la Communauté européenne et ses États membres d'une part, et par l'Afrique du Sud d'autre part. En outre, le texte précise que dans l'hypothèse où les parties décident d'appliquer l'accord de façon provisoire, la date d'entrée en vigueur est celle à laquelle cette application provisoire prend fin.

---

[325] Article 228§2. La décision est là encore préparée par le COREPER, assisté de groupes de travail chargés de dégager les positions nationales, la Commission est présente à ces réunions

[326] Article 300 § 3 alinéa 2 du traité CE.

[327] À l'exception de ceux visés à l'article 133§3, mais là encore, la pratique a renforcé le rôle du Parlement européen puisqu'il est régulièrement consulté pour la conclusion des accords commerciaux. Sur ce point, voir, Martin Wesfake, *The Commission and the European Parliament*, Butterworths, 1994, P.40.

[328] La procédure solennelle qui est la procédure de conclusion des accords internationaux la plus utilisée, prévoit la signature d'un représentant du Conseil, elle est assortie d'une réserve de conclusion.

Le Conseil est désormais autorisé à adopter des mesures visant l'application anticipée de certaines dispositions des accords internationaux. L'alinéa ajouté par le traité de Maastricht au paragraphe 2 de l'article 300 (à l'époque 228) précise ainsi que la signature peut être accompagnée d'une décision du Conseil décidant d'appliquer à titre provisoire les dispositions du traité avant son entrée en vigueur.

À cet effet, la Communauté européenne et l'Afrique du Sud ont convenu, par le biais d'un échange de lettre, d'appliquer certaines dispositions de l'accord de façon provisoire et anticipée à partir du 1er janvier 2000[329]. Cet accord sous forme d'échange de lettre a permis l'application de l'ensemble des dispositions relatives aux principes généraux de l'Accord, à l'exception du dispositif relatif au dialogue politique qui requiert l'approbation des États membres[330]. L'ensemble des dispositions relatives à la zone de libre-échange est entré en application depuis le 1er janvier 2000, ce dispositif relevant de la compétence exclusive de la Communauté européenne[331]. Les dispositions relatives à la coopération au développement et aux modalités de financement de cette coopération s'appliquent également depuis cette date[332]. Le dispositif final s'applique également, ainsi que les annexes et protocoles, à l'exception des dispositions relatives à la clause d'exception fiscale et celles qui traitent du droit de la concurrence et des aides publiques.

En vertu des dispositions de l'article 300 §2 al.2 nouveau "*le Parlement européen est immédiatement et pleinement informé de toute décision prise (...) concernant l'application provisoire (...) d'accords.*"

(Conclusion)- Le système de prise de décision au sein de la Communauté européenne est d'une complexité "quasi légendaire". L'Afrique du Sud n'avait jamais eu l'occasion de négocier un accord de coopération avec l'institution. La connaissance imparfaite du mécanisme spécifique en matière d'association, à laquelle se sont ajoutés des choix politiques difficiles en matière de politique commerciale justifient en grande partie la longueur et la complexité des négociations qui ont eu lieu entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne au cours de la période 1995-1999.

---

[329] *Accord sous forme d'échange de lettre concernant l'application provisoire de l'accord sur le commerce, le développement et la coopération entre la Communauté européenne et ses États membre, d'une part, et la République d'Afrique du Sud, d'autre part,* publié au Journal officiel n° L 311 du 4/12/99, p.0002.
[330] Articles 1er, 2 et 3.
[331] Articles 5 à 28.
[332] Articles 65 à 82 et 93 à 97.

SECTION II- UNE LONGUE ET DIFFICILE PÉRIODE DE NÉGOCIATIONS.

En 1994, lors de la reprise des relations diplomatiques entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud, les partenaires avaient exprimé le souhait d'arriver rapidement à la conclusion d'un accord de commerce et de coopération, afin notamment de profiter de l'engouement que suscitait sur la scène internationale le processus de démocratisation réussi en Afrique du Sud[333]. Le Conseil avait formulé l'espoir de conclure cet accord vers la fin de l'année 1996, afin notamment que les dispositions commerciales puissent s'appliquer de façon parallèle à l'adhésion qualifiée de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé. Cependant, les cycles de négociations se sont succédés, sans que les parties ne parviennent à trouver un accord sur l'étendue et la nature de leurs futures relations commerciales. Le gouvernement sud-africain avait en effet exigé de traiter simultanément le dispositif commercial et l'adhésion conditionnelle du pays à la Convention de Lomé. Ce qui eut pour conséquence des retards considérables dans les calendriers de négociations.

L'économie générale de cette période de négociations révèle deux périodes distinctes : au cours des années 1995-1996, les partenaires ont présenté leur offre respective, puis les négociations entre 1997 et 1999 ont débouché sur la conclusion de l'Accord de commerce, de développement et de coopération (l'ACDC).

En outre, des accords séparés conclus régissant les échanges dans les secteurs de la pêche, des vins et spiritueux ainsi que dans le domaine de la science et de la technologie ont fait partie intégrante du dispositif général, c'est à dire que leurs négociations ont (officiellement) eu lieu de façon parallèle à celles relatives à l'ACDC et au protocole d'adhésion à la Convention de Lomé.

§I- LA DÉFINITION DES OFFRES RESPECTIVES.

Les années 1995 et 1996 se caractérisent essentiellement par la réticence du gouvernement de Prétoria à s'engager sur la voie de la réciprocité dans les échanges avec la Communauté européenne. Les négociations se sont concentrées sur les conditions d'adhésion du pays à la Convention de Lomé. Du côté de la Communauté européenne, la période s'est distinguée par les conflits d'intérêts opposant les États membres réunis en Conseil quant au contenu du mandat de négociations à octroyer à la Commission.

[333] Le gouvernement sud-africain espérait conclure un accord dès la fin de l'année 1995.

A- L'OFFRE INITIALE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPEENNE.

Le 19 juin 1995, le Conseil des ministres de l'Union européenne a défini le mandat de négociations de la Commission ; les directives ont été complétées au mois de mars 1996. La Communauté européenne y confirmant l'intention de ses États membres d'établir une zone de libre-échange avec l'Afrique du Sud.

I- LE MANDAT DE NÉGOCIATION DU 19 JUIN 1995.

(Position de la Communauté européenne)- Le mandat de la Commission prévoyait la conclusion d'un dispositif bipolaire visant d'une part, l'adhésion qualifiée de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé et d'autre part, la conclusion d'un accord de commerce et de développement régissant les domaines non-couverts par ce protocole d'adhésion. Y était inclus l'engagement des États membres à la poursuite du Programme Européen de Reconstruction et de Développement. La Communauté proposait également de distinguer la coopération au développement du volet commercial de l'accord.

La libéralisation des échanges sur une base réciproque avait vocation à promouvoir l'intégration du pays dans l'économie mondiale en permettant d'une part, le renforcement du niveau de compétitivité des secteurs de production sud-africains et en assurant d'autre part, l'intérêt d'exportateurs européens toujours en quête de nouveaux marchés[334].

L'introduction d'un élément de réciprocité dans les échanges commerciaux permettrait l'adhésion qualifiée de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé, sans pour autant porter préjudice aux intérêts économiques des États ACP et des États membres de la Communauté européenne. Enfin et surtout, un accord de libre-échange posséderait l'avantage de respecter les règles de l'OMC qui ne permettent plus un traitement préférentiel non-réciproque de ce genre[335].

Par conséquent, la Commission invitait l'Afrique du Sud à engager des négociations en vue d'établir une zone de libre-échange, dans l'hypothèse où le gouvernement de Prétoria reconnaissait le bien-fondé d'une telle association[336].

(Position de l'Afrique du Sud)- L'ouverture des négociations a eu lieu à Bruxelles le 30 juin 1995, entre le Commissaire Pinheiro (Commissaire au développement) et Trevor Manuel (à l'époque Ministre du commerce et de l'industrie), après que T. Mbeki (à l'époque

---

[334] Sur ce point, voir M. Davenport, *Africa and the Importance of Being Prefered, Journal of Common Law Market Studies,* 30 (2), p.247, UK 1992.

[335] Il permettra à l'Union européenne de défendre l'accord contre tout manquement invoqué par un tiers à la clause de la nation la plus favorisée. Sur ce point voir deuxième partie.

[336] Commission européenne, DGVIII, Information Presse, IP95/695 du 30 juin 95.

Vice-président) ait approuvé l'approche à deux volets telle que la Commission l'a conçue, c'est-à-dire une adhésion limitée à la Convention de Lomé et un accord séparé de commerce et de développement.

Le gouvernement sud-africain renonçait par ailleurs aux bénéfices inscrits dans les protocoles relatifs aux produits pour lesquels un traitement préférentiel est octroyé à l'entrée du marché communautaire, ainsi qu'à l'aide financière octroyée par l'intermédiaire du FED[337]. Cependant à cette époque, le gouvernement sud-africain refusait d'envisager l'établissement d'une zone de libre-échange et continuait de revendiquer des préférences commerciales non-réciproques.

Plusieurs motifs ont été avancés pour justifier ce refus. Le processus de libéralisation de l'économie sud-africaine enclenché dans le cadre des engagements souscrits unilatéralement au sein de l'OMC avait des incidences négatives importantes sur les secteurs de production les plus vulnérables soumis à une concurrence internationale accrue[338]. Une libéralisation réciproque des échanges commerciaux avec la Communauté européenne aggraverait les effets pervers de cet ajustement économique[339]. En outre, l'établissement d'une zone de libre-échange entre les partenaires serait de nature à compromettre le processus d'intégration déclenché en Afrique australe. Elle aurait notamment des incidences négatives sur la restructuration des institutions communes de la SACU et de la SADC[340].

Le gouvernement sud-africain avait donc renouvelé sa demande d'accès préférentiel et non-réciproque au marché communautaire, qui fait la spécificité du régime commercial de la Convention de Lomé. Il avait proposé la conclusion d'un accord de commerce et de coopération comportant un dispositif transitoire qui renvoyait au cours des cinq premières années au régime des échanges de la Convention de Lomé[341]. Cette période intérimaire aurait permis à l'Afrique du Sud d'assurer la relance de son économie en maintenant certaines mesures de protection avant d'envisager le libre-échange avec la Communauté européenne.

Au cours des négociations de 1995, la Commission a cependant régulièrement rappelé la position de principe des États membres de la Communauté européenne. Le régime

---

[337] Voir infra.
[338] Voir infra.
[339] Le gouvernement sud-africain reprochait d'ailleurs à l'Union européenne de ne pas suffisamment tenir compte du processus de libéralisation engagé par l'Afrique du Sud dans le cadre de l'OMC.
[340] Voir infra.

commercial de la Convention de Lomé n'est pas appliqué à l'Afrique du Sud, sur le fondement de l'incompatibilité d'une telle préférence aux règles multilatérales et dans le souci de préserver les intérêts des États ACP et des États membres. Le 30 septembre 1995, l'équipe de négociations sud-africaine décidait enfin d'accepter le principe du libre-échange, après avoir reçu l'assurance européenne que les conséquences de la libéralisation des échanges sur le territoire sud-africain et dans la région d'Afrique australe seraient dûment analysées[342]. Un mandat complémentaire inscrivant le contenu de la couverture des échanges visés par la libéralisation a été octroyé à la Commission en 1996.

II- LES DIRECTIVES COMPLÉMENTAIRES DU 26 MARS 1996.

Le 23 octobre 1995, la Commission européenne a demandé au Conseil des directives de négociations supplémentaires. Le mandat n'a pu être adopté qu'en mars 1996 en raison des controverses qui ont eu lieu entre les États membres quant à l'étendue et le rythme de la libéralisation des échanges[343].

(Controverses quant au mandat de négociations)- La Commission proposait en effet de prendre en considération le déséquilibre enregistré dans les échanges entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud et d'établir par conséquent une zone de libre-échange fondée sur les concepts d'asymétrie et de différenciation dans le démantèlement des barrières tarifaires[344].

En outre, peu d'analyses avaient été effectuées sur les incidences des accords de libre-échange entre partenaires à niveau de développement différent. La Commission avait bien tenté une première étude[345] ; tandis qu'en juin 1996, le Conseil européen réuni à Florence avait sollicité un "*rapport sur l'évolution des politiques commerciales et des accords préférentiels de la Communauté.*" Le conseil avait alors demandé à la Commission de poursuivre ses réflexions sur les accords de libre-échange en tenant compte des politiques

---

[341] Discours du Ministre Trevor Manuel du 30 juin 1995, cité dans Anne Graumanns, *Redefining relations between South Africa and the European Union. An Analysis of the SA-UE Trade and Cooperation Negociations: 1994-1997,* p.2 section D, *Foundation for Global Dialogue, occassionnel paper,* 10 mai 1997.

[342] Voir infra.

[343] La Commission avait demandé aux États membres de l'Union européenne de définir chacun une liste de produits sensibles dont il fallait tenir compte lors des négociations. Le COREPER a ensuite été chargé d'achever la mise au point des directives de négociations. Il a considérablement réduit la proportion des échanges à libérer telle qu'elle avait été proposée initialement par la Commission. Le Conseil réuni le 4 décembre 1995 n'est pas parvenu à un compromis entre ses États membres quant au contenu de cette liste. Le 26 janvier 1996, le Conseil s'est de nouveau réuni pour tenter de régler cette question, mais toujours sans succès. Journal quotidien sud-africain, *Bussiness Day,* du 23 octobre 1995, du 5 décembre 1995 et du 13 décembre 1995.

[344] Sur ces concepts, voir infra.

[345] Voir la communication du 8 mars 1995 intitulée "*Zones de libre-échange : une évaluation*", COM (95)322 final du 8 mars 96, ainsi que celle du 15 février 1996 intitulée "*le défi du commerce international : une stratégie d'accès aux marchés pour l'Union européenne*".

extérieures de la Communauté européenne et des dispositions du "GATT 1994", dont les nouvelles règles imposent la libéralisation de tous les secteurs d'activités, y compris l'agriculture[346].

Les négociations avec l'Afrique du Sud ont en quelque sorte fait figure de test en la matière et ont connu toutes les difficultés inhérentes à la réalisation d'un tel projet pilote. Les États membres de la Communauté européenne ont montré leur réticence à l'égard des concessions agricoles, mais également à l'égard de certains produits industriels pour lesquels l'Afrique du Sud est compétitive sur les marchés internationaux.

Ils devaient également prendre en considération les intérêts de leurs autres partenaires commerciaux, notamment les États tiers avec qui la Communauté européenne a entrepris de négocier des accords de libre-échange. Toutes concessions accordées à l'Afrique du Sud risquaient d'être revendiquées par les autres partenaires. Enfin, la Communauté européenne s'était engagée à respecter les intérêts des États ACP, notamment ceux d'Afrique australe également liés à l'Afrique du Sud par le biais d'accords commerciaux préférentiels[347].

Le Conseil a donc conditionné l'octroi du mandat de négociations de la Commission à des études sur les incidences de la zone de libre-échange sur les économies des États membres ainsi que sur celles de leurs partenaires privilégiés[348]. Les répercussions de l'accord sur la Politique agricole commune ont également été analysées[349] et un rapport sur sa compatibilité aux dispositions de l'OMC a été effectué[350].

(Le contenu de l'offre européenne)- Les directives du 26 mars 1996 ont finalisé l'offre européenne en matière de démantèlements des barrières tarifaires. Afin d'être conforme aux règles de l'OMC en matière d'accords de libre-échange, la Commission a proposé de libéraliser 90% des échanges enregistrés entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne. Le démantèlement des barrières tarifaires dans le secteur agricole devait toutefois respecter les règles de la Politique agricole commune. L'accord devait également couvrir la liberté d'établissement, la libre circulation du capital et contenir un dispositif en matière de libéralisation des échanges des services.

---

[346]Résolution du Conseil, *Efforts d'intégration régionale*, p.3, 1/06/95
Internet : http://europa.eu.int/comm/dg08/recueil/fr/fr13/fr132.htm
[347]Voir infra.
[348] Étant donné le caractère sensible de ces négociations, le comité "Afrique du Sud" a joué un rôle particulier d'information auprès des États membres qui pouvaient intervenir et donner leur avis à tout moment des négociations. Commission européenne, DGVIII, Agence Europe, N°6676, p.96, du 26/02/96.
[349] Voir infra.
[350] Analyse effectuée par la Commission, Direction Générale VIII, *Towards a Free Trade Area between the European Union and South Africa; an assessment,* p.3, Bruxelles, 1996.

La période transitoire a été évaluée à 10 ans au cours de laquelle le démantèlement des barrières tarifaires se ferait progressivement et à l'avantage de l'Afrique du Sud. Enfin, les termes du mandat de négociation confirmaient également la dimension régionale de l'accord[351].

Lors du cycle de négociations des 20 et 21 juin 1996, le Commissaire Pinheiro avait exprimé le souhait de la Communauté européenne qui voulait conclure l'accord avant la fin de la même année[352]. De son côté, le gouvernement de Prétoria refusa l'offre de la Communauté européenne, notamment en raison de l'existence d'une liste négative excluant de la zone de libre-échange près de 40% des exportations agricoles vers le marché européen[353].

II- LA POSITION DU GOUVERNEMENT SUD-AFRICAIN.

Le 20 novembre 1996, le gouvernement de Prétoria adoptait un document de base en réponse à l'offre faite par la Communauté européenne[354], dans lequel l'Afrique du Sud s'opposait à la liste négative imposée par la Communauté, revendiquait une période transitoire supérieure aux 10 années proposées par la Commission et insistait davantage sur l'application des concepts d'asymétrie et de différenciation qui devaient caractériser le démantèlement des barrières aux échanges durant cette période intérimaire[355].

Le gouvernement de Prétoria rappelait par ailleurs que les dispositions de l'article XXIV de l'Accord général ne prenait pas suffisamment en compte les accords d'intégration économique comportant une partie en développement. Il proposait donc de notifier l'accord conclu avec la Communauté à l'OMC au titre des dispositions de la "clause d'habilitation" qui permettaient une interprétation plus souple de ces règles en faveur des pays en développement.

En réalité, l'Afrique du Sud n'avait pas encore clairement défini sa position quant au bien-fondé d'un accord commercial avec la Communauté européenne basé sur la réciprocité

---

[351] Stephen Smidt Directeur-général de la Direction Générale VIII, *The Community's trade proposal for the planned bilateral agreement between the EU and South Africa*, p. 2-3, Bruxelles 1996.

[352] Revu le Courrier, *Une future zone de libre échange entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud*, n°157, mai-juin 96.

[353] *Porfolio Comittes on Agriculture, Water Affairs and Frestry, Foreign Affairs and Trade and Industry, Submission on Preparation of a South Africa Mandate for Negociations of A Bilateral Trade Agreement with the European Union*, p.2, Cape Town, 1996.

[354] Anne Graumans, *Redefining Relations between South Africa and the European Union, An Analysis of the South Africa-European Union Trade and Cooperation Negociations : 1994-1997*, p.6,
Internet : www.oneworld.org/eurofic/fgd/op10e.htm

[355]. Une période transitoire de dix ans viendra échelonner le processus de libéralisation selon un calendrier et un contenu asymétrique. Déclaration du Directeur Général, Steffen Smidt, *The Community's trade proposal for the planned bilateral agreement between the EU and South Africa*, , Bruxelles, 29 mars 1996, discours n°.1,
Internet:http://europa.eu.int./en/comm/dg08/s-a/spch/.htm

des échanges. La question fondamentale consistait à déterminer dans quelle mesure les coûts d'ajustement structurel associés au renoncement des taxes sur les importations pourraient être compensés par l'augmentation des flux d'échanges avec la Communauté européenne.

La publication du Livre Vert de la Commission en novembre 1996 sur l'avenir des relations entre la Communauté européenne et les États ACP a clairement indiqué la fin des préférences commerciales telles que revendiquées par le gouvernement de Prétoria. De fait, elle enlevait à l'Afrique du Sud tout espoir d'amélioration des termes des échanges commerciaux avec la Communauté européenne.

La proposition du gouvernement de Prétoria réaffirmait également que le dispositif de l'accord devait promouvoir le processus d'intégration en Afrique australe. À ce propos, des études ont été réalisées afin de tenter de déterminer les incidences de la libéralisation des échanges sur les économies frontalières[356]. En septembre 1996, un séminaire sur ce thème était organisé au sein de la SACU. Des consultants indépendants ont été chargés de cette analyse au sein de la SACU[357].

À la fin de l'année 1997, Alec Erwin, Ministre du commerce et de l'industrie intervenait lors d'une conférence de presse pour officiellement prendre position en faveur de l'établissement d'une zone de libre-échange avec la Communauté européenne. Il confirmait également la position du gouvernement sud-africain sur les incidences positives qu'aurait cet accord sur les économies frontalières[358].

Ce revirement de stratégie s'explique pour deux raisons essentielles : du côté européen, l'année 1999 serait consacrée à la réforme de la Politique agricole commune, à la reconduction des programmes d'aides régionales, aux négociations relatives à l'adhésion à l'Union européenne des Pays d'Europe Centrale et Orientale et enfin aux négociations relatives à l'Accord de Cotonou qui a pris la relève de la Convention de Lomé[359].

Du côté sud-africain, l'ANC avait commencé sa campagne électorale pour les élections du mois de juin 1999. La stratégie consistait à conclure l'accord avec la Communauté européenne tandis que N. Mandela assurait toujours la présidence de l'Afrique

---

[356] Rob Davies, parlementaire à l'Assemblée Nationale sud-africaine, *A free Trade Agreement with Europe,* pp.44-45, *The Africain Comunist Second Quarter 1996.*

[357] *Imani Development (international) Ltd, Study on the impact of the proposed UE-SA free trade agreement on the BLNS countries,* Harare, 1996.

[358] Journal sud-africain M*ail and guardian : Breaking the Trade Impasse,* du 21 novembre 1997 ; *Business Day : Forget Lomé: South Africa needs trade with the European Union,* du 26 novembre 1997, *Business Day:Europe to fast-track-trade talk* du 18 novembre 1997.

[359] Eilleen Sudworth, Kathleen van Hove, *European Union-South Africa Trade negociations: Insights into an ACP-UE Negociation Process,* p.2; Working Paper, ECDPM n°57, avril 1998, Maastricht.

du Sud. Par ailleurs, l'assistance financière octroyée dans le cadre du Programme européen pour la reconstruction et le développement arrivait à son terme. Le renouvellement de l'assistance financière de la Communauté européenne au développement de l'Afrique du Sud devait constituer l'unique priorité de l'an 2000. Enfin, les pays d'Asie de l'Est vers lesquels le gouvernement de Prétoria avait également orienté sa politique commerciale connaissaient une période de crise. La perspective de diversification des relations économiques et commerciales avec les pays du Sud était donc provisoirement abandonnée. Le gouvernement de Prétoria s'est alors concentré sur son principal partenaire.

B- LE PARALLÉLISME EFFECTUÉ ENTRE LES DIFFÉRENTS VOLETS DU DISPOSITIF GÉNÉRAL.

Contrairement aux souhaits exprimés par le gouvernement de Prétoria, l'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé a été en grande partie conditionnée par le déroulement des négociations commerciales. La Communauté européenne a exigé que les négociations relatives à la zone de libre-échange se fassent de façon parallèle à celles relatives à l'accord sur les vins et les spiritueux et à celles de l'accord de commerce sur les ressources halieutiques. Un accord de coopération scientifique et technologique avait déjà été conclu en décembre 1996[360]. Il est entré en vigueur en novembre 1997.

I- L'ACCORD DE COOPÉRATION DANS LE SECTEUR DE LA PÊCHE.

L'année 1997 a été marquée par la nécessité de finaliser le contenu du protocole d'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé, afin que ces dispositions s'appliquent dès l'entrée en vigueur de l'accord révisé de Lomé IV[361]. La signature de ce protocole était au programme du Conseil des ministres ACP/CE qui devait se réunir les 24 et 25 avril 1997[362].

Or, les États membres du sud de l'Europe ont conditionné le contenu de cette adhésion aux résultats des négociations sur la zone de libre-échange. L'Espagne avait également menacé de s'opposer à l'adhésion sud-africaine à la Convention de Lomé, tant que l'accord

---

[360]. Accord de coopération scientifique et technologique entre la Communauté européenne et la République d'Afrique du Sud, JO n° L313 du 15/11/97, pp. 0026-0037.

[361] La question de la participation des entreprises sud-africaines aux appels de fonds pour les projets financés par le Fonds Européen de Développement a été résolue. L'Afrique du Sud a accepté que le taux de préférence octroyé aux entreprises des États ACP ne soit pas accordé à ses entreprises. De même, elle a accepté de ne pas être éligible aux projets financés dans le cadre du 7ème FED.

[362] Groupe de travail de la Commission européenne, DGVIII, *Towards a Free Trade Aera between the European Union and South Africa : An Assessment,* p.4, Bruxelles, 1996.

de coopération en matière de gestion et d'utilisation des ressources de pêche n'avait pas été conclu[363].

L'Espagne et l'Afrique du Sud avaient signé un accord sur les relations de pêche mutuelles dès 1979. Cet accord avait été reconduit jusqu'en 1995 par une décision du Conseil[364]. Il convenait alors de redéfinir les termes d'un accord du même type mais incluant cette fois l'ensemble des États membres, puisque l'Afrique du Sud et la Communauté européenne s'étaient engagées à conclure un tel accord au cours des négociations de 1995. L'accord de coopération en matière de gestion et d'exploitation des ressources halieutiques devait notamment prévoir les conditions d'accès à la mer territoriale et à la zone économique exclusive de l'Afrique du Sud pour les navires européens.

Or, les législations sud-africaines en matière de gestion, d'exploitation et de conservation des ressources halieutiques font l'objet de réformes entreprises par le gouvernement sud-africain. Elles devaient également prévoir de nouvelles dispositions en matière de coopération dans le secteur de la pêche avec les États tiers. Le gouvernement de Prétoria ne pouvait donc immédiatement accorder à la Communauté européenne des conditions préférentielles avant d'avoir établi les stratégies politiques dans ce domaine[365]. De son côté, l'Espagne craignait que l'Afrique du Sud ne respecte plus ses engagements, une fois son adhésion à la Convention de Lomé approuvée.

Un compromis a été trouvé par un échange de lettres entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud dans lesquelles le gouvernement de Prétoria s'engageait à poursuivre les négociations une fois ces réformes mises en place. Par conséquent, l'Espagne a alors levé sa réserve le 24 mars 1997. L'Afrique du Sud est devenue le 86ème membre de la Convention de Lomé.

(L'accord dans le secteur de la pêche)- Les échanges commerciaux des produits de la pêche ne constituent pas une part importante du commerce entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne[366]. Toutefois, il s'agit d'un secteur vulnérable de l'économie sud-africaine, tandis que les États du sud de l'Union européenne revendiquent un droit de pêche dans la zone économique exclusive de l'Afrique du Sud. En mars 1998, l'Espagne avait refusé d'inclure les produits de la pêche dans la couverture de la zone de libre-échange si un accord indépendant n'était pas conclu simultanément.

---

[363] L'accord sur les sciences et la technologie a été conclu en décembre 1996.

[364] Décision du Conseil du 4 juin 1994 autorisant le Royaume d'Espagne à reconduire jusqu'au 7 mars 1995 l'accord sur les relations de pêche mutuelles avec la République d'Afrique du Sud, JO n° L142 du 07/06/94, p. 0030.

[365] Publications de *South africa Institute of International Affairs*, 1998, n°3, p.2
Internet : http://www.sunsite.wits.ac.za/wits/if/public/facts/facts3.htm

En définitive, les dispositions de l'article 62 de l'Accord de commerce, de développement et de coopération prévoient expressément la conclusion rapide d'un accord de coopération visant à favoriser la gestion et l'utilisation des ressources de la pêche. De façon concomitante, ces produits ont été inclus dans la liste des produits couverts par la libéralisation des échanges. Cependant, les concessions sont reportées à partir de l'entrée en vigueur de l'accord sur la pêche, dans la limite maximale des 10 ans impartis au démantèlement des barrières tarifaires[367].

II- L'ACCORD DE COOPÉRATION DANS LE SECTEUR DES VINS ET DES SPIRITUEUX.

L'accord de coopération dans le secteur des vins et des spiritueux a constitué la phase ultime des négociations. Les controverses ont porté sur l'utilisation des appellations "Porto" et "Xérès" en Afrique du Sud, alors qu'il s'agissait d'appellations d'origine européenne contrôlées.

Ce débat reposait un différend juridique relatif à l'utilisation de ces appellations pour ces vins doux produits sur le territoire sud-africain depuis plusieurs siècles. La Communauté européenne avait exigé que le pays renonce à l'utilisation de ces termes qui bénéficient des protections particulières réservées aux produits en provenance de certaines régions du Portugal et de l'Espagne[368].

Afin d'arriver à un compromis, le Conseil des ministres a accepté d'améliorer l'accès au marché communautaire pour certains produits agricoles sud-africains tels que les jus de fruits et les fruits en boîte, les vins, les céréales et les produits laitiers. En échange, l'Afrique du Sud devait renoncer à l'utilisation de ces appellations d'origine contrôlée.

Le compromis final est inscrit aux dispositions de l'annexe X de l'accord qui précisent que les engagements entre la Communauté et l'Afrique du Sud seront plus précisément détaillés dans le texte de l'accord sur les vins et les spiritueux[369]. Cependant, dans le cadre de l'ACDC, l'Afrique du Sud s'engage déjà et par le biais d'un échange de lettre à renoncer à l'utilisation des appellations "porto" et "sherry" pour ses exportations vers l'Union

---

[366] Que 1,3% des exportations sud-africaine vers l'Union européenne.
[367] Articles 15 (5) et (6) de l'Accord de commerce, de développement et de coopération.
[368] *The Mail and Guardian*, partie *Za now* du 25 octobre 1998,
Internet : www.mg.co.za/mg/za/archive/98oct/25octpm-business.html
[369] Annexe X relative à l'Accord sur les Vins et les Spiritueux, Proposition de décision du Conseil et de la Commission concernant la conclusion de l'accord de commerce, de développement et de coopération entre la Communauté européenne, d'une part, et la République d'Afrique du Sud d'autre part. COM (1999) 245 final/2, Bruxelles le 11.05.99, p.291.

européenne[370]. Elle devra également éliminer cette utilisation sur tous ses marchés d'exportation et ce, dans un délai de 5 ans, à l'exception du marché frontalier que constitue la SADC. Sur ces territoires, le délai imparti est repoussé à 8 ans. L'utilisation de ces appellations d'origine contrôlée sur le territoire national (auquel est assimilé l'ensemble des pays de la SACU) est autorisée pendant une période transitoire de 12 ans. Les nouvelles dénominations des produits réservés au marché intérieur devront être définies en collaboration avec la Communauté européenne.

En échange, la Communauté européenne a mis en place des quotas dans la limite du volume actuel des exportations sud-africaines vers la Communauté européenne, ce qui représente une franchise de droit pour 32 000 litres par an. De façon concomitante à l'aide octroyée au développement de l'Afrique du Sud dans le cadre du Programme européen pour la reconstruction et le développement, la Communauté s'est engagée à fournir une assistance financière à hauteur de 15 millions d'EUR à la restructuration du secteur des vins et des spiritueux sud-africains, ainsi qu'à la commercialisation et à la distribution de ces vins et spiritueux.

L'accord sur les vins et spiritueux a effectivement été signé au cours du mois de janvier 2000. En raison de controverses qui ont actuellement lieu sur l'utilisation des termes "Grappa" et "Ouzo". Le Conseil de coopération devrait être chargé de régler ce différend, en conformité avec les dispositions de l'article 79 de l'Accord de commerce, de développement et de coopération.

(Conclusion) L'Accord de commerce, de développement et de coopération a été approuvé par le gouvernement sud-africain le 3 février 1999 et le 24 mars par le Conseil des ministres. Le 29 juillet 1999, les parties ont décidé d'appliquer de manière provisoire certaines dispositions de l'accord[371]. L'accord est entré en vigueur à tire provisoire le 1er janvier 2000. Depuis cette date, l'ensemble du dispositif en matière de coopération économique et commerciale est mis en application. À cet effet, la première réunion du Conseil de coopération a eu lieu le 21 mars 2000.

[370] Termes utilisés dans l'accord, nous préférons cependant utiliser les termes français Port et Xérès.
[371] Décision du Conseil (CE) n° 753 du 29 juillet 1999.

DEUXIÈME PARTIE : UN MODÈLE D'ASSOCIATION RÉFORMATEUR ET PRÉCURSEUR.

En 1995, la Commission a mis en place un cadre bipolaire visant d'une part, la participation de l'Afrique du Sud à la Convention révisée de Lomé IV et d'autre part, un accord bilatéral régissant les domaines non couverts par son protocole d'adhésion. Cette approche associe une coopération au développement à un dispositif commercial en faveur du libre-échangisme. Lorsqu'il s'agit de promouvoir la réintégration de l'État dans la communauté internationale, la Communauté européenne considère l'Afrique du Sud comme un partenaire en développement à inclure au sein de la partie ACP. Lorsqu'il s'agit cependant d'échanges commerciaux, elle est traitée d'égal à égal.

Comme l'a souligné le Commissaire Pinheiro : *"Ce dispositif correspond au caractère dual de la société sud-africaine (...). Il vise à atténuer la pauvreté et à consolider le processus démocratique, ce qui exige l'octroi d'un soutien accru aux couches les plus pauvres de la population sud-africaine. Il entend, dans un même temps, aider l'Afrique du Sud, à s'insérer dans l'économie mondiale grâce à une croissance et une compétitivité plus vigoureuse, à la libéralisation des échanges commerciaux et à la promotion des investissements."*[372]

Cette association particulière reflète la tendance inscrite dans l'Accord de Cotonou signé le 23 juin 2000, amené à prendre la relève de la Convention de Lomé. Un des principes nouveaux de la coopération repose sur la différenciation à effectuer entre les pays ACP, en fonction de leur niveau de développement et de leurs besoins. En matière de coopération économique et commerciale, l'objectif poursuivi vise à introduire la réciprocité dans les échanges entre la Communauté européenne et les pays ACP qui sont les plus avancés. Dans ce contexte, l'approche poursuivie avec l'Afrique du Sud tend à perdre son caractère dérogatoire pour constituer un modèle précurseur.

[372] Commissaire à l'époque responsable de la Direction-Générale du Développement de la Commission, cité dans une communication à la presse IP/95/695 du 30 juin 1995, p.6.

TITRE I- UN ACCORD DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ORIGINAL ET PRECURSEUR.

En sa qualité de membre conditionnel à la Convention de Lomé[373], l'Afrique du Sud prend part aux institutions communes et participe à tous les domaines de coopération qui associent les États ACP à la Communauté européenne. En revanche, les instruments mis en œuvre pour gérer cette coopération sont inadaptés au développement de pays en transition. En outre, l'Afrique du Sud a déposé sa demande d'adhésion au moment où la Convention de Lomé était remise en question, tandis qu'elle bénéficiait déjà d'une assistance dans le cadre du Programme européen pour la reconstruction et le développement, plus particulièrement adaptée à ses besoins de développement.

Par conséquent, le compromis atteint au cours des négociations de 1995-1996 exclut l'Afrique du Sud de l'assistance technique et financière octroyée par le biais du Fonds européen de développement. L'État ne peut non plus prétendre aux préférences caractérisant le régime des échanges commerciaux de la Convention de Lomé. Ces deux instruments constituant les dispositifs clés du partenariat ACP-CE, la question de l'efficience de la participation de l'État se pose alors.

La réponse doit être apportée au regard de la dimension symbolique que véhicule la Convention de Lomé, associant 77 États en développement à la première puissance économique mondiale. En intégrant le pays au sein de ses partenaires privilégiés, la Communauté européenne espère combler les espoirs forgés sur le rôle primordial que peut jouer l'État dans le développement politique et économique de l'Afrique australe. Les motivations qui poussent aujourd'hui à cette forme de coopération n'étant pas de celles qui ont inspiré à l'origine le partenariat avec les États ACP, cette adhésion déroge donc au régime de droit commun et son contenu est par conséquent limité.

En d'autres termes, la relation entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne repose sur une association globale au sein de la Convention de Lomé, mais subordonnée à un régime partiellement dérogatoire à travers un accord séparé.

[373] L'Accord de Cotonou n'étant pas encore entré en vigueur, il ne sera fait référence à son texte que dans la mesure où celui-ci diffère des dispositions de la Convention de Lomé.

CHAPITRE I- UN MODÈLE DE COOPÉRATION PARTICULIER.

La Convention de Lomé regroupe des instruments dans 12 domaines différents de coopération ayant vocation à participer au développement des États ACP[374]. La philosophie du traité est de promouvoir leur insertion dans l'économie mondiale, notamment par le biais d'une coopération industrielle, d'un recours à un régime de stabilisation des recettes d'exportation pour les produits de base (le STABEX) et sur les produits miniers (le SYSMIN), mais également et surtout par le biais d'une coopération financière et technique et d'un accès commercial préférentiel au marché communautaire.

Le régime des échanges a pour objectif l'accroissement des échanges commerciaux[375], des services[376], et l'amélioration de l'accès au marché des capitaux. Il vise d'une part, à promouvoir et à diversifier le commerce entre les États ACP et la Communauté européenne[377]. Il aspire d'autre part, à favoriser la coopération et l'intégration régionale via la promotion des échanges intra-ACP.

À l'origine, cette forme d'association était considérée comme une voie novatrice de coopération visant à corriger le déséquilibre des échanges commerciaux. Au fil du partenariat, son contenu s'est banalisé. Il a aujourd'hui vocation à être radicalement réformé. En tout état de cause, la Convention de Lomé est inadaptée lorsqu'il s'agit de promouvoir la réintégration d'un pays en transition tel que l'Afrique du Sud dans l'économie mondiale. Ces instruments ont été conçus pour favoriser le développement des pays les plus pauvres au monde[378].

Lors des négociations relatives à l'adhésion sud-africaine, la question principale consistait à déterminer dans quelle mesure son éligibilité pourrait promouvoir son intégration dans la région d'Afrique australe et plus globalement dans l'économie internationale, sans pour autant nuire aux intérêts des États ACP. La réponse a été apportée au regard des deux instruments principaux de la Convention de Lomé que sont la coopération financière et technique et la coopération économique et commerciale.

---

[374] Les Conventions de Lomé mentionnent une coopération dans le domaine de l'environnement, dans celui de l'agriculture, du développement rural et de la pêche, la coopération commerciale et le développement de la coopération régionale. Elles prévoient également des domaines aussi variés que le développement de la culture et le domaine social.

[375] Articles 135 à 138 de la Convention de Lomé IV.

[376] Articles 114 à 134 de la Convention de Lomé IV.

[377] Le régime vise à stimuler la production de produits transformés et manufacturés dans les pays ACP, afin de réduire leur dépendance envers les matières premières et les produits de base. Le renforcement de la capacité exportatrice des États ACP est également encouragé par une coopération dans le secteur industriel et par un système actif de protection et de promotion des investissements.

SECTION I- L'INADAPTATION DU MODÈLE CLASSIQUE DE COOPÉRATION FINANCIÈRE ET TECHNIQUE.

L'inadaptation de la coopération financière et technique à la situation atypique de développement de l'Afrique du Sud s'illustre aussi bien par les conditions intrinsèques de l'octroi de l'aide communautaire que par les résultats mitigés de cette forme d'association.

§I- L'EXCLUSION DES RESSOURCES DU FED.

La coopération financière et technique mise en œuvre pour le développement des États ACP se singularise par l'origine des fonds affectés à l'enveloppe gérée par le Fonds européen de développement (le FED). La participation de l'Afrique du Sud aurait mécaniquement réduit la proportion de l'aide allouée à chaque État ACP. Les négociations qui ont eu lieu au cours de 1995 ont donc débouché sur son inéligibilité. En vertu des dispositions de l'article 4(1) du protocole n°3 de l'Accord de Cotonou "*les dispositions de l'accord relatives à la coopération pour le financement du développement ne s'appliquent pas à l'Afrique du Sud*".

A- INÉLIGIBILITÉ À L'AIDE PROGRAMMABLE.

Trois grandes catégories d'instruments financent et gèrent les secteurs prioritaires vers lesquels l'aide communautaire s'oriente. La première catégorie regroupe l'aide programmée -ou l'aide projet-. L'aide communautaire peut également prendre la forme d'aides non-programmables et qui sont décidées au cas par cas en fonction d'impératifs circonstanciels. Cette catégorie regroupe le STABEX et le SYSMIN ainsi qu'une Facilité d'Ajustement Structurelle. La troisième catégorie comprend l'aide humanitaire que constitue l'aide d'urgence et l'aide apportée aux réfugiés et aux rapatriés. Cette dernière catégorie fera l'objet d'un développement ultérieur puisqu'il s'agit d'une exception au principe d'inéligibilité de l'Afrique du Sud aux ressources du FED[379].

---

[378] 39 États ACP figurent sur la liste des 48 pays les moins avancés (les PMA) déterminée selon les critères définis par la CNUCED.
[379] Voir infra.

I- L'INÉLIGIBILITÉ Á "L'AIDE PROJET".

a) L'aide programmée de la Convention de Lomé.

Au titre de l'aide programmée sont financés des projets classiques de développement dans les secteurs d'exploitation des ressources naturelles (développement rural, agriculture, environnement, ressources forestières), dans les autres secteurs de production (industrie, mines, construction et promotion des investissements), dans les infrastructures et services économiques (transports et communications, services bancaires, appui aux entreprises, énergie), dans les infrastructures et services sociaux (santé, démographie, éducation) ainsi que dans le secteur relatif au gouvernement et à la société civile. L'aide communautaire est également apportée à la coopération décentralisée, aux organisations non-gouvernementales et enfin à la coopération et à l'intégration régionales.

Les projets se singularisent par leur nombre et chaque instrument fonctionne selon sa propre logique, selon ses propres procédures et ses propres méthodes de programmation. Le financement est décidé au début de chaque convention et l'exercice programmé constitue un élément central de la coopération puisqu'il utilise près de 60% de l'enveloppe financière accordée aux États ACP[380].

Les Programmes Indicatifs Nationaux déterminent pour chaque État les projets de développement ainsi que l'aide financière disponible pour les mettre en œuvre. Chaque enveloppe nationale est notifiée aux États bénéficiaires et son importance dépend de critères objectifs de nature géographique, démographique mais surtout de nature macro-économique tels que le PNB par habitant, l'indice de développement humain, les taux de croissance économique ou encore le montant de la dette extérieure de l'État bénéficiaire.

Des *Programmes Indicatifs Régionaux* sont négociés avec des organisations régionales, telles que la COMESA, la SADC ou encore la SACU en Afrique australe (région la plus active en matière de coopération régionale)[381]. Cette forme de coopération se concentre sur le développement de projets d'infrastructure transfrontaliers mais également sur le commerce intra-régional et vise à faciliter les investissements dans les différentes régions ACP[382]. Ces Programmes bénéficient d'un soutien financier de plus en plus

---

[380] Ils ont représenté 65% de la dotation du 6ème FED et 57% de celle du 7ème FED. L'Accord de Cotonou leur consacre plus de 70% du 9ème FED.

[381] Le premier exercice programmé de la VIème Convention de Lomé (FED plus BEI) a consacré 125 millions d'ÉCU à l'Afrique australe, 62 millions d'ÉCU ont également été alloués de manière non-programmée. Le 8ème FED lui a également alloué 125 millions d'ÉCU. Dans le cadre de la coopération économique et commerciale, la SADC bénéficie également de la marge préférentielle la plus élevée sur la base du régime NPF.

[382] Depuis 1992, l'aide de la Communauté à l'intégration dans la région de l'Océan indien s'est focalisée sur une vaste initiative visant à faciliter les échanges, les investissements et les paiements régionaux en Afrique australe et orientale et dans la région de l'Océan indien sous le signe de l'Initiative Transfrontalière. Cette initiative s'adresse aux marchés du

important. Plus de 20% des protocoles financiers de la Convention de Lomé IV leur étaient consacrés et l'Accord de Cotonou a confirmé cette tendance[383].

b) La question de l'éligibilité de l'Afrique du Sud.

Une adhésion à part entière de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé aurait entraîné son éligibilité aux ressources financières allouées dans le cadre du FED. Or, la somme globale accordée à l'exercice programmé est divisée entre la totalité des États ACP et l'augmentation du nombre de récipiendaires entraîne mécaniquement la diminution des ressources allouées aux autres bénéficiaires. Lors des négociations relatives à son adhésion, les États ACP avaient donc exprimé leur refus d'en faire bénéficier l'Afrique du Sud. De son côté, la Communauté européenne s'était engagée à soutenir de façon considérable la transition démocratique sud-africaine. Elle voulait y contribuer pour un montant approximatif de 125 millions d'ECUS par an sur une période quinquennale. Cette somme représente 12,6% de la totalité de l'enveloppe financière octroyée à l'ensemble des Programmes Indicatifs Nationaux dans le cadre du 1er protocole financier de Lomé IV, soit encore deux fois la moyenne des ressources allouées à chacun des États ACP[384]. La Communauté européenne n'aurait donc pu respecter ses engagements souscrits à l'égard de l'Afrique du Sud dans le cadre du FED.

En définitive, la solution retenue consiste à maintenir la ligne budgétaire communautaire affectée à la coopération avec l'Afrique du Sud, en y ajoutant le concept pluriannuel qui fait la spécificité de la coopération financière et technique de la Convention de Lomé[385]. Entre 1995 et 1999, l'Afrique du Sud a perçu une aide financière globale de 625 millions d'ECU, soit bien plus que ce qu'elle aurait obtenu à travers le FED.

Aux côtés des Programmes Indicatifs Nationaux et Régionaux, l'aide programmable prévoit un appui à l'ajustement structurel. Répondant à des critères et à des modalités d'octroi bien particulières, cette forme d'aide n'était pas non plus adaptée à la situation sud-africaine.

COMESA, de la SADC et de la Commission de l'Océan indien. Son but est de promouvoir l'intégration régionale de manière pragmatique et novatrice et de couvrir la dimension régionale de l'ajustement structurel. L'initiative est financée par l'Union européenne, la Banque africaine de développement, le Fonds Monétaire International et la Banque mondiale.

[383] Sur les 12 000 millions d'ECU du premier protocole financier, 1 250 millions d'ECU ont été octroyés à la coopération régionale. Le protocole financier de Cotonou lui réserve 1 300 millions d'EUR sur une enveloppe totale de 15 200 millions d'EUR.

[384] Voir à ce sujet le règlement du Conseil du 22 novembre 1996 relatif à la coopération au développement avec l'Afrique du Sud, Règlement (CE) n°2259/96, JO L 306 du 28 11 96, pp. 0005-0008.

[385] Voir infra.

II- INÉGIBILITÉ AU SOUTIEN À L'AJUSTEMENT STRUCTUREL.

(La problématique de la dette et de l'ajustement structurel)- Le problème de la dette extérieure constitue un des points les plus sensibles des rapports Nord-Sud en général, et des États ACP en particulier[386]. A condition que les États en développement adoptent des programmes d'ajustement structurel, la Banque mondiale et le Fonds Monétaire International ont mis en place des mécanismes visant à faciliter le rééchelonnement de son remboursement. Lors de la préparation de Lomé IV, les Parties contractantes ont également décidé d'étendre le champ de coopération à ce domaine particulier[387]. Il s'agissait à cette époque d'une innovation remarquable[388].

(Conditions d'éligibilité à la FAS)- La Facilité d'Ajustement Structurel fait partie de la programmation au même titre que les Programmes Indicatifs Nationaux ou Régionaux[389]. Les subventions souvent apportées en devises étrangères financent une assistance technique, des programmes sectoriels d'importation ou encore des programmes macro-économiques[390]. Cette aide contribue à alléger la charge de la dette extérieure comme à atténuer le poids de la balance des paiements[391].

En théorie, tous les États ACP sont éligibles à la FAS. En réalité, cette facilité concerne les États les plus nécessiteux et les plus endettés[392]. La Communauté européenne examine la demande de financement selon la situation économique et financière de l'État, l'ampleur des réformes macro-économiques et sectorielles et les retombées régionales qu'il a engagées[393]. De surcroît, l'État demandeur de la Facilité doit mettre en œuvre un programme de réforme et d'ajustement agréé par le FMI et la Banque Mondiale.

---

[386] Le service de la dette, qui représente jusqu'à 60% du produit brut des exportations de certains ACP, compromet la croissance économique des pays en développement en diminuant leurs capacités d'investissement, d'importation et d'exportation.

[387] L'appui à l'ajustement structurel est inscrit aux articles 239 à 250 de la Convention de Lomé IV.

[388] Toutefois, le problème de la dette et de la gestion de l'ajustement structurel demeurent exclusivement de la compétence des institutions de Washington. De même, l'appui à l'ajustement structurel ne constitue nullement une mesure d'annulation de la dette des États ACP à l'égard de la Communauté européenne. Il s'agit d'un simple appui adapté à la situation des États ACP bénéficiaires qui continuent de préparer seuls leurs programmes de réforme.

[389] Articles 243 et suivants de la Convention de Lomé IV.

[390] La Communauté européenne apporte son concours financier à tout projet permettant d'améliorer la productivité des secteurs de l'économie de l'État récipiendaire, notamment en matière de développement agricole et rural et de sécurité alimentaire. L'appui sert également à favoriser les échanges commerciaux entre l'Union européenne et les États ACP. Les retombées sociales de l'ajustement structurel sont également prises en considération. Cependant, ce système est soumis à une conditionnalité très contraignante.

[391] J.Claude Gautron, Professeur à l'Université Bordeaux I, *Les États ACP et l'achèvement du marché intérieur en Europe*, in *Les États ACP face au marché unique européen*, p.43, "Perspectives Économiques et Juridiques", Économica, 1994.

[392] Entre 1986 et 1999, 49 États ACP essentiellement africains en ont bénéficié.

[393] Article 147 de la Convention de Lomé.

En outre, la FAS connaît les difficultés classiques de financement, c'est-à-dire une enveloppe insuffisante par rapport au nombre d'États récipiendaires[394]. Ce manque de ressources explique en grande partie l'exclusion de l'Afrique du Sud à la Facilité. L'aide communautaire qui lui est apportée dans ce domaine peut provenir de la ligne budgétaire affectée au PERD et plus spécifiquement consacrée aux réformes macro-économiques engagées par les autorités sud-africaines dans le cadre du GEAR.

B- INÉGIBILITÉ AUX SYSTÈMES DE COMPENSATION DES PRODUITS PRIMAIRES.

À l'origine, l'assistance communautaire octroyée par les mécanismes STABEX et SYSMIN étaient disponibles pour tous les États ACP, mais allouée cas par cas, sous conditions et aux vues des besoins, des nécessités ou des impératifs circonstanciels[395]. Au fil du partenariat, l'allocation des fonds a été rendue progressivement automatique et continue.

Cette assistance financière a complété l'exercice programmé et les fonds proviennent également de l'enveloppe gérée par le FED dont elle adopte les modalités et conditions d'octroi. Une fois encore, l'Afrique du Sud ne répond pas aux critères et conditions imposées par le dispositif.

I- INÉGIBILITÉ AU STABEX.

(Le STABEX)- Mis en place en 1975, cet instrument vise à compenser les incidences de la diminution des recettes d'exportation des produits de base sur les économies ACP[396]. Le STABEX tire son origine dans la difficulté des pays africains à écouler ces produits sur le marché communautaire, du fait des fluctuations des cours internationaux et autres variations enregistrées sur les marchés d'exportation[397]. Il existe donc en dehors de toute logique commerciale. Le système vise à stabiliser les recettes d'exportation sur une gamme

[394] Entre 1986 et 1995 la Tanzanie, La Zambie, L'Éthiopie, La Côte d'Ivoire, le Ghana, le Mali, le Burkina Faso ont reçu chacun 100 millions d'ECU sur les 2,5 milliards destinés à la FAS à cette époque. Au titre du 7ème FED de 1997, les pays bénéficiaires étaient le Malawi, la Tanzanie, la Guinée-Bissau, l'Ouganda, le Niger, le Mali, la Sierra Leone, le Gabon et le Lesotho. D'autres États en ont également formulé la demande mais les déboursements ont été faibles à cause de l'épuisement des fonds octroyés à la facilité lors du 7ème FED. Voir à ce propos, la revue Courrier de la planète *"Après Lomé, Solidarité ou dérive des continents"*, p.52, septembre-novembre, 1997, n°42.

[395] Ils font parties avec l'aide humanitaire de la catégorie d'aides non-programmables. Il convient évidemment de distinguer l'aide humanitaire de cette coopération dans le domaine des produits de base et des matières premières. La première forme d'aide ne concerne pas les relations commerciales instituées entre les États ACP et la Communauté européenne. À vocation purement humanitaire, l'assistance accordée aux réfugiés et aux rapatriés a d'ailleurs été octroyée à l'Afrique du Sud en tant qu'instrument essentiel de sa réintégration en Afrique australe. Cette question fera l'objet d'un développement ultérieur.

[396] Voir à ce sujet Jacques Bourrinet, Professeur à l'Université de Droit, d'Économie et des Sciences d'Aix-Marseille, *Les États ACP face au marché unique européen. Des mythes et des réalités, in Les États ACP face au marché unique européen,* pp. 11-29, Colloque organisé par l'Institut du droit de l'économie internationale et du développement, Paris 19-20 novembre 1992, éd. Économisa, collection "perspectives économiques et juridiques", 1994.

[397] Il est prévu aux articles 186 à 212 de la IVème Convention de Lomé.

de 51 produits de base essentiellement agricoles mentionnés à l'article 187 de la Convention de Lomé IV[398]. Les produits agricoles transformés et ceux visés par la Politique agricole commune n'en font pas partie.

Le financement représente une forme de garantie communautaire compensatoire qui est géré par la Commission. La dotation est fixée dans le protocole financier[399], avec une enveloppe réservée de plus en plus importante[400]. À l'origine, le système fonctionnait sous forme de prêts sans intérêt avec reconstitution des fonds versés à l'État. Depuis Lomé IV, il s'agit d'un système de subventions non-remboursables dont le versement se calcule de façon complexe en partant d'une période de référence et sur une base de transferts[401].

En contrepartie, un élément de "conditionnalité" a été ajouté aux modalités d'octroi de l'aide (c'est souvent le cas lorsque la Communauté intervient sous forme de dons). La procédure du cadre d'obligations mutuelles conclu entre l'État bénéficiaire et la Commission régit strictement les décaissements des fonds, selon certaines orientations et obligations imposées au cours de négociations techniques complexes[402].

Enfin, la situation de dépendance de l'État demandeur se constate par la perte réelle de recettes dans le secteur d'exportation concerné[403]. Lorsque le seuil de déclenchement est franchi, l'État est en droit de demander à la Communauté européenne un transfert financier[404]. En d'autres termes, le système s'applique aux pays dont les économies dépendent fortement de l'exportation de produits de base déterminés.

À ce titre, il est reproché au STABEX de maintenir les États ACP dans une spécificité dépassée à l'heure actuelle puisque le commerce des matières premières et des produits agricoles n'a fait que décroître au cours du siècle[405]. Au lieu de promouvoir une diversification économique pourtant nécessaire, le système a renforcé la dépendance des

---

[398] L'article 187 énonce une liste de 51 produits couverts, essentiellement agricole, d'élevage de pêche et de sylviculture. D'autres produits peuvent être ajoutés à la liste, selon l'article 188 si l'économie d'un ou plusieurs ACP en dépend.

[399] Article 190 de la Convention.

[400] Il s'agit d'un des budgets les plus importants gérés par le FED : 1,8 milliards d'ECU lui sont consacrés sous le second protocole de Lomé IV.

[401] Le versement se calcule sur la base de la différence entre les recettes perçues à l'exportation pour chacun des produits au cours des six années civiles précédent chaque année d'application "*abstention faite des deux années aux résultats les plus opposés*" selon l'article 197 de la Convention de Lomé. La base de transfert est constituée de la différence entre le niveau de référence et les recettes effectives de l'année civile d'application.

[402] Procédure mentionnée à l'article 186-2 de la Convention de Lomé IV bis.

[403] Le mécanisme s'applique lorsqu'un seuil de dépendance est franchi correspondant à la proportion des recettes d'exportation d'un produit par rapport au total des recettes d'exportation de l'État. Ce seuil a été abaissé à 5% par la IVème Convention de Lomé. Le taux a encore été abaissé à 1% pour les ACP les moins développés, en vertu de l'article 196.

[404] Ce transfert n'est pas automatique, d'où le classement de la dépense dans la catégorie des aides non-programmables.

[405] Entre Lomé I et Lomé IV, il est passé de 65% à 20%. Sur ce point voir Bertrand Nezeys lors du colloque organisé par l'Institut du droit de l'économie internationale et du développement, Paris 19-20 novembre 1992 : *Les États ACP face au marché unique européen. Des mythes et des réalités, in Les États ACP face au marché unique européen,* p.154. Ed. Économisa, collection "perspectives économiques et juridiques", 1994.

États ACP d'un nombre restreint de produits d'exportation dans des secteurs déficitaires[406]. De plus, le volume financier limité n'est pas parvenu à compenser la chute des prix sur les marchés internationaux. En définitive, l'impact général du système sur l'instabilité des recettes d'exportation a été considéré comme marginal[407].

(Inéligibilité de l'Afrique du Sud)- Les limites du STABEX illustrent en grande partie l'inadaptation d'un tel système à la diversification économique de l'Afrique du Sud. Le système est conçu pour une catégorie précise d'États ACP dépendant fortement d'exportations de certains produits agricoles (noix, huiles végétales) et de base (café, cacao et vanille). Or l'Afrique du Sud ne rentre pas dans cette catégorie. Ses exportations les plus compétitives sont concentrées dans le secteur industriel[408]. Quant au secteur agricole, les produits exportés constituent essentiellement les fruits et légumes qui ne sont pas couverts par le STABEX. De surcroît, l'éligibilité de l'Afrique du Sud se serait faite au détriment des États ACP les plus nécessiteux, en vertu du principe de répartition des ressources du FED entre les différents récipiendaires.

Cette inéligibilité intrinsèque de l'Afrique du Sud s'applique également pour le SYSMIN.

II- INÉLIGIBILITÉ AU SYSMIN.

(Le SYSMIN)- Établi lors des négociations de la Convention de Lomé III, le système constitue une facilité de financement destinée à soutenir le secteur minier des États ACP. Semblable au STABEX, cette garantie est adoptée en faveur des États ACP fortement dépendants du secteur minier et dont les entreprises sont en difficulté[409]. Le SYSMIN est également financé par l'intermédiaire du FED et l'éligibilité sud-africaine aurait, là encore, détourné l'aide communautaire accordée aux États ACP. Enfin, la question de son éligibilité sous-tend celle de l'adaptation du système à sa situation particulière.

En effet, les subventions sont accordées si les fonds du minerai des États ACP demandeurs représentent un minimum de 15%[410] de leurs recettes d'exportation sur certains

---

[406] Le système représente pour certains pays plus de la moitié de leurs aides européennes.

[407] Ce succès limité tire son origine dans la longueur des délais de décaissement de la compensation, qui varient entre 12 mois et 4 ans, à partir de l'année au cours de laquelle le déficit a été enregistré. Les difficultés liées à la longueur et l'insuffisance des décaissements sont d'ailleurs notoires pour tous les instruments qui sont gérés par le biais du FED.

[408] *The European Research Office "South Africa and the Lomé Convention"*, p.10, *Trade Policy, Monitoring Project*, 1994.

[409] Il est prévu aux articles 214 à 219 de la Convention de Lomé.

[410] Abaissé à 15% pour les PMA.

produits[411] ou un minimum de 20% de leurs recettes d'exportation sur l'ensemble du secteur minier, pendant au moins deux des quatre années précédant la demande de compensation[412]. Le seuil de dépendance des matières premières visées à l'article 215 est donc relativement élevé. Cette facilité couvre certaines exportations spécifiques comme le cuivre, le cobalt, le phosphate ou encore les minerais de fer. Tout comme le STABEX, ce système s'adresse à des pays en développement dont les exportations sont très peu diversifiées[413]. En ce qui concerne l'Afrique du Sud, ces matières premières représentent un pourcentage insuffisant dans le volume total des exportations vers la Communauté européenne. De surcroît, le secteur du minerai ne connaît pas les difficultés rencontrées chez les autres États ACP. Au contraire, il se singularise par un degré de compétitivité remarquable sur les marchés internationaux. En toute hypothèse, l'Afrique du Sud n'aurait pas pu bénéficier des systèmes de compensation.

(Conclusion)- Les ressources accordées à la coopération financière et technique sont allouées en fonction du potentiel économique et des besoins financiers de chaque pays ACP. Elles sont donc évaluées sur des critères de développement. L'Afrique du Sud ne pouvait espérer faire partie de la liste des bénéficiaires ou tirer des avantages subséquents d'une telle coopération. Dès lors, une clause intégrée à l'article 1er du protocole n°11 de la Convention de Lomé précise que : *"(...) toutes références faites dans la Convention à l'utilisation des ressources financières au titre de la convention ne s'appliquent pas à l'Afrique du Sud"*[414].

Sa participation aux différents domaines de coopération est financée par le biais des ressources affectées au Programme européen pour la reconstruction et le développement à partir d'une ligne budgétaire communautaire.

Aux côtés des critères classiques d'éligibilité, l'exclusion de l'Afrique du Sud à cette forme de coopération doit s'analyser dans le contexte globalement déficitaire de l'assistance financière apportée aux États ACP.

---

[411] Il s'agit du cuivre, du manganèse, du magnésium, du phosphate, de la bauxite, de l'aluminium, de l'étain, de l'uranium, des minerais de fer.
[412] À l'exception de l'or, du pétrole et du gaz.
[413] La Mauritanie, le Zaïre, la Zambie, Le Niger, la Namibie, la Guinée, ainsi que le Gabon, la République Dominicaine et le Burkina Faso en sont les principaux bénéficiaires.

§II- LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION FINANCIÈRE ET LA QUESTION SUD-AFRICAINE.

La multitude de domaines d'intervention comme des instruments mis en œuvre dans le cadre de la Convention de Lomé a engendré une association fondée sur un modèle complexe, peu flexible et souvent inadapté aux besoins particuliers des États ACP. Les membres de l'Union européenne remettent en question la forme négociée de ce partenariat qui n'a su faire échec à la pauvreté au sein du groupe ACP, tandis que leurs contribuables veulent avoir plus d'informations quant aux aides déboursées.

Afin de tenter de remédier à ces travers, l'Accord de Cotonou a prévu une réforme radicale de la nature de la coopération financière, de ses modes de gestion et de sa logique instrumentale. Un exercice de programmation unique par pays ou région regroupant dans deux enveloppes tous les instruments gérés par le Fonds européen de développement sera assortie de réexamens réguliers et aura pour but de rompre avec les systèmes parallèles.

A- LA REMISE EN CAUSE DE LA COOPÉRATION FINANCIÈRE.

L'efficience de l'aide communautaire au développement des États ACP a souvent été analysée en terme de saturation. La Convention de Lomé s'est caractérisée par des initiatives, des programmes et des projets beaucoup trop nombreux et gérés dans le cadre de procédures complexes pour être facilement adaptées[415]. Selon Jacques Bourrinet : "*Le mythe d'une coopération uniforme qui s'applique à des situations extrêmement hétérogènes doit être dénoncé*"[416].

I- LA CONTRIBUTION DES ÉTATS MEMBRES AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT.

(Financement en dehors du budget de la Communauté européenne)- Plus de la moitié de l'aide européenne allouée au budget de la coopération au développement provient du budget de la Communauté, un peu plus d'un tiers du Fonds européen de développement et environ 8% de la Banque européenne d'investissement.

---

[414] Articles 220-230. L'Afrique du Sud ne bénéficie pas des dispositions relatives aux Programmes indicatifs nationaux régis aux articles 281 à 293 de la convention. Cette exemption est reprise aux dispositions de l'article 4 du protocole n°3 de l'Accord de Cotonou.

[415] *L'avenir de la coopération ACP-UE face au dysfonctionnement des États : une perspective africaine,* ECDPM n°1, février 1999, p.24, Maastricht, 1999, Internet www.oneworld/org/ecdpm/pubs/dp1-fr.htm

[416] Jacques Bourrinet, *Les États ACP face au marché unique européen, des mythes et des réalités,* p.20, In *Les États ACP face au marché unique européen*, préc.

Les sommes versées au protocole financier de la Convention de Lomé proviennent pour l'essentiel du FED, donc d'origines extérieures au budget de la Communauté[417]. Les États membres y apportent leur contribution de façon quinquennale, spécifique et surtout volontaire. Quant aux autres programmes de coopération au développement -notamment le PERD-, ils sont financés par des prélèvements au budget général de la Communauté européenne dont la contribution des États membres est obligatoire. Cette spécificité trouve sa source dans l'origine même de la convention.

Des dispositions ont été adoptées dans le cadre du titre IV du Traité de Rome pour associer les pays et territoires d'Outre-mer à la Communauté européenne. Au moment de leur indépendance, les États membres de la Communauté européenne refusaient de faire de la coopération au développement une politique commune[418]. Une première Convention de Yaoundé a donc été signée et au travers de développement du partenariat, l'association avec les États ACP est sortie du cadre du Traité de Rome pour entrer dans celui de la Convention de Lomé.

Le Traité de Maastricht a intégré la coopération au développement dans les domaines de compétences de l'Union européenne, tandis que le partenariat avec les États ACP continue d'exister parallèlement aux mécanismes communautaires. À cela s'ajoutent les politiques bilatérales poursuivies par chaque État membre de l'Union européenne et l'ensemble de ces dispositifs manque souvent de cohérence. De surcroît, les tensions budgétaires, la stagnation de la croissance des économies européennes, mais également les changements de stratégies géopolitiques depuis la chute du mur de Berlin ont entraîné une réorientation générale de la politique européenne de coopération au développement[419].

Seule la France, du fait de son passé colonial, possède encore des intérêts puissants sur le continent africain[420]. Le Royaume-Uni a depuis longtemps estimé que compte tenu des lourdeurs administratives du système communautaire et de celui de la Convention de Lomé, l'aide bilatérale était la mieux adaptée. L'Allemagne et les Pays-Bas sont quant à

---

[417] Le protocole financier regroupe les ressources allouées au FED, les ressources provenant du budget de la Communauté européenne et dans une moindre mesure des prêts octroyés par l'intermédiaire de la BEI. 79% proviennent du FED, 14% du budget de la Communauté européenne et 7% des ressources propres de la BEI.
Publication de la DGVIII, Commission européenne, 1997,
Internet : http://europa.eu.int/comm/dg08/publicat/odi/fr/exec.doc.chap3, p.2. Les principes de financement inclus dans le FED constituent l'exception notoire au principe de l'unité budgétaire prévue par les articles 531 et 532 du TCE, puisqu 'il continue à être financé par des contributions versées par les États membres en fonction d'une répartition spécifique.

[418] Les États devenus indépendants ont signé la Convention de Yaoundé en 1963 afin de pouvoir poursuivre les relations établies dans le cadre du Traité de Rome. Elles ont été étendues à des États qui n'étaient plus colonisés par la Convention d'Arusha, puis en 1975 dans le cadre plus élargi des États ACP.

[419] La Convention de Yaoundé a été signée en partie pour offrir aux États nouvellement indépendants de meilleurs avantages que ceux que pouvait offrir le bloc soviétique.

eux confrontés à la nécessité de faire un choix en faveur des Pays de l'Europe Centrale et Orientale. Enfin, les pays du Sud de l'Europe ont un penchant historique et culturel pour les pays latins du Bassin méditerranéen et pour l'Amérique latine.

(Contribution des États membres au FED)- De fait, une polémique a été lancée au cours de la révision de Lomé IV sur la contribution financière que les États membres devaient apporter au 8ème FED. Celle-ci aurait dû tenir compte de l'inflation, de l'agrandissement de l'Union européenne[421], ainsi que du nombre sans cesse croissant d'États ACP[422]. Or, la plupart des États membres ont simplement voulu reconduire le montant alloué précédemment au 7ème FED, voire opérer une diminution de l'aide globale[423].

En définitive et contrairement aux Conventions précédentes, le protocole financier de la Convention révisée de Lomé IV a été agréé à un niveau similaire au précédant[424]. Celui de l'Accord de Cotonou a augmenté le montant global des concours financiers à 15 200 millions d'EUR[425]. Mais en tenant compte des évolutions ci-dessus mentionnées, il s'agit en réalité d'une diminution de la contribution octroyée par chaque État membre de la Communauté européenne à chacun des États ACP[426].

Une étude portant sur la ventilation par région de l'aide européenne illustre d'ailleurs le recul de la place des États ACP dans l'ordre des préférences communautaires[427]. Le 6ème FED (1988-1990) concentrait 65% de la totalité de l'aide destinée au budget de la coopération au développement. Au cours du 7ème FED (1991-1995), les États ACP ne bénéficiaient plus que de 42% des débours de l'aide communautaire au développement. Lors de la dotation du 8ème FED en 1996, ce taux est descendu à 33,5%[428]. La part accordée aux États ACP s'est réduite au profit des actions extérieures financées sur le budget communautaire, en particulier vers les Pays de l'Europe Centrale et Orientale[429].

---

[420] Voir sur ce point, Charles Josselin, *"Après-Lomé Solidarité ou dérive des continents"*, p.9, Courrier de la Planète n°42, septembre-novembre 1997.

[421] Avec l'adhésion de la Finlande, de la Suède et de l'Autriche.

[422] La Convention de Lomé IV a compté deux nouveaux pays en son sein : la Namibie en 1990 et ensuite l'Érythrée. l'Afrique du Sud a rejoint le groupe en 1995. L'Accord de Cotonou ajoute à cette liste les Iles Cook, les Iles Marshall, les États fédérés de Micronésie, Nauru, Nine, Palau (Voir l'Acte final énonçant la liste des États ACP).

[423] L'Allemagne, le Royaume-Uni et les Pays-Bas possèdent des intérêts limités avec l'ensemble de la zone ACP et tendent depuis la première convention à réduire progressivement leur contribution financière au FED.

[424] 12 000 millions d'EUR accordés sous Lomé IV et 14 000 millions d'EUR sous pour Lomé IV bis.

[425] 13 500 millions d'EUR sont accordés au titre du 9ème FED, 1 700 millions d'EUR sont accordés par la BEI sous forme de prêts sur ses ressources propres.

[426] Revue le Courrier, *Lomé IV révisée, un instrument de coopération jamais égalé*, p.2, janvier-février 96, n°155.

[427] *L'Avenir de la coopération ACP-UE face au dysfonctionnement des États : une perspective africaine*, p. 5, document publié par l'ECDPM, n°1, 1999, Maastricht.

[428] Charles Josselin Secrétaire d'État à la coopération France, p.8, in *Après-Lomé Solidarité ou dérive des continents*, Courrier de la Planète n°42, septembre-novembre 1997.

[429] En 1986, les PECO bénéficiaient d'un pourcentage dérisoire de l'aide communautaire évalué à 0,1%, en 1994 ce pourcentage s'élevait à 19,5% et cette préférence ne cesse de se confirmer.

À côté du niveau global sans cesse décroissant des concours financiers apportés aux États ACP, la nature même des programmes et instruments mis en œuvre dans le cadre de la convention est remise en cause.

II- LA COMPLEXITÉ DES MÉCANISMES DE FINANCEMENT.

(Rigidité et complexité du système)- Chaque protocole financier est divisé en instruments qui financent et gèrent les secteurs prioritaires vers lesquels l'aide aux ACP est dirigée. Il en est ainsi des réformes économiques et structurelles, du développement rural et de la lutte contre l'insuffisance alimentaire, la protection de l'environnement, du développement socioculturel et de l'éducation, ainsi que du développement des petites et moyennes entreprises.

Chaque instrument fonctionne selon sa propre logique, ses propres procédures et sa propre méthode de programmation. Celle-ci consiste à octroyer sur un quinquennat une enveloppe financière à chaque État ou à chaque région du groupe ACP. L'utilisation de ces ressources est ensuite laissée à la discrétion de l'État bénéficiaire qui détermine alors le type d'assistance le mieux adapté à ses besoins comme les secteurs prioritaires dans lesquels l'aide doit être déployée.

La coopération se traduit donc normalement par une cogestion concertée de l'aide financière, sur la base d'un partenariat entre la Commission et chacun des gouvernements ACP ou le groupe dans son ensemble. En théorie, les États ACP possèdent un pouvoir de décision considérable -notamment lors de l'établissement des Programmes Indicatifs Nationaux et Régionaux-. En réalité, les décisions sont adoptées globalement tous les cinq ans au sein d'institutions communes. Les critères retenus pour la mise en œuvre des programmes ne permettent pas suffisamment de tenir compte des spécificités individuelles et des impératifs du moment[430].

Les capacités administratives réduites de la plupart des États ACP et les dispositions complexes de la convention ne permettent pas d'exiger une adaptation des mécanismes en fonctions de la spécificité de chaque bénéficiaire[431]. La gestion de la totalité de l'aide concentrée aux mains de la Direction-Générale de la Commission –la DGVIII- retarde de

---

[430] Lors de la programmation de l'aide, la Commission fournit à chaque État bénéficiaire une indication de l'enveloppe financière qu'il va obtenir en fonction de critères qui sont les mêmes pour l'ensemble des États ACP. Chaque État ACP doit donc rapidement présenter son projet national. Sa faisabilité n'a parfois pas été suffisamment examinée. Voir sur ce point, *L'avenir de la coopération ACP-UE face au dysfonctionnement des États : une perspective africaine,* ECDPM n°1, février 1999, p.24, Maastricht, 1999.
Internet www.oneworld/org/ecdpm/pubs/dp1-fr.htm

[431] Tels que le niveau de développement de l'État, les disponibilités en ressources humaines, les contraintes socioculturelles, les capacités d'absorption de l'aide.

surcroît souvent la mise en œuvre des allocations d'aides et des déboursements[432]. Enfin, l'attribution des ressources à travers plusieurs instruments est extrêmement complexe.

En d'autres termes, le processus de programmation se caractérise par sa rigidité affectant son efficacité.

B- LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION FINANCIÈRE.

Au cours des négociations relatives à l'Accord de Cotonou, les États ACP avaient insisté sur la nécessité de conserver les formes d'appui traditionnelles, notamment le STABEX, le SYSMIN et l'appui à l'ajustement structurel. L'Accord de Cotonou a donc repris l'ensemble du champ de compétence de l'appui communautaire mais le nombre de stratégies, de plans et de programmes a été réduit[433]. La totalité des ressources est désormais acheminée au moyen d'une enveloppe regroupant toutes les aides non remboursables et une enveloppe fournissant des capitaux à risques et des prêts au secteur privé. Les Parties contractantes se sont ainsi accordées sur la possibilité d'adapter l'aide communautaire en fonction des besoins de chacun des États ACP et de sa stratégie économique à long terme. C'est à cette condition de réforme radicale que les États membres de la Communauté européenne ont accepté la poursuite de la coopération financière et technique par le biais du FED.

I- SIMPLIFICATION ET RATIONALISATION DE L'AIDE.

Les dotations prévues par l'Accord de Cotonou se divisent en deux enveloppes distinctes : les aides non-remboursables et la Facilité d'investissement.

a) Les aides non remboursables.

(La Stratégie de coopération nationale)- L'enveloppe de soutien au développement à long terme s'élève à 13 500 millions d'EUR prélevé du 9ème FED[434]. Comme par le passé, cette enveloppe consacrée aux aides non remboursables est gérée de concert par la Commission et l'État ou la région, selon qu'il s'agit de Programmes Indicatifs Nationaux ou Régionaux. Une Stratégie de Coopération Nationale (SCN) est établie avec chaque État

---

[432] Alors que le protocole financier est décidé pour 5 ans, les fonds sont régulièrement utilisés sur une période de plus de 10 années.

[433] *Négociations UE-ACP*, TaskForce négociations UE-ACP, 20 novembre 1998, p.1, Bruxelles, Internet : www.europa.eu.int/comm/dg08/event/negociation-fr.htm

[434] Article 2 du protocole financier de l'Accord de Cotonou. À cette somme s'ajoutent 2,2 milliards d'EUR mis à la disposition des États ACP par la BEI. Les ressources du 8ème FED qui n'ont pas été utilisées seront également déversées.

récipiendaire. Elle comprend une analyse du contexte politique, économique et social du pays et se concentre sur ses avantages comparatifs.

La Stratégie de Coopération Nationale est complétée par un Programme Indicatif Opérationnel qui détermine de façon plus concrète les projets auxquels sont affectées les ressources ainsi que le calendrier de leur exécution.

Un mécanisme de réexamen annuel souple et régulier permet d'adapter la SCN, le volume des ressources et le Programme Indicatif à l'évolution des besoins et des performances. A mi-parcours comme à la fin de la période d'application du protocole financier, le réexamen annuel permet un contrôle confirmant ou réformant la SCN.

(Les domaines d'intervention)- L'Accord de Cotonou a recentré les domaines d'appui de la coopération au sein d'une coopération économique et commerciale et une "stratégie de développement". La stratégie de développement économique regroupe la promotion des investissements et le développement du secteur privé, les réformes et les politiques macro-économiques et structurelles, le développement économique sectoriel et le tourisme[435]. Le deuxième domaine d'appui concerne le développement social et humain et le troisième traite de la coopération et de l'intégration régionales[436]. Certaines questions sont traitées de façon transversale ou thématique. Sont ici visées les questions liées au genre, à l'environnement et au développement des institutions étatiques qui prennent une place de plus en plus importante dans le partenariat.

Le champ de compétence de l'appui communautaire n'est donc pas diminué et l'ensemble des instruments existants sous la Convention de Lomé demeure. Néanmoins leur nombre diminue considérablement ; l'enveloppe couvre l'ensemble de l'aide projet, tandis qu'aucune ressource n'est bloquée pour un instrument spécifique. L'accent a été mis sur l'appui direct aux politiques sectorielles et aux programmes de réformes macro-économiques, notamment en matière d'aide à l'ajustement structurel[437]. L'enveloppe de base peut couvrir les dépenses occasionnées par certains événements imprévus et participe à l'allégement de la dette extérieure.

En 2007, une révision de l'Accord aura lieu afin de faire le bilan de cette coopération financière et réviser le montant du protocole financier. Il s'agit d'une augmentation de 5% par rapport au protocole financier de Lomé IV.

[435] Articles 21 à 24. L'accent est mis sur le développement des politiques sectorielles de l'État récipiendaire, notamment dans les secteurs des transports et des communications, ainsi que sur l'appui au budget national pour financer des réformes macro-économiques. Il s'agit d'interventions à plus grande échelle que par le passé ayant pour objectif d'augmenter l'impact de la coopération et de faciliter la coordination entre les bailleurs de fonds.

[436] Articles 28 à 30.

[437] Articles 25 à 27. L'appui sectoriel concerne essentiellement "l'aide projet" qui est octroyée à différents secteurs de l'économie des pays récipiendaires qui peuvent être regroupés en différents ensembles : le secteur de production des ressources naturelles (pêche, forêts, agriculture), les autres secteurs de production (industrie, commerce, transports,

L'Accord de Cotonou prend également en considération la vulnérabilité des exportations dans les secteurs agricole et minier. Cependant, le nouveau dispositif ne reconduit pas tacitement le STABEX et le SYSMIN puisque aucune enveloppe n'est gelée à ce seul effet. Les ressources accordées sur l'enveloppe unique sont programmées via la Stratégie de Coopération Nationale et le Programme Indicatif Opérationnel. Comme le passé, l'éligibilité à l'aide est conditionnée par le lien direct entre la perte des recettes d'exportation et la remise en cause de la stabilité macro-économique globale.

(Les programmes régionaux)- Une partie de l'enveloppe d'aides non remboursables est réservée à la coopération régionale (1.3 Mrds). Les États ACP déterminent eux-mêmes les régions qui sont éligibles. Ces programmes régionaux sont également soumis au principe de la programmation. Une Stratégie de Coopération Régionale (SCR) et un Programme Indicatif Opérationnel sont établis par région et soumis à réexamen régulier. Les régions qui s'engagent à négocier des accords de partenariat économique avec la Communauté européenne bénéficient d'un soutien particulier en faveur de la coopération et de l'intégration régionale[438].

La distinction entre aide programmable et aide non programmable disparaît donc. Cette flexibilité permet au pays récipiendaire de déployer les fonds alloués dans les secteurs les plus nécessiteux.

b) La Facilité d'investissement.

Cette seconde enveloppe est gérée par la Banque européenne d'investissement. Elle est dotée de 2 200 millions d'EUR provenant du 9ème FED[439]. Il s'agit d'un fonds renouvelable[440], dont la gestion implique un appui aux réformes économiques et institutionnelles et vise la modernisation des structures administratives. La Facilité oriente l'aide communautaire vers la construction de logements sociaux et les programmes qui prévoit la participation du secteur privé au développement social et économique bénéficient également d'une préférence[441]. L'objectif global vise à créer un environnement favorable au développement du secteur privé et à l'expansion des entreprises existantes.

---

investissements), les infrastructures et services économiques (transports et communications, énergie, services bancaires), les infrastructures et services sociaux, gouvernement et société civile.

[438] Voir titre II chapitre II.

[439] Protocole financier, article 3c.

[440] Les bénéfices provenant de ses opérations seront reversés à la Facilité. A plus long terme, aucun refinancement de la Facilité sur les ressources du FED ne devrait donc être nécessaire.

[441] Chapitre 2 de l'annexe II du Protocole financier.

Le texte de l'Accord de Cotonou reconnaît le rôle primordial de la société civile dans le développement de l'État[442]. La coopération permet donc sa consultation. Un chapitre entier consacré aux partenaires de la coopération inclut ainsi d'autres acteurs que les organismes gouvernementaux[443]. Sont visés l'ensemble du secteur privé, les associations et les syndicats. Ces nouveaux acteurs du partenariat participent dans l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie nationale. Des fonds sont mis directement à leur disposition et pour la première fois le secteur privé a accès aux prêts de la BEI sans que l'État n'ait à se porter garant. Il s'agit là d'une nouveauté dans la coopération ACP-CE.

Les entreprises privées commercialement et économiquement viables et génératrices de revenus sont les premières visées tout comme les entreprises publiques qui satisfont à ces mêmes exigences. La Facilité a notamment pour objectif de participer à des opérations de privatisation des grandes entreprises. Elle prévoit l'instauration d'un dialogue permanent entre les gouvernements et les opérateurs privés, ainsi qu'un appui au développement des intermédiaires financiers notamment des services de consultants économiques, juridiques et techniques[444].

La Facilité se concentre sur des opérations qui ne sont pas normalement financées par les institutions financières locales[445]. Cette nouvelle forme de financement prévoit par ailleurs la transformation des capitaux à risque et des bonifications d'intérêts prévus sous la Convention de Lomé en un financement direct aux entreprises destiné à faciliter la mobilisation de l'épargne et stimuler l'investissement étranger dans l'objectif global d'assurer un degré de sécurité sur les ressources disponibles pour le développement du secteur privé à court, moyen et long terme[446]. Sont également visées les mesures d'accompagnement de ces opérations telles que les fonds de garantie à l'appui des investissements privés, nationaux ou étrangers et autres lignes de crédits utilisées pour couvrir les risques politiques et ceux liés à l'investissement.

Les prêts plus traditionnels fournis aux conditions et modalités définies dans l'annexe II de l'Accord de Cotonou sont également visés[447]. En même temps, la Banque européenne d'investissement entend continuer à utiliser ces ressources propres (1.7 milliards d'EUR

---

[442] Article 21 de l'Accord de Cotonou.
[443] Chapitre 2 Partie I Titre I.
[444] Chapitre 7 de l'Accord de Cotonou: *Appui aux investissements et au développement du secteur privé.*
[445] Tel que les demandes de financement à long terme, les capitaux à risques par prise de participation dans les entreprises ACP, les concours en quasi-fonds propres.
[446] Les bonifications d'intérêts seront permises dans certaines conditions pour les prêts concernant des projets d'investissement remplissant des critères tels que des objectifs environnementaux ou sociaux.
[447] Article 76 de l'Accord de Cotonou.

pour la période allant de 2000 à 2005) pour d'autres opérations de financement dans les pays ACP.

II-LES CONDITIONS ATTACHÉES À L'ALLOCATION DES RESSOURCES.

(La "conditionnalité" croissante de l'aide financière aux États ACP)- Les différentes Conventions de Lomé ont été marquées par l'octroi progressif de concessions quasi automatiques aux États ACP. Les financements sous forme de subventions ont remplacé les prêts sans intérêt –notamment en ce qui concerne l'aide à l'ajustement structurel-, tandis que l'allocation des fonds réservés à certains instruments -notamment le STABEX et le SYSMIN- a été progressivement rendue automatique et continue pour les États bénéficiaires. Cette prévisibilité a affaibli le rôle de la Communauté européenne dans les décisions d'octroi de l'aide. En contrepartie, celle-ci y a progressivement attaché certaines conditions.

Ainsi et jusqu'en 1991, la coopération sous Lomé n'était attachée à aucune concession explicite, hormis celles inhérentes à la capacité d'absorption et de gestion de l'aide communautaire ou en fonction de l'inadaptation intrinsèque des instruments de coopération à certains États ACP. L'exemple de l'Afrique du Sud illustre d'ailleurs à quel point les différentes procédures excluent d'elles-mêmes les États qui ne remplissent pas certains critères d'éligibilité.

L'introduction d'exigences en matière d'orientations politiques[448] et d'obligations concernant la bonne gestion de l'aide communautaire confirme désormais les conditions attachées à la coopération. En effet, la Convention révisée de Lomé IV a prévu la libéralisation de 70% de l'aide réservée à un pays ACP (dans le cadre de son Programme Indicatif National) et le reste en fonction de l'utilisation de la première tranche.

La détermination de chaque enveloppe nationale n'est donc plus automatique mais soumise à cette évaluation régulière des progrès enregistrés dans chaque pays. L'Accord de Cotonou est venu renforcer la valeur indicative des enveloppes nationales et l'allocation financière ne constitue plus un droit acquis dans aucun des instruments.

(L'allocation des ressources sous l'empire de l'Accord de Cotonou)- Les ressources de la Facilité d'aides non remboursables sont allouées en fonction des performances et des besoins nationaux. Ceux-ci sont évalués selon des critères retenant notamment le revenu par habitant, la taille de la population, les indicateurs de développement humain (social et

[448] Cette question fait l'objet d'un développement séparé.

économique), le niveau d'endettement et de dépendance par rapport aux recettes d'exportation. Les performances sont appréciées en fonction de l'état d'avancement des réformes institutionnelles, du respect et de la promotion des éléments essentiels de la coopération définis aux dispositions de l'article 9 -droits fondamentaux, principes démocratiques et État de droit-. Sont également pris en compte l'utilisation des ressources financières en vertu du principe de transparence et selon la qualité de la gestion budgétaire des programmes macro-économiques et des politiques sectorielles. Les réformes visent à atteindre un niveau d'endettement et une balance des comptes extérieurs acceptables. Les répercussions sur l'environnement et les ressources naturelles sont également prises en considération.

Afin d'assurer une certaine prévisibilité, chaque État ou région est informé de façon indicative du montant des ressources octroyées sur la période quinquennale. Il ne s'agit cependant pas d'un droit puisque l'allocation peut être augmentée ou diminuée lors des examens à mi-parcours de la Stratégie de Coopération Nationale. Ces révisions sont prévues tous les deux ans pour chaque État ACP. La programmation pourra être modifiée en fonction des stratégies nationales et régionales et en fonction des nécessités, en tenant compte notamment de la vulnérabilité de certains pays enclavés ou insulaires. En d'autres termes, la coopération financière se caractérise désormais par une plus grande flexibilité.

(Conclusion)- L'Accord de Cotonou constitue le cadre régissant les dispositions générales des stratégies de développement, les objectifs majeurs et les priorités. Il abandonne la description détaillée des domaines de coopération que couvraient les 212 articles de la Convention de Lomé. En vertu de l'article 20(3), les objectifs et stratégies de coopération, notamment en matière sectorielle sont insérés dans un compendium de textes de référence. Ils contiennent les modalités d'application et les méthodologies pour chaque secteur spécifique d'intervention. Le dispositif doit être adopté par le Conseil des ministres ACP-UE sur la base des recommandations du Conseil de coopération ACP-UE pour le financement du développement.

Dans ce contexte, le protocole d'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé puis à l'Accord de Cotonou tend à perdre son caractère dérogatoire pour faire figure d'exemple précurseur. Ils prévoient une participation générale régie par des textes annexes que constituent d'une part l'Accord de Commerce, de Développement et de Coopération auquel s'ajoutent d'autre part, le Programme indicatif pluriannuel et son protocole d'accord

prévoyant le soutien de la Banque européenne d'investissement à la coopération au développement de l'Afrique du Sud.

SECTION II- L'ACCORD DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT.

La mise en œuvre de programmes de développement passe par la signature d'accords de coopération entre la Communauté européenne et le gouvernement de l'État bénéficiaire[449]. Les politiques de sanctions adoptées à l'encontre de Prétoria avaient empêché la conclusion d'un tel accord. A partir de 1994, il a fallu remédier à cette situation d'exception.

Dans un premier temps, l'accord en forme simplifiée signé le 10 octobre 1994 a constitué la base juridique générale du soutien apporté en faveur des populations défavorisées d'Afrique du Sud[450]. L'Accord de Commerce, de Développement et de Coopération (ACDC), signé le 11 octobre 1999 et entré en vigueur à titre provisoire le 1er janvier 2000, a pris la relève de l'Accord intérimaire. Les articles 65 à 72 relatifs à la coopération au développement régissent désormais la mise en œuvre de tous les programmes adoptés en faveur du développement de l'Afrique du Sud[451]. En vertu des dispositions de l'article 65, l'objectif global de cette coopération consiste à promouvoir le développement socio-économique harmonieux et durable du pays, contribuer à son insertion dans l'économie internationale et à consolider les fondations de l'État de droit.

Les dispositions des articles 65 à 72 prévoient notamment la conclusion d'un Programme indicatif pluriannuel qui doit définir les modalités d'exécution de la coopération afin d'atteindre les domaines prioritaires de la coopération définis aux termes de l'article 66 de l'ACDC[452].

Les dispositions de l'article 69 de l'accord prévoient l'intervention de la Banque européenne d'investissement en Afrique du Sud. Les prêts octroyés par l'intermédiaire de la BEI visent essentiellement à promouvoir les investissements à long terme.

---

[449] Les principaux interlocuteurs sont la Commission chargée de représenter la Communauté européenne et le gouvernement de l'État partenaire. La Commission assure également la coordination des actions entreprises par la Communauté et celles de ses États membres.

[450] Accord de coopération entre la Communauté européenne et la République d'Afrique du Sud, JO n° C282 du 08/10/94 et n° L341 du 30/12/84.

[451] Conformément à l'Accord sous forme d'échange de lettres concernant l'application provisoire de l'accord sur le commerce, le développement et la coopération entre la Communauté européenne et ses États membres d'une part, et la République d'Afrique du Sud, d'autre part. JO n° L 311 du 04/12/1999, modifié par une décision du Conseil du 29 juillet 1999, JO n° L 311 du 4 décembre 1999.

[452] Article 69 de l'ACDC.

§I- LE PROGRAMME EUROPÉEN POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT.

Le Programme indicatif pluriannuel (PIM) signé le 14 mai 1997 entre la Commission et le gouvernement sud-africain est venu compléter le Programme européen de reconstruction et de développement en définissant les modalités de financement des opérations mis en œuvre à partir de cette date sur le territoire sud-africain.

Le Programme européen de développement et de reconstruction tente de compenser les inégalités héritées du régime politique précédent. Il s'inscrit aujourd'hui dans le cadre des stratégies macro-économiques développées par le gouvernement sud-africain depuis 1996[453]. Il vise notamment la réhabilitation des systèmes de formation et d'enseignement, la restructuration du système de santé, l'amélioration de la qualité des services de base en milieu rural et en zone urbaine, la politique de création d'emploi et de promotion des entreprises.

A- RÉGIME COMMUNAUTAIRE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE DU SUD.

Le Programme européen pour la reconstruction et le développement a pris la relève du Programme spécial, cadre informel d'une relation particulière qu'entretenait la Communauté européenne avec certaines organisations non-gouvernementales sud-africaines au cours des années 1986 à 1994[454]. Aujourd'hui, ces relations sont régies par l'intermédiaire d'un accord de coopération conclu avec le gouvernement de Prétoria qui constitue désormais l'interlocuteur principal. Les secteurs prioritaires sur lesquels l'aide communautaire intervient et la dotation affectée à leur financement sont négociés avec lui.

I- LES DIFFÉRENTES PHASES DU PROGRAMME D'AIDE.

Au cours de la période 1986 à 1999, le programme d'aide de la Communauté européenne est passé par trois phases distinctes variant en fonction de l'évolution politique enregistrée sur le territoire sud-africain.

---

[453] Voir première partie titre I chapitre II.

[454] Sur l'ensemble de ce programme, voir le *Rapport spécial concernant le programme communautaire d'aide au développement concernant l'Afrique du Sud (1986-1996) accompagné des réponses de la Commission (présenté en vertu de l'article 1888 C, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE)*, Journal Officiel n° C 241 du 31/07/1998, pp. 0081-0123.

a) Le programme spécial.

En septembre 1986, la Communauté européenne mettait en place un *Programme spécial en faveur des victimes du régime d'apartheid* dont l'objectif consistait à soutenir les opposants en lutte contre les politiques de discrimination raciale. De fait, il s'agissait d'un programme d'aide communautaire unique à forte orientation politique qui suscita par ailleurs l'opposition des autorités sud-africaines et des controverses en Europe.

Entre 1986 et 1994, le programme a financé quelques 700 projets au moyen d'une enveloppe financière de 458 millions d'ECU. La formation et l'éducation ont constitué les principaux domaines d'intervention (plus de 40% des fonds) ; mais également l'aide humanitaire et l'assistance juridique aux prisonniers politiques (12% des fonds), ainsi que le développement des associations à base communautaire (9%). L'originalité de ce programme tenait à l'exclusion du gouvernement sud-africain en tant qu'intermédiaire entre la Communauté européenne et les destinataires de l'aide, au profit d'organisations non-gouvernementales désignées comme les "channels"[455]. Trois principales organisations sud-africaines ont servi à faire cette liaison[456] : deux organisations religieuses fortement engagées dans des projets associatifs et communautaires -la Conférence des évêques catholiques d'Afrique du Sud[457] et le Conseil des Églises sud-africain[458]-, ainsi que le *Kagiso trust,* organisme interconfessionnel regroupant les églises et les syndicats sud-africains (notamment la grande centrale syndicale du pays -le COSATU-)[459].

Devant l'opposition manifeste des autorités sud-africaines à la mise en œuvre de ces programmes[460], la Commission n'était impliquée ni dans la définition et l'évaluation des projets, ni dans leur mise en œuvre et supervision. Par le biais de contrats, ce rôle était confié à des organisations non-gouvernementales européennes chargées de transmettre les fonds aux "channels" et d'établir des rapports réguliers sur leurs activités.

Des bilans d'activités effectués par des consultants sur demande de la Commission ont régulièrement rappelé avec quelle efficacité les ONGs européennes et sud-africaines avaient

---

[455] Le terme "channels" a été utilisé car la Commission transmettait par leur intermédiaire les fonds aux organisations chargées ensuite de la mise en œuvre du programme.

[456] Le budget alloué au Programme spécial a augmenté d'année en année, passant de 10 millions d'ECU en 1986 à 90 millions d'ECU en 1995. Sur ce sujet voir le document de la Commission européenne DGVIII, *Cooperation between the European Union and the Republic of South Africa, p.7,* premier rapport 1994-1996, DGVIII/89/97-en.

[457] Le *South Africain Catholic Bishop's Conference.*

[458] Le *South Africa Council of Churches.*

[459] Commission européenne, DGVIII, *Partenaires pour le progrès : l'UE/Afrique du Sud. L'accord sur le commerce, le développement et la coopération pour le XXIème Siècle*, page 35, Source Internet 2000,
Internet : http://europa.eu.int/comm/development/publicat/south-africa/index-fr.htm

[460] De nombreux responsables, opposants au régime faisaient l'objet de mesure d'intimidation ou d'emprisonnement.

contribué à la réussite de l'acheminement de l'aide aux communautés défavorisées[461] et participer ainsi aux efforts communément fournis pour lutter contre le régime d'apartheid.

Les événements survenus à partir de 1990 ont permis la réorientation du Programme Spécial qui se rapproche désormais des programmes de développement classique de la Communauté européenne. Après la levée de l'embargo commercial et l'arrêt des sanctions économiques et politiques, de nouveaux objectifs étaient assignés au programme communautaire désormais désigné comme *Programme spécial en faveur de l'Afrique du Sud.*

En février 1991, la Commission ouvrait à Prétoria un bureau de coordination du programme de façon être impliquée plus directement dans le suivi des projets. Néanmoins, cette époque correspondait aux négociations qui avaient lieu au sein de la CODESA et les relations économiques et politiques n'étaient pas encore restaurées avec le gouvernement de Prétoria. L'effectif du bureau était composé d'assistants techniques placés sous la responsabilité de l'Association européenne pour la coopération. Il ne s'agissait donc pas encore d'une délégation de la Communauté européenne en Afrique du Sud[462]. En revanche, les organisations non-gouvernementales européennes disparaissaient du processus d'acheminement de l'aide communautaire.

Avec la démocratisation du pays, une nouvelle approche de la coopération s'imposait. Une convention a été signée en décembre 1993 prévoyant l'établissement d'une délégation de la Communauté européenne en Afrique du Sud. Les bureaux ont ouvert leurs portes à Prétoria en mai 1994. De fait, le bureau de coordination fermait les siennes en décembre de la même année. Avec la tenue des élections démocratiques de 1994, l'aide communautaire entrait dans sa troisième phase.

b) Le Programme européen pour la reconstruction et le développement.

Donnant suite à l'accord de coopération conclu entre la Communauté et le gouvernement d'unité nationale, le *Programme européen de reconstruction et de développement* a été mis en place à partir du mois de novembre 1994. Cette coopération directe avec le gouvernement sud-africain a mis fin à la spécificité de l'aide communautaire

---

[461] SPM Consultants, *Évaluation du programme spécial européen pour l'Afrique du Sud,* octobre 1996 et l'agence "Investment Development Consultancy", "*Evaluation of EC Country Strategy: South Africa 1996-1999",* août 1999.

[462] *Rapport spécial concernant le programme communautaire d'aide au développement concernant l'Afrique du Sud (1986-1996) accompagné des réponses de la Commission (présenté en vertu de l'article 1888 C, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE),*préc., p. 0083.

en Afrique du Sud pour la remplacer par un cadre classique de coopération au développement.

La priorité a été accordée à la mise en œuvre de projets émanant des autorités nationales, provinciales et locales[463]. Un Fonds national pour la Reconstruction et le Développement a par ailleurs été constitué en Afrique du Sud afin de recevoir la totalité de l'aide internationale avant de la redistribuer à toutes les sphères du gouvernement.

L'aide communautaire a été recentrée vers un appui spécifique au Programme de reconstruction et de développement mis en place par le gouvernement de Prétoria en 1994. C'est dans le but de répondre à cette nouvelle vocation, que l'intitulé du Programme spécial a été remplacé par celui de Programme européen pour la reconstruction et le développement (le PERD)[464].

En novembre 1996, le Conseil a adopté un règlement relatif à la coopération au développement avec l'Afrique du Sud fixant le cadre juridique des opérations entreprises dans le cadre du PERD[465]. L'objectif fondamental du PERD est de contribuer au *développement harmonieux et durable* du pays et *de consolider les bases d'une société démocratique et d'un État de droit dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales*[466]. Le règlement du Conseil a ciblé davantage les domaines prioritaires d'intervention de l'aide communautaire afin de soutenir plus spécifiquement la *Stratégie macroéconomique pour la croissance, l'emploi et la redistribution* (le GEAR) élaborée en juin 1996 par les autorités sud-africaines[467]. Sur le même modèle que celui prévu dans l'Accord de Cotonou, une Stratégie Nationale a été mise en place par la Commission.

Examinée de concert avec le gouvernement de Prétoria, elle a débouché en mai 1997 sur la conclusion d'un Programme Indicatif National délimitant les secteurs d'intervention, la mise en œuvre et la gestion de l'aide communautaire.

(Conclusion)- L'intervention des autorités publiques sud-africaines a réorienté l'aide communautaire et permis l'augmentation des fonds alloués à la coopération avec l'Afrique du Sud. Les administrations et les agences publiques nationales, provinciales et locales sont

---

[463] Les décisions relatives à la répartition des ressources entre le gouvernement central et les Provinces demeurent de la compétence du gouvernement national en conformité avec les principes de séparation des pouvoirs entre les différentes sphères du gouvernement établis dans les dispositions de la Constitution sud-africaine.

[464] Rapport du Parlement européen sur la proposition de règlement du Conseil concernant la conclusion d'un accord de coopération au développement avec l'Afrique du Sud, COM (94) 402 du 28/11/94.

[465] Règlement (CE) n°2259/96, JO L 306 du 28 11 96 et Rapport général 1996, n°947.

[466] Article 1er du règlement du Conseil du 22 novembre 1996 relatif à la coopération au développement avec l'Afrique du Sud, Règlement (CE) n°2259/96, JO L 306 du 28 11 96, pp. 0005-0008.

[467] L'article 2 du règlement énonce : le soutien à la démocratisation et à la défense des droits de l'homme, l'éducation et la formation, la santé, le développement rural, le développement urbain et les logements sociaux, le soutient au secteur privé,

devenus les interlocuteurs principaux de la Commission[468]. Mais les organisations non-gouvernementales ou associations communautaires continuent de jouer un rôle primordial au sein de ce partenariat puisque 25% de la totalité de l'enveloppe financière leur est toujours consacrée[469].

II- DOTATION ET GESTION DU PERD.

a) Dotation tirée du budget de la Communauté européenne.

En 1995, la question de l'éligibilité de l'Afrique du Sud au Fonds européen de développement était au cœur des négociations avec la Communauté européenne[470]. Aux vues des résultats de celles relatives à l'adhésion du pays à la Convention de Lomé, les deux branches de l'autorité budgétaire (le Parlement européen et le Conseil) ont décidé que l'aide communautaire continuerait de provenir du budget général de la Communauté, à l'instar du Programme spécial.

Le règlement du Conseil du 22 novembre 1996 a constitué le fondement juridique sur lequel des fonds d'origine communautaire ont pu être octroyés à l'Afrique du Sud[471]. La ligne budgétaire B7-5070 affectée au soutien apporté aux victimes d'apartheid a été remplacée par la ligne B7-3200 affectée au PERD.

(Enveloppe indicative pluriannuelle)- Entre 1986 et 1995, la dotation du PERD était décidé annuellement et de façon reconductible[472]. La Commission a ensuite proposé de lui appliquer le concept de quinquennat qui fait la spécificité de l'aide financière attribuée aux États ACP par l'intermédiaire du FED. Par conséquent, l'enveloppe financière a été dotée d'un montant de 500 millions d'ECU engagés pour la période allant du 1er janvier 1996 au 31 décembre 1999, soit une affectation annuelle d'environ 125 millions d'ECU[473].

---

le renforcement des institutions et organisations de communautés locales, la coopération et l'intégration régionales, la protection de l'environnement.

[468] En vertu des dispositions de l'article 3 du règlement (CE) 2259 du Conseil du 22 novembre 1996. Les décisions relatives à la répartition des ressources entre le gouvernement central et les Provinces demeurent de la compétence du gouvernement national en conformité avec les principes de séparation des pouvoirs entre les différentes sphères du gouvernement établis dans les dispositions de la Constitution sud-africaine.

[469] Programme indicatif pluriannuel du 14 mai 1997, p.10.

[470] Les principes de financement inclus dans le FED constituent l'exception notoire au principe de l'unité budgétaire prévue par les articles 531 et 532 du TCE, puisqu 'il continue à être financé par des contributions versées par les États membres en fonction d'une répartition spécifique.

[471] Règlement (CE) 2259/96 du 22 novembre 1996 relatif à la coopération au développement avec l'Afrique du Sud et Rapport général 1996, n°947. Applicable jusqu'au 31 décembre 1999, le règlement devra être prorogé dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de l'ACDE.

[472] En vertu des dispositions du Traité sur l'Union, notamment celles de l'article 199 qui disposent que *"toutes les recettes et les dépenses de la Communauté doivent faire l'objet de prévisions pour chaque exercice budgétaire et être inscrit au budget"*.

[473] Article 5 du règlement du Conseil du 22 novembre 1996. Le soutien financier accordé par l'intermédiaire du PERD prend la forme d'aides non-remboursables.

L'approche pluriannuelle vise à assurer un minimum de prévisibilité et de sécurité dans le financement d'opérations à grande échelle ayant notamment des retombées sur le plan régional. Néanmoins et en raison de l'opposition de l'Espagne à l'échéancier pluriannuel du PERD[474], le montant global de l'aide financière a été mentionné à titre indicatif. En théorie, ce volume aurait pu être modifié en fonction des limites imposées par les perspectives financières et selon les procédures régissant le budget de la Communauté. En réalité cependant, l'engagement politique des États membres en faveur de l'Afrique du Sud doublé du soutien continu du Parlement européen (qui détient un pouvoir essentiel en matière de dépenses non-obligatoires)[475] a permis de garantir des ressources à hauteur de ce que la Commission avait proposé. Les sommes engagées sont passées de 20-30 millions d'ECU par an entre 1986 et 1990, à 60-100 millions d'ECU par an entre 1992-1993 pour atteindre 100-130 millions d'ECU entre 1994-1998[476].

(Conclusion)- Le volume de l'aide octroyée à l'Afrique du Sud est considérable et la Communauté européenne est le premier contributeur financier étranger aux réformes entreprises par les autorités sud-africaines depuis 1994. De fait, le pays bénéficie de l'un des programmes communautaires de coopération les plus importants à destination d'un seul État. Étant donné l'importance des fonds, un règlement du Conseil adopté le 22 novembre 1996 est venu fixer les modalités de gestion des ressources financières affectées à la mise en œuvre de la coopération[477].

b) Le rôle de la Commission dans la mise en œuvre et le contrôle du PERD.

(La Commission chargée de la gestion du budget)- En tant que programme de coopération au développement, le PERD implique l'intervention de la Commission responsable de la gestion des ressources affectées sur le budget général, selon les procédures budgétaires applicables[478]. Elle constitue dans ce domaine l'organe exécutif de l'Union européenne. En vertu du principe de délégation des pouvoirs du Conseil, la Commission jouit également de larges compétences d'exécution, de gestion et de contrôle

---

[474] La RSA a parfois été victime des politiques globales de l'Union européenne. Ainsi, l'Espagne refusait de fixer un montant déterminé pour l'Afrique du Sud, alors que les États membres réunis en Conseil ne parvenaient pas à se mettre d'accord sur le montant à octroyer aux États de la Méditerranée après 1995.

[475] Le Conseil établit le projet de budget en statuant à la majorité qualifiée, il le présente ensuite au Parlement européen. Les deux branches de l'autorité budgétaire doivent alors aboutir à un accord pour que le budget soit arrêté.

[476] "Investment Development Consultancy", *Evaluation of EC Country Strategy: South Africa 1996-1999,* préc., p. 31.

[477] Le règlement financier de 1990 énonce notamment à son article 22§3 dernier alinéa que "*l'exécution des crédits inscrits au budget pour toute action communautaire significative nécessite l'arrêt préalable d'un acte de base, conformément à la procédure et aux dispositions du titre IV§3 point c) de la déclaration commune du 30/06/1982.*"

[478] Selon l'article 205 TUE.

des actes adoptés par le Conseil[479]. La Commission possède un large pouvoir d'appréciation découlant de ces délégations[480].

Les dispositions de l'article 7 règlement du Conseil du 22 novembre 1996 énoncent ainsi que la Commission est chargée : "1-...*d'instruire, de décider et de gérer les actions visées par le présent règlement, selon les procédures et autres en vigueur, et notamment celles prévues dans le règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes."* En vue d'assurer la transparence et la réalisation des objectifs définis dans le cadre de la coopération au développement de l'Afrique du Sud, la Commission doit communiquer aux États membres des fiches d'identification des projets[481]. De même, lorsque les projets dépassent un montant de 2 millions d'EUR ou lorsqu'elle prévoit des modifications aux projets qui dépassent 20% du montant initial, la procédure impose l'avis du comité qui l'assiste selon la procédure édictée à l'article 8 du règlement du Conseil[482].

Les pouvoirs délégués à la Commission sont en effet assortis de l'intervention d'un comité tel que défini dans la décision "comitologie" du Conseil[483]. Un "comité Afrique du Sud" est chargé d'émettre son avis sur les projets réalisés dans ce pays[484], ce qui réduit considérablement les pouvoirs de la Commission[485]. Son existence illustre toutefois la

---

[479] En vertu des dispositions de l'article 155 du Traité sur l'Union européenne, la Commission "*exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit.*" L'article 145 révisé par l'Acte Unique européen prévoit une délégation encore plus grande de ce pouvoir d'exécution à la Commission. Les dispositions de l'article 10 de l'Acte unique européen dispose que *"le Conseil... confère à la Commission, dans des actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Le Conseil peut également se réserver dans des cas spécifiques d'exercer directement des compétences d'exécution. Les modalités visées ci-dessus doivent répondre aux principes et règles que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avis du Parlement Européen, aura préalablement établis.*".

[480] La notion d'exécution comporte la mise en œuvre de la règle, mais aussi le pouvoir de règlement d'application en vertu d'une délégation. En dehors de l'exécution normative, l'adoption de mesures individuelles est également comprise.

[481] Article 7-2.

[482] Article 7-3.

[483] Décision comitologie n°373/87 du 13/07/87,JOCE n° L 197 du 18/07/87, P.33. Cette décision reprend les dispositions de l'article 145 et précise la nature et les limites des compétences de la Commission dans son pouvoir délégué d'exécution des actes du Conseil. Les modalités de la délégation sont visées à l'article 2 de la décision, elles prévoient trois procédures de délégation accordant plus ou moins de pouvoir à la Commission.

[484] Les dispositions de l'article 8 énoncent que : "1- la Commission est assistée par un comité, composé des représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission.
2- Le représentant de la Commission soumet au comité un projet de mesures à prendre. Le comité remet son avis sur ce projet, dans le délia que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause. L'avis émis à la majorité qualifiée prévue à l'article 148 paragraphe 2 du traité pour l'adoption de la décision que le Conseil est appelé à prendre sur proposition de la Commission. Lors des votes au sein du comité, les voix des représentants des États membres sont affectées de la pondération définie à l'article précité. Le président ne prend pas part au vote.
3-a) La Commission arrête les mesures envisagées lorsqu'elles sont conformes à l'avis du comité.
b) Lorsque les mesures envisagées ne sont pas conformes à l'avis du comité, ou en cas d'absence d'avis, la Commission remet sans tarder au Conseil une proposition relative aux mesures à prendre. Le Conseil statue à la majorité. Si à l'expiration d'un délai d'un mois, le Conseil n'a pas statué, les mesures proposées sont arrêtées par la Commission".

[485] Dans sa proposition de règlement du Conseil du 9/09/1995, JOCE n°C235 p.7, la Commission avait proposé la constitution d'un comité dont les modalités sont fixées par la procédure de type IIa) et laissant une certaine marge de manœuvre à la Commission. Le Parlement avait même été jusqu'à proposé la constitution d'un comité de type consultatif, tel qu'il est mentionné dans la procédure de type I de l'article 2 de la décision comitologie (Avis du Parlement européen sur COM (95) 174 final, JOCE n°187/29 du 30/10/95). Dans cette procédure, la Commission doit simplement tenir compte de l'avis formulé par le comité, sans qu'elle ait obligation de communiquer au Conseil les décisions qui ne sont pas

réticence des États membres à octroyer une trop grande délégation de pouvoir au profit de la Commission pour un programme ayant une telle incidence financière.

c) La collaboration des États membres.

La coopération technique et financière concernant l'Afrique du Sud entre dans le cadre défini à l'article 130 U (actuel 177) du traité instituant la Communauté européenne. La politique de la Communauté européenne est complémentaire à celle menée par chacun des États membres. Dans un souci de cohérence et de gestion efficace des actions en faveur des pays en développement, les dispositions de l'article 130 X (actuel 180) imposent la coordination et la concertation entre la Communauté et les États membres. Les dispositions de l'article 5 du règlement du Conseil de 1996 relatif au financement de la coopération avec l'Afrique du Sud réaffirment que la Commission est chargée de : "(...) *l'instauration d'un système d'échange systématique d'informations sur les actions financées par la Communauté et les États membres. (...) Une coordination sur le lieu de mise en œuvre des actions à travers des réunions régulières et d'échanges d'informations entre les représentants de la Commission et des États membres dans le pays bénéficiaire."*

Les dispositions de l'article 4 du règlement du Conseil énoncent également que : "*des possibilités de cofinancement seront recherchées, en particulier avec les États membres. Les mesures nécessaires seront prises pour exprimer le caractère communautaire des aides au titre du présent règlement".* Le Programme indicatif pluriannuel reprend également ces mécanismes de coordination, de consultation et de cofinancement.

Dans un premier temps, le bilan dressé par les firmes de consultants lors de l'évaluation de la stratégie communautaire en Afrique du Sud a fait état d'une coordination et d'une concertation relativement pauvre entre la Commission et les représentants des États membres en Afrique du Sud. Les mécanismes de consultations mis en place par la Commission à travers des réunions régulières ne sont avérés insuffisants. Le rapport spécial effectué par la Cour des comptes en mai 1998[486] a mis l'accent sur une gestion trop centralisée de la part de la Commission ainsi que sur les capacités limitées de l'administration sud-africaine, en raison des profondes réformes qui étaient mises en œuvre au cours de cette période. Enfin, les premières années de mise en œuvre du PERD ont

---

conformes à cet avis. Le Conseil a substitué un comité de type IIIa) à la procédure de type IIa) proposé par la Commission et n'a pas retenu les modifications recommandées par le Parlement européen.

[486] Voir à ce sujet le Rapport spécial concernant le programme communautaire d'aide au développement concernant l'Afrique du Sud (1986-1996) accompagné des réponses de la Commission (présenté en vertu de l'article 1888 C, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE),préc., p. 00103.

coïncidé avec les négociations relatives à l'Accord de commerce, de développement et de coopération et l'attention des États membres a essentiellement porté sur la conclusion de l'accord de libre-échange.

Depuis, les rapports les plus récents soulignent une nette amélioration de la gestion du programme de coopération, aussi bien du côté de la Commission que des autorités publiques sud-africaines[487].

B- DOMAINES DE CONCENTRATION DE LA COOPÉRATION.

Les dispositions de l'article 5 du Programme indicatif pluriannuel précisent l'objectif général de la coopération au développement. Il s'agit de : "(...) *remédier aux inégalités héritées du système de l'apartheid. Comme la pauvreté et les inégalités règnent essentiellement dans les anciens bantoustans, la coopération entre l'Afrique du Sud et la Commission européenne se concentrera essentiellement sur l'amélioration du niveau de vie des communautés désavantagées de ces régions. (...)".*

La volonté de la Communauté d'exprimer rapidement son soutien au nouveau gouvernement sud-africain a entraîné de nombreux programmes dans un nombre aussi important de secteurs. D'où, une aide parfois difficile à gérer sur le court terme. Les deux premières phases de l'aide communautaire en faveur des communautés défavorisées reflètent ce constat. À partir de 1997, la Communauté européenne a réorienté son aide sur les secteurs définis comme prioritaires par les autorités sud-africaines.

Les dispositions de l'article 3 du Programme indicatif pluriannuel prévoit quatre domaines sur lesquels l'action communautaire se concentre. Par le biais de conventions de financement avec les autorités sud-africaines, l'aide communautaire a vocation à couvrir une partie des dépenses de capital et d'équipement préalablement définis par le gouvernement sud-africain.

I-DOMAINES PRIORITAIRES.

(La coopération dans les secteurs sociaux de base)- L'aide communautaire apportée dans ces secteurs vise à améliorer le niveau de vie des communautés les plus défavorisées notamment dans les zones rurales. L'assistance financière est apportée au développement des secteurs sociaux de base. L'éducation et la formation font l'objet d'attentions

[487] Voir à ce sujet, l'étude réalisée en août 1999 par l'agence "Investment Development Consultancy", "Evaluation of EC Country Strategy: South Africa 1996-1999", p.25.

particulières puisque environ 50 à 60% de la totalité du volume financier leur sont consacrés[488]. Une part importante de l'enveloppe est également réservée au secteur de la santé[489].

(Programme en faveur du développement du secteur privé)- L'aide apportée au secteur privé se concentre sur le développement des petites et moyennes entreprises considérées comme créateur d'emplois et de revenus[490].

(Bonne gestion des affaires publiques et promotion de l'État de droit)- Un programme relatif à la promotion et protection des droits fondamentaux a été approuvée par la Commission dès 1994. La consolidation des bases d'une société démocratique continue aujourd'hui de faire partie des priorités des programmes d'aide communautaire. Des ressources sont affectées à la restructuration du service public dans le but d'améliorer le système de gestion des administrations nationales, provinciales et locales. D'autres sont affectées à la refonte du système judiciaire et à la formation des juges.

(Coopération et intégration régionale)- La Communauté tente de favoriser le processus d'intégration régionale entrepris au sein de la SADC. Un soutien financier est apporté à l'établissement du secrétariat de l'organisation. L'aide est également orientée vers des programmes de coopération sectorielle dans les domaines de l'agriculture et de la conservation et de l'utilisation des ressources naturelles. Ce dispositif s'applique parallèlement aux dispositions de la Convention de Lomé relatives à la coopération régionale, notamment celles de l'article 157 qui réaffirment que la "*coopération régionale porte sur des actions convenues entre deux ou plusieurs États ACP et un ou plusieurs États, pays ou territoires voisins, non ACP*"[491].

Dans le cadre de la coopération régionale, certaines règles visent à améliorer les procédures de passations des marchés publics. L'article 7 (6) du règlement du Conseil du 22

---

[488] Un programme d'allocation de bourses d'enseignement secondaire et tertiaire administré par le *Kagiso Trust* a été adopté en 1994. Il bénéficie de 37 millions d'ECU dont le versement a été échelonné sur deux années, puis renouvelé lors de la signature d'un accord financier le 7 mars 1995. Un programme de formation pour adulte a également été mis en place sur deux années par le biais de différentes organisations locales et régionales. Il a bénéficié de 4,5 millions d'ECU adoptés sur le budget de 1995. Un programme d'aide aux bibliothèques équivalent à 11 millions d'écus a été mis en œuvre sur une période de trois ans et à partir du mois de mai 1996. Le ministère de l'éducation a également reçu 17 millions d'ECU destinés à soutenir les réformes entreprises dans le système éducatif.

[489] Plusieurs séries de programmes cofinancés avec le gouvernement sud-africain ont été mis en place afin de soutenir les réformes entreprises par le ministère de la santé. La part de l'aide communautaire dans chacun de ces projets varie entre 50 et 60% de la totalité du financement. Afin d'assurer un minimum de soins gratuits aux populations les plus défavorisées, une assistance technique a été octroyée à la restructuration du système de santé, aussi bien à l'échelon national que provincial. Étant donné l'ampleur de la pandémie du SIDA en Afrique du Sud, un programme spécifique a été établi dès 1994. Au cours de cette seule année, 11 millions d'ECU ont été engagés pour la lutte contre le VIH/SIDA.

[490] Une collaboration avec les chambres de commerce et les organisations professionnelles est prévue. Une attention particulière est portée au rôle des intermédiaires financiers notamment les banques dans les conditions de prêts octroyés aux populations désavantagées. Programme indicatif pluriannuel du 17 mai 1997, préc., p. 6.

novembre 1996 réaffirme que : "*la participation aux appels d'offres et aux marchés est ouverte, à égalité de conditions, à toutes les personnes physiques et morales des États membres, de l'Afrique du Sud et des États ACP (...)*". Ce dispositif s'applique de façon parallèle avec les dispositions de l'Accord de Cotonou qui régissent la participation des entreprises sud-africaines aux appels d'offres et marchés financés par l'intermédiaire du FED pour les projets effectués sur les territoires ACP[492]. L'ensemble vise à promouvoir la coopération en Afrique australe. D'autres secteurs de coopération peuvent être identifiés au cours du dialogue mis en place au sein du Conseil de Coopération mis en place pour gérer la coopération entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud, afin de promouvoir les intérêts que les partenaires ont en commun. Sont principalement visés les programmes en matière de coopération scientifique et technologique.

(Coopération en dehors des secteurs prioritaires et thèmes horizontaux)- Le PERD prend également en considération des thèmes regroupés dans plusieurs secteurs tels que la protection et la préservation de l'environnement et le développement des ressources humaines.

(Conclusion)- En totalité, 200 millions d'EUR ont été dégagés pour le financement de projets dans le cadre du PERD pour la période allant de 1996 à 1999[493]. Contrairement à de nombreux autres donateurs qui ont limité leur soutien financier à la période de transition, les dispositions de l'ACDC prévoient le maintien de la coopération financière à un niveau similaire à celui octroyé auparavant pour la période 2000-2006[494]. Des négociations ont actuellement lieu entre le gouvernement sud-africain et la Commission en vue de renouveler le Programme indicatif pluriannuel et de lui accorder le budget correspondant.

En supplément de cette assistance financière, la Communauté européenne a fourni les garanties nécessaires à la BEI afin qu'elle étende ses activités en Afrique du Sud. 375 millions d'EUR ont été affectés à cette garantie entre 1995 et 1999.

---

[491] La somme allouée à l'Afrique australe sous le premier protocole de la Convention de Lomé IV a été de 121 Millions d'ECU. Le 8ème FED lui a également alloué la même somme.
[492] Voir infra.
[493] Document de la Commission, DGVIII : *The European Union and South Africa, Building a framework for a long terme co-operation*, p.17, mai 1997.

II- INTERVENTION DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT.

Dès le mois d'avril 1994, le Conseil avait prévu la consultation de la Banque européenne d'investissement[495] afin qu'elle étende ses activités en Afrique du Sud. L'intervention de la BEI se concentre une fois encore sur les projets d'investissements à long terme prévus dans le cadre du GEAR.

a) Le rôle de la BEI dans les accords de coopération au développement.

(Fonctionnement de la BEI)- La Communauté européenne a mis en place un système d'instruments financiers au service d'interventions sur le territoire de l'Union européenne mais également en dehors de celui-ci. La Banque européenne d'investissement a été créée à cet effet. Elle dispose de fonds souscrits par les États membres, mais qui lui sont propres et assurent ainsi son indépendance[496]. Son Conseil des Gouverneurs peut également contracter des prêts auprès des États membres lorsque la Banque ne possède pas de ressources suffisantes pour le financement des projets déterminées. Elle tire également ses ressources des intérêts des prêts qu'elle octroie. Elle est autorisée à contracter des prêts sur les marchés internationaux ou nationaux des États membres.

(Compétence territoriale de la BEI)- Les interventions de la BEI étaient au départ limitées aux territoires des États membres. Elles ont ensuite été étendues aux pays ACP, aux Territoires et Département d'Outre-mer, mais également aux pays liés à la Communauté européenne par des accords d'association et de coopération[497].

---

[494] Proposition de règlement du Conseil relatif à la coopération avec l'Afrique du Sud, Comm (1999) 124.

[495] La Banque européenne d'investissement dont le siège est au Luxembourg a été établie en 1958 par le Traité de Rome, en vertu des dispositions de l'article 129 devenu article 4-B du traité de Maastricht et par un protocole qui en définit ses statuts. Son régime autonome de financement constitue un système indépendant à l'intérieur du cadre de la Communauté européenne et sa mission générale est définie à l'article 198-2 du Traité sur la Communauté Européenne qui dispose que la Banque doit contribuer *"au développement équilibré et sans heurt du Marché Commun dans l'intérêt de la Communauté. Dans ce but elle facilite, par l'octroi de prêts et de garanties le financement de diverses catégories de projets dans tous les secteurs de l'économie."*

"a- Projets envisageant la mise en valeur des régions les moins développées"

"b- Projets visant la modernisation ou la conversion d'entreprises ou la création d'activités nouvelles appelées par l'établissement progressive du Marché Commun qui, par leur ampleur ou par leur nature, ne peuvent être entièrement couverts par les divers moyens financiers existant dans chacun des États membres."

"c- Projets d'intérêt commun pour plusieurs États membres qui, par leur ampleur ou leur nature, ne peuvent être entièrement couverts par les divers moyens de financement existant dans chacun des États membres.".

Les membres de la Banque européenne d'investissement sont les États membres de la Communauté. Elle est composée d'un Conseil des Gouverneurs, du Conseil d'administration et d'un Comité de direction qui sont chargés de sa gestion, en vertu des dispositions de l'article 8 du Statut de la BEI. Au sujet de la BEI, voir Louis Cartou, *Droit institutionnel de l'Union européenne et des Communautés Européennes*, p.346 et suivantes.

[496] Il a été révisé et est fixé à près de 60 milliards d'EUR répartis entre les 15 États membres.

[497] La Banque européenne d'investissement assure ainsi le financement de projets dans les États ACP, ainsi que dans certains États méditerranéens. Elle est également intervenue dans certains pays de l'Europe de l'Est mais elle a depuis été relayée par la Banque Européenne de Reconstruction et de Développement. Sur ce sujet, voir Louis Cartou, *Droit institutionnel de l'Union européenne et des Communautés Européennes*, préc. p.234.

La conclusion d'accords de coopération constitue une obligation préalable pour les interventions de la Banque dans les pays tiers. L'un des objectifs principaux de l'accord intérimaire signé en octobre 1994 avec l'Afrique du Sud a été de fournir à la Banque le cadre juridique nécessaire à l'extension de ses activités dans le nouvel État. Le Programme indicatif pluriannuel conclu en mai 1997 et l'Accord de Commerce, de Développement et de Coopération signé le 11 octobre 1999 confirment l'intervention de la BEI en Afrique du Sud[498].

b) L'intervention de la BEI en Afrique du Sud.

Dès 1995, la Commission, compétente pour adresser à la BEI des demandes de prêts à l'extérieur de l'Union européenne, a demandé l'extension des activités de la Banque en Afrique du Sud[499]. Une mission de la Banque s'est rendue sur le territoire en mars 1995 pour analyser cette proposition et déterminer le montant des prêts à accorder à l'Afrique du Sud. Le 19 juin 1995, sur proposition du Comité de direction chargé de rédiger les contrats financiers, le Conseil des Gouverneurs[500] et les deux branches de l'autorité budgétaire de la Communauté européenne ont décidé d'octroyer à l'Afrique du Sud un prêt à hauteur de 300 millions d'ECU à échelonner sur une période indicative de deux ans (1996-1997). Un accord encadrant les facilités bancaires a été signé le 11 septembre 1995 entre le président de la Banque européenne d'investissement et le ministre des finances sud-africain. Un accord-cadre a été signé en 1997 prévoyant l'octroi d'un second prêt plafonné à 375 millions d'ECU échelonné sur la période 1997-1999.

Des négociations ont actuellement lieu afin de renouveler l'intervention de la BEI en Afrique du Sud, telle que le prévoit l'article 69 de l'accord de Commerce, de Développement et de Coopération.

(Secteurs d'intervention de la BEI)- L'intervention de la Banque européenne d'investissement en Afrique du Sud se concentre sur les grands projets définis par le GEAR. En dehors du territoire de l'Union européenne, les prêts accordés par la BEI sont régis par l'article 16 de ses statuts qui autorise la Banque à coopérer avec les organisations dont l'activité s'exerce dans des domaines analogues aux siens. Elle signe des accords avec les institutions financières et bancaires des pays sur lesquels elle étend ses opérations.

---

[498] Les dispositions de l'article 69 de l'Accord réaffirment ainsi que le Programme indicatif pluriannuel s'exécute avec l'appui de la Banque européenne d'investissement.
[499] Dans cette dernière hypothèse, l'avis de la Commission et de l'État concerné est requis.
[500] L'autorisation du Conseil des Gouverneurs est en effet obligatoire pour tout prêt octroyé en dehors du territoire de l'Union européenne. Il lui appartient notamment de fixer le montant et les échelonnements des prêts accordés.

Dès 1995, la Banque européenne d'investissement a conclu des accords avec les principaux organismes financiers sud-africains. La *Developement Bank of South Africa* (la DBSA) est chargée de financer des projets d'infrastructures de base, notamment de distribution de l'eau et dans le domaine de l'assainissement. Elle finance également des projets dans les secteurs de l'agro-alimentaire et de l'agriculture, dans celui des transports. Elle participe au développement des télécommunications[501]. Une mention spéciale est également apportée aux projets de protection de l'environnement[502].

Elle peut intervenir pour financer le capital social de petites et moyennes entreprises qui interviennent dans les secteurs sociaux. En 1996, l'*Industrial Development Corporation* (IDC) a également conclu un accord avec la BEI afin de favoriser le développement des petites et moyennes entreprises industrielles[503]. Au cours de la même année, 56 millions d'ECU ont été engagés afin que l'entreprise publique *Eskom* puisse améliorer le système d'électrification des *townships*. Depuis, d'autres projets dans ce sens ont régulièrement été financés par des prêts octroyés par la Banque à l'Afrique du Sud.

(Garantie communautaire)- Lorsqu'elle est invitée par la Commission à étendre ses activités dans des pays tiers, la Banque européenne d'investissement doit garantir ses prêts au moyen d'une ligne spécifique affectée au budget général de la Communauté européenne[504]. Un Fonds de garantie pour les activités extérieures de prêt de la Communauté a été constitué à cet effet. Une telle garantie communautaire a été octroyée pour les prêts consentis aux pays d'Europe de l'Est, Centrale et Orientale, aux pays d'Amérique latine et d'Asie[505], mais également pour ceux consentis à l'Afrique du Sud. Le 1er juin 1995, le Conseil a arrêté un règlement "*accordant une garantie communautaire à la Banque Européenne d'Investissement contre les pertes découlant des prêts consentis à des projets réalisés en Afrique du Sud.*" La ligne budgétaire B-0224 a été créée à cet effet et les sommes ont été versées au Fonds de garantie. Depuis, cette garantie a été sans cesse renouvelée.

(Conclusion)- La coopération avec l'Afrique du Sud dans le cadre d'un accord bilatéral autorise la Communauté européenne à adopter toutes les mesures utiles en faveur

---

[501] Voir annexe I du Programme indicatif pluriannuel entre la république d'Afrique du Sud et la Communauté européenne, protocole d'accord entre la Banque européenne d'investissement et le gouvernement d'Afrique du Sud, DG VIII/504/97-FR, p.13.

[502] Revue de la Délégation de la Commission en Afrique du Sud "Newsletter" n°1 du 5/5/95, p.7.

[503] Revue de la délégation de la Commission européenne en Afrique du Sud, "Newsletter", n°4, p.5, avril/mai 1996.

[504] Une exception existe en ce qui concerne les États ACP, puisque les prêts octroyés par la Banque européenne d'investissement dans le cadre de la Convention de Lomé doivent être garantis par les États membres.

[505] Décision du Conseil 93/115 Communauté Économique Européenne 23/02/93 et décision du Conseil 93/696 du 23/12/93.

du développement de cette dernière. Cette gestion rapide et efficace des projets aurait été entravée dans le cadre multilatéral de la Convention de Lomé. Les textes complémentaires qui priment sur le contenu du protocole d'adhésion de l'Afrique du Sud à la convention (l'Accord de commerce, de développement et de coopération, le Programme Indicatif Pluriannuel et son protocole d'accord prévoyant le soutien de la Banque européenne d'investissement) sont de nature à mieux répondre aux besoins de développement de l'Afrique du Sud, tandis qu'un lien permet également d'intégrer le pays au rang des États ACP.

Cette politique de différenciation qui permet de traiter autrement un État membre de la Convention de Lomé est par ailleurs inscrite dans les termes du nouveau dispositif de l'Accord de Cotonou. Le protocole d'adhésion de l'Afrique du Sud perd ainsi son caractère dérogatoire.

CHAPITRE II- UN ACCORD VISANT L'INTÉGRATION AU SEIN DES ÉTATS ACP.

Le statut de l'Afrique du Sud au sein du groupe ACP repose sur un concept original puisque le texte de la convention ne contient pas de dispositions particulières pour ce genre de participation Afin de déroger aux dispositions de l'article 363 de la Convention de Lomé[506], un texte spécifique a été adopté par le Conseil des ministres ACP-CE le 24 avril 1997 dans lequel sont inscrits les termes et conditions de l'adhésion *qualifiée* de l'Afrique du Sud[507]. Le protocole n°11 est entré en vigueur le 1er juin 1998, en même temps que le texte révisé de la Convention de Lomé IV[508]. Ces dispositions sont d'application jusqu'à ce que celles de l'Accord de Cotonou signé le 23 juin 2000 lui succèdent[509]. Toutefois, le Conseil des ministres ACP-CE a décidé d'appliquer de façon anticipée certains dispositifs du nouvel accord, notamment sur le régime commercial transitoire. Les développements suivants intègrent donc les nouvelles dispositions de la convention ACP-CE. Le protocole n°3 de l'Accord de Cotonou relatif à l'adhésion de l'Afrique du Sud est pris en considération, soit parce que ses dispositions précisent les modalités d'adhésion de l'Afrique du Sud à la convention, soit parce qu'elles modifient le contenu en se référant aux dispositions de l'Accord de Commerce, de Développement et de Coopération passé entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne qui est entré en vigueur le 1er janvier 2000.

SECTION I- LA DIMENSION POLITIQUE DE L'ADHÉSION SUD-AFRICAINE.

Les relations extérieures de l'Union européenne s'inscrivent de manière sans cesse affirmée dans une perspective de projection des droits fondamentaux et des principes démocratiques qui se manifeste par l'insertion de clauses de plus en plus rigoureuses dans les accords conclus avec les États tiers et notamment avec les pays en développement[510].

---

[506] Elles réaffirment que tout nouveau membre à la convention jouit *"des mêmes droits et est soumis aux mêmes conditions que les États ACP"*.

[507] 22ème session du Conseil des ministres ACP-CE, Luxembourg 24/94/97, Bull. 4-1997, point 1.4.112 et point 1.4.121 et Décision, n°1/97 JO L 220 du 11 août 1997. Voir les termes du protocole n°11 régissant l'adhésion de la république d'Afrique du Sud à la quatrième convention ACP-CE de Lomé, telle que modifiée par l'accord signé à Maurice le 4 novembre 1995.

[508] Décision du Conseil du Conseil du 27 avril 1998, concernant la conclusion de l'accord modifiant la quatrième convention ACP-CE de Lomé, signée à Maurice le 4 novembre 1995, JO L 156/1 du 29/09/98.

[509] Voir à ce sujet, *Procès-Verbal de signature sur les modalités et conditions régissant l'adhésion de la République d'Afrique du Sud à la quatrième Convention ACP-CE telle que révisée par l'accord signé à Maurice le 4 novembre 1995,* JO L 220 du 11/08/97.

[510] Voir notamment une communication de la Commission au Conseil du 22/11/95 *"L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des Droits de l'homme : de Rome à Maastricht et au-delà,* COM (95) 567 final du 22.11.95.

Mettant en exergue le lien entre le développement économique des États et le respect des droits fondamentaux et des principes démocratiques, l'Union européenne milite en faveur d'une profonde réorganisation des modes de dévolution et d'exercice du pouvoir politique publics[511]. Elle insiste également sur le rôle joué par une bonne gestion des affaires publiques dans la capacité de l'État à prévenir les conflits[512]. C'est dans ce contexte que s'inscrit l'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé.

§I- L'ÉTAT DE DROIT DANS LE PARTENARIAT ACP-CE ET LA QUESTION SUD-AFRICAINE.

La version révisée de la Convention de Lomé prévoit explicitement l'instauration d'un dialogue entre les États ACP et la Communauté européenne sur des thèmes politiques à proprement parler et non plus seulement sur des sujets de coopération au développement[513].

Le texte du préambule de l'Accord de Cotonou réaffirme en outre que : "un environnement politique garantissant la paix, la sécurité et la stabilité, le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit et la bonne gestion des affaires publiques fait partie intégrante du développement à long terme (...)". Les Parties contractantes s'engagent donc à mettre en œuvre des mécanismes en faveur de la paix internationale et en matière de prévention et de résolution des conflits[514]. La promotion et la protection des droits fondamentaux, des principes démocratiques et la consolidation de l'État de droit sont également au cœur du partenariat ACP-CE[515].

L'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé prend ici une dimension particulière. Après avoir fait l'objet de sanctions en raison de la négation systématique et institutionnalisée des droits fondamentaux, l'Etat fait désormais figure d'exemple en matière de transition démocratique.

A-LA DIMENSION POLITIQUE DU PARTENARIAT ACP-CE.

L'économie générale des dispositions des différentes Conventions de Lomé illustre l'importance graduelle accordée à la coopération politique au sein du partenariat ACP-CE. Les premiers articles des Conventions de Lomé I et II était consacrés à la coopération

---

[511] Commission européenne *"Démocratisation, État de droit, respects des droits de l'homme et bonne gestion des affaires publiques : les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les ACP"*, COM(98) 146 final.
[512] L'*Union européenne et le problème des conflits africains : le rétablissement de la paix, la prévention des conflits et au-delà,* SEC (96) 332, Bruxelles, mars 1996. Position reprise par le Conseil dans une résolution adoptée le 2 juin 1997 sur la prévention des conflits en Afrique, JOL 153 du 11 juin 1997.
[513] Article 8 de l'Accord de Cotonou.
[514] Article 11 de l'Accord de Cotonou.
[515] Article 9 de l'Accord de Cotonou.

commerciale. Ceux de Lomé III et de Lomé IV étaient consacrés à un ensemble de principes et d'objectifs généraux de la coopération contenant une dimension politique de plus en plus explicite. Les premiers articles de la version révisée de Lomé IV et de l'Accord de Cotonou contiennent des dispositions expresses en matière de droits fondamentaux, de principes démocratiques et d'État de droit et renvoient directement aux règles du droit international qui trouvent à s'appliquer.

I- L'INTRODUCTION DE THÈMES POLITIQUES DANS LE PARTENARIAT.

L'une des caractéristiques essentielles des Conventions de Lomé résidait dans la neutralité politique du partenariat, exprimée à travers les principes d'égalité et de souveraineté des Parties contractantes[516] et celui d'autodétermination des États ACP (qui impose le droit pour chaque État de déterminer ses orientations politiques, économiques et socioculturelles)[517]. A l'époque du conflit bipolaire, cette neutralité a permis de maintenir la cohésion d'un groupe de pays à orientation politique différente[518].

Sous couvert du principe de neutralité, les Parties contractantes refusaient d'aborder les thèmes relatifs à leur orientation politique, idéologique ou économique lors des réunions qui avaient lieu au sein des institutions communes de la convention. De fait, la neutralité politique du partenariat ACP-CE a permis le maintien de relations avec des gouvernements peu respectueux des droits fondamentaux. Jusqu'à la conclusion de Lomé III, la Communauté européenne a d'ailleurs refusé de porter la question du régime d'apartheid à l'agenda des réunions du Conseil des ministres ACP-CE.

En 1985, au moment où la communauté internationale opérait un durcissement dans sa politique de sanction à l'égard du gouvernement de Prétoria, les négociations relatives à Lomé III étaient en cours. Elles donnaient l'occasion aux Parties contractantes de prendre position sur l'apartheid et ses conséquences en Afrique[519]. Une disposition relative aux droits de l'homme était intégrée à l'article 4 de la Convention de Lomé et le concept de dialogue politique était introduit au sein du partenariat[520].

---

[516] Article 2 de la Convention de Lomé IV bis.
[517] Article 3 de la Convention de Lomé IV bis.
[518] L'adhésion de l'Angola à la Convention de Lomé III en 1985 illustre ce constat.
[519] Annexe I de la Convention de Lomé III.
[520] Préambule de la Convention de Lomé III, article 4 t, la Déclaration commune ad. article 4.

En mars 1990, la Communauté décidait pour la première fois de suspendre l'aide financière apporté au Soudan tandis que la prise de position par rapport au régime d'apartheid était consignée dans le texte de la Convention de Lomé IV : *"Les Parties contractantes, réaffirment leurs obligations et leur engagement existant en droit international pour combattre, en vue de leur élimination, toutes les formes de discrimination fondée sur l'ethnie, l'origine, la race, la nationalité, la couleur, le sexe, le langage, la religion ou toute autre situation. Cet engagement porte plus particulièrement sur toute situation, dans les États ACP ou dans la Communauté susceptible d'affecter les objectifs de la Convention, ainsi que sur le système d'apartheid eu égard à ses effets déstabilisateurs à l'extérieur (...)"*[1]. L'inclusion d'une telle disposition marquait la fin du refus de la Communauté européenne d'aborder ce thème lors des discussions au sein des institutions conjointes de la Convention de Lomé.

L'introduction du volet relatif à la Politique Étrangère et de Sécurité Commune dans les compétences de l'Union européenne lui a permis d'insister davantage sur la dimension politique de sa coopération au développement. L'objectif fondamental de la PESC, soit le *"développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales"*[2], est aujourd'hui repris aux dispositions de l'article 177 du Traité sur l'Union européenne et les accords conclus avec les pays en développement comportent tous des clauses abordant ces thèmes (qu'il s'agisse notamment des accords passés avec les pays d'Amérique latine, avec ceux du Bassin méditerranéen ou encore avec les PECO).

Aujourd'hui, la version révisée de l'article 5 de la Convention de Lomé IV reprend largement le vocabulaire utilisé dans le texte du traité sur l'Union européenne. La politique de développement est étroitement liée aux respects des droits fondamentaux, à la reconnaissance et à l'application de l'État de droit et des principes fondamentaux ainsi qu'à la bonne gestion des affaires publiques. La réalisation des objectifs du partenariat – éradication de la pauvreté, développement durable et intégration progressive des pays ACP dans l'économie mondiale- passent ainsi et en premier lieu par l'assainissement de l'environnement politique et par l'instauration d'un véritable État de droit promoteur de paix et de stabilité dans ces États.

Ces orientations sont expressément inscrites aux dispositions des articles 5, 224(m) et 366(a) de la version révisée de la Convention de Lomé IV. L'Accord de Cotonou est venu

[1] Article 5 de la Convention de Lomé IV.

préciser et compléter le dispositif en la matière. Le texte opère notamment une distinction entre les éléments qualifiés *essentiels* du partenariat et son élément *fondamental*. En vertu des dispositions de l'article 9, le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit constituent les éléments essentiels et la bonne gestion des affaires publiques constitue l'élément fondamental.

II- LES ÉLÉMENTS INDISPENSABLES DU PARTENARIAT.

Dans une communication au Conseil du 12 mars 1998, la Commission a tenté de clarifier les concepts inscrits à l'article 5 de la Convention révisée de Lomé IV[3].

a) Le respect des droits fondamentaux.

"Les parties s'engagent à promouvoir et protéger toutes les libertés fondamentales et tous les droits de l'homme, qu'il s'agisse des droits civils et politiques ou économiques, sociaux et culturels. L'égalité entre les hommes et les femmes est réaffirmée dans ce contexte". Dans sa communication du 12 mars 1998, la Commission a réaffirmé que les droits de l'homme sont universels, indivisibles et interdépendants qu'il s'agisse des droits civils et politiques ou des droits économiques, sociaux et culturels.

Le préambule de l'Accord de Cotonou renvoie aux conventions internationales conclues en matière de droits fondamentaux, qu'il s'agisse de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, de la Convention internationale pour la suppression et l'élimination de toute forme de discrimination raciale de 1965 et de la Convention relative aux droits de l'enfant de 1960. Le texte renvoie également aux quatre Conventions de Genève de 1948 et aux protocoles additionnels de 1977. Le Préambule fait également référence aux instruments adoptés dans le cadre des organisations à vocation régionale notamment la Charte africaine des droits de l'homme et des peuples et la Convention américaine des droits de l'homme.

b)L'État de droit et les principes démocratiques.

"La primauté du Droit constitue un principe fondamental de tout système démocratique, visant à favoriser et promouvoir les droits civils et politiques ainsi que les

---

[2] Dispositions inscrites à l'article 1er de la Politique Étrangère et de Sécurité Commune

[3] COM (98) 146 final du 12/03/98 *"Démocratisation, État de droit, respect des droits de l'homme et bonne administration des affaires publiques : enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les États ACP".*

droits économiques, sociaux et culturels"[4]. Le respect des droits fondamentaux est ainsi étroitement lié au concept de l'État de droit qui doit inspirer *"(...) la structure de l'État et les compétences des divers pouvoirs, impliquant en particulier des moyens effectifs et accessibles de recours légal, un système judiciaire indépendant garantissant l'égalité devant la loi et un exécutif qui est pleinement soumis au respect de la loi*"[5]. La primauté du droit implique ainsi un pouvoir exécutif représentatif de l'ensemble de la population, un pouvoir législatif indépendant et impartial, une séparation des pouvoirs garantissant l'indépendance du judiciaire et des mécanismes de recours efficaces et accessibles. L'ensemble du système étatique est démocratique et veille à garantir la plénitude des droits fondamentaux.

L'État de droit est également lié au respect des principes démocratiques qui sont, en vertu des dispositions de l'article 9 de l'Accord de Cotonou, : *"(...) universellement reconnus sur lesquels se fonde l'organisation de l'État pour assurer la légitimité de son autorité, la légalité de ses actions qui se reflète dans son système constitutionnel, législatif et réglementaire, et l'existence de mécanisme de participation".* Le concept renvoie à l'ensemble des principes sur lequel repose la légitimité de l'autorité de l'État et qui implique des élections au suffrage universel libre et indépendant et le pluralisme politique. Afin de consolider la démocratie, les autorités publiques et les institutions étatiques agissent conformément aux principes préalablement définis par la Constitution, les lois et règlements, ce qui implique la transparence lors de l'adoption des décisions et l'existence d'organes de contrôle indépendants garant du respect des droits fondamentaux. Comme l'a réaffirmé la Commission dans sa communication : "*La notion de principes démocratiques permet (...) de mettre l'accent sur le <u>processus dynamique</u> menant à une démocratie*"[6]. L'accent est mis ici sur la consolidation d'une "culture de l'État de droit", composante indispensable à la pérennisation d'un système étatique démocratique.

b) L'élément fondamental de l'accord.

La bonne gestion des affaires publiques constitue l'élément fondamental du partenariat avec les États ACP. Cette exigence figure pour la première fois dans un accord

---

[4] Communication de la Commission, "*Démocratisation, État de droit, respect des droits de l'homme et bonne administration des affaires publiques : enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les États ACP*", préc., p.5.
[5] Article 9 de l'Accord de Cotonou.
[6] Communication de la Commission, "*Démocratisation, État de droit, respect des droits de l'homme et bonne administration des affaires publiques : enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les États ACP*", préc., p.6.

de coopération entre la Communauté européenne et des États tiers. Le concept est défini à l'article 9 (3) de l'Accord de Cotonou comme étant : "*la gestion transparente et responsable des ressources humaines, naturelles, économiques et financières en vue du développement équitable et durable. Elle implique des procédures de prise de décision claires au niveau de pouvoirs publics, des institutions transparentes et soumises à l'obligation de rendre compte, la primauté du droit dans la gestion et la répartition des ressources, et le renforcement des capacités pour l'élaboration et la mise en œuvre de mesures visant en particulier la prévention et la lutte contre la corruption*".

La bonne gestion des affaires publiques impose l'exercice des compétences politiques, administratives et économiques selon une gestion transparente, responsable et équitable. Elle est donc directement liée au respect et à la promotion des droits fondamentaux, à la reconnaissance, à l'application des principes démocratiques et à la consolidation de l'État de droit. Elle est néanmoins traitée de façon distincte puisqu'elle recouvre non seulement une dimension politique *en se référant au comportement de l'État dans son action strictement politique* mais également une dimension économique *en se référant à la gestion économique et sociale des ressources* aux fins d'un développement équitable et durable[7]. La bonne gestion des affaires publiques recoupe ainsi la capacité institutionnelle à exploiter et gérer les ressources du pays de façon efficace et au profit de l'intérêt général. Elle implique la participation des citoyens aux processus décisionnels en matière de développement économique, avec une priorité donnée à la société civile en général et au secteur privé en particulier.

La corruption définie comme : "*l'abus de pouvoir ou l'incivisme au niveau de prise de décision en vue d'en tirer des bénéfices ou des avantages indus*" constitue dès lors "*une entrave au développement en général et à une bonne gestion des affaires publiques en particulier*"[8]. Dans sa communication du 12 mars 1998, la Commission fait mention de certains comportements des autorités publiques de nature à favoriser un système corrompu, qu'il s'agisse de la poursuite d'intérêts personnels -au détriment de l'intérêt général- lors de la définition des programmes de développement ou du renchérissement des coûts des prestations et des fournitures grevant les finances de l'État, diminuant l'efficacité de la coopération, décourageant les investisseurs, constituant un obstacle à la libéralisation économique et de nature à encourager la criminalité organisée.

---

[7] Communication de la Commission, "*Démocratisation, État de droit, respect des droits de l'homme et bonne administration des affaires publiques : enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les États ACP*", préc., p.9.

De façon concomitante, l'ensemble de ces dispositions est également repris dans le texte de l'article 2 de l'ACDC intitulé éléments essentiels de l'accord entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne. Celui-ci souligne l'importance accordée au respect et à la promotion des principes démocratiques et des droits inscrits dans la Déclaration universelle des droits de l'homme. Se référant au passé, une attention particulière est attachée aux mesures visant l'élimination de toutes les formes de discrimination. L'accord réaffirme également que le principe de l'État de droit inspire les politiques internes et internationales de la Communauté européenne et de l'Afrique du Sud. Accord dit de la "dernière génération", l'ACDC confirme les orientations de la politique de la Communauté européenne en matière d'assistance au développement.

Le respect et la promotion de l'ensemble de ces droits et principes constituent le socle sur lequel le nouvel État sud-africain fonde désormais sa légitimité[9]. Le rôle pivot accordé au principe de séparation des pouvoirs, renforcé par le principe de la suprématie de la Constitution et protégé par un pouvoir judiciaire indépendant et impartial ont permis d'asseoir la crédibilité du nouvel État. En outre, le rôle octroyé au droit international dans l'interprétation de la Déclaration des droits fondamentaux permet de verrouiller l'ensemble du dispositif et empêcher tout retour à un régime autoritaire.

(Conclusion)- Le rattachement durable de l'Afrique du Sud à l'ensemble des États de la région d'Afrique australe ne passe plus par la modification de son système politique et juridique, désormais acquise ; mais par le rôle essentiel que le pays peut jouer dans le développement de cette région. Par le biais d'une coopération politique qui s'instaure avec les États ACP, la Communauté européenne tente de promouvoir le respect et l'application des droits fondamentaux et des principes démocratiques dans les États ACP.

B- LA COOPÉRATION POLITIQUE.

En cas d'atteinte grave et manifeste aux droits fondamentaux et aux principes démocratiques, les dispositions de l'article 366 nouveau de la Convention de Lomé IV prévoient un mécanisme de consultation pouvant déboucher en ultime recours à la suspension de l'aide financière. Celles de l'article 96 de l'Accord de Cotonou confirment également que : *"(...) des mesures* (peuvent être) *arrêtées en conformité avec le droit*

[8] Définition donnée par la Commission dans une communication au Conseil et au Parlement européen du 21/05/97 relative à la politique anti-corruption de l'Union européenne.
[9] Voir première partie, titre I chapitre I.

international et proportionnelles à la violation"[10]. Une procédure d'urgence est prévue afin de permettre une réaction immédiate à une situation extrême.

Toutefois, l'ensemble du dispositif met surtout l'accent sur le mécanisme de consultation qui a lieu préalablement. Les dispositions de l'article 96 apportent par ailleurs des améliorations à la procédure de consultations qui doivent avoir lieu au sein des institutions communes de la convention.

I-SOUTIEN AUX PROCESSUS DE DÉMOCRATISATION.

Au départ, le soutien aux processus de démocratisation et à la consolidation de l'État de droit dans les pays en développement a constitué une initiative unilatérale de la part de la Communauté européenne. Une résolution du Conseil européen adoptée le 28 novembre 1991 est venue lier l'assistance communautaire aux progrès réalisés en matière de protection et de promotion des droits fondamentaux. Cette résolution a été à l'origine de la création d'une ligne spécifique intitulée : *"Initiative européenne pour la démocratisation et la protection des droits de l'homme"* adoptée sur le budget général de la Communauté européenne[11]. Entre 1992 et 1998, 526 millions d'ECU ont été réservés à ces programmes d'actions en faveur des processus de démocratisation, dont 214 millions d'ECU pour les États ACP[12].

L'assistance financière octroyée par l'intermédiaire du FED est venue compléter cette aide. En vertu des dispositions de l'article 224 m nouveau, une partie de l'aide communautaire est réservée à *"l'appui aux mesures de réformes institutionnelles et administratives dans le contexte de la démocratisation et de l'État de droit"*. L'aide vise le soutien aux réformes engagées pour la restructuration du système judiciaire, aux réformes en matière de décentralisation administrative et à celles en faveur de la protection et la promotion des droits fondamentaux dans un cadre de coopération régionale (notamment en apportant une assistance financière à la Commission africaine des droits de l'homme et des peuples). L'aide de la Communauté européenne porte également sur les programmes d'éducation civique et de suivi des élections. Elle vise également la participation de la société civile et des femmes dans le processus de démocratisation. L'appui porte enfin sur

---

[10] Le mécanisme de l'article 366 bis de la Convention de Lomé IV renvoie notamment aux articles 60 à 65 de la Convention de Vienne.

[11] Ligne budgétaire de la Communauté européenne B-752.

[12] Communication de la Commission européenne *"Démocratisation, État de droit, respects des droits de l'homme et bonne gestion des affaires publiques : les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les ACP"*, préc., p.2.

l'adoption de mesures de prévention et de lutte contre la fraude et la corruption[13]. Le financement de ces programmes reçoit une part de plus en plus importante des fonds affectés aux Programmes indicatifs régionaux[14].

L'action effectuée dans le cadre de la Convention de Lomé peut également se combiner avec d'autres instruments de coopération. Une partie de l'aide communautaire octroyée au développement de l'Afrique du Sud peut être affectée au financement de projets ayant des retombées régionales.

En revanche, une clause de non-exécution permet de sanctionner tout manquement aux obligations contenues dans l'accord. Une telle clause se retrouve également dans le partenariat ACP-CE.

II- MÉCANISME EN CAS DE VIOLATION.

Avant 1995, seuls les cas de violations manifestes des droits de l'homme avaient pour conséquence le gel de l'assistance financière accordée aux ACP[15]. Des dispositions introduites au cours de la révision de la Convention de Lomé IV sont venu inclure de façon formelle ce mécanisme de sanction au partenariat.

Le premier stade de la procédure consiste à évaluer la violation manifeste des droits fondamentaux, de l'État de droit et des principes démocratiques. Une telle évaluation n'est pas facilement réalisable comme le montrent les sanctions adoptées à l'encontre du régime d'apartheid et il n'existe pas d'approche uniforme permettant de l'aborder en toute impartialité. Toutefois, la définition de standards internationaux en matière de droits fondamentaux rend illusoire l'idée de voies alternatives. Le texte de l'article 5 révisé de la Convention de Lomé IV renvoie aux engagements internationaux des Parties contractantes en matière de droits fondamentaux. Les dispositions de l'article 9 de l'Accord de Cotonou réaffirment également que : "*le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit inspirent les politiques internes et internationales des parties (...)*". Le texte du préambule de l'accord vient renforcer l'autorité de ces dispositions en précisant les conventions et instruments internationaux auxquels il est fait référence[16].

---

[13] Communication de la Commission européenne *"Démocratisation, État de droit, respects des droits de l'homme et bonne gestion des affaires publiques : les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les ACP"*, préc., pp. 15-17.

[14] 80 millions d'ECU prélevés sur le 8ème FED ont été engagés afin de soutenir les processus de démocratisation. Près de 48% du montant engagé en Afrique a bénéficié à l'Afrique australe.

[15] La République Centrafricaine en 1987, le Soudan en 1989, le Zaïre et le Malawi en 1992 ont tous fait les frais de cette politique de sanction.

[16] Le préambule de l'Accord de Cotonou renvoie aux conventions et instruments conclus en matière de droits fondamentaux, qu'il s'agisse de la Déclaration universelle des droits de l'homme, des Pactes internationaux relatifs aux droits civils et politiques et aux droits économiques, sociaux et culturels de 1966, de la Convention internationale pour la

Le point de départ de la procédure de manquement aux obligations peut se situer dans les résolutions des organes politiques des Nations Unies incriminant telle ou telle politique poursuivie par des États membres[17]. Les analyses publiées par les rapporteurs spéciaux et thématiques nommés par la Commission de droits de l'homme sous les auspices du Conseil Économique et Social peuvent également servir de références. La Commission africaine des droits de l'homme joue un rôle fondamental sur ce continent, ce que confirme le préambule de l'Accord de Cotonou qui renvoie de façon expresse à la Charte.

En reconnaissance de la dimension politique de la procédure de l'article 366, la Commission a également tenté d'établir un cadre analytique qui doit permettre d'établir "*un profil évolutif du processus de démocratisation, d'édification d'un État de droit, de la prise en compte des droits de l'homme et de la qualité de la gestion des affaires publiques*"[18]. Ces principes directeurs tentent de garantir un maximum d'objectivité lors de l'évaluation d'une situation donnée.

Dans la pratique, des sanctions ont été adoptées dans des cas extrêmes : lorsque l'État viole les droits inhérents à l'intégrité de la personne physique ou lorsqu'un processus de démocratisation est brusquement interrompu par des actions arbitraires d'un gouvernement. Le Nigeria a été sanctionné pour la violation des droits de l'homme les plus fondamentaux, tandis que le gel de l'assistance financière a été décidé à l'encontre du Togo et de Haïti en raison de la violation manifeste de l'État de droit[19].

Quant à l'introduction de l'exigence en matière de "bonne gestion des affaires publiques" elle entraîne une suite logique de questions juridiques. Ce principe n'est pas défini en droit international et aucune des conventions ou autres instruments auxquels le préambule de l'Accord de Cotonou fait référence ne la mentionne expressément. Il s'agit donc de l'élément *fondamental* de la coopération (par opposition aux éléments *essentiels*). Seuls les cas graves de corruption sont de nature à constituer une violation de l'élément fondamental. Ce qui renvoie une fois encore à la méthode utilisée pour évaluer les critères constitutifs de la 'bonne gestion des affaires publiques". Le mécanisme de sanction prévu

---

suppression et l'élimination de toute forme de discrimination raciale de 1965 et de celle relative aux droits de l'enfant de 1960. Le texte renvoie également aux quatre Conventions de Genève de 1948 et aux protocoles additionnels de 1977. Le Préambule fait également référence aux instruments adoptés dans le cadre des organisations à vocation régionale notamment la Charte africaine des droits de l'homme et la Convention américaine des droits de l'homme.

[17] notamment la Déclaration de Vienne adoptée lors de la Conférence mondiale sur les droits de l'homme le 25 juin 1993.

[18] Communication de la Commission, "*Démocratisation, État de droit, respect des droits de l'homme et bonne administration des affaires publiques : enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les États ACP*", préc., p.13.

[19] Voir à ce sujet un article de Dieter Frisch, ancien directeur-général de la DGVIII, *Chronology of the Political Dimension of Lomé,* lors d'un conférence organisée par une ONG *Dialogue for Democratic Development,* la Commission européenne et le Secrétariat ACP, les 23-25 novembre 1998 à Stockholm;
Internet : http://www.idea.int/lome/bgr-docs/history.html

dans l'Accord de Cotonou est d'ailleurs inscrit dans des termes imprécis, ce qui laisse percevoir le caractère encore embryonnaire de la dimension politique de la coopération ACP-CE.

Aussi, les partenariats tentent-ils plutôt d'agir de façon préventive en responsabilisant les différents gouvernements compétents et en s'appuyant sur l'engagement et l'intérêt mutuel des parties. En cas d'échec cependant, le gel de l'assistance financière trouve un fondement juridique dans le droit international, le droit communautaire[20] et la suspension de la coopération repose aujourd'hui dans les modalités mêmes du contrat passé entre la Communauté européenne et les États ACP.

Un parallèle peut être effectué avec les dispositions de l'Accord de commerce, de développement et de coopération conclu avec l'Afrique du Sud. En cas de non-exécution des dispositions de l'accord, notamment en cas de violation des *éléments essentiels* de la coopération, les dispositions de l'article 3 sont de nature à être invoquées. Le mécanisme met en place une procédure de consultation et une procédure d'urgence similaire à celle contenue dans les dispositions de l'Accord de Cotonou : la suspension immédiate de la coopération est autorisée lorsque l'une des parties porte atteinte aux éléments essentiels de l'accord et que la situation requiert des mesures d'urgence. Le dialogue politique permanent instauré au sein du Conseil de Coopération vise au contraire à assurer la protection et la promotion des droits fondamentaux et des principes démocratiques[21].

En vertu de l'article 4 (5), le dialogue politique vise également à promouvoir la paix et la stabilité en Afrique australe. À ce titre, il est étendu à l'ensemble des États membres de la SADC. Le Conseil de Coopération opère en liaison permanente avec les organes de la SADC et les institutions communes de la Convention de Lomé.

---

[20] Voir à ce sujet un arrêt de la CJCE, Portugal c/ Conseil des Communautés du 3 décembre 1986, aff. C- 268/84, Rec. I-6207 dans lequel la Cour a réaffirmé que les dispositions de l'article 130u constituent "*un facteur important pour exercer un droit d'obtenir, en vertu du droit international, la suspension ou la cessation d'un accord de coopération au développement lorsque le pays tiers n'a pas respecté les droits de l'homme*".

[21] Article 4 de l'ACDC. Ce dialogue se fait également par le biais de contacts permanents entre les Parlements et entre le Conseil Économique et Social de la Communauté européenne et son équivalent en Afrique du Sud, le NEDLAC –*National Economic, Development and Labour Council*-.

§II- LA COOPÉRATION POLITIQUE ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET L'AFRIQUE AUSTRALE.

La coopération politique qui s'est instaurée entre la Communauté européenne et la SADC remonte à l'époque où les "États de la ligne de front" percevaient l'appui de la communauté internationale dans leur lutte contre le régime d'apartheid[22].

En 1994, la question du traitement des rapatriés et des réfugiés gouvernait les débats relatifs au moyen d'insertion de l'Afrique du Sud dans la SADC. Afin de faciliter le retour à la stabilité politique en Afrique australe, la Communauté européenne et les États ACP ont décidé d'inclure l'Afrique du Sud au rang des bénéficiaires de l'aide humanitaire prévue par la Convention de Lomé.

A- LA QUESTION DES RAPATRIÉS ET DES RÉFUGIÉS EN AFRIQUE AUTRALE.

Les conflits armés qui se sont déroulés en Afrique du Sud, au Mozambique, en Angola, au Zimbabwe et en Namibie ont eu pour conséquence un nombre considérable de réfugiés aussi bien sur le territoire sud-africain, qu'à l'étranger.

En 1993, des accords ont été conclus sous les auspices du Haut-Commissariat aux Réfugiés des Nations Unies afin de tenter de régler le statut de quelques 300 000 réfugiés mozambicains recensés sur le territoire sud-africain.

À partir de 1994, un programme de réhabilitation des populations réfugiées et des soldats démobilisés a été mis en œuvre au Mozambique et en Angola. En Afrique du Sud, une procédure d'asile politique a permis la régularisation de plus de 100 000 personnes en provenance des États frontaliers.

Au cours des négociations relatives aux modalités de l'adhésion de l'État à la Convention de Lomé, la Communauté européenne et les États ACP ont décidé d'inclure le pays au rang des bénéficiaires de l'aide humanitaire : "*les aides visées à l'article 255 peuvent être accordées en cas d'influx de réfugiés en Afrique du Sud en provenance des États ACP voisins*". (Article 2(2) du protocole n°11 de la Convention de Lomé IV).

Allouée au titre du FED, cette aide est principalement accordée pour soutenir des programmes de réhabilitation post-conflits et afin de favoriser la réinsertion des populations réfugiées sur leur territoire d'origine[23].

---

[22] La Communauté européenne a notamment joué un rôle important en apportant un soutien financier aux processus de démocratisation, notamment lors des élections en Namibie. La Communauté européenne n'est pas non plus étrangère dans le mode de fonctionnement de la SADC qui a fondé son organisation sur le modèle communautaire.

[23] Commission européenne, DGVIII Internet http://europa/eu/int/en/comm/dg08/s-a/en/lome.htm, p.3.

L'aide peut également provenir du budget général de la Communauté européenne. En 1988, une ligne spécifique avait été mise en place en faveur des pays de la "ligne de front" en lutte contre les stratégies de déstabilisation poursuivies par le gouvernement de Prétoria[24]. A partir de 1994, cette ligne budgétaire a été utilisée pour soutenir les programmes de réhabilitation des populations réfugiées et des soldats démobilisés au Mozambique et en Angola. L'aide prévue dans la Convention de Lomé est venue la compléter. L'accord de Cotonou ne prévoit plus cette disposition particulière puisqu'il s'agissait d'une mesure d'urgence adoptée au moment de la transition politique sud-africaine.

Cette forme d'assistance a constitué une exception au principe de l'inéligibilité de l'Afrique du Sud aux ressources attribuées par l'intermédiaire du FED. Cette dérogation illustre une fois encore la position de principe de la Communauté européenne à l'égard du pays : les fonds réservés aux États ACP sont utilisés pour financer des projets en Afrique du Sud ayant des incidences directes sur son intégration en Afrique australe, notamment lorsqu'ils portent sur des sujets politiques sensibles tel que le problème de l'immigration.

Depuis 1995, la politique rigoureuse menée par M. Buthelezi, Ministre de l'intérieur, a entraîné le rapatriement forcé de plus de 600 000 personnes[25]. Toutefois, l'Afrique du Sud continue d'attirer un nombre de plus en plus croissant de ressortissants des pays limitrophes. En 1996, plus d'un million de personnes originaires des États membres de la SADC se trouvaient sur le territoire en situation irrégulière[26]. Il s'agit d'un des dossiers les plus complexes traités au sein de la SADC. La Communauté européenne apporte son soutien aux programmes mis en œuvre par cette organisation. Elle favorise notamment les rencontres intergouvernementales et le dialogue porte sur tous les sujets que les États membres de la SADC ont en commun avec la Communauté. Ce dialogue politique se ne déroule pas uniquement dans les enceintes de la Convention de Lomé.

B- UNE COOPÉRATION POLITIQUE RÉGIONALISÉE.

L'Accord de Cotonou met l'accent sur la dimension régionale du partenariat et prévoit une coopération adaptée en fonction des spécificités de chaque zone. Les stratégies de

---

[24] Les principaux bénéficiaires de cette aide ont été : l'Angola, le Botswana, le Lesotho, la Namibie, le Malawi, le Mozambique, le Swaziland, la Tanzanie, la Zambie et le Zimbabwe.

[25] Antoine Brouillon *Les migrations africaines vers l'Afrique du Sud de l'apartheid à Mandela : la pompe aspirante toujours discriminante,* préc., p.61.

[26] Le nombre total de personnes se trouvant clandestinement sur le territoire s'élèveraient en réalité à plus de trois millions. Ce problème entraîne la recrudescence de mouvements xénophobes sur le territoire sud-africain. Voir à ce sujet, *Les Nations Unies et l'Afrique du Sud,* in Afrique contemporaine, 4ème trimestre 1996.

développement relèvent désormais de la responsabilité de chacune de ces entités régionales qui compose le groupe ACP[27].

I- LA DIVISION DU GROUPE ACP.

En réunissant 71 pays en développement géographiquement dispersés au sein d'un partenariat commun, la Convention de Lomé jouit d'une assise territoriale unique. Depuis 1975, les États ACP se retrouvent pour gérer en commun leur relation avec la Communauté européenne. Le nombre des Parties contractantes illustre la dimension humaine et politique de ce partenariat qui a permis de mettre côte à côte une Afrique francophone et une Afrique anglophone. Les institutions communes de la Convention de Lomé constituent donc une plate-forme remarquable de concertation.

Le maintien d'une relation aussi particulière est indispensable et l'hétérogénéité croissante du groupe ACP ne doit pas faire obstacle au renforcement des synergies entre les différentes régions[28]. Cependant, le partenariat ACP-CE a aujourd'hui besoin d'être revalorisé afin de prendre en considération cette hétérogénéité croissante qui divise ses membres.

L'unité prônée par la Convention de Lomé repose sur des motivations géostratégiques fragilisées[29]. Le bilan de la coopération illustre que l'intégration des États ACP dans l'économie internationale a été entravée par une association entre des États ayant en définitive trop peu d'intérêts en commun. L'hétérogénéité économique, l'absence de proximité géographique des trois grandes zones expliquent en partie le manque de volonté politique des gouvernements des États ACP de faire cause commune au sein des instances internationales tel que l'illustre le rôle relativement faible qu'ils jouent dans les négociations commerciales au sein de l'OMC et financières au sein des institutions de Bretton Woods.

La Communauté européenne et les États ACP reconnaissent dès lors que "*les modalités et les priorités de la coopération varient en fonction du niveau de développement du partenaire, de ses besoins, de ses performances et de sa stratégie de développement à long terme (...)*"[30]. Le nouveau dispositif conserve le lien structurel et institutionnel par le

---

[27] Les dispositions de l'article 2 réaffirment que la coopération ACP-CE s'exerce sur la base de principes fondamentaux que sont l'égalité des partenaires et l'appropriation des stratégies de développement au niveau régional, ainsi que le respect des engagements contractés.

[28] Livre Vert de la Commission européenne adopté le 14 novembre 1996, p. 14.

[29] Le passé colonial a dessiné les contours géographiques du groupe notamment à partir de l'adhésion du Royaume-Uni à la CEE. Les États des Caraïbes et du Pacifique voulaient profiter de la position de force que possédait l'Afrique noire dans les négociations relatives à l'exportation du sucre vers la Communauté européenne et avaient décidé de se joindre à eux.

[30] Article 2 de l'Accord de Cotonou.

biais d'un accord-cadre. Cependant, les modalités de la coopération sont définies avec un maximum de flexibilité en fonction des situations nationales et régionales.

Le nouveau partenariat vise ainsi à renforcer l'intégration au sein d'entités régionales, de sorte que les organisations d'intégration deviennent des partenaires à part entière de la Communauté européenne. Le texte de l'Accord de Cotonou ne précise pas quelles sont ces organisations régionales mais la Commission a fait référence à sept régions distinctes : l'Afrique de l'Ouest, l'Afrique de l'Est, l'Afrique Australe, l'Afrique Centrale, l'Océan Indien, les Caraïbes et le Pacifique.

Sur le continent africain, quatre organisations à vocation régionale apparaissent suffisamment intégrées pour constituer les interlocuteurs de la Communauté européenne : l'Union Économique et Monétaire Ouest Africain, (l'UEMOA), l'Union Douanière et Économique d'Afrique Centrale ou encore la Communauté Économique et Monétaire d'Afrique Centrale (l'UDEAC-CEMAC), la Communauté de Développement de l'Afrique Australe (CDAA, plus connue sous son acronyme anglais : la SADC) et enfin la Communauté de l'Afrique de l'Est (la CAE). Dans la région des Caraïbes, la CARICOM constitue la seule organisation à vocation d'intégration, tandis que dans le Pacifique aucune entité ne peut prétendre au statut potentiel de partenaire régional[31].

L'accord de Cotonou prévoit la mise en place d'une coopération politique entre ces entités régionales et la Communauté européenne[32]. Dans ce contexte, le dialogue politique instauré avec les États membres de la SADC prend une dimension particulière.

II- COOPÉRATION POLITIQUE AVEC LA SADC.

À partir de 1994, des conférences ministérielles régulières réunissant les États membres de la SADC et la Communauté européenne sont venues approfondir le dialogue politique qui s'était instauré entre eux à l'époque du régime d'apartheid[33]. Les principaux thèmes abordés concernaient les moyens à mettre en œuvre pour rétablir la stabilité dans la région[34].

---

[31] La question du degré d'intégration économique nécessaire pour constituer des partenaires commerciaux de la Communauté européenne fera l'objet d'une analyse distincte.

[32] En vertu des dispositions de l'article 30 de la Convention de Lomé IV.

[33] Tenues successivement à Berlin en 1994, à Windhoek en octobre 1996 et à Vienne en novembre 1998.

[34] La SADC a mis en place un Forum parlementaire, composé de délégués parlementaires des États membres chargés d'examiner dans le cadre de la coopération politique des questions relatives aux droits de l'homme et aux principes démocratiques. Le Forum a également pour mission de faciliter la concertation avec d'autres organisations parlementaires, notamment l'Association des Parlementaires européens pour l'Afrique (l'AWEPA). La multiplication de ce type de conférences entre parlementaires serait de nature à renforcer la participation des représentants des États ACP au sein de l'Assemblée paritaire de la Convention de Lomé.

Dans un premier temps, les États membres de la SADC avaient exprimé leur réticence à l'établissement de telles conférences en dehors des enceintes de la Convention de Lomé. La Communauté européenne justifiait cette spécificité par la nécessité d'aborder la question de l'intégration de l'Afrique du Sud dans la région et ce thème particulier ne concernait pas les autres États ACP puisque le pays n'était pas encore membre de la Convention de Lomé. La Communauté européenne décidait ainsi d'octroyer au gouvernement de Prétoria le statut d'observateur lors de la première réunion ministérielle SADC-CE qui s'est tenue à Berlin en 1994[35].

Les autres Parties contractantes de la Convention de Lomé s'inquiétaient également de cette volonté nouvelle de créer des liens particuliers avec une entité régionale de la zone ACP. La Communauté européenne réaffirmait cependant qu'il s'agissait de poursuivre une relation particulière qui s'était instaurée à l'époque du régime d'apartheid ; elle complétait, sans se substituer à elle, la coopération mise en œuvre dans le cadre de la Convention de Lomé. Des délégations ACP furent par ailleurs invitées à suivre les débats qui avaient lieu au cours des différentes conférences ministérielles UE-SADC[36].

Aujourd'hui, la relation instaurée avec les États membres de la SADC constitue une sorte de projet pilote en matière de coopération politique mise en œuvre entre la Communauté européenne et les différentes régions de la zone ACP. L'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé découle de cette stratégie et constitue une étape décisive du processus d'intégration en Afrique australe.

L'Afrique du Sud est pareillement au cœur du processus d'intégration économique de la région. Le pays bénéficie donc des mécanismes mis en place dans le cadre de la Convention de Lomé en faveur de la coopération interrégionale. Des dispositions particulières viennent toutefois adapter cette adhésion en tenant compte notamment de son niveau de développement.

---

[35] Elle reconnaissait par là le rôle essentiel que pouvait jouer une nouvelle Afrique du Sud démocratique dans le maintien de la paix et de la sécurité dans la région. Elle espérait également atténuer les tensions diplomatiques qui existaient entre l'Afrique du Sud et certains États membres de la SADC, notamment le Zimbabwe qui craignait avec raison que l'hégémonie économique sud-africaine dans la région ne se double d'une hégémonie politique

SECTION II- INTÉGRATION ÉCONOMIQUE ET COMMERCIALE.

L'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé coïncide avec la remise en question de cette forme d'association. Les motivations politiques et idéologiques qui soutenaient la coopération ACP-CE ont disparu, tandis que le traitement préférentiel n'est pas parvenu à faire échec à la pauvreté dans les États ACP. Enfin, la Convention de Lomé instaure un régime commercial discriminatoire au profit d'anciennes colonies qui exclut les États tiers à niveau de développement similaire, ce que condamnent expressément les nouvelles règles de l'OMC.

Le protocole d'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé (protocole n°11 de la Convention révisée de Lomé et protocole n°3 de l'Accord de Cotonou) prévoit donc une clause générale d'exemption au régime des échanges commerciaux. Cette clause connaît deux exceptions : l'Afrique du Sud peut participer à la réalisation de projets sur les territoires ACP financés par l'intermédiaire du Fonds européen de développement ; elle bénéficie également des dispositions de nature à favoriser les échanges intra-ACP, telles que les règles relatives au cumul des provenances.

§I- EXCLUSION DE PRINCIPE DU RÉGIME COMMERCIAL.

Le niveau de développement de l'Afrique du Sud a justifié l'exclusion du pays du traitement préférentiel et non-réciproque qui caractérise le régime des échanges commerciaux de la Convention de Lomé. Étant donné les résultats mitigés de ces préférences, le système n'était de toute façon pas de nature à promouvoir l'intégration de l'Afrique du Sud dans l'économie internationale.

A- PRÉSERVER LES INTÉRÊTS DES PARTIES CONTRACTANTES DE LA CONVENTION.

Deux principes fondamentaux caractérisent le régime des échanges ACP-CE : le caractère préférentiel du traitement accordé aux États ACP et le principe de non-réciprocité[37] dans les échanges commerciaux. Les dispositions de l'article 168 de la Convention de Lomé IV réaffirment que : "*les produits originaires des États ACP sont*

---

[36] Anne Graumans, *Political dialogue between the EU and SADC : Insight for ACP-EU dialogue,* p.7, ECDPM, Working Paper 61, 1998.

[37] Article 174 de la Convention de Lomé IV. Cependant, ils ne sont pas autorisés à exercer une discrimination entre les États membres de la Communauté européenne ni de leur accorder un traitement moins favorable que le régime NPF prévu dans le cadre de l'OMC.

admis à l'importation dans la Communauté en exemption de droit de douane et de taxe d'effet équivalent." L'ensemble des produits industriels bénéficie d'une exonération de droits de douane. Des régimes spécifiques sont également établis pour les produits agricoles relevant des protocoles n°5 à 9 annexés au texte principal de la convention[38].

En application de ce traitement préférentiel, 90% des produits ACP sont totalement libéralisés, c'est à dire qu'ils bénéficient d'une suppression totale des droits de douane, sans aucune limitation quantitative. En incluant les produits agricoles soumis à un contingent tarifaire à droit nul, ce pourcentage passe à 97%[39].

Le gouvernement sud-africain avait formulé sa demande d'adhésion dans l'espoir de bénéficier de ce régime particulièrement favorable. Il lui a été refusé dans l'intérêt des États ACP.

I- PRÉSERVER LES INTÉRÊTS DES ÉTATS ACP.

a) Conditions inhérentes au niveau de développement.

L'article 363(1) de la Convention de Lomé IV mentionne en des termes généraux quels sont les pays en développement qui peuvent prétendre adhérer à la convention : *"Toute demande d'adhésion à la présente Convention présentée par un État dont la structure économique et la production sont comparables à celles des États ACP (...)"*.

Au sein de l'OMC, l'Afrique du Sud figure au rang des pays industrialisés[40]. Le pays se rapproche davantage des économies émergentes que des États ACP. Son Produit Intérieur Brut par habitant -similaire à celui du Brésil et de la Malaisie- s'élevait à 3160 dollars en 1998. Trois fois supérieures à celui du Nigeria –seconde puissance en Afrique subsaharienne-, il est également supérieur à celui des États les plus pauvres de l'Union européenne, c'est-à-dire le Portugal, la Grèce et l'Irlande[41]. En 1995, les exportations de l'Afrique du Sud vers la Communauté européenne ont représenté plus du tiers de la totalité des exportations ACP[42].

---

[38] Ils fixent un accès préférentiel au marché communautaire pour une quantité déterminée de sucre, de bananes, de rhum, de viande bovine et de certains produits relevant de la Communauté européenne du charbon et de l'acier, ainsi que pour certaines ressources forestières.

[39] Les quotas d'importation limitent l'entrée au marché communautaire pour la plupart des produits couverts par la PAC. Pour un résumé du régime commercial de Lomé, voir information de la Commission, DG VIII, *Trade Regime of the Lomé Convention*,
Internet : http://www.europa.int/comm/dg08/psi/trade.htm

[40] Voir première partie titre I chapitre II.

[41] Martin Holland, *South Africa, SADC, European Union, Journal of Modern Africa Studies*, p.278, Volume 33 (2), 1995.

[42] 19,9 Milliards d'ECU pour le groupe ACP en 95, 7,8 milliards d'ECU pour l'Afrique du Sud, voir à ce sujet, publication de la Commission européenne, DGVIII, sur l'adhésion qualifiée de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé, 1997, Internet : http://europa/eu/int/en/comm/dg08/s-a/en/lome.htm, p.2.

Pour reprendre les termes de la Commission : "*Par définition, l'accès de l'Afrique du Sud au régime général des échanges commerciaux et aux protocoles spéciaux de la Convention de Lomé entamerait les avantages dont bénéficient les membres ACP actuels*"[43]. Cette situation serait incompatible avec le texte de l'article 363 (4) qui précise que : "(...) *l'adhésion de l'État concerné ne peut pas porter atteinte aux avantages résultant, pour les États signataires de la présente Convention, des dispositions relatives à la coopération pour le financement du développement, à la stabilisation des recettes d'exportation et à la coopération industrielle.*"

Accorder à l'Afrique du Sud un traitement préférentiel aurait eu pour résultat de renforcer son hégémonie en Afrique australe et aurait donc été contraire aux objectifs généraux du partenariat entre les pays ACP et la Communauté européenne. Tel a été le raisonnement de la Commission tout au long des négociations.

En vertu des dispositions de l'article 363 de la Convention de Lomé IV, l'approbation des États ACP est requise pour toute nouvelle adhésion[44]. Au cours des négociations relatives aux modalités d'adhésion de l'Afrique du Sud, la Commission avait mentionné l'opposition des gouvernements ACP à une telle participation.

L'historique des négociations illustre au contraire que l'opposition la plus forte est venue des États membres de l'Union européenne. Dès le mois de mai 1995, le Conseil ACP avait en effet proposé d'étendre le traitement préférentiel à l'Afrique du Sud, à l'exclusion des dispositions particulières des protocoles n°5 à 9, et des produits agricoles pour lesquels l'accès au marché communautaire est limité par des restrictions quantitatives importantes[45]. Cette position était partagée par les membres de la SACU, de la SADC mais également par les membres du Parlement européen[46].

b) Conséquences sur les économies ACP.

Au cours des années 1995-1996, des études ont été réalisées sur les territoires de l'Afrique du Sud[47] et des États ACP[48] pour tenter de déterminer dans quelle mesure

---

[43] Commission européenne, *L'Union européenne/Afrique du Sud : Proposition de coopération à long terme*, p.4, le 21 mars 1997, MEMO/97/30, Internet : www.oneworld.org/eurofic/spp/9730-fr.htm

[44] L'adhésion de tout nouveau membre requiert l'approbation des 2/3 des États ACP et du Conseil des ministres de la Communauté européenne.

[45] *Monthly Regional Bulletin*, juin 95, p.6.

[46] Le Parlement européen s'est toujours prononcé en faveur d'un régime commercial à des conditions plus favorables pour l'Afrique du Sud. Voir à ce sujet, Anne Graumans, *Redefining Relations between South Africa and the European Union. An Analysis of the South Africa-European Trade and Cooperation Negociations: 1994-1997, p.12, The Foundation for Global Dialogue, Occcasional Paper, 10 mai 1997.*
Internet : http://www.oneworld.org/eurofic/fgd/op10.htm

[47] S. Kibbles, P.Godisson, B.Stie, *The Uneasy Triangle –South Africa, Southern Africa and Europe- in the Post-Apartheid Era*, p.53, *International Relations*, vol.12(4), 1995.

l'adhésion de l'Afrique du Sud aurait nui aux intérêts des États ACP. En premier lieu, ces études ont comparé les exportations sud-africaines aux exportations ACP. Elles ont ensuite repris les avantages commerciaux offerts par la Convention de Lomé pour les appliquer aux exportations sud-africaines. En prenant en considération, le déclin des relations commerciales entre les États ACP et la Communauté européenne, ces études ont tenté de déterminer dans quelle mesure la participation de l'Afrique du Sud précipiterait ce déficit[49].

(Répercussions dans le secteur des produits de base et des matières premières)- En raison d'un niveau de développement insuffisant et d'une dimension modeste de la taille de leur marché intérieur, les États ACP dépendent fortement des exportations de matières premières et de produits de base[50]. Ils veulent donc préserver leur accès préférentiel au marché européen. L'étude effectuée par la Commission en 1996 a confirmé qu'un nombre limité de produits de base et de matières premières sud-africains étaient de nature à menacer la part de marché communautaire des États ACP[51]. Une grande partie des exportations sud-africaines se composent de minéraux et la marge préférentielle accordée par la Communauté européenne aux États ACP est faible pour l'ensemble des produits primaires[52]. De surcroît, ces produits subissent l'instabilité voire la chute des prix sur les marchés mondiaux. En raison du développement des produits de synthèse et des innovations technologiques, leur importance a diminué au profit des produits manufacturés[53]. Le régime commercial de la Convention de Lomé aspire donc à stimuler la production de produits transformés et manufacturés[54].

(Répercussions dans le secteur industriel)- La Communauté européenne tente de promouvoir la diversification des économies ACP vers des secteurs d'activités plus

---

[48] Document de travail de la Commission, DGVIII, *Towards a Free Trade Area Between the European Union and South Africa: an Assessment,* p.36, Bruxelles, 1996.

[49] Entre 1975 et 1985, la part des importations en provenance des ACP dans le total des importations en provenance des pays en développement a décliné de 20%. Elle est passé de 20,5% à 16,6% en trente ans, voir à ce sujet, *South Africa and the Lomé Convention,* préc., p.21.

[50] Entre 1988 et 1992 la Zambie par exemple dépendait de la Communauté européenne pour 80% du total de ses recettes d'exportation de cuivre ; le Swaziland en dépendait pour 60% de ses recettes d'exportation de sucre. Voir à ce sujet, Francis Matambalya, *Future Perspectives of EU-ACP Relationship: the Case of the Southern African ACP States,* p.15, source Euforic,
Internet : http://www.oneworld.org/eu/euforic/fes/7gb-mata.htm

[51] Groupe de travail de la Commission, DGVIII, *Towards a Free Trade Area between the European Union and South Africa: an Assessment,* p.36, Bruxelles, 1996.

[52] 10 produits primaires dont le pétrole, le café, le cacao, le sucre, la banane, le cuivre, l'aluminium et l'or représentaient 61% des exportations ACP vers le marché communautaire. Or, ces produits -notamment l'or et le pétrole- entrent librement sur le marché européen en vertu de leur taux NPF en vigueur. Voir à ce sujet, Francis Matambalya, *Future Perspectives of EU-ACP Relationship: the Case of the Southern African ACP States,* p.15, source Euforic,
Internet : http://www.oneworld.org/eu/euforic/fes/7gb-mata.htm

[53] Lors de la signature de Lomé I, les produits primaires représentaient 50% des importations non pétrolières de la Communauté européenne. En 1995, ils ne représentent plus qu'un tiers de ces importations. Voir à ce sujet, Christopher Steven, *En quête d'innovation*, in le Courrier, n°166, novembre-décembre 1997, p.69.

[54] Article 78 de la Convention de Lomé IV.

rentables et dépendant moins de fluctuations extérieures. Or, le bilan de la coopération illustre que cette diversification n'a pas eu lieu : la part des produits manufacturés dans le total des exportations ACP ne connaît qu'une progression médiocre[55], tandis que ce pourcentage a doublé pour l'ensemble des pays en développement.

Les produits manufacturés que l'Afrique du Sud exporte vers la Communauté européenne ne sont pas non plus fabriqués de façon significative par les États ACP[56]. Seul le secteur des textiles aurait pu menacer leur part de marché communautaire puisque la Communauté accorde encore des préférences particulières dans ce secteur[57]. Cependant, le démantèlement des dispositions de l'Accord Multifibres qui a actuellement lieu au sein de l'OMC est de nature à accroître la concurrence à l'entrée des marchés d'exportation[58]. Cette libéralisation va nécessairement réduire le traitement préférentiel dont bénéficient les États ACP. La participation de l'Afrique du Sud au régime commercial de la Convention de Lomé aurait eu une influence négligeable sur cet état de fait.

(Répercussions dans le secteur agricole)- Avant l'adoption de chaque convention, les États ACP ont négocié des dispositifs particuliers visant à améliorer le traitement de leurs exportations agricoles. La plupart des produits qui ne sont pas couverts par la Politique agricole commune (la PAC) entrent désormais en franchise de droit. Les dispositions de l'annexe XL de la Convention de Lomé IV définissent également le traitement des produits faisant l'objet d'une organisation commune de marché adoptée dans le cadre de la PAC, ainsi que le traitement des produits agricoles transformés.

Les préférences les plus avantageuses sont celles octroyées par les protocoles annexés au texte de la Convention de Lomé. L'accès au marché communautaire est calculé selon des quotas et la rémunération de ces produits correspond généralement aux prix imposés sur le marché de la Communauté européenne, qui sont souvent supérieurs aux cours mondiaux[59].

Ces préférences accordées aux États ACP trouvent leur origine dans le courant des échanges traditionnels qui existaient entre les États membres de la Communauté et leurs colonies. Le protocole sur la viande bovine s'adresse au Botswana, à la Namibie, au

---

[55] Le taux de croissance global en volume entre 1988 et 1997 a été de 1,5%. Seul le secteur du textile a connu une augmentation relativement importante de 66,5%. Conseil ACP, *Analyse de l'évolution du régime commercial de la Convention de Lomé et des conséquences de son éventuel maintien*, ACP/61/002/99, p.5.

[56] La libéralisation multilatérale des produits industriels qui a actuellement lieu dans le cadre de l'OMC, engendrera à court terme l'érosion totale des préférences ACP dans ce secteur.

[57] Le textile sud-africain aurait pu entrer en compétition avec celui du Zimbabwe, celui de la Côte d'Ivoire, de l'Ile Maurice, du Lesotho et de Madagascar.

[58] Voir infra.

[59] Le protocole sur la viande bovine octroie en plus de la suppression de l'élément ad valorem du droit de douane accordé aux ACP, une réduction de 92% du droit spécifique pour une quantité totale de 52100 tonnes. In Document du Conseil

Swaziland, à Madagascar et au Kenya. Le protocole banane, qui fait actuellement l'objet de nombreuses controverses, est mis en œuvre dans le cadre d'une organisation commune de marché et s'applique à douze États ACP[60]. Les fournisseurs traditionnels bénéficiant du protocole rhum sont essentiellement les États des Caraïbes : Trinidad et Tobago, les Bahamas, la Guyane, la Barbade et la Jamaïque. De nombreux pays bénéficient des dispositions particulièrement avantageuses du protocole sur le sucre qui impose des prix minima d'achat jusqu'à trois fois supérieurs aux cours mondiaux[61].

La question de la participation de l'Afrique du Sud aux protocoles a été rapidement résolue, ce pays ne constituant pas un fournisseur traditionnel de la Communauté européenne.

Grâce à l'ensemble du dispositif relatif au traitement des produits agricoles (protocoles et accès plus favorable pour d'autres produits), la marge préférentielle octroyée aux importations agricoles en provenances des États ACP est importante[62]. Elle demeure cependant encore insuffisante puisque la progression de ces exportations vers le marché communautaire reste faible, et seuls quelques produits bénéficiant d'une marge préférentielle supérieure à 3% ont réussi à percer ce marché d'exportation[63]. Ces produits sont ceux pour lesquels l'Afrique du Sud possède des avantages comparatifs[64]. Toutefois, les États ACP avaient donc exigé que le pays soit exclu des préférences appliquées à certains de ces produits agricoles[65].

(Conclusion)- Les études comparatives effectuées entre les principaux secteurs d'exportation sud-africains et ceux des États ACP ont démontré un degré de compétitivité entre eux relativement faible[66]. L'accès au marché communautaire aurait donc pu se faire

---

ACP, *Analyse de l'évolution du régime commercial de la Convention de Lomé et des conséquences éventuelles de son éventuel maintien.* ACP/61/002/99, p.11-12.

[60] Belize, Cameroun, Cap vert, République dominicaine, Grenade, la Côte d'Ivoire, la Jamaïque, Sainte Lucie, St Vincent et les Grenadines et le Surinam.

[61] L'île Maurice et la Guyane tirent 60% de leur PIB des revenus d'exportations de sucre.

[62] Les exportations des produits agricoles ACP (hors protocoles) ont atteint 6,6 milliards d'ECU en 1997. La marge préférentielle par rapport au SPG sur la base du tarif communautaire a demeuré relativement importante (5,7%) en 1996. Voir le rapport du Conseil ACP, *Analyse de l'évolution du régime commercial de la Convention de Lomé et des conséquences de son éventuel maintien*, ACP/61/002/99, p.10.

[63] Les quotas et autres restrictions quantitatives imposés à l'entrée du marché communautaire constituent les principaux obstacles. Voir à ce sujet : Francis Matambalya, *Future Perspectives of EU-ACP Relationship: the Case of the Southern African ACP States,* p.15, document paru dans Euforic
Internet : http://www.oneworld.org/eu/euforic/fes/7gb-mata.htm

[64] Il s'agit des fleurs coupées, des préparations de poisson et de légumes, des fruits, du tabac et des produits de la pêche. Voir sur ce point un rapport effectué par une ONG "Overseas Development Agence", *The options for EC-Trade Policy Towards a post-Apartheid South Africa, Interim report*, p.21, London, 1995.

[65] Les exportations sud-africaines de fleurs coupées auraient pu concurrencer celles du Kenya et du Zimbabwe. Celles de tamarin, le Zimbabwe, l'Ile Maurice et Madagascar. Les exportations sud-africaines de jus d'ananas celles du Kenya. Le poisson sud-africain aurait fait concurrence à la Namibie.

[66] S. Kibbles, P.Godisson, B.Stie, *The Uneasy triangle –South Africa, Southern Africa and Europe- in the Post-Apartheid era,* p.53, *International Relations,* vol.12(4), 1995.

sur la base d'un traitement non-réciproque pour un certain nombre de produits industriels et certains produits agricoles en provenance de l'Afrique du Sud. C'était toutefois sans tenir compte de l'opposition des États membres de la Communauté européenne.

II- PRÉSERVER LES INTÉRÊTS DES ÉTATS MEMBRES.

(Conséquences dans le secteur industriel)- Les réductions des barrières tarifaires négociées au sein de l'OMC entraînent un accès en franchise de droit de douane pour la plupart des produits industriels en provenance des pays en développement[67]. Jusqu'à l'année dernière (1/01/2000), les importations de produits industriels en provenance d'Afrique du Sud étaient réglées par le Système des préférences généralisées de la Communauté européenne qui accordait un accès en franchise de droit pour un nombre relativement important de ces produits[68]. La zone de libre-échange prévue dans le cadre de l'Accord de commerce, de développement et de coopération a confirmé le traitement préférentiel octroyé au secteur industriel. Cette question n'a donc pas fait l'objet de désaccord particulier entre les États membres de la Communauté européenne.

(Conséquences dans le secteur agricole)- Le gouvernement de Prétoria avait formulé sa demande d'adhésion à la Convention de Lomé dans l'espoir d'obtenir un accès privilégié pour ses exportations agricoles les plus compétitives sur les marchés internationaux[69]. Un tel accès n'aurait pas perturbé le marché communautaire puisque la capacité de production de l'Afrique du Sud est limitée dans ces secteurs et que ces produits arrivent en Europe à contre-saison[70]. C'était toutefois sans tenir compte de l'incidence que ce traitement préférentiel aurait eu sur les relations commerciales que la Communauté européenne entretient avec d'autres partenaires[71] : toute préférence octroyée à l'Afrique du Sud aurait pu être revendiquée par les pays avec lesquelles la Communauté européenne négocie actuellement des accords de libre-échange. Les États membres du sud de l'Europe se sont fermement opposés à l'octroi d'un traitement favorable non-réciproque à l'Afrique du Sud[72]. Un tel régime aurait été contraire à la politique commerciale extérieure de la Communauté

---

[67] M. Davenport, *Africa and the Importance of Beeing Preferred* p.234, *Journal of Common Market Studies*, 30 (2), 1992.
[68] Voir supra.
[69] M.Holland, *South Africa, SADC, and the European Union: Matching Bilateral with Regional Policies*, P.277, *The Journal of Modern African Studies*, vol. 33 (2), pp.263-283, 1995. L'adhésion à part entière à la Convention de Lomé aurait permis à l'Afrique du Sud d'améliorer sa marge préférentielle d'environ 7% par rapport au régime SPG, notamment sur les produits agricoles et pour certains produits transformés tropicaux.
[70] C. Steven et J. Kennan, *Trade between South Africa and Europe: Future Prospects and Policy Choices, Institute of Development Studies*, Working Paper n° 26, septembre 1995, University of Sussex, Brighton.
[71] A ce sujet voir infra.
[72] *European Research Office, South Africa and the Lomé Convention, Trade Policy, Monitoring Project*, p.11, 1994. Il convient d'ailleurs de rappeler que pendant la période des sanctions, les parts de marchés de fruits sud-africains notamment celles des agrumes se sont étendues et consolidées sur le marché européen.

européenne qui favorise la conclusion d'accord de libre-échange. Cette question renvoie directement à celle de l'intérêt qu'aurait présenté le régime commercial de la Convention de Lomé pour promouvoir l'intégration de l'Afrique du Sud dans l'économie internationale.

B- PRÉSERVER LES INTÉRÊTS SUD-AFRICAINS.

Les préférences octroyées dans le cadre de la Convention de Lomé n'ont pas obtenu les résultats escomptés puisque leur part du marché européen est en constante diminution. À cette régression du terme des échanges entre les partenaires s'ajoute le mouvement de libéralisation des échanges qui caractérise aujourd'hui l'économie mondiale. Dans ce contexte, le régime commercial de la Convention de Lomé aurait été inadéquat pour promouvoir la réintégration de l'Afrique du Sud dans la communauté internationale.

I- POSITION DU GOUVERNEMENT SUD-AFRICAIN.

Devant l'ampleur des réformes socio-économiques à mettre en œuvre sur le territoire sud-africain, le gouvernement de Prétoria maintenait que les échanges commerciaux avec la Communauté européenne devaient se faire sur une base préférentielle et non-réciproque, au moins durant une période transitoire[73].

Il proposait la conclusion d'un accord de coopération dont le dispositif commercial renverrait pour les cinq premières années au régime des échanges de la Convention de Lomé[74]. Ce dispositif permettrait au pays de renforcer ses secteurs d'exportations les plus compétitifs. À l'échéance de cette période transitoire, l'Afrique du Sud et la Communauté européenne entameraient des négociations visant l'établissement d'une zone de libre-échange. Cet accord engloberait alors l'ensemble des États d'Afrique australe, puisque les évolutions récentes avaient laissé entrevoir l'intention de la Communauté de s'orienter sur cette voie avec les États ACP.

La stratégie du gouvernement de Prétoria a été ouvertement critiquée par l'opposition politique[75]. Les partisans du libre-échange considéraient que l'Afrique du Sud profiterait

---

[73] Déclaration du Ministre du commerce et de l'industrie de l'époque, Trevor Manuel , session du Conseil des Ministres ACP/UE, Bruxelles, le 30 novembre 94. (Trevor Manuel est aujourd'hui le ministre des finances, tandis qu'Alec Erwin l'a remplacé au ministère du commerce et de l'industrie). Voir également sur ce sujet, la revue *Monthly Regional Bulletin*, (MBR), Vol 4, pp.1-2, avril 95.

[74] Anne Graumanns, *Redefining Relations between South Africa and the European Union. An Analysis of the SA-EU Trade and Cooperation Negociations: 1994-1997*, p.2, article publié par une ONG *Foundation for Global Dialogue*, Occassional Paper, 10 mai 1997.

[75] Par les dirigeants du Parti National, mais également par certains membres de la branche modérée de l'ANC. Alec Erwin s'est toujours prononcé en faveur de la conclusion d'une zone de libre-échange. Cette position était également soutenue par Neil Van Heerden, Ambassadeur sud-africain en poste à Bruxelles à cette époque. Au mois de juin 1996, le nouvel 'ambassadeur, M. Elias Link, était responsable des négociations sur la zone de libre-échange. Il était auparavant Directeur

davantage d'un régime fondé sur la réciprocité des échanges commerciaux que d'un traitement préférentiel octroyé aux pays les plus pauvres du globe[76]. La crédibilité des politiques économiques en serait accentuée, l'ouverture du marché intérieur attirerait les investisseurs étrangers et les bénéfices se feraient sentir à long terme sur toute la région d'Afrique australe. En revanche, un régime préférentiel non-réciproque encouragerait le maintien de protections tarifaires, ralentirait le processus de libéralisation économique et constituerait un frein à la promotion et à la protection des investissements sur le territoire sud-africain. De fait, le déclin de la coopération ACP-CE placé dans le contexte de libéralisation internationale vient confirmer cette analyse[77].

II- LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX ET RECUL DES PRÉFÉRENCES ACP.

a) Libéralisation des échanges commerciaux multilatéraux.

Les règles en vigueur au sein de l'OMC pressent les États membres à libéraliser leurs politiques commerciales[78]. Les restrictions quantitatives sont condamnées en terme formel[79]. Afin de garantir la prévisibilité et la sécurité d'accès aux marchés intérieurs, les droits de douane doivent être préalablement fixés pour chaque catégorie de produits[80] et une diminution de leurs taux s'enregistre globalement. La libéralisation est surtout importante dans le secteur industriel puisque les tarifs NPF doivent tomber de 6.3% en moyenne à 3,8% avant 2001. Il en résulte un abaissement d'environ 40% des droits perçus par les pays développés et une augmentation des produits industriels importés en franchise de droit, évaluée à environ 30%. Le pourcentage de produits assujettis à des taux de douane élevés – supérieur à 15%- doit être rabaissé de 7 à 5% et le nombre de produits pour lesquels les taux de droit sont consolidés[81] augmente et recouvre 99% de chaque catégorie de produits.

Général au ministère des Finances, en charge notamment de coordonner l'aide extérieure accordée par le FMI, la Banque mondiale et la BEI. Il a d'ailleurs été le représentant permanent de l'Afrique du Sud auprès le FMI et la BM entre 1987 et 1990. Aujourd'hui, Maria Ramos le succède à ce poste. Source la Lettre de l'Océan Indien, n°720, 25/05/96, p.8.

[76] Voir section II relatif à la zone de libre-échange entre l'Afrique du Sud et l'Union européenne.

[77] Conseil ACP, *Analyse de l'évolution du régime commercial de la Convention de Lomé et des conséquences de son éventuel maintien*, ACP/61/002/99, p.5.

[78] La Déclaration de Marrakech du 15 avril 1993 qui a conclu le cycle de l'Uruguay a réaffirmé que la libéralisation des échanges renforce l'économie mondiale et conduit à une plus forte croissance des échanges, des investissements, de l'emploi et des revenus dans le monde entier.

[79] L'article 11.1 de l'Accord général réaffirme que : "*aucune Partie contractante n'instituera ou ne maintiendra à l'importation d'un produit originaire du territoire d'une autre Partie contractante, à l'exportation ou à la vente pour l'exportation d'un produit destiné au territoire d'une autre Partie contractante, de prohibitions ou de restrictions autres que les droits de douane*".

[80] Un État ne peut le relever sans négocier une compensation avec ses principaux partenaires commerciaux aux termes de la procédure de l'article XXVIII de l'Accord général.

[81] Les listes consignent l'état d'accès aux marchés des États membres et leur engagement à ne pas accroître les droits de douane au-delà des taux qui y sont indiqués. Les droits de douane sont donc consolidés.

Le régime s'applique différemment pour les pays en développement qui ne sont pas contraints d'ouvrir totalement leur marché. Ils sont simplement tenus de remplacer les limitations quantitatives par des droits de douane et de réduire ces droits jusqu'à un niveau acceptable et selon un échelonnement concerté au sein de l'OMC[82].

Les pays en développement bénéficient donc toujours d'un régime de faveur. Cependant, l'abaissement général des tarifs douaniers et l'augmentation du nombre des droits consolidés entraînent nécessairement une diminution des préférences qui leur sont octroyées par les pays industrialisés. La marge préférentielle devient pratiquement nulle en cas d'exemption totale des droits de douane. Le processus de libéralisation multilatérale fait donc en partie perdre leur raison d'être aux préférences accordées aux États ACP. Il s'agit là d'un processus graduel mais qui a déjà des incidences remarquables à l'entrée du marché communautaire.

b) Érosion des préférences à l'entrée du marché communautaire.

(Produits industriels)- Depuis 1993, 84% des produits manufacturés entrent sur le marché communautaire en exemption de droit de douane[83]. En conséquence, près de 60% de la totalité des exportations ACP ne bénéficient plus de marge préférentielle. Sur le pourcentage restant, seuls 7% des importations bénéficient d'une marge préférentielle intéressante -supérieure à 5%-. Les recettes d'exportation des pays ACP chutent donc en conséquence et le terme des échanges se dégrade sans cesse[84]. Les exportations des États ACP ne s'orientent pas non plus vers d'autres marchés que celui de la Communauté européenne, qui malgré tout demeure attrayant[85].

En effet, cette érosion générale des préférences ne doit pas être surestimée. Une plus grande réduction tarifaire ne signifie pas une exemption totale de droits de douane pour tous les secteurs d'exportation. Des marges préférentielles attrayantes pour les produits industriels sensibles notamment dans le secteur des textiles demeurent ; bien qu'elles aient également vocation a disparaître.

---

[82] Les pays les moins avancés ne sont pas tenus d'abaisser leurs droits de douane.

[83] Voir à ce sujet, un document de la Commission européenne, DG VIII, *The Lomé Trade Regime*, 1995, Internet : http://europa.eu.int/comm/dg08/psi/trade.htm

[84] En 1995, l'ensemble des pays africains détenait 1,6% des parts du marché international, soit deux fois moins qu'en 1975. Leur part du marché communautaire était de 6,7% en 1976 et à 3,6% en 1995. Voir également sur ce point un document publié par ECDPM, Antonique Koning, *les défis posés par l'Uruguay round aux pays ACP*, Notice de gestion des politiques de développement, n°1, septembre 1994.

[85] En 1992, 27 États ACP essentiellement africains dépendaient du marché européen pour plus de 75% du total de leurs exportations vers les pays de l'OCDE. En outre, 10 États ACP se taillent la part du marché communautaire puisqu'ils fournissaient 65% des importations totales de la CE en provenance des États ACP. Voir à ce sujet, Antonique Koning, *Les*

(La suppression graduelle de l'Accord Multifibres)- Dès les années 1960, le commerce des textiles et des vêtements a été considéré comme un cas à part au sein du GATT/OMC. En 1974, une partie de ce commerce a été encadrée dans les dispositions de l'Accord Multifibres (AMF) qui a autorisé des restrictions aux importations en provenance des pays en développement les plus compétitifs, dans le cadre d'accords bilatéraux ou par le biais de concessions unilatérales.

Les États ACP sont exemptés de l'Accord Multifibres. Par conséquent, ils sont donc autorisés à exporter vers le marché communautaire sans limitation quantitative. Cette dérogation a été utilisée à bon escient par certains pays, notamment le Zimbabwe, l'Île Maurice et la Jamaïque.

Depuis 1995, l'Accord de l'OMC sur les textiles et les vêtements remplace l'Accord Multifibres. Il prévoit d'ici 2005 l'intégration de ce secteur dans le régime de droit commun. Par conséquent, les restrictions quantitatives doivent être supprimées et aucune discrimination ne pourra plus être effectuée entre les différents pays exportateurs.

Un mécanisme de sauvegarde limite la portée de ces mesures et la libéralisation de ce secteur se fait de façon progressive[86]. Néanmoins, il est possible de prévoir une diminution sensible des préférences accordées dans le secteur des textiles et des vêtements dans un avenir relativement proche.

(Conséquences sur les pays ACP)- Depuis la conclusion du Cycle d'Uruguay la Communauté européenne a prévu la suppression progressive de ses quotas d'importation. Cette libéralisation va surtout profiter aux exportateurs asiatiques qui sont les plus compétitifs, au détriment des États ACP auxquels les préférences assuraient une part des marchés, même modeste.

(Conclusion)- Les préférences octroyées dans le secteur industriel par le biais de la Convention de Lomé n'ont pas atteint leur objectif principal. La participation de l'Afrique du Sud à ce régime qui n'a su faire ses preuves aurait constitué une erreur stratégique. La nature bilatérale de l'accord de libre-échange qui a été conclu avec la Communauté européenne en 1999 permet en revanche de gérer les échanges commerciaux en fonction de la compétitivité -ou du manque de compétitivité- de certains produits. Une telle flexibilité n'aurait pu régir leur relation dans le cadre de la Convention de Lomé. L'association par le

---

défis posés par l'Uruguay round aux pays ACP, p.2, ECDM Notice de gestion des politiques de développement, n°1, septembre 1994. Internet : http://www/europa/eu.int/fr.comm/doua/index/ent/htm

[86] Il permet à un État membre d'imposer des restrictions aux importations, s'il parvient à démontrer qu'aussi bien les importations globales d'un produit, que les importations provenant du pays exportateur en question pénètrent sur son

biais du libre-échange lui garantit une marge préférentielle importante tout en respectant les règles de l'OMC, ce qui favorise davantage son intégration dans l'économie internationale.

c) Traitement particulier du secteur agricole.

(L'exclusion du secteur agricole des négociations du GATT)- A partir des années 50, le secteur agricole a été exclu des négociations multilatérales[87]. Les restrictions quantitatives étaient licites[88] et s'appliquaient à plus de 30% de l'ensemble des importations agricoles. A l'exportation, ce secteur bénéficiait d'importantes subventions. La seule préoccupation des Parties contractantes du GATT consistait à s'assurer que de telles mesures constituaient bien des éléments indispensables à l'organisation des marchés agricoles et qu'elles n'étaient pas destinées à surprotéger les marchés intérieurs de la concurrence étrangère[89].

(Problèmes liés aux négociations de l'Accord sur l'Agriculture)- Un Accord sur l'Agriculture a été annexé au "GATT 1994". L'accès au marché repose uniquement sur un régime de droit de douane et selon la procédure de tarification. Les contingents et autres restrictions à l'importation doivent être progressivement transformés en tarifs douaniers fixes[90]. Ceux-ci doivent également être abaissés d'ici la fin de cette année (2001) de 36% en moyenne[91]. Les pays en développement bénéficient de délais d'adaptation : ils ont jusqu'en 2004 pour réduire leurs droits de douane de 24% en moyenne.

L'Accord sur l'Agriculture prévoit également la réduction des subventions aux exportations ainsi que la suspension des mesures internes de soutien aux agriculteurs affectant directement la concurrence internationale[92]. Les États membres industrialisés sont tenus de ramener la valeur des subventions directes à l'exportation à un taux inférieur de 36% par rapport à celui en vigueur au cours de la période 1986-1990. Ils disposaient d'une

---

territoire en quantités tellement accrues qu'elles portent -ou menacent de porter- un préjudice grave à la branche de production nationale de produits similaires. L'Organe de supervision des textiles contrôle ces mécanismes de sauvegarde.

[87] La Communauté européenne et les États-Unis se sont lancés dans un conflit de puissance visant à protéger leurs productions agricoles. En échange de leur participation aux négociations du GATT, les États-Unis avaient obtenu en 1955, une dérogation les autorisant à conserver les prix minimum sur le marché intérieur ainsi que des mesures de soutien aux exportations.

[88] Article XII (2) du GATT.

[89] Dominique Carreau et Patrick Juillard, *Droit International Économique*, p.142, IVème édition, *LGDJ 1998*.

[90] Ces droits de douane assurent au départ le même niveau de protection que les barrières non-tarifaires mais qui doivent être progressivement réduits au cours des six années pour les pays industrialisés et de 10 ans pour les pays en développement. Ces dates correspondent à la mise en application de l'Accord sur l'Agriculture.

[91] Klaus Wardenbach, *L'OMC : avocate des pays pauvres ou entrave au développement* ? pp.8-13, Développement et Coopération, n°4 juillet-août 1998, Internet http://www.oneworld.org/euforic/dandc/98f-war.htm

[92] Les mesures de soutien internes encouragent souvent la surproduction, limitent les importations et conduisent à pratiquer le dumping sur les marchés mondiaux. L'Accord sur l'Agriculture fait une distinction entre les programmes de soutien qui stimulent directement la production et ceux qui n'ont pas d'incidence directe, tels que les paiements versés directement aux agriculteurs pour soutenir leurs revenus ou les aider à restructurer les exploitations agricoles ou pour assister certaines régions.

période de mise en œuvre de 6 ans à partir de 1995. Le volume des exportations subventionnées doit également être ramené à 21% au cours de la même période[93]. Il est cependant encore trop tôt pour savoir dans quelle mesure ces délais ont été respectés.

(Conséquence de l'Accord sur l'Agriculture sur le marché communautaire)- En organisant communément les marchés agricoles, la PAC institue une préférence pour les produits européens, une solidarité financière entre les États membres[94] et favorise leurs exportations[95]. Le système implique également des droits de douane élevés à l'entrée du marché communautaire[96].

Le dispositif fait donc l'objet de controverses. Certaines proviennent des États membres eux-mêmes puisque le système s'est avéré incapable de protéger les petits agriculteurs dont les revenus baissent sans cesse, tandis que la production européenne devient excédentaire. D'autres proviennent de l'extérieur : le soutien aux exportations et les droits de douane en vigueur à l'entrée du marché communautaire faussent le jeu de la concurrence entre les producteurs européens et les producteurs étrangers.

De nombreuses dispositions sont contraires à l'Accord sur l'Agriculture. En juillet 1997, la Commission a proposé dans son "Agenda 2000" des réformes visant à assurer la compatibilité de cette politique commune aux règles de l'OMC[97]. Les conséquences de cette réforme sur la PAC mérite à elle seule une étude. Il est en tout cas facile de prévoir qu'une plus grande ouverture du marché communautaire combinée à l'arrêt des contingents à l'importation et à la diminution du prix de vente garanti vont entraîner l'érosion générale des préférences octroyées aux États ACP par le biais des protocoles[98]. Certains contingents dans le secteur du rhum ont d'ailleurs été abolis dès janvier 1996. Le protocole sur la banane

---

[93] Ce calendrier est étendu à dix ans pour les pays en développement et la diminution du taux de subventions représente les deux tiers de celle qui est demandée aux pays industrialisés.

[94] Lorsque l'offre devient supérieure à la demande et que les prix atteignent le taux minimal fixé par la PAC, le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) permet d'acheter tout le surplus de production qui est ensuite revendu à perte sur les marchés internationaux. La politique protectionniste sur le marché communautaire s'accompagne donc d'une politique commerciale extérieure agressive et soutenue par une politique de subventions aux exportations.

[95] Avec l'aide du FEOGA, la Communauté européenne soutient les prix et octroie des aides à l'exportation, aux revenus des agriculteurs ainsi que des aides structurelles particulières pour soutenir les zones rurales fragilisées. Avec cette politique, les États membres sont devenus rapidement autosuffisants et même exportateurs. Encore plus, le niveau de production agricole a été difficilement maîtrisable et une surproduction s'est rapidement enregistrée.

[96] Les importateurs européens, lorsqu'ils achètent à un prix beaucoup plus faible sur les marchés internationaux, sont obligés de vendre à ce prix fixé par la Communauté. Parfois les produits européens peuvent être vendus deux fois plus chers que sur les marchés internationaux.

[97] Un document a été présenté dans ce sens au Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 1999. Afin de tenir compte des nouvelles règles internationales en matière d'échanges agricoles mais également de l'élargissement de l'Union européenne aux États de l'Europe centrale et orientale dont les économies reposent encore sur le secteur agricole, la réforme prévoit une diminution des prix de soutien pour les céréales, les oléagineux et la viande bovine. Les produits laitiers continuent à faire l'objet de controverses. Les manifestations d'agriculteurs s'opposant à cette réforme ont illustré les difficultés inhérentes à la libéralisation d'un secteur qui soutient un grand nombre d'emplois dans les pays du sud de la Communauté.

dont certains États ACP dépendent pour la presque totalité de leurs exportations vers la Communauté[99] fait aujourd'hui l'objet de vives controverses au sein de l'OMC. L'affaire sera étudiée en détail plus loin[100]. Enfin, les protocoles relatifs à la viande bovine et au sucre, temporairement maintenus, doivent être réexaminés dans le cadre des futurs accords commerciaux actuellement en négociation entre la Communauté européenne et les États ACP[101].

(Conclusion)- Malgré le constat de l'érosion générale des termes des échanges entre la Communauté européenne et les États ACP, le gouvernement de Prétoria a maintenu sa position jusqu'en 1997. Sa stratégie reposait sur plusieurs considérations : en premier lieu, les réformes entreprises au sein de l'OMC avancent lentement surtout dans le secteur agricole -l'échec de la Conférence de Seattle est même considéré par certains comme une victoire du protectionnisme-. Deuxièmement, l'ouverture effective des marchés intérieurs est retardée par la conversion des barrières commerciales non-tarifaires en droits de douane[102]. Troisièmement, l'accès des produits agricoles au marché communautaire est encore réglementé par les dispositions de la PAC bien que celles-ci soient progressivement amendées.

L'exclusion de l'Afrique du Sud a donc été également justifiée par une troisième raison qui paraît être la plus valable. Elle a été motivée par les nouvelles orientations de la politique commerciale extérieure de la Communauté européenne. La demande d'adhésion du pays a été analysée dans le contexte des accords dernièrement conclus –ou en négociation- avec d'autres partenaires également privilégiés.

III- RESPECT DES POLITIQUES COMMERCIALES DE LA COMMUNAUTÉ.

Tant que les relations extérieures de la Communauté européenne étaient axées sur le développement des anciennes colonies des États membres, le partenariat avec les États ACP figurait au sommet de la pyramide des préférences commerciales accordées aux pays

---

[98] Voir à ce sujet une publication de l'ECDPM, Lomé 2000, *Protocoles agricoles : impacts et perspectives,* p.2, n°2, mai 1996.

[99] les exportations de bananes constituent la base économique de Saint-vincent, Sainte-Lucie et Dominique, puisque ce secteur représente entre 42 et 69% de leurs revenus d'exportations, soit 1/3 de leur PIB et contribuent pour la moitié des emplois dans ces îles.

[100] Voir infra.

[101] Voir infra.

[102] Des politiques de soutien internes sont également possibles. Ces politiques ont pour but de permettre l'adoption de mesures visant à limiter le coût de l'ajustement structurel qui découle de la libéralisation des échanges agricoles et d'aménager une période souple dans l'exécution des engagements contractés. Cependant, elles sont réglementées et ne doivent pas avoir pour but de fausser le commerce des produits agricoles. De même, une clause de sauvegarde spéciale - qui ne s'applique cependant pas aux importations soumises à des contingents tarifaires- peut être invoquée dans des circonstances spécifiques pour compenser en partie les diminutions marquées des prix ou une augmentation prononcée des importations.

tiers[103]. Leur niveau de préférences était supérieur à celui octroyé aux pays du Bassin méditerranéen, avec lesquels la Communauté européenne avait conclu des accords de libre-échange ne portant que sur une liste limitée de produits. Les autres pays en développement bénéficiaient du SPG, donc d'un degré de préférence moindre. Aujourd'hui ces relations sont en voie d'être repensées.

La fin de la domination soviétique sur l'Europe de l'Est, la disparition de la rivalité Est-Ouest, les efforts d'unification des politiques européennes et les pressions migratoires en provenance du bassin méditerranéen ont fondamentalement modifié les données de la politique extérieure de la Communauté européenne.

Celle-ci comporte désormais une dimension politique qui donne priorité aux relations avec les voisins immédiats de l'Union européenne[104]. La France désire toujours garder des liens privilégiés avec les États africains, tandis que l'Allemagne se rapproche des pays de l'Est de l'Europe. Les pays au Sud de l'Union ont un penchant naturel pour les États du Bassin méditerranéen, surtout pour le Maghreb.

La Communauté européenne est également à la recherche de partenaires représentant un intérêt économique réel. L'engouement pour les États d'Amérique latine qui se justifiait autrefois par leurs liens politiques avec l'Espagne se double aujourd'hui de considérations économiques : ils ont une production souvent moins chère et de meilleure qualité que celle des États ACP. Ils ont également mieux exploité le traitement moins favorable dont ils bénéficiaient. Enfin, les importations de produits manufacturés en provenance d'Asie ont connu dans les années 80-90 une croissance spectaculaire et ce phénomène se poursuit actuellement.

En revanche, les liens historiques et dépendances qui existaient en 1975 entre les États membres de la CEE et leurs colonies ont disparu et ne sont pas remplacés par une motivation géopolitique forte. Il en résulte un recul de leur position dans la pyramide des relations extérieures de la Communauté européenne (en témoignent les difficultés rencontrées quant à la fixation de l'enveloppe du FED)[105]. En 1980, les ACP assuraient 7,6% de l'ensemble de ses importations. Ils se plaçaient largement devant les États d'Amérique latine et d'Asie. En 1995, ce chiffre représentait 2,8%[106]. Depuis, les États ACP

---

[103] Aujourd'hui encore, 60% de l'aide au développement accordée par la Communauté européenne va aux États ACP. Voir à ce propos, Dieter Frisch, ancien Commissaire responsable de la DGVIII, *L'avenir de la Convention de Lomé : premières réflexions sur la politique africaine de l'Europe après l'an 2000, p.4,* document de travail ECDPM n°11, Maastricht.

[104] Voir première partie.

[105] Voir supra.

[106] Dieter Frish, *L'avenir de la Convention de Lomé : premières réflexions sur la politique africaine de l'Europe après l'an 2000,* préc. p. 12.

sont devenus l'avant-dernière source d'approvisionnement de la Communauté européenne[107]. Les pays asiatiques quant à eux ont doublé leurs parts de marché au cours de la période 80-96[108].

Il convient également de rappeler que la Communauté européenne s'est engagée dans un nouveau type d'accords commerciaux. Au lieu d'inciter les pays en développement à rechercher des préférences non-réciproques, elle oriente sa politique commerciale vers la conclusion d'accords de libre-échange. En témoignent les accords conclus avec l'Afrique du Sud, mais également ceux passés avec les pays de la Méditerranée, avec le MERCOSUR ou encore avec le Mexique. Ces accords sont négociés dans le souci de respecter les nouvelles règles de l'OMC et sont fondés sur le principe du démantèlement de l'ensemble des postes tarifaires[109]. Ces nouvelles formes de partenariat accordent des préférences similaires –voire plus importantes- à celles accordées aux États ACP. En outre, la révision globale du schéma SPG a considérablement élargi la marge préférentielle des États bénéficiaires[110]. La Communauté européenne s'est engagée à octroyer à l'ensemble des pays les moins avancés des préférences équivalentes à celles accordées aux États ACP[111].

Enfin, la participation d'un pays en transition, tel que l'Afrique du Sud, au régime préférentiel de la Convention de Lomé risquait de relancer le débat sur la nécessité de maintenir les préférences ACP[112].

(Préserver le consensus obtenu au sein de l'OMC en faveur du maintien des dispositions commerciales de la Convention de Lomé)- Une dérogation au régime de droit commun du GATT a été accordée à la Convention de Lomé en 1994. Elle est arrivée à échéance le 29 février 2000. Aujourd'hui, de telles dérogations sont accordées dans des circonstances exceptionnelles au titre de l'article IX de l'Accord général[113]. Ces circonstances peuvent être considérées comme étant réunies lorsque le traitement préférentiel est octroyé aux pays les moins avancés, mais sûrement pas lorsque de telles préférences vont au profit d'un État classé au rang des pays industrialisés au sein de l'OMC !

---

[107] C. Steven, *En quête d'innovation*, préc. p, 69.

[108] Peter Gakunu, Secrétariat ACP à Bruxelles, *Les échanges ACP-UE : le passé, le présent, l'avenir*, in le Courrier n°167, janvier-février 1998, p.16.

[109] Les dispositions du Mémorandum d'Interprétation de l'article XXIV du "GATT 1994" imposent une libéralisation couvrant l'ensemble des échanges entre les parties, sans qu'aucun secteur ne soit exclu de l'accord. Étant donné l'importance de ces nouvelles dispositions sur l'ACDC, elles feront ultérieurement l'objet d'une attention particulière.

[110] Conseil ACP, *Analyse de l'évolution du régime commercial de la Convention de Lomé et des conséquences de son éventuel maintien*, ACP/61/002/99, p.15.

[111] Les pays en développement bénéficiant du SPG ont toujours un niveau d'accès plus réduit que les ACP, bien que les préférences se soient considérablement élargies lors de la dernière révision du schéma en 1995.

[112] Voir infra.

[113] Cette dérogation fera l'objet d'un développement distinct étant donné son importance dans la relation Afrique du Sud-Communauté européenne.

Le contentieux relatif à la conformité de l'organisation commune de marché dans le secteur d'importation de bananes viendra par ailleurs illustrer dans quelles mesures les préférences non-réciproques octroyées aux États ACP sont remises en question[114]. L'accord de Cotonou a ainsi été négocié dans le but d'assurer la compatibilité du partenariat ACP-CE aux règles multilatérales.

En revanche, l'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé prend toute sa signification lorsqu'il s'agit de promouvoir le commerce entre les États ACP.

§II- L'AFRIQUE DU SUD, PÔLE D'ÉCHANGES ÉCONOMIQUES ET COMMERCIAUX EN AFRIQUE AUSTRALE.

La promotion de l'intégration en Afrique australe passe par la reconnaissance du rôle de l'Afrique du Sud qui gère et contrôle la plus grande partie des infrastructures, finance le développement et fournit le niveau de technicité nécessaire aux industries. Les contraintes découlant du niveau d'industrialisation peu élevé de la plupart des États membres de la SADC a poussé la Communauté européenne à admettre l'Afrique du Sud au rang de certains mécanismes de coopération qui sont de nature à renforcer la collaboration entre les pays ACP.

A- LE CUMUL DE L'ORIGINE DES PRODUITS DANS LA RÉGION D'AFRIQUE AUSTRALE.

Les "règles d'origine" sont les critères appliqués pour déterminer l'endroit où un produit a été fabriqué. Les exportations ACP doivent satisfaire à ces critères pour bénéficier du régime préférentiel octroyé par la Communauté européenne. Afin de permettre une plus grande collaboration entre les États ACP dans le processus de transformation des produits industriels, un mécanisme de cumul des provenances a été mis en place. L'Afrique du Sud participe désormais à ce mécanisme.

I- LES RÉGLES EN MATIÈRE D'ORIGINE DES PRODUITS.

Le contrôle des provenances est essentiel pour la Communauté européenne qui s'assure ainsi que les produits importés proviennent véritablement des territoires ACP. Ce sujet technique fait l'objet d'une procédure complexe et lors de la révision de la Convention de Lomé IV, les partenaires ont tenté de simplifier le mécanisme afin de promouvoir davantage la collaboration industrielle.

---

[114] Voir infra.

(L'origine ACP)- Un produit est considéré comme originaire des États ACP s'il a été entièrement obtenu[115] ou s'il a fait l'objet d'une *ouvraison* ou d'une *transformation* suffisante sur ces territoires. Les produits sont ensuite classés selon un code et dans un chapitre désigné de la Nomenclature[116]. La preuve de l'origine est apportée par un certificat de circulation des marchandises, EUR.1. Elle permet au produit de bénéficier de l'accès préférentiel au marché communautaire.

Le protocole relatif à *la définition des produits originaires et aux méthodes de coopération administratives* de la Convention de Lomé (repris dans l'Accord de Cotonou) énonce les conditions dans lesquelles un produit qui n'a pas été exclusivement obtenu dans un État ACP peut néanmoins être considéré comme originaire de cet État s'il a fait l'objet d'une transformation suffisante[117]. Certaines *ouvraisons* et *transformations* sont néanmoins qualifiées d'insuffisantes, comme les manipulations visant à la conservation en l'état d'un produit, les opérations de triage, d'étiquetage, l'assemblage de produits ou encore l'abattage des animaux.

(Un faible pourcentage autorisé de composants d'origine non-ACP)- Un seuil de tolérance de composants non-ACP[118] arrêté aujourd'hui à 15% du prix de départ usine[119] du produit[120] est autorisé. Cette règle de tolérance permet d'augmenter la valeur maximale des matières non originaires autorisée pour chaque catégorie de produits inscrits dans les chapitres de la Nomenclature.

Les contrôles des provenances sont souvent considérés comme trop stricts car les sources d'approvisionnement hors ACP sont souvent de meilleure qualité et moins coûteuses qu'à l'intérieur de ces territoires. Ces règles constituent des barrières à la coopération entre un État ACP et un autre pays en développement situé dans la même

---

[115] Tels que les produits minéraux, végétaux, animaux, produits de la pêche ou encore les articles usagés ne pouvant servir qu'à la récupération des matières premières (...) et les marchandises fabriquées exclusivement à partir de ces produits.

[116] Les chapitres classent les produits dans une position déterminée à la nomenclature qui constitue le système harmonisé de désignation et de codification des marchandises, la nomenclature est dénommée "système harmonisé" ou SH dans l'Accord de Cotonou.

[117] Le produit final doit changer de poste tarifaire au sein de la Nomenclature combinée ou encore une valeur suffisante doit lui être ajoutée sur le territoire ACP pour pouvoir bénéficier du caractère d'origine.

[118] Matières premières, ingrédients, composants utilisés dans la fabrication du produit.

[119] "*Prix payé pour le produit au fabricant dans l'entreprise duquel s'est effectuée la dernière ouvraison ou transformation, y compris la valeur de toutes les matières mises en œuvre et déduction faite de toutes les taxes intérieures qui sont ou peuvent être restituées lorsque le produit obtenu est exporté*". Définition donnée à l'alinéa f de l'article 1er du titre I du protocole n°1 de l'Accord de Cotonou.

[120] Produit obtenu après transformation ou ouvraison même s'il est destiné à être utilisé ultérieurement au cours d'une autre opération de fabrication.

région[121]. En d'autres termes, les règles d'origine limitent le potentiel de diversification économique des États ACP[122].

Lors de la révision de Lomé IV, les États ACP et la Communauté européenne ont convenu d'augmenter le seuil de tolérance de composants non-ACP, qui est passé de 10% à 15% du prix de départ usine d'un produit[123]. De même, certains pays en développement géographiquement et économiquement proches des États ACP ont été inclus dans le mécanisme[124].

II- PARTICIPATION SUD-AFRICAINE AU MÉCANISME DE CUMUL DES PROVENANCES.

En vue de faciliter et d'assouplir l'application des règles d'origine, l'ensemble des territoires ACP est considéré comme un territoire unique. Par conséquent, les règles relatives à la valeur ajoutée n'interviennent pas dans le contrôle de l'origine du produit.

Ce cumul est également autorisé pour les matières originaires de la Communauté européenne et des Pays et territoires d'Outre-Mer (PTOM) qui sont ensuite incorporées à un produit ACP[125]. Les transformations effectuées sur le territoire de la Communauté européenne ou sur les territoires des PTOM ne sont pas comptabilisées si les matières obtenues sont ensuite réutilisées dans un pays ACP. L'application de la règle de la valeur ajoutée à un produit ACP comptabilise les matières originaires de la Communauté européenne et de ses dépendances afin de déterminer s'il satisfait aux critères de provenances.

Enfin de nouvelles dispositions ont été introduites lors de la révision de Lomé IV et le mécanisme du cumul des provenances s'applique également à d'autres pays : "*A la demande des États ACP, les produits originaires d'un pays en développement voisin d'un État ACP appartenant à une entité géographique cohérente sont considérés originaires de l'État où ils subissent une ouvraison ou une transformation complémentaire.*"[126]

Toutefois, le mécanisme de cumul régional comprend de nombreuses réserves. *L'ouvraison* ou la *transformation* effectuée dans la partie ACP doit être suffisante, c'est à

---

[121] Ces règles dissuadaient les investisseurs, limitaient la promotion du développement industriel en empêchant la diversification et en diminuant la compétitivité dans les secteurs d'exportation.
[122] Voir infra.
[123] L'article 5 a ainsi été modifié dans le texte nouveau de la Convention de Lomé IV bis.
[124] Dès le 19 avril 1994, le Conseil avait envisagé la possibilité du cumul des règles d'origine en Afrique australe et dans la région de l'Océan Indien, en conformité avec les accords conclus entre la Communauté et les États de la région. Cette nouvelle disposition constitue un pas important vers la coopération régionale entre les États ACP et autres pays en développement.
[125] Article 6 du protocole n°1 de la Convention de Lomé IV.
[126] Article 6§5 du protocole n°1.

dire que la valeur ajoutée dans les pays ACP doit être supérieure à celle des matières premières originaires du pays en développement voisin. Certains textiles mais également les produits dérivés du riz et du thon sont en outre exclus de ce mécanisme[127]. Enfin, les États ACP, la Communauté et le pays tiers doivent avoir conclus un accord définissant les procédures administratives à mettre en œuvre en vue de garantir la bonne application du mécanisme de cumul.

L'annexe LXXVI (nouvelle) de la Convention révisée de Lomé IV définit expressément la liste de pays éligibles au cumul régional. Le texte précise que : *"Les termes "pays en développement voisin appartenant à une entité géographique cohérente" se rapportent à la liste de pays suivants :*

-Afrique : Algérie, Égypte, Libye, Maroc, Tunisie et, sur une base ad hoc l'Afrique du Sud ;

-Caraïbes : Colombie, Costa Rica, Cuba, El Salvador, Panama, Venezuela ;

-Pacifique : Nauru."

(La participation sud-africaine au cumul régional sous l'empire de la Convention de Lomé IV révisée)- Avant l'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé, les États ACP ne pouvaient utiliser les matières premières sud-africaines à hauteur de 10% du prix de départ usine de leurs produits[128]. Depuis 1998, ils n'encourent plus le risque de voir leur accès préférentiel au marché communautaire menacé par l'utilisation de composants sud-africains.

Toutefois, le texte de la Convention de Lomé IV précisait que la participation sud-africaine se faisait sur une base *ad hoc*. Le statut des produits ACP transformés en Afrique du Sud devait être étudié individuellement avant de pouvoir bénéficier de l'entrée en franchise sur le marché communautaire. Cette mention spécifique plaçait une fois de plus l'Afrique du Sud dans une situation d'exception par rapport au régime général de la Convention de Lomé.

En réalité, cette disposition visait l'Accord de commerce, de développement et de coopération à l'époque en cours de négociations, de sorte que les deux dispositifs en matière de contrôle des provenances soient harmonisés. En fonction du traitement réservé à un produit dans les dispositions de l'ACDC (entrée en franchise, quotas ou aucune préférence),

---

[127] L'annexe X nouvelle du protocole n°1 énonce la liste des ouvraisons ou transformations conférant le caractère originaire ACP au produit transformé lorsqu'elles sont appliquées aux matières textiles originaires de pays en développement visés à l'article 6§5 du protocole n°1. L'annexe XI nouvelle énonce la liste des produits textiles qui sont exclus de la procédure de cumul avec certains pays en développement visés par ce même article.

[128] Cet avantage était donc limité et les domaines les plus affectés par ces restrictions ont été les secteurs de la pêche, du textile et de l'habillement et le cuir. *the European Research Office, South Africa and the Lomé Convention, Trade Policy, Monitoring Project*, p.23, préc.

les règles d'origine prévues dans la Convention de Lomé sont plus ou moins assouplies. Cette spécificité a disparu dans le texte de l'Accord de Cotonou qui a été conclu après l'ACDC.

(Règles en vigueur dans l'Accord de Cotonou)- Le dispositif mis en place dans l'Accord de Cotonou prévoit que les matières premières originaires d'Afrique du Sud sont considérées comme originaires des États ACP si elles ont été incorporées à un produit ACP[129]. La règle de tolérance en valeur n'est donc plus appliquée. Il faut simplement que la valeur ajoutée sur le territoire ACP soit supérieure à la valeur des matières sud-africaines utilisées dans le processus de fabrication. Au cas contraire, le produit est considéré comme originaire d'Afrique du Sud et les règles en matière de provenance sont celles en vigueur dans l'ACDC[130].

Pour certains produits industriels et agro-alimentaires sensibles visés à l'annexe XI du protocole, les règles en matière de cumul des provenances ne s'appliquent qu'après trois années d'application provisoire de l'ACDC[131]. Cette période est rallongée à 6 années pour d'autres produits particulièrement vulnérables sur le marché communautaire, tandis que les produits visés à l'annexe XIII sont exclus du dispositif. Des dérogations sont toutefois accordées par le Comité des ambassadeurs sur demande d'un État ACP.

Enfin, les règles relatives au cumul de l'origine s'appliquent aux produits visés à l'annexe XIV du protocole à partir du moment où leurs droits de douane sont éliminés dans le cadre de la zone de libre-échange entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne. En d'autres termes, le mécanisme de cumul de l'origine est conditionné par les dispositions commerciales de l'ACDC qui priment sur celles du protocole de l'Accord de Cotonou.

À côté de ce cumul qualifié de diagonal, il existe une forme de cumul plus souple (cumul intégral) qui s'applique aux produits originaires des États membres de la SACU. Un produit est considéré comme provenant de ces pays si l'une des phases de transformation intervient en Afrique du Sud -indépendamment de la valeur ajoutée- et si la phase finale de transformation a lieu dans l'un des États BLNS.

Le même principe s'applique sur demande d'un État ACP aux biens fabriqués dans le cadre d'un accord d'intégration économique régionale. Cette disposition vise essentiellement les États de la SADC avec lesquels l'Afrique du Sud a établi une zone de libre-échange. Le Conseil de coopération douanière ACP-CE est chargé d'instruire ces demandes.

---

[129] Voir l'article 6 du protocole n°1 de l'Accord de Cotonou.
[130] Voir infra.
[131] §3 de l'article 6 du protocole n°1 de l'Accord de Cotonou.

(Conclusion)- La possibilité d'utiliser les matières premières sud-africaines dans le processus de fabrication des produits ACP concerne à la fois les producteurs sud-africains et les industries manufacturières situées dans les pays voisins. Cette stratégie vise à favoriser la coopération industrielle en Afrique australe. Dans cette même optique, l'Afrique du Sud est éligible aux appels d'offre lancés pour les marchés publics réalisés sur les territoires ACP et financés par l'intermédiaire du FED.

B- LA PARTICIPATION SUD-AFRICAINE AUX MARCHÉS PUBLICS FINANCÉS PAR LE FED.

L'annexe IV de l'Accord de Cotonou reprend les dispositions des articles 291 à 310 de la Convention révisée de Lomé IV relatives aux procédures de mise en œuvre et de gestion de l'assistance financière. Par le biais de la programmation, la Communauté accorde un soutien particulier à la réalisation d'objectifs et de stratégies ayant des incidences régionales. Une enveloppe financière indicative est accordée à chaque région de la zone ACP pour cinq ans.

Les projets et programmes d'action sont présentés pour instruction au Comité ACP-CE de coopération pour le financement du développement. Une proposition de financement est établie par la Commission. Elle débouche le cas échéant sur une convention de financement entre celle-ci et l'État ou la région concernée. Une partie de ces ressources est allouée au financement de marchés publics réalisés sur les territoires ACP.

Ceux réalisés sur le territoire sud-africain et financés par la Communauté européenne sont régis par les dispositifs de l'Accord de commerce, de développement et de coopération. En revanche, les conditions selon lesquelles les promoteurs sud-africains peuvent soumissionner aux appels d'offre lancés pour les projets réalisés dans les États ACP sont régies par les dispositions de la Convention de Lomé[132].

I- LES APPELS D'OFFRES POUR LA PASSATION DE MARCHÉS DANS LES ÉTATS ACP.

Les dispositions de l'article 294 de la Convention révisée de Lomé IV réaffirment que les entreprises européennes et celles des États ACP[133] sont éligibles pour les appels d'offres effectués pour la passation de marchés publics financés par le FED. Sept milliards et demi

[132] Dispositions de l'alinéa 3 de l'article 4 de son protocole d'adhésion à l'Accord de Cotonou.
[133] ¼ du capital et des cadres doivent être originaires des États ACP.

d'ECU sont ainsi réservés pour financer ces projets, ce qui représente un marché considérable.

(La réglementation en vigueur pour la passation des marchés)- Des appels d'offres sont lancés pour l'attribution des marchés afin que les promoteurs européens et ceux des États ACP -y compris sud-africains- puissent saisir l'information. La participation aux appels d'offres est ouverte aux personnes physiques ou morales de droit public ou de droit privé (entreprises, sociétés organismes publics ou à participation publique) des États membres ou des États ACP[134].

Les marchés de travaux et de fournitures et les marchés de services constituent les deux formes de passation les plus courantes. Ils sont régis par des principes fondamentaux que sont la transparence et l'obligation de choisir l'offre économiquement la plus intéressante. Ces marchés font également l'objet de publication afin de répondre à une procédure respectant l'égalité de participation entre les soumissionnaires[135]. À cet égard, les marchés sont attribués selon des procédures ouvertes ou restreintes prédéterminées.

La passation des marchés de travaux importants -dont le coût est supérieur à 5 000 000 EUR selon le nouveau taux en vigueur dans l'Accord de Cotonou- requiert un appel d'offres ouvert et international. Pour les marchés de travaux inférieurs à ce coût, l'appel d'offres est ouvert mais publié localement. En ce qui concerne les marchés les moins importants -inférieurs à 300 000 EUR-, ils sont conclus de gré à gré et s'adressent aux soumissionnaires inscrits sur une liste publiée au registre des entreprises et qui correspondent le mieux aux travaux à effectuer. Il s'agit donc d'une procédure simplifiée sans publication d'avis d'appel d'offre et l'État bénéficiaire choisit ensuite librement[136].

La passation des marchés de fournitures fonctionne sur un principe similaire, le taux de l'opération est simplement ramené à 150 000 EUR pour les marchés les plus importants et en dessous de 30 000 EUR pour la passation de gré à gré. Les fournitures doivent être originaires de la Communauté ou des États ACP pour plus de 50% de la valeur du marché.

La passation des marchés de services –qui concerne les études et l'assistance technique- sur des opérations dont le coût est inférieur à 200 000 EUR nécessite un appel d'offres international restreint. En dessous de ce seuil, les contrats sont passés de gré à gré et

[134] Les dispositions de l'article 20 de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou énumèrent les soumissionnaires éventuels.
[135] La passation des marchés de travaux et de fourniture s'effectue par la parution des appels d'offre au Journal Officiel de la Communauté européenne, aux journaux officiels des États ACP qui sont disponibles sur Internet ainsi que dans la revue le Courrier. Ils sont également souvent disponibles au sein des chambres de commerce et d'industrie et d'organismes de commerce extérieur.
[136] L'interlocuteur direct de l'entreprise est l'État ACP ou un organisme habilité par lui. Il peut également s'agir de la Commission dans le cas des contrats d'assistance technique.

visent principalement des experts et bureaux d'étude. Les appels d'offres restreints sont diffusés aux organismes préalablement enregistrés sur une liste de soumissionnaires éventuels établie par la Commission ou les États ACP.

Dans le cas de marchés en régie, les projets sont exécutés en régie administrative pour des agences et services publics. La Communauté intervient uniquement pour contribuer aux dépenses nécessaires à l'octroi des équipements ou matériels manquants. Il ne s'agit donc que d'un soutien financier supplémentaire.

Dans tous les cas, la Commission et l'État bénéficiaire attribuent conjointement le contrat à l'entreprise qui présente l'offre la plus avantageuse économiquement, c'est à dire l'entreprise la plus qualifiée, la plus compétitive et la moins chère[137]. Les bénéfices dérivés de l'activité elle-même et la fourniture des produits augmentent considérablement l'impact de l'assistance européenne dans les États ACP.

II- PARTICIPATION DE L'AFRIQUE DU SUD.

Avant 1998, les promoteurs sud-africains pouvaient participer aux marchés publics réalisés dans les États frontaliers de façon exceptionnelle[138]. Cette dérogation est envisagée dans un contexte de proximité géographique du lieu où le marché public est passé et dans le souci d'éviter un accroissement excessif des dépenses, en tenant compte notamment des difficultés de transport et de la technologie la mieux adaptée aux conditions locales. Des bureaux d'études pouvaient également prendre part aux contrats de services.

Les négociations entre le gouvernement de Prétoria et la Communauté européenne ont débouché au mois de juin 1995 sur la participation généralisée des entreprises sud-africaines aux marchés financés dans le FED[139]. Étant donné le niveau d'industrialisation du pays et la qualité de ses expertises dans le domaine des marchés de services, cette participation vise à promouvoir la collaboration avec les États frontaliers. Les bénéfices dérivés de l'activité elle-même mais également de la fourniture des produits sud-africains sont de nature à créer un marché considérable estimé à plus de 190 millions d'ECU[140]. Au

[137] Article 27 de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou.
[138] Article 296 de la convention, aujourd'hui reprise à l'article 22 de l'Accord de Cotonou. Ce texte permet aux personnes physiques ou morales de pays en développement non-ACP de participer aux marchés financés par le FED dans des circonstances exceptionnelles et aux fins d'assurer une rentabilité optimale du système.
[139] L'Afrique du Sud avait demandé son éligibilité pour les contrats effectués sous le 7ème FED, cependant, l'offre a été restreinte au 8ème FED. Le protocole de l'Accord de Cotonou reprend aujourd'hui ces dispositions.
[140] En comparaison, cette somme représente 36% des exportations sud-africaines en dehors de la SACU et de la SADC en 90.

lieu de recourir aux entreprises européennes, la participation des entreprises sud-africaines devrait réduire considérablement le coût final des marchés réalisés dans la région[141].

(Refus d'appliquer la marge de bonification aux entreprises sud-africaines)- En revanche, la participation des entreprises sud-africaines ne doit pas être encouragée aux dépens de celles de leurs concurrents ACP. La Communauté européenne a donc décidé de ne pas appliquer aux soumissionnaires sud-africains la marge de bonification qu'elle accorde aux entreprises ACP. Lors de l'examen des candidatures, celles-ci bénéficient d'une marge préférentielle de 10% sur les contrats de travail dont le coût est supérieur à 5 000 000 EUR et de 15% sur les contrats de fourniture, lorsque celles-ci sont d'origine ACP.

Cette procédure instaurée à l'article 303 de la Convention révisée de Lomé IV et reprise à l'article 26 de l'annexe IV de l'Accord de Cotonou vise à augmenter la compétitivité des entreprises ACP par rapport aux entreprises européennes mais également sud-africaines.

(Conclusion)- L'Afrique du Sud bénéficie d'un programme de coopération financière et technique adaptée à sa reconstruction économique et sociale et dans lequel le gouvernement de Prétoria intervient directement. Il est le seul interlocuteur de la Communauté européenne, ce qui constitue un avantage par rapport aux autres États ACP qui ne bénéficient pas d'un tel traitement. En revanche, l'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé permet de recourir à des mécanismes particulièrement favorables au processus d'intégration en Afrique australe. En matière d'échanges commerciaux, les relations sont d'une toute autre nature et évoluent dans le cadre bilatéral de l'Accord de commerce, de développement et de coopération.

[141]La participation sud-africaine facilitera la mise en œuvre du SYSMIN en Namibie notamment, puisque les entreprises amibiennes pourront désormais acheter les équipements miniers sud-africains pour la mise en œuvre du programme.

TITRE II- UN ACCORD COMMERCIAL ORIGINAL ET PRÉCURSEUR.

Le 11 octobre 1999, l'Afrique du Sud et la Communauté européenne ont signé un Accord de Commerce, de Développement et de Coopération régissant les domaines qui ne sont pas couverts par le protocole d'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé. Le dispositif commercial de l'accord prévoit l'établissement d'une zone de libre-échange conforme aux règles multilatérales en la matière.

Cet accord s'est distingué par sa complexité et la diversité des intérêts en jeu entre les deux partenaires. Les incidences de l'accord sur les économies régionales ont dû être analysées, car l'Afrique du Sud est également liée aux États de la SACU et de la SADC par le biais du libre-échange. Enfin, la Communauté européenne négocie aujourd'hui des accords commerciaux avec les États ACP qui ont également vocation à évoluer vers cette forme de partenariat. Le parallélisme entre l'ACDC et le futur régime des échanges ACP-CE a donc été effectué. En définitive, les relations commerciales entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne sont porteuses d'enjeux beaucoup plus vastes que ceux déjà considérables qui existent dans le cadre de leur partenariat bilatéral.

CHAPITRE I- UNE RELATION COMMERCIALE SANS PRÉCÉDENT.

Le phénomène de "mondialisation" économique qui caractérise aujourd'hui la communauté internationale a entraîné la prolifération d'accords commerciaux préférentiels réciproques entre pays industrialisés, entre pays en développement mais également, et de façon beaucoup plus novatrice, entre pays industrialisés et pays en développement. Ces accords de libre-échange sont conclus dans le souci de respecter les règles de l'OMC qui ne permettent plus un traitement préférentiel ne couvrant pas la totalité des échanges, tandis que les conditions dans lesquelles des préférences non-réciproques peuvent être octroyées sont renforcées.

Dans ce contexte, la Communauté européenne et l'Afrique du Sud ont procédé à plus de quatre années de complexes négociations, afin de trouver un arrangement qui réponde à l'ambition de promouvoir l'intégration de l'Afrique du Sud dans l'économie internationale. Après avoir réglé la question de son appartenance au groupe ACP, les partenaires ont convenu d'établir entre eux une zone de libre-échange.

Étant donné le déséquilibre enregistré entre les niveaux de développement des 15 États membres de la Communauté européenne et celui de l'Afrique du Sud, l'introduction d'un élément de réciprocité dans les échanges a posé problème. Reconnaissant par ailleurs les difficultés qui entourent le développement socio-économique de ce pays, la Communauté a accepté de recourir à un concept original en fondant le démantèlement des barrières tarifaires sur les principes "d'asymétrie" et de "différenciation".

En d'autres termes, les deux partenaires ont tenté de régler le paradoxe qui existe entre la volonté de recourir à la réciprocité dans les échanges commerciaux, tout en conservant une démarche globale visant le développement socio-économique de l'Afrique du Sud. Cette contradiction fait la spécificité de la relation qui unit aujourd'hui l'Afrique du Sud et la Communauté européenne.

SECTION I- UNE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONFORME AUX RÈGLES DE L'OMC.

L'acte final de Marrakech qui a conclu le Cycle d'Uruguay a reconnu la compatibilité des accords de libre-échange au "multilatéralisme"[142]. Dans un même temps, le système OMC a renforcé les conditions dans lesquelles une organisation (dans le cadre d'une intégration régionale) ou deux entités (dans le cadre d'un accord de libre-échange entre des entités géographiquement dispersées) sont censées agir conformément aux règles multilatérales, lors de leur création ou de leur expansion géographique. Toutes doivent poursuivre l'objectif essentiel de "*faciliter le commerce entre les participants*" et s'abstenir "*d'opposer des obstacles au commerce avec les pays tiers*"[143].

Les dispositions du *Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de l'Accord général sur les tarifs douaniers et de commerce de 1994*, ci-après dénommé "Mémorandum d'interprétation"[144], imposent une libéralisation portant sur l'ensemble des échanges y compris dans le secteur agricole. Cette nouvelle exigence a fait figure d'enjeu central dans les négociations entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud.

Avant d'arriver au résultat final que constitue la libéralisation réciproque des échanges, les parties disposent d'une période transitoire évaluée à une dizaine d'année au cours de laquelle des calendriers peuvent prévoir des démantèlements tarifaires asymétriques. La Communauté européenne et l'Afrique du Sud ont opté pour la solution originale d'une "zone de libre-échange à orientation développement", désigné afin de soutenir le gouvernement de Prétoria dans la mise en œuvre de ses politiques socio-économiques. Il existe néanmoins une contradiction entre les termes "libre-échange" et "développement", notamment lorsqu'il s'agit d'assurer la conformité de l'accord aux règles multilatérales.

---

[142] Ensemble des règles régissant les relations économiques internationales.
[143] Article XXIV(4)et (5) de l'Accord général.
[144] Les développements qui vont suivre font référence aux dispositions de l'article XXIV du "GATT 1994", c'est à dire celles du GATT 1947 modifiées par le Mémorandum d'interprétation.

§-I- LA PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DES ZONES DE LIBRE-ÉCHANGE.

Le corollaire au phénomène de "mondialisation"[145] économique réside dans la prolifération d'accords préférentiels réciproques au sein et entre les grands groupes commerciaux recensés de par le monde, donnant ainsi naissance au concept de "régionalisation"[146]. Les 136 États membres de l'OMC ont par ailleurs indiqué qu'ils participaient tous à un ou plusieurs accords de ce type.

Au cours du Cycle d'Uruguay, les États membres ont tenté de déterminer si ces accords étaient ou non conformes à l'esprit du système multilatéral[147]. La problématique relative au démantèlement des obstacles tarifaires et non-tarifaires entre partenaires à niveau de développement différent a également été soulevée. La zone de libre-échange établie entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne s'inscrit dans ce contexte radicalement nouveau qu'il convient de mieux appréhender étant donné ses conséquences sur leur partenariat économique.

A- LES ACCORDS D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE.

Les accords instituant des zones de libre-échange, des unions douanières, des marchés communs et des unions économiques et monétaires[148] possèdent tous en commun des dispositions relatives à la suppression des tarifs douaniers. Ils sont désormais négociés dans le souci de respecter les prescriptions minimales posées par l'article XXIV et son Mémorandum d'interprétation.

I- TYPOLOGIE DES ACORDS D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE.

(Justifications en faveur du libre-échange)- De manière simplifiée, le principe de "l'avantage comparatif" signifie que les pays prospèrent en tirant profit de leurs ressources et en concentrant leurs efforts sur ce qu'ils savent produire dans les meilleures conditions.

---

[145] La mondialisation se définit comme étant "*l'interdépendance économique croissante de l'ensemble des pays du monde, provoquée par l'augmentation du volume et de la variété des transactions transfrontalières de biens et de services, ainsi que des flux internationaux de capitaux, en même temps que par la diffusion accélérée et généralisée de la technologie*". Définition donnée par le FMI, citée dans l'article de Brigitte Stern "*Règles et principes directeurs de l'Organisation mondiale du commerce : champ d'application et futur développement dans le contexte de la mondialisation*", "Law, Democracy & Development", Journal of the Faculty of law of the University of the Western Cape, volume 3 1999 (1) p 16, Butterworths.

[146] La régionalisation concerne les différentes *formes " d'intégration économique entre territoires normalement semblables et complémentaires qui leur offre la possibilité de jouer des économies d'échelle et augmente leur poids dans les négociations multilatérales"*, Olivier Dollfus, Professeur de géographie à l'Université Paris VII Denis-Diderot, *Mondialisation et particularisme*, p.44, in GEMDEV, *L'intégration régionale dans le monde*, Édition Khatala, 1994.

[147] Sur ce sujet voir le site Internet de l'OMC, Internet : http://www.wto.org/wto/indexfr.htm ; Voir également Jackson, J.A. *The World Trading System* «Law and Policy of International Economic Relations», 138 pages, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1997 ; Voir également GEMDEV, *L'intégration régionale dans le monde*, Édition Khatala, 1994, Voir également Dominique Carreau et Patrick Juillard, *Droit International Économique*, 720 pages, IVème édition, *LGDJ 1998*.

[148] Voir définition page suivante.

Ils échangent ensuite ces biens contre ceux produits de façon identique dans d'autres pays. Des politiques commerciales libérales viennent garantir la liberté de mouvement de ces biens et des services afin d'amplifier les bénéfices tirés d'une production la plus optimale et effectuée au meilleur prix. Selon la théorie de Ricardo, un pays n'a pas besoin d'être le meilleur dans un quelconque domaine de production pour pouvoir profiter des échanges commerciaux établis selon des règles transparentes. D'un point de vue économique, la justification d'un système commercial ouvert et fondé sur les règles adoptées au niveau multilatéral relève ainsi du bon sens commercial.

En conséquence, des régimes particuliers ont été institués dans le but de supprimer les frontières économiques, tout en conservant le concept dans son sens politique et juridique[149]. Au départ, ces initiatives d'intégration économiques constituaient des phénomènes de coopération régionale *de facto*, comme cela a été le cas jusqu'à récemment entre le Mexique et les États-Unis ou aujourd'hui encore en Asie et dans le Pacifique[150]. La consolidation des courants d'échanges a ensuite nécessité la création de regroupements régionaux *de jure*. Certains de ces accords commerciaux préférentiels ont un champ d'application large portant sur tous les secteurs économiques. D'autres ont pour but unique la libéralisation des échanges commerciaux dans certains secteurs ou sur certains produits. En revanche, tous ont un objectif en commun : la réduction ou l'abolition des obstacles qui s'opposent à leurs commerces mutuels.

(Les accords de coopération économique)- Les accords de coopération économique visent la coordination des politiques poursuivies entre les partenaires, cette coordination se faisant en général au sein d'un organisme commun[151]. L'OMC ne s'intéresse pas à cette forme d'accord qui n'impose pas de contraintes particulières aux membres -si ce n'est les concessions qu'ils ont décidées de s'octroyer- et qui n'ont pas de retombées directes sur les droits des tiers. À ce titre, l'Accord de Commerce, de Développement et de Coopération a été notifié à l'OMC le 2 novembre 2000 et seules les dispositions relatives à la zone de libre-échange seront analysées par le Conseil du commerce des marchandises. Celles relatives à la coopération industrielle et autres formes de coopération économique et commerciale ne sont pas soumises à une telle exigence, à l'exception des questions

[149] Voir à de sujet, Dominique Carreau et Patrick Juillard, *Droit International Économique*, p.283, IVème édition, *LGDJ 1998*.
[150] Du à l'importance des flux d'échanges commerciaux et d'investissement qui existent entre les partenaires étant donné leur proximité géographique ou culturelle.
[151] Tel que l'OCDE par exemple.

techniques connexes se rapportant et influençant directement la libéralisation des échanges commerciaux[152].

(Les accords d'intégration économique)- Les accords d'intégration économique exigent des démantèlements tarifaires et autres obstacles aux échanges entre les parties, ainsi que l'établissement de règles d'origine au sein de la zone[153]. Ces accords instituent des éléments visant l'harmonisation des conditions de production et de circulation des biens et parfois même des services et des personnes. Une telle harmonisation nécessite un transfert de souveraineté au profit des organisations chargées de régir l'intégration. Ces accords ont donc des conséquences sur les droits des États tiers ; telle est la raison pour laquelle l'OMC s'intéresse à eux[154].

(Différentes formes d'intégration économique)- Sous sa forme la plus élémentaire, l'accord d'intégration économique vise l'établissement d'une zone de libre-échange qui prévoit l'élimination des restrictions tarifaires et non-tarifaires aux échanges entre les États membres. L'union douanière constitue une zone de libre-échange à laquelle s'ajoute un tarif extérieur commun instituant une protection commune dans les rapports avec les tiers. L'accord peut mener à une intégration régionale plus poussée et prendre la forme d'un marché commun : union douanière à laquelle s'ajoute la suppression des restrictions à la libre circulation des autres facteurs économiques que les échanges commerciaux. Il peut enfin prendre la forme extrêmement poussée d'une communauté économique et monétaire. Le degré d'intégration varie en fonction de nombreux facteurs, allant de la volonté politique des États membres au contexte géographique dans lequel l'accord a été conclu en passant par l'ancienneté de l'association[155]. Pour des raisons évidentes, ces accords d'intégration économique sont en général conclus dans un contexte de proximité géographique. C'est la raison pour laquelle ils sont généralement dénommés "accords d'intégration régionaux". Cependant, des liens culturels, économiques et politiques particulièrement forts peuvent également rapprocher deux entités géographiquement éloignées. Les phénomènes de "mondialisation" et de "régionalisation" caractéristiques de l'économie mondiale actuelle ont généralisé les processus d'intégration et favorisé la constitution d'accords entre régions

---

[152] Telles que les normes en matière de la libéralisation des échanges de services, celles concernant les obstacles non-tarifaires et techniques, les règles en matière de contrôle de provenances, de contrôle phytosanitaire...

[153] Voir infra.

[154] L'OMC s'intéresse également à des accords moins poussés notamment certains accords préférentiels conclus en vertu de la "clause d'habilitation" et la Partie IV du GATT ainsi qu'à certains accords commerciaux régionaux dans le domaine des services conclus en vertu de l'article V de l'Accord Général sur le Commerce des Services. À ce sujet voir un document en ligne de l'OMC au 10/10/2000 Internet : http://www.org/wto/french/tratop-f/region-f/regul-f.htm

[155] A ce titre, il convient de rappeler que l'Union européenne a mis plus de quarante années pour arriver à ce stade d'intégration avancée.

ou États géographiquement éloignés. Quelle que soit sa forme, la question de la compatibilité de l'accord d'intégration économique avec le système OMC se pose alors.

II- DE NOUVELLES ZONES D'INFLUENCE.

A partir de la seconde guerre mondiale, la libéralisation des échanges s'est instaurée sur la base du "multilatéralisme"[156] fondé sur les principes d'égalité et de réciprocité de traitement, ainsi que sur un abaissement général des taux de douane en vigueur. Il s'agit du socle sur lequel le GATT puis son successeur l'OMC ont été constitués[157]. Par conséquent, les échanges commerciaux doivent être libéralisés dans des conditions égales pour tous les États membres, sur la base d'avantages mutuels et négociés sous les auspices de l'OMC.

(L'aspect protectionniste des accords d'intégration économique)- Les accords d'intégration économique en tant qu'arrangements préférentiels sont par nature contraires aux dispositions de l'article 1er de l'Accord général visant un commerce international exempt de discrimination. Ces accords préférentiels sont souvent perçus comme un moyen détourné de dresser des barrières protectionnistes en englobant un espace géographique plus important que celui qui existait avant la création de la zone, tandis que les règles en vigueur opposent des obstacles au commerce avec les États tiers plus importants que ceux qui existaient avant l'association[158].

Cette interprétation négative de l'incidence des accords d'intégration économique remonte à la période de récession économique mondiale de la fin des années 70 et du début des années 80. Une réduction considérable des droits de douane au sein du GATT conjuguée à cette récession a conduit les États à instaurer d'autres mesures protectionnistes visant à préserver de la concurrence les secteurs les plus touchés de leur économie. Les gouvernements ont négocié des accords bilatéraux de partage de marchés avec les concurrents et se sont lancés dans une course aux subventions pour conserver la vocation exportatrice de leur secteur agricole.

Ces accords avaient ainsi pour objectif non-déclaré de détourner les échanges commerciaux préexistants au profit de ceux internes à la zone. Cette pratique a argumenté la thèse selon laquelle les accords de libre-échange sont contraires aux prescriptions de

---

[156] "*Ensemble des règles qui gouvernent les échanges économiques internationaux*" in Carlo Sacchi, *le GATT et l'intégration économique en Amérique latine,* p.23, in GEMDEV, *L'intégration régionale dans le monde,* Édition Khatala, 1994.

[157] La Clause de la nation la plus favorisée impose une égalité de traitement pour tous les partenaires sans opérer de discrimination entre eux. Le principe de non-discrimination est entre autre visé à l'article 1er du GATT et à l'article II de l'AGCS. la clause du Traitement national impose l'égalité de traitement entre les produits étrangers et les produits nationaux, une fois qu'ils ont été admis sur le marché.

[158] Voir à ce sujet la controverse qui eut lieu quant à l'aspect protectionniste de la Communauté Économique Européenne.

l'article XXIV de l'Accord général imposant de s'abstenir *"d'opposer des obstacles au commerce avec les pays tiers"*. En raison d'un mécanisme de règlement des différends au sein du GATT autrefois inopérant[159], ces associations n'ont pas été remises en question.

Depuis les années 90, les accords d'intégration économique ont connu un regain d'intérêt et cet engouement a relancé le débat sur leur compatibilité aux règles du système multilatéral.

(Le concept de mondialisation[160])- Le phénomène de mondialisation économique repose sur trois aspects principaux : l'internationalisation des échanges commerciaux, la mondialisation des entreprises et de celle des flux financiers. Elle ne s'explique donc pas uniquement par l'abaissement des droits de douane et des barrières à la libre circulation des biens et des services, puisque cette libéralisation a eu lieu progressivement depuis les années 50-60[161]. Cependant, celle-ci s'est doublée à la fin du 20ème siècle d'innovations technologiques considérables et la combinaison des deux facteurs a provoqué un essor rapide des marchés financiers mondiaux[162]. Ces changements ont entraîné un développement important des investissements étrangers directs ainsi qu'une lutte acharnée contre la concurrence par le biais d'alliances entre les grandes entreprises multilatérales au travers des mécanismes de fusions et d'acquisitions. Ce phénomène a abouti à une prolifération des sociétés multinationales dont la caractéristique réside dans la concentration des pouvoirs aux mains de quelques grands groupes[163].

La mondialisation se caractérise enfin par la prise de conscience des menaces écologiques à l'échelle interplanétaire et par l'importance que représente le développement des pays du sud pour l'ensemble de la communauté internationale[164].

---

[159] Voir infra.

[160] À ce sujet voir notamment l'article de Brigitte Stern, *"Règles et principes directeurs de l'Organisation mondiale du commerce : champ d'application et futur développement dans le contexte de la mondialisation"*, "Law, Democracy & Development", Journal of the Faculty of law of the University of the Western Cape, volume 3 1999 (1) p 15-29, Butterworths.

[161] Dans les années 70, les pays développés sont passés d'un régime de croissance centré sur la demande intérieure à une croissance axée sur les exportations. Cette période a connu l'émergence des pays de l'Asie et de l'Amérique latine. Dans les années 80, la mondialisation financière a entraîné la mobilité du capital. Les années 90 se sont caractérisées par l'extension du commerce international aux services financiers, aux transports, aux télécommunications et à l'audiovisuel. Voir à ce sujet, le dossier sur la mondialisation, in Le Courrier, n°164, Juillet/août 1998, pp.50 à 68.

[162] Les transferts financiers étaient de l'ordre de 600 milliards de dollars par jour en 1980, ils sont passés à 1000 milliards de dollars en 1993, document de l'OCDE, *Globalisation et régionalisme : quels enjeux pour les pays en développement,* Préc., p.13.

[163] Voir dossier sur la mondialisation, *Regards croisés sur la mondialisation,* Cahier du GEMDEV, n°26, juin 1998, GIS Économie mondiale, Tiers-monde, développement; *Globalisation et régionalisme : quels enjeux pour les pays en développement,* Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économique, Édition 1994, OCDE 1994; Revue le Courrier, *Les échanges ACP/UE : le passé; le présent; l'avenir,* Janvier/février 1998, n°168, p.16-17.

[164] De façon contradictoire, cette prise de conscience est en partie responsable des manifestations d'opposition au phénomène de mondialisation qui ont eu lieu dernièrement notamment à l'encontre du FMI et de la Banque mondiale et qui ont permis le blocage de la Conférence ministérielle de Seattle.

La majorité des économistes considère le phénomène comme étant globalement positif car la mondialisation vise à libérer le jeu de la concurrence internationale que seules les forces de marché viennent réguler. Les pouvoirs publics la considèrent souvent comme une menace à leur indépendance d'action, puisque les forces en jeu sont essentiellement privées (investisseurs, marchés financiers, entreprises multilatérales et réseaux de communication) et échappent à leurs contrôles. De surcroît, la performance d'un pays est de plus en plus jugée par la capacité des pouvoirs publics à promouvoir son intégration dans l'économie internationale. Or, l'accès aux marchés internationaux est de plus en plus complexe et dépend des aspects liés aux échanges, comme la politique de concurrence, les subventions, les mesures compensatoires, les règles antidumping ainsi que des normes environnementales et sociales. Avant 1995, le GATT ne disposait pas de mécanismes suffisamment développés pour traiter ces aspects connexes aux échanges et les Parties Contractantes ont pris conscience de la nécessité de renforcer et d'élargir le système multilatéral. Cet effort s'est concrétisé lors du Cycle d'Uruguay.

Toutefois, le système multilatéral n'a pas su s'adapter assez rapidement aux effets de la mondialisation et contrer ses effets pervers sur les pays les plus faibles qui sont de plus en plus exclus des courants d'échanges internationaux[165]. Comme l'a constaté Brigitte Stern : *"ni le droit international, ni le droit national se sont à même de gérer de façon adéquate les aspects multiples de la mondialisation"*[166].

Dans ce contexte, les accords régionaux sont apparus comme un moyen de pallier les effets déstabilisateurs et l'ampleur du phénomène. Ces associations permettent aux pouvoirs publics de réguler les échanges et ses domaines connexes à une échelle davantage à leur portée, puisque régionale[167]. Des accords d'intégration économique se sont consolidés au niveau régional mais également au niveau global donnant naissance au concept de "régionalisme ouvert".

("Le régionalisme ouvert")- Ce phénomène s'est centré autour de la Triade "États-Unis-Communauté européenne-Asie/Pacifique" qui a vu le jour à partir des années 70. Des

---

[165] Paradoxalement la mondialisation n'a pas automatiquement homogénéisé les situations dans le monde et au contraire a accentué les différences entre les pays les plus riches et les autres. Cette incapacité s'est traduite par l'enlisement des négociations de l'Uruguay Round dont le déroulement rapide était pourtant recherché par les pays en développement. Voir à ce sujet Olivier Dollfus, Professeur de géographie à l'Université Paris VII Denis-Diderot, *Mondialisation et particularisme*, p.44, in GEMDEV, *L'intégration régionale dans le monde*, Édition Khatala, 1994.

[166] Brigitte Stern, "*Règles et principes directeurs de l'Organisation mondiale du commerce : champ d'application et futur développement dans le contexte de la mondialisation*", préc., p.18.

[167] Par exemple, les règles relatives aux taux de change entre les États partenaires à une zone de libre-échange qui obligent à la coordination des politiques économiques, Laurence Tubiana, *Intégration régionale, la stratégie des blocs*, Courrier de la Planète, n°28, mai/juin 1995, pp.4-6.

accords de coopération ou d'intégration impliquant des pays en développement sont venus s'articuler autour de ces grandes puissances et couvrent désormais toute la planète[168]. Puis, les grands groupes ont entrepris de conclure entre eux des accords du même type donnant naissance ainsi au concept de "régionalisme ouvert"[169].

L'établissement du Marché unique européen en 1993 a favorisé la création de nouvelles associations en Europe, dans la région du Maghreb et du Moyen-Orient. Les États-Unis, préoccupés par la construction européenne ont recherché la coopération avec les pays d'Amérique latine : "*l'Entreprise of the Americas Initiative*" était née[170]. Elle a stimulé d'autres associations telles que l'Accord de Libre-Échange Nord-Américain, la Communauté des Caraïbes[171] et le Marché Commun Du Cône Sud en Amérique latine[172]. Le Japon a étendu ses investissements en Asie et l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est s'est adjoint un volet économique avec l'établissement d'une zone de libre-échange. La région Asie-Pacifique a également commencé un processus d'intégration par le biais de la Coopération Économique de la zone Asie-Pacifique[173].

Pour contrebalancer la dynamique qui se créait dans le Pacifique, l'Union européenne a tenté de jouer "la carte Atlantique" et renforce depuis son alliance avec la région méditerranéenne. Elle met enfin tout en œuvre pour garder l'Afrique subsaharienne dans sa zone d'influence, comme l'illustre l'accord de libre-échange signé avec l'Afrique du Sud et dans un avenir proche avec les États africains de la zone ACP.

---

[168] Pour citer quelques exemples, En Amérique : l'Accord de libre-échange nord-américain, le Marché commun de l'Amérique centrale, le Groupe andin, le MERCOSUR. Sur le continent européen : l'Union européenne, le Groupe de Visegrad, La CEI (Communauté des États indépendants). En Asie-Pacifique : l'Association des Nations du Sud-Est asiatique. En Afrique : L'Union du Maghreb arabe, la Communauté économique des États de l'Afrique de l'Ouest, l'Union douanière et économique de l'Afrique centrale, l'Union économique et monétaire de l'ouest africain, la Communauté de développement de l'Afrique australe, l'Union douanière de l'Afrique australe.

[169] Entre l'Alena et les pays de l'Amérique latine sur le continent américain, mais également entre l'Union européenne et l'Amérique du nord, au sein de l'Accord de libre-échange transatlantique ou encore entre l'Union européenne et l'Amérique du Sud avec l'accord : Union européenne-MERCOSUR. Enfin, sur le continent européen avec l'espace économique Euro-méditerranéen.

[170] Voir infra.

[171] Crée en 1973 par la Barbade, le Guyana, la Jamaïque, Trinidad et Tobago, la Communauté des Caraïbes -la CARICOM- regroupe également à mi-2000 12 pays essentiellement anglophones : Antigua et Barbuda, Dominique, Bahamas, Belize, Grenade, Montserrat, St-Kitts et Nevis, Sainte Lucie, St Vincent et les Grenadines, Le Suriname et depuis 1997 Haïti.

[172] En mars 1991, l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay ont formé le Marché Commun du Cône Sud (MERCOSUR) dans une stratégie sans précédent de libéralisation économique. Entré en vigueur au 1er janvier 1995, il regroupe les quatre pays fondateur, ainsi que le Chili et La Bolivie en tant que membres associés. Le Traité d'Asunción vise comme objectifs le démantèlement des barrières tarifaires et contingentaires entravant les échanges dans l'optique finale de parvenir à une union douanière. Cette association est cependant imparfaite. (Un nombre important de produits est exclu de la libéralisation des échanges, celle des services n'a toujours pas abouti à un accord entre les membres). D'un point de vue économique, le MERSOSUR représente aujourd'hui le quatrième marché mondial, après l'Union européenne, l'ALENA et le Japon. Il constitue une zone d'intégration forte de 200 millions de consommateurs.

[173] Une nouvelle dynamique internationale se joue également dans le Pacifique. Cependant, les alliances ne sont pas tranchées comme le montrent les intégrations en Amérique latine et entre les économies émergeantes en Asie.

Lieu de définition de nouvelles hégémonies économiques, ces grands groupes régionaux permettent de réorganiser l'économie mondiale selon les zones d'influence de chaque grand ensemble économique. Plus de 130 accords pour la plupart conclus ces 10 dernières années, sont actuellement en vigueur[174].

Les thèses économistes ne considèrent généralement pas le phénomène de régionalisme comme un frein à la libéralisation des échanges commerciaux internationaux. Il stimule même les échanges dans la mesure où il accentue -et seulement dans ce cas- les mécanismes de concurrence au sein et en dehors de la zone d'intégration. En outre, l'élimination des forces d'inertie au niveau régional stimule le libre-jeu de la concurrence qui renforce la croissance et la compétitivité de la région sur les marchés internationaux et le volume total des échanges internationaux augmente en conséquence. Selon cette thèse, le phénomène de régionalisme ne conduit donc pas à la constitution de groupes commerciaux antinomiques avec les efforts de la libéralisation multilatérale. Les pouvoirs publics se sont généralement rendus à cette cause.

B- LE CONTRÔLE DES INTÉGRATIONS ÉCONOMIQUES.

Les négociations du Cycle d'Uruguay ont duré huit années notamment afin de tenter de codifier les questions liées aux phénomènes de mondialisation et de régionalisation. Une des controverses consistait à déterminer si les processus d'intégration économique régionaux jouaient en faveur des échanges multilatéraux ou s'ils instituaient au contraire des mesures protectionnistes détournant les courants d'échanges préexistants. En d'autres termes, la problématique était centrée sur la question de savoir si l'existence de tels groupements renforçait ou entravait la libéralisation multilatérale déclenchée au sein de l'OMC[175].

I- LES ACCORDS D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE LÉGALISÉS PAR LE SYSTÈME OMC.

Lors du Cycle d'Uruguay, les Parties contractantes ont conclu que le but final recherché par les accords de libre-échange –c'est-à-dire le démantèlement des barrières tarifaires et autres entraves aux échanges commerciaux- était non seulement compatible

[174] Voir à ce sujet un document publié en ligne par l'OMC "Le régionalisme à l'OMC", Internet : http://www.wto.org/wto/french/tratop-f/region-f/region-f.htm

[175] Sur ce sujet voir document de ligne de l'OMC "Régionalisme : partenaires ou rivaux ? Extraits du guide présentant l'OMC "Un commerce ouvert sur l'avenir" sur le site OMC.

avec le système multilatéral[176], mais encore promoteurs du "multilatéralisme", puisqu'ils étaient de nature à déclencher une libéralisation des échanges capable de devenir multilatérale[177]. Une étude effectuée en 1995 par le Secrétariat de l'OMC a conclu que : "*(...) les initiatives régionales et multilatérales d'intégration se complètent plutôt qu'elles ne s'opposent dans la recherche d'une plus grande ouverture du commerce.*"[178] Ces initiatives régionales ont par ailleurs déclenché des négociations sur des thèmes qui, dans d'autres circonstances, ne seraient peut-être pas entrés dans les domaines de compétence de l'OMC. il en va ainsi des questions relatives à la libéralisation des échanges des services, des normes relatives à la protection de la propriété intellectuelle ou encore en matière de concurrence et d'investissement qui ont été introduites au cours des négociations du Cycle d'Uruguay.

L'aspect positif des accords d'intégration économique est désormais consacré dans le Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV (second considérant) qui reconnaît : "*la contribution qu'une intégration plus étroite des économies des parties à de tels accords peut apporter à l'expansion du commerce mondial*"[179]. En définitive, le Cycle d'Uruguay est venu mettre fin au débat relatif à l'incompatibilité du "régionalisme" avec le "multilatéralisme" en confirmant qu'il n'y avait pas de contradiction entre les deux concepts.

Au départ conçus comme des exceptions au régime de droit commun multilatéral, ces accords sont même en passe de devenir la norme[180]. En tout, plus de 200 accords commerciaux régionaux ont été notifiés au GATT d'hier et à l'OMC d'aujourd'hui, dont 90 depuis 1995. Le commerce international est aujourd'hui largement régi à l'intérieur et entre ces blocs régionaux. Par conséquent, le traitement de la Nation la plus favorisée est devenu *de facto* l'exception.

En revanche, le débat exhorte toujours les gouvernements à veiller à ce que ces accords d'intégration ne deviennent pas en réalité des instruments du protectionnisme régional. Pour que s'opère la convergence entre le "régionalisme" et le "multilatéralisme", les conditions minimales à respecter lors de l'établissement d'une union douanière ou d'une

---

[176] Le système OMC est cependant venu renforcer les conditions de licéïté de ces arrangements et des groupes spéciaux ont été constitués pour examiner la conformité des nouveaux arrangements de libre-échange avec les dispositions de l'OMC.
[177] Communication de la Commission au Conseil, "*Zones de libre-échange : une évaluation*" *p.7.* (SEC (95)322 final du 8 mars 96).
[178] In document de l'OMC "Régionalisme : partenaires ou rivaux ?" préc., p.1.
[179] Les États-Unis qui s'opposaient au régionalisme ont maintenant signé des zones de libre-échange avec toutes les régions du monde.

zone de libre-échange ont été davantage précisées et renforcées. Les Accords de l'OMC admettent par ailleurs, que dans certaines circonstances, les arrangements économiques régionaux peuvent nuire aux intérêts commerciaux des tiers[181]. Une distinction s'opère donc entre les processus d'intégration qui créent des courants d'échanges qui sont bénéfiques et ceux qui, au contraire, détournent des courants d'échanges préexistants et qu'il faut alors proscrire[182].

Cette distinction n'est pas facilement réalisable et les résultats peuvent varier du tout au tout en fonction des critères économiques retenus. L'analyse de ces critères sort du cadre de cette étude[183]. Néanmoins, la licéïté des intégrations économiques demeure fondée sur cette distinction qui suppose que certaines sont "bénéfiques" tandis que d'autres ne le sont pas. L'article XXIV du GATT de 1947 contient des prescriptions minimales visant à codifier cette distinction. Le texte de 1994 a conservé cette approche en y apportant quelques précisions contenues dans le Mémorandum d'interprétation[184].

II- LES CONDITIONS IMPOSÉES PAR LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE XXIV ET PAR SON MÉMORANDUM D'INTERPRÉTATION.

a) Conditions de fond.

Les dispositions de l'article XXIV §3 et suivants de l'Accord général envisagent les unions douanières et les zones de libre-échange ainsi que les accords intérimaires conclus en vue de la création de telles entités. Il va de soi que ces dispositions concernent également des accords d'intégration plus poussés tels que le marché commun ou la communauté économique monétaire. L'analyse suivante porte toutefois sur la zone de libre-échange puisque c'est la formule choisie par la Communauté européenne et l'Afrique du Sud pour régir leurs échanges commerciaux.

(Définition)- Les dispositions de l'article XXIV §8 point b) de l'Accord général définissent la zone de libre-échange comme : "*un groupe de deux ou plusieurs territoires*

---

[180] Onze nouveaux arrangements de ce type constitués en Europe ont été notifiés au GATT entre avril 1993 et novembre 1994. Les accords entre l'ALENA et l'Amérique latine ont été notifiés et n'ont pas fait l'objet de recommandations particulières de la part du Conseil du Commerce des marchandises.

[181] Notamment considérants 3 et 4 du préambule du Mémorandum d'interprétation et le § 4 de l'article XXIV.

[182] Dominique Carreau et Patrick Juillard, *Droit International Économique, p.286,* IVème édition, *LGDJ 1998.*

[183] L'analyse économique la plus connue sur cette question est celle de Jacob Verner popularisé dans son livre "*The Customs Unions Issue*" publié en 1950.

[184] Les développements qui vont suivre font référence aux dispositions de l'article XXIV du "GATT 1994", c'est à dire celles du GATT 1947 modifiées par le Mémorandum d'interprétation.

douaniers[185] *entre lesquels les droits de douane et les autres réglementations commerciales restrictives (...) sont éliminés pour l'essentiel des échanges commerciaux portant sur les produits originaires des territoires constitutifs de la zone de libre-échange".*

Contrairement aux règles en matière d'établissement d'union douanière, chaque État continue d'appliquer sa propre politique commerciale et son tarif douanier à l'égard des tiers. Il s'agit donc d'une étape intermédiaire dans le processus d'intégration, ce qui explique notamment l'engouement que la formule connaît[186].

(Réduction des obstacles tarifaires et autres réglementations commerciales portant sur l'essentiel des échanges)- Afin d'assurer que ces accords participent véritablement à l'expansion du commerce international et n'aboutissent pas à des détournements de commerce, ils doivent porter "*sur l'essentiel des échanges commerciaux*". Le Mémorandum d'interprétation est venu préciser ces prescriptions en imposant une libéralisation des échanges portant sur tous les secteurs d'activité puisqu'en vertu du 3ème considérant, la contribution que ces accords peuvent apporter à l'expansion du commerce international est diminuée si l'un de ces secteurs est exclu de la libéralisation.

Ces accords doivent également "faciliter le commerce entre les territoires constitutifs et non pas opposer des obstacles au commerce d'autres Parties contractantes avec ces territoires"[187]. À l'extérieur de la zone constituée des territoires douaniers des partenaires, l'accord ne doit pas instituer de barrières tarifaires supérieures à celles qui existaient avant sa conclusion. Les États tiers ne doivent pas constater que le traitement appliqué à leurs échanges avec les pays de la zone est plus rigoureux qu'il ne l'était avant son établissement. En d'autres termes, l'accord doit compléter le système multilatéral et non le mettre en danger.

(Multiplication d'accords de libre-échange en dehors du contexte régional)- La prolifération d'accords de libre-échange entre des territoires douaniers géographiquement dispersés[188] a entraîné la question de savoir si un tel défaut de proximité était conforme aux termes de l'article XXIV.

---

[185] Le territoire douanier étant défini comme *"tout territoire pour lequel un tarif douanier distinct ou d'autres réglementations commerciales distinctes sont appliqués pour une part substantielle de son commerce avec les autres territoires"*. Article XXIV, 2.

[186] Depuis 1989, une quarantaine de zone de libre-échange a été constituée de part le monde. Les plus connues sont l'Accord de libre-échange nord-américain, la zone de libre-échange entre les pays de l'ANASE, la zone de libre-échange entre les pays de la SADC et bien sûr celle entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne.

[187] Le paragraphe 4 de l'article XXIV.

[188] La Communauté européenne est en train de tisser un cercle très excentré de zones de libre-échange qui commence avec les pays du bassin de la Méditerranée, passe par les accords conclus avec les États membres du MERCOSUR, le Mexique et le Chili et s'étend également sur le continent africain, avec aujourd'hui l'Afrique du Sud et demain les pays africains de la zone ACP.

D'un côté, il semble peu probable que les rédacteurs de l'Accord général de 1947 avaient à l'esprit la création d'accords d'intégration entre des entités non-contiguës. D'un autre côté, les évolutions récentes enregistrées au sein du système multilatéral, notamment l'interprétation positive du rôle des processus d'intégration économique dans la libéralisation des échanges internationaux laissent penser que ces accords ne seront pas remis en question dès lors qu'ils respectent les prescriptions minimales de l'article XXIV[189]. Les remarques éventuelles du Comité des accords commerciaux régionaux de l'OMC sur la zone de libre-échange entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud constituera une indication utile à cet égard[190].

b) Conditions de forme.

(Un délai raisonnable)- L'établissement de la zone de libre-échange doit se faire dans un "délai raisonnable"[191] évalué à 10 ans[192]. Le dépassement de ce délai raisonnable ne peut avoir lieu que dans des circonstances exceptionnelles dûment notifiées au Conseil du commerce des marchandises. Cette interprétation a fait l'objet de vives controverses entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud. Elle fera donc l'objet d'une analyse distincte.

(La notification à l'OMC)- L'accord établissant une zone de libre-échange ou le "*plan et le calendrier compris dans un accord provisoire*" conclu en vue de l'établissement d'une telle entité doit être notifié au Conseil du commerce des marchandises[193]. Celui-ci a créé le 6 février 1996 un Comité des accords commerciaux régionaux, chargé d'examiner leur compatibilité avec le régime de l'OMC[194]. Par la suite, le Comité établit un rapport qu'il transmet au Conseil du commerce des marchandises, compétent pour son adoption. Aux vues de ce rapport, le Conseil peut adresser des recommandations qui sont en réalité des décisions obligatoires que devront suivre les États si "*l'accord n'est pas de nature à conduire à l'établissement d'une (...) zone de libre-échange dans les délais envisagés par les parties à l'accord ou que ces délais ne sont pas raisonnables (...)*[195]. *Les parties ne*

[189] Cette présomption devrait permettre à la Communauté européenne et à l'Afrique du Sud de défendre leur accord contre tout manquement invoqué par un tiers à la clause de la nation la plus favorisée.
[190] Onze nouveaux accords de libre-échange conclus en Europe ont été notifiés au GATT entre les mois d'avril 1993 et de novembre 1994, peut-être en reconnaissance des difficultés que poseraient les nouvelles règles de l'OMC ? Les accords similaires entre l'ALENA et l'Amérique latine ont été notifiés au cours de la même période. En totalité et depuis 1989, une quarantaine de zone de libre échange a été constitué de part le monde.
[191] Article 5 (c) du texte de l'article XXIV mis à jour par le Mémorandum d'interprétation de 1994.
[192] Mémorandum d'interprétation § 3.
[193] Article XXIV §7 a.
[194] Mémorandum d'interprétation § 7.
[195] Mémorandum d'interprétation § 10.

maintiendront pas l'accord ou ne le mettront pas en vigueur, selon le cas, si elles ne sont pas disposées à le modifier conformément à ces recommandations"[196].

En théorie, ces initiatives sont examinées *a priori* mais il est rare en pratique que l'accord notifié soit examiné avant son entrée en vigueur. Ainsi, le dispositif commercial de l'ACDC a été notifié le 2 novembre 2000, un jour après l'application provisoire de ces dispositions. Il n'en demeure pas moins vrai que toute modification apportée par le Comité doit être intégrée dans le plan ou le calendrier de démantèlement des barrières tarifaires. Le contrôle est également corroboré *a posteriori* puisqu'une fois l'accord entré en vigueur, les parties doivent adresser des *"rapports périodiques sur le fonctionnement de l'accord considéré"* au Comité des accords commerciaux régionaux[197]. Auparavant, les Parties contractantes s'estimaient déliées d'une telle obligation à partir du moment où la zone de libre-échange était définitivement établie. Désormais, les dispositions du Mémorandum d'interprétation imposent expressément de tels rapports ainsi que la notification de *"toute modification substantielle du plan ou du programme (...) si la modification semble devoir compromettre ou retarder indûment l'établissement de (...) la zone de libre-échange"*[198].

Les dispositions de l'article XXIV§10 réaffirment que les Parties contractantes peuvent approuver, à une majorité des 2/3, des accords qui ne respectent pas pleinement ces prescriptions, mais qui tendent malgré tout à l'établissement d'une zone de libre-échange telle que définie par l'article XXIV. Sous l'empire du "GATT 1947", les Parties contractantes ne parvenaient pas au consensus nécessaire pour voter la régularité de l'accord de libre-échange ou évoquer au cas contraire un manquement aux dispositions de l'Accord général. Lorsqu'elles se retrouvaient confrontées à l'impossibilité de formuler de telles recommandations, l'accord bénéficiait d'une présomption de validité.

Ainsi entre 1948 à 1994, 124 accords d'intégration économique ont été notifiés au GATT. Dans 6 cas seulement, des recommandations ont été formulées. La présomption de validité a donc eu pour conséquence l'entrée en vigueur d'accords instituant des intégrations économiques considérées comme imparfaites ou partielles. La Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier en 1951 et la zone de libre-échange établie entre le Canada et les États-Unis en 1965 en constituent les exemples les plus connus[199].

(Régime dérogatoire sous l'empire de l'OMC)- Désormais, le Comité des accords commerciaux régionaux étudie le plan visant l'établissement de la zone de libre-échange. Il

[196] Mémorandum d'interprétation § 10.
[197] Mémorandum d'interprétation § 11.
[198] Article XXIV §7 c.

est seul compétent pour formuler les recommandations au regard du texte de l'Accord général modifié par les dispositions de son Mémorandum d'interprétation. Ces décisions s'imposent aux États membres et toute controverse relative à l'application des mesures prescrites aux dispositions de l'article XXIV peut entraîner une procédure de règlement des différends qui a été renforcée et rendue automatique[200].

Ainsi, les dispositions du paragraphe 4 du Mémorandum d'interprétation réaffirment que les articles XXII et XXIII du "GATT 1994" -appliqués par l'Organe de règlement des différends- peuvent être invoquées à l'encontre des dispositions d'un accord de libre-échange ou des mesures adoptées en vue de l'application d'un tel accord. L'Organe de règlement des différends est autorisé à adopter toute mesure utile afin d'assurer le respect des dispositions de l'Accord général. Dans l'hypothèse où les États membres à la zone de libre-échange ne respectent pas cette décision, l'État tiers s'estimant lésé peut demander la suspension des concessions qu'il leur octroie ou encore obtenir des compensations. Enfin, toute dérogation à l'une quelconque des obligations de l'OMC telle qu'elle peut être accordée en vertu des dispositions de l'article IX de l'Accord général nécessite un vote à la majorité des ¾.

En d'autres termes, l'ensemble de ces mécanismes confirme l'obligation pesant sur les États parties à un accord de libre-échange de veiller au respect des prescriptions minimales posées par l'article XXIV du "GATT 1994".

Depuis la création de l'OMC, 90 accords couvrant le commerce des marchandises ou des services ont été notifiés ; ce qui indique une augmentation considérable du nombre de ces accords mais également du rôle prépondérant que joue désormais le mécanisme de contrôle instauré au sein de l'OMC.

Lorsque l'ensemble de ces critères est rempli, l'Accord général autorise les parties à déroger à la Clause de la nation la plus favorisée inscrite à l'article 1er de l'Accord général. Le traitement préférentiel n'est pas considéré comme discriminatoire et comme rompant l'égalité entre les membres de l'OMC. Dans ce contexte radicalement nouveau, la Communauté européenne s'est engagée à veiller au respect des ces prescriptions lors de la conclusion de tout accord de libre-échange[201]. Elle a montré un attachement tout particulier

---

[199] Dominique Carreau et Patrick Juillard, *Droit International Économiques, p.287,* IVème édition , LGDJ 1998.

[200] Mémorandum d'interprétation § 12.

[201] La conformité des accords d'intégration économique avec les règles de l'OMC constitue l'une des raisons invoquées pour justifier la multiplicité des zones de libre-échange que la Communauté européenne a créées ces cinq dernières années. Cette présomption permettra notamment à la Communauté de défendre l'accord conclu avec l'Afrique du Sud contre tout manquement invoqué par un tiers à la clause de la nation la plus favorisée.

lors des négociations avec l'Afrique du Sud puisque l'ACDC a constitué le premier accord dans ce sens conclu depuis la création de l'OMC[202].

À cela s'est opposée la situation atypique de développement de l'Afrique du Sud qui bien que classée dans la catégorie des pays industrialisés au sein de l'OMC présente un certain nombre de caractéristiques de pays en développement.

§II- LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE ET LES PAYS EN DEVELOPPEMENT.

Étant donné les exigences contenues dans les dispositions de l'article XXIV, le libre-échange était de façon traditionnelle perçu comme adapté à des économies suffisamment développées pour tirer des avantages comparatifs sur les marchés d'exportation sans subir les effets déstabilisateurs de l'ouverture de leur marché intérieur. Le libre-échangisme régulait donc principalement les rapports économiques entre partenaires à niveau de développement similaire et plus particulièrement entre pays industrialisés[203].

Aujourd'hui, ces processus d'intégration économique associent de plus en plus des parties en développement à des parties industrialisées. Les difficultés rencontrées sont alors sensiblement différentes. La problématique principale consiste à déterminer si le pays en développement peut tirer des avantages supérieurs aux coûts de l'ajustement structurel que va engendrer le renoncement au traitement non-réciproque. Étant donné la situation atypique de développement de l'Afrique du Sud, la zone de libre-échange conclue avec la Communauté européenne prend dans ce contexte une dimension particulière.

A- L'ENGOUEMENT POUR LES ACCORDS DE LIBRE-ECHANGE ENTRE PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET PAYS INDUSTRIALISÉS.

Les dispositions de l'article XXIV ne prévoient pas de dispositif spécifique permettant de tenir compte de la différence de niveau de développement entre des partenaires au libre-échange. La question fondamentale consiste à déterminer si les règles de l'OMC peuvent convenir à cette situation particulière.

---

[202] Le différend relatif à la compatibilité du régime préférentiel instauré au profit des États ACP dans le secteur d'importation de bananes n'y a évidemment pas été étranger.

[203] L'Union européenne notamment constitue l'exemple le plus avancé d'une intégration régionale entre pays industrialisés.

I- LES RÈGLES DE L'OMC ET LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE COMPORTANT UNE PARTIE EN DÉVELOPPEMENT.

(Libéralisation des échanges)- Malgré leur nombre considérable, les tentatives d'intégration régionale entre pays en développement ont connu un succès relatif. Depuis l'écroulement du modèle d'économie planifiée, le système capitaliste d'ouverture de marché n'est plus remis en question, compte tenu du succès de cette forme d'organisation de la production et des échanges. Ce modèle demeure désormais l'objectif à atteindre par la plupart des États membres à l'OMC, dont les pays en développement. Au cours des 7 années qu'a duré le Cycle d'Uruguay, plus de 60 pays ont mis en œuvre de façon autonome des programmes de libéralisation commerciale.

Les pays en développement abandonnent les stratégies d'industrialisation par substitution aux importations et renoncent à une trop grande intervention de l'État. Ils se lancent dans un système ouvert comprenant une plus grande interaction du secteur privé par voie –souvent prudente- de privatisation. Ils exposent ce secteur à la concurrence internationale et tenter d'attirer les investisseurs en reconnaissance des effets positifs de l'investissement étranger direct sur la croissance et le développement. De surcroît, ils modifient les règles de leur commerce extérieur par l'abaissement des barrières tarifaires et par l'annulation progressive des restrictions quantitatives imposées aux importations. En d'autres termes, ils tendent aujourd'hui à s'insérer dans le système de droit commun de l'OMC et les deux organisations de Bretton Woods les y encouragent fortement. C'est dans ce contexte que le gouvernement de Prétoria a abandonné ses politiques discriminatoires et a entamé son programme ambitieux de réformes économiques libérales.

(Intégration régionale)- De façon concomitante, les relations régionales évoluent vers un degré supérieur d'intégration. À titre d'exemple, les États membres du MERCOSUR ont engagé un processus visant l'établissement d'un véritable marché commun prévoyant la libre circulation des biens, des personnes, des capitaux et des services, un tarif extérieur commun ainsi que la coordination de leurs politiques financières et monétaires. Les relations commerciales se sont également orientées vers de nouveaux partenaires au moyen des règles de libre-échange, tel que l'illustrent les accords entre le Venezuela et la CARICOM[204]. Des projets sont également en cours d'élaboration pour étendre l'intégration

[204] Le Venezuela a décidé d'offrir pendant une période de cinq ans un libre accès aux importations en provenance de la Communauté des Caraïbes. Au bout de cette période transitoire des négociations doivent être entreprises afin que les concessions se fassent sur une base réciproque : les îles des Caraïbes devront donc également ouvrir leurs marchés aux importations en provenance du Venezuela. A ce sujet voir document de la Commission européenne, *Free trade and Developping Countries,* 1998, Internet : http://www.europa.eu.int/index-en.htm

économique à l'ensemble des États d'Amérique centrale, ainsi qu'à la Colombie et au Mexique.

Une analyse précédente a illustré que ce principe est également utilisé en Afrique australe, au sein du COMESA, de la SACU et de la SADC. Cependant, le succès des intégrations économiques africaines est encore mitigé[205].

(Intégrations régionales et règles de l'OMC)- Les intégrations régionales entre pays en développement ne sont pas couvertes de façon spécifique par les dispositions de l'article XXIV de l'Accord général. L'établissement de zones de libre-échange ou d'unions douanières notifié à l'OMC au titre de ce dispositif implique le plein respect des prescriptions minimales contenues à l'article XXIV, notamment celle relative à la proportion des échanges commerciaux qui doivent être couverts par l'accord.

De façon traditionnelle, les accords de ce type conclus entre pays en développement impliquaient souvent une libéralisation partielle des échanges au sein de la zone, voire de simples concessions octroyées sur un nombre réduit de produits. À partir de 1979, la "clause d'habilitation" est venue régir de façon expresse les "*arrangements régionaux ou mondiaux entre parties contractantes peu développées en vue de la réduction ou de l'élimination de droits de douane sur une base mutuelle* (...)"[206]. Le "traitement différencié et plus favorable" a servi de fondement aux dérogations accordées à de nombreux accords commerciaux conclus entre pays en développement[207].

Les accords commerciaux préférentiels entre pays en développement et pays industrialisés ont également bénéficié d'une interprétation plus souple des règles de l'Accord général, en vertu de la combinaison des dispositions de l'article XXIV, de celles de la Partie IV et de la "clause d'habilitation"[208].

(La réintégration des pays en développement au sein du système OMC)- Les dispositions aménagées en faveur des pays en développement demeurent dans le "GATT 1994". Cependant, le principe fondamental est celui de l'utilité que représente la mise en œuvre de politiques ouvertes orientées vers le marché et s'inspirant des principes multilatéraux. Il ne s'agit donc plus simplement d'exempter les pays en développement du régime de droit commun de l'OMC, mais de les aider, en vertu de la politique de

---

[205] Voir première partie titre I chapitre I.
[206] Article 2 (c) de la décision.
[207] En Amérique latine par exemple, l'Association Latino-américaine d'Intégration de 1980, le Pacte Andin de 1987, le MERCOSUR de 1991 et la CARICOM. En Afrique, l'UEMOA, et CEMAC, le Marché commun de l'Afrique orientale et australe, le COMESA de 1993, et dernièrement la SADC. En Asie, l'ASEAN ou l'ANASE, Association des nations de l'Asie du Sud-Est de 1977.
[208] La Convention de Lomé constitue l'exemple le plus connu.

"gradation", à respecter les obligations qui leur incombent[209]. La prolifération d'accords commerciaux réciproques notamment avec les pays émergents laisse percevoir qu'une nouvelle perspective de commerce Nord-Sud est en train de s'ouvrir.

(Accords de libre-échange entre parties à niveau de développement différent)- Le traitement préférentiel et non-réciproque accordé aux pays en développement les plus avancés tend à disparaître. Les pays en développement surtout en Amérique latine ont réorienté leur politique extérieure afin de s'adapter à ces changements. Au lieu de revendiquer les dispositions de la "clause d'habilitation" et celles de la Partie IV de l'Accord général, ils intègrent dans les négociations visant l'établissement du libre-échange avec leurs partenaires industrialisés, des éléments permettant de prendre en considération leurs besoins particuliers. Les "accords de libre-échange à orientation développement" ont ainsi vu le jour. Ils sont principalement fondés sur le principe d'asymétrie dans le calendrier de démantèlement des barrières tarifaires.

II- EXEMPLES D'ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET PAYS INDUSTRIALISÉS.

(L'ALENA)- L'Accord de Libre-échange nord-américain, plus connu sous son acronyme anglais le NAFTA *(North American Free Trade Agreement),* constitue le modèle le plus souvent invoqué de zone de libre-échange entre partenaires à niveau de développement différent. Il a été signé le 12 juin 1992 entre les États-Unis, le Canada et le Mexique et est entré en vigueur au 1er janvier 1994. Cet accord se distingue par son objectif qui vise à créer en 15 ans la plus vaste zone de libre-échange au monde en regroupant près de 400 millions de consommateurs. Il rassemble pour la première fois deux pays industrialisés dont le PNB par habitant est supérieur à 20000 dollars et un pays en développement dont le PNB par habitant est d'environ 3500 dollars[210]. À ce titre, l'ALENA constitue un élément de comparaison intéressant pour l'accord entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne. Malgré le déséquilibre enregistré dans les niveaux de développement ainsi que celui enregistré dans les courants d'échanges commerciaux[211], l'accord a participé au développement économique du Mexique. Ce dernier a entrepris une diversification réussie dans ses secteurs de production et le taux de croissance des

[209] A ce sujet voir Première partie titre I chapitre II.
[210] Claude-Albert Colliard, Louis Dubouis, *Institutions Internationales*, p.251, 10ème édition, Précis Dalloz, 1995.
[211] Le Mexique dépend des États-Unis pour environ 90% du total de ses échanges commerciaux.

investissements étrangers directs a augmenté[212]. La zone de libre-échange a également eu des retombées positives sur les économies voisines appartenant au Marché commun d'Amérique Centrale (MCAC)[213]. Au contraire, les nations en marge de l'ALENA, notamment les États des Caraïbes membres de la Convention de Lomé, ont subi les effets pervers du détournement de trafic commercial que cette association a créé[214].

Un nouveau plan d'action[215] a depuis été élaboré visant à moyen terme la conclusion d'accords de libre-échange avec de nombreux pays latino-américains sur une base bilatérale et à long terme à la conclusion d'un accord global de libre-échange avec l'Amérique latine -la Zone de Libre-Échange des Amériques- qui devrait regrouper environ 850 millions de consommateurs d'ici l'an 2005[216].

(Dans la région du Pacifique)- Les États-Unis ont également été à l'origine de la signature de l'accord de coopération économique d'Asie et du Pacifique[217]. Dans cette partie du globe, plus de trente accords de libre-échange ont été signés depuis 1994[218]. Cette région considérée comme modèle de réussite économique faisait l'objet de lutte d'influence entre les membres de la quadrilatérale[219].

(La SACU)- Un exemple directement applicable à l'Afrique du Sud peut être cité. Les États membres de la SACU ont été exposés pendant de très longues années à la compétitivité des produits sud-africains. Malgré la différence de niveau de développement entre l'Afrique du Sud et les États BLNS, l'association a participé à leur développement économique. Cette affirmation est surtout valable pour le Botswana et la Namibie qui possèdent aujourd'hui un PNB par habitant supérieur à de nombreux États de la région[220].

(Les accords de libre-échange négociés par la Communauté européenne)- La Communauté européenne est depuis longtemps convaincue du bien-fondé de la libéralisation des échanges commerciaux entre partenaires dont le niveau de développement

---

[212] En revanche, le Mexique a été obligé d'introduire des mesures d'ajustement structurel ainsi que des politiques interventionnistes visant à contrebalancer les effets négatifs de l'ouverture de son marché ses petites et moyennes entreprises.

[213] Le Salvador et le Guatemala ont depuis demandé à joindre la zone de libre-échange.

[214] Carolyn Jenkins et Willen Naudé, *The Case for Reciprocity in South Africa European Trade Relations, p.6, Working Paper n°* 13, 1995.

[215] Donnant suite à une politique américaine à l'échelle continentale et connue sous le nom "d'*Entreprise of the Americas initiative*" décidé dès 1990 par le Président G. Bush.

[216] R.J. Langhammer , *The Developping Countries and Regionalism,* p.213, *Journal of Common Market Studies,* 30 (2) UK, 1992.

[217] Elle comprend l'Australie, Brunei, Darassalem, le Canada, la Chine, Hongkong, l'Indonésie, la République de Corée, le Japon, la Malaisie, la Nouvelle-Zélande, la Papouasie Nouvelle-Guinée, les Philippines, Singapour, Taiwan, la Province de Chine, la Thaïlande et les USA.

[218] La disparité entre le niveau de développement des membres explique la volonté de ne pas dépasser la zone de libre-échange.

[219] La crise conjoncturelle qu'a connue l'Asie a depuis ralenti ce processus d'intégration.

diffère[221]. Le vaste réseau de zones de libre-échange qu'elle est en train ou qu'elle a déjà négocié de par le monde illustre cette stratégie.

Ce type d'accord suppose que les partenaires possèdent des secteurs d'exportations compétitifs. Pour cette raison, la Communauté européenne s'oriente vers des pays à revenus supérieurs ou en transition. À cela s'ajoutent des motivations politiques fortes qui l'orientent directement vers des pays dans sa zone d'influence géographique. Selon cette nouvelle stratégie, des accords de libre-échange sont en négociation avec les Pays de l'Europe Centrale et Orientale[222] et avec le bassin méditerranéen[223]. Afin d'étendre son influence, des accords de libre-échange sont également négociés avec des régions ou pays éloignés notamment en Amérique latine avec le MERCOSUR, le Mexique et le Chili[224]. La Communauté européenne veut également conserver ses relations privilégiées en Afrique. C'est dans cet esprit qu'elle a conclu une zone de libre-échange avec l'Afrique du Sud et négocie actuellement avec les États du groupe ACP.

(Conclusion)- L'engouement pour les accords de libre-échange entre pays industrialisés et pays en développement n'est pas partagé par l'ensemble des membres de la communauté internationale. L'une des controverses repose sur la base juridique de ces accords. En effet, la "clause d'habilitation" ne concerne que les arrangements conclus entre pays en développement. Les dispositions de la Partie IV ne concernent pas directement les accords de libre-échange. Les prescriptions posées à l'article XXIV ne sont pas non plus adaptées à la spécificité des accords commerciaux conclus entre partenaires à niveau de développement différent. Une question demeure d'actualité : celle de savoir dans quelles mesures ces accords de libre-échange peuvent contribuer à la prospérité économique des pays en développement. Bon nombre d'entre eux doutent toujours du bien-fondé de l'introduction d'un élément de réciprocité dans leurs échanges commerciaux avec les pays industrialisés.

Les négociations relatives à l'ACDC se sont déroulées dans ce contexte. L'Afrique du Sud a longtemps hésité avant de s'orienter sur cette voie avec la Communauté européenne.

---

[220] Le rapport du PNUD de 1996 a positionné le Botswana au 70ème rang mondial du classement IDH, la Namibie à la 108ème place.
[221] La disparité entre les niveaux de développement des États membres de l'Union européenne parle d'elle-même.
[222] Voir première partie.
[223] Voir première partie.
[224] Voir première partie.

B- LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE ET LA PROSPÉRITÉ ÉCONOMIQUE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT.

L'analyse des répercussions économiques de la libéralisation des échanges entre pays en développement et pays industrialisés sort du champ de cette étude. Néanmoins, la compréhension des positions soutenues par l'Afrique du Sud et la Communauté européenne tout au long des négociations nécessite l'économie générale et comparative d'un tel système.

I- LES AVANTAGES DU LIBRE-ÉCHANGE ENTRE PARTENAIRES À NIVEAU DE DÉVELOPPEMENT DIFFÉRENT.

(Les avantages économiques du libre-échange appliqué au développement)- Le rôle positif de la libéralisation des échanges commerciaux dans la prospérité économique des États en général, et en particulier dans celle des pays en développement, obtient aujourd'hui l'approbation de la majorité de la doctrine économiste[225]. Ces accords permettent de pousser au démantèlement des tarifs douaniers et à la déréglementation, tandis que les mesures protectionnistes sont néfastes notamment aux investissements étrangers directs. Dans une relation de libre-échange entre pays en développement et pays développés, la perte de l'accès favorable et non-réciproque au marché du pays industrialisé peut être compensée par l'augmentation du volume total des courants commerciaux découlant de la libéralisation économique[226].

Suivant la tendance générale, la stratégie macro-économique mise en œuvre par le gouvernement de Prétoria vise l'insertion du pays dans les grands courants d'échanges commerciaux internationaux. Afin d'atteindre cet objectif final, les réformes tentent de promouvoir la diversification des secteurs de production et l'ouverture de l'économie vers l'extérieur. Les études effectuées lors des négociations relatives à son adhésion à la Convention de Lomé ont démontré à quel point l'établissement de relations commerciales fondées sur des préférences non-réciproques serait contraire à cette stratégie[227]. En revanche, le libre-échange avec la Communauté européenne aurait pour conséquence une diminution du prix des importations, ce qui stimulerait la concurrence sur le territoire sud-africain, permettrait d'ajuster les productions dans les secteurs les plus compétitifs. Un accord de partenariat économique crédible associant la première puissance commerciale

---

[225] Cet avis est également partagé par la plupart des organisations internationales, telle que l'OMC, la Banque Mondiale, le FMI et la plupart des pays de l'OCDE.

[226] Cet avantage dépend beaucoup des circonstances et de cas d'espèce.

[227] Voir notamment une analyse financée par la Communauté européenne, European Researche Office, *South Africa and the Lomé Convention, Tradre Policy Monitoring Project, Friedrich Ebert Stinftung Foundation,* 1994; voir également Carolyn Jenkins et Willen Naudé, *The Case for Reciprocity in South Africa European Trade relations,* WPS/95-13

mondiale à l'Afrique du Sud créerait un climat de confiance favorable aux investissements étrangers dans ces secteurs d'exportation. L'ensemble aurait à long terme des effets bénéfiques sur l'emploi.

(Considérations géostratégiques)- Á côté de considérations purement économiques s'ajoutent des considérations géostratégiques favorables au libre-échange. En libéralisant son économie, l'Afrique du Sud intègre le régime de droit commun de l'OMC, tandis qu'un traitement préférentiel non-réciproque l'en aurait exclu[228]. Un accord de partenariat fondé sur le libre-échange avec la Communauté européenne confirme de façon indirecte le succès des réformes économiques entreprises sur le territoire sud-africain. De surcroît, l'Accord de commerce, de développement et de coopération comporte des dispositions autres que commerciales de nature à soutenir la stabilité politique de Afrique du Sud, elle-même indispensable à l'instauration d'un climat de confiance favorable aux investissements locaux et étrangers (qu'il s'agisse du dialogue politique instauré de façon permanente ou de l'assistance financière apportée par la Communauté au développement de l'Afrique du Sud).

En définitive, l'ACDC constitue un indicateur de la solidarité qui existe entre l'Afrique du Sud et les États européens. L'accord permet à l'Afrique du Sud de renforcer sa présence sur un marché étranger, d'assurer la permanence de ce marché d'exportation et d'agrandir ainsi sa zone d'influence. Les dispositions de l'ACDC orientent définitivement la politique commerciale extérieure de l'Afrique du Sud et de la Communauté européenne puisqu'elles comportent des droits et des obligations qui assurent la permanence de leurs relations économiques et le Conseil de coopération a un rôle fondamental à jouer à cet égard.[229].

(Conclusion)- Aux arguments favorables au libre-échange entre partenaires à niveaux de développement différent s'oppose toutefois le poids de l'ajustement structurel qui accompagne l'abandon de l'élément de non-réciprocité au profit de la libéralisation des échanges.

---

[228] Pendant longtemps en effet, les pays industrialisés ont invoqué le traitement préférentiel dont bénéficient les pays en développement pour justifier leur mise à l'écart lors des négociations multilatérales. Le rétablissement de la réciprocité dans les rapports commerciaux diminue en revanche la dépendance à l'égard de la "générosité" des pays du Nord et les pays en développement peuvent exiger la prise en compte de leur spécificité lors de ces négociations.

[229] Les dispositions de l'article 22 réaffirment que la signature de tout nouvel accord commercial préférentiel avec un pays tiers ou la modification de tout accord préexistant nécessite des consultations préalables au sein du Conseil de coopération. Le paragraphe 2 de l'article 22 fait notamment référence à l'adhésion de tout nouveau pays à l'Union européenne.

II- LES COÛTS DU LIBRE-ÉCHANGE ENTRE PARTENAIRES À NIVEAU DE DÉVELOPPEMENT DIFFÉRENT.

(Répercussions économiques négatives)- Le libre-échange impose une exigence lourde pour les pays à économie fragilisée qui ne peuvent protéger que partiellement leurs industries ou leurs activités de services souvent naissantes. Les États en développement craignent l'effet destructeur de la suppression des protections douanières sur toute une gamme de secteurs d'activité, tandis que le faible degré de compétitivité de leurs secteurs d'exportations limite leur potentiel sur les marchés internationaux. L'Afrique du Sud craignait, à juste titre d'ailleurs, que la libéralisation des échanges avec la Communauté européenne n'entraîne une "inondation" de son marché intérieur de produits européens peu chers et hautement compétitifs. Ses industries n'auraient pu supporter le poids de l'ajustement structurel qui en découle[230].

La perte des recettes budgétaires provenant des taxes autrefois perçues sur les importations va alourdir le poids de cet ajustement structurel. À cela s'ajoute le fait que les taux d'abaissement des tarifs douaniers sont généralement plus élevés pour la partie en développement, tandis que les pays industrialisés ont commencé depuis longtemps le démantèlement de leurs barrières tarifaires dans le cadre du GATT/OMC.

(Considérations politico-juridiques)- Lorsqu'un État en développement choisit de s'engager sur la voie du libre-échange avec un partenaire industrialisé, il encourt le risque de se voir refuser les avantages non-réciproques que d'autres États développés auraient pu lui octroyer, notamment dans le cadre d'un schéma SPG. Ainsi, depuis que les États des Caraïbes se sont engagés dans la conclusion de l'Accord de libre-échange des Amériques, la Communauté européenne a affirmé que le maintien du régime commercial de la Convention de Lomé sera difficilement concevable, puisque le Canada et les États-Unis bénéficieront bientôt d'un accès privilégié sur les marchés des États des Caraïbes[231]. Au même titre, les États-Unis risquent de refuser le renouvellement du schéma SPG accordé jusqu'à présent à l'Afrique du Sud puisque celle-ci offre désormais un accès préférentiel à la Communauté européenne. Ils ont d'ailleurs annoncé leur volonté de négocier un accord de libre-échange avec le pays.

---

[230] A cet égard, une étude a été faite sur les intégrations régionales en Amérique latine. Elle a démontré que l'ouverture vers l'extérieur avait imposé à tous les États de la région des programmes d'ajustement structurel très stricts ayant pour objectif de faciliter une croissance fondée sur les exportations et d'encourager les diversifications dans ces exportations. Cet ajustement a été réussi dans certains pays, dans d'autres il a précipité le déficit économique. (Ils se sont ajoutés à ceux déclenchés par les programmes de libéralisation des échanges internationaux). In Carlo Sacchi, *le GATT et l'intégration économique en Amérique latine,* p.33, in GEMDEV, *L'intégration régionale dans le monde,* Édition Khatala, 1994.

[231] Voir section II

Les incidences politiques et juridiques des accords d'intégration économique expliquent en grande partie pourquoi l'Afrique du Sud a pendant longtemps hésité à s'engager sur cette voie avec la Communauté européenne[232]. Une étude comparative avec la zone de libre-échange conclue entre Israël et la Communauté européenne a mis en exergue les difficultés que l'Afrique du Sud allait rencontrer.

III- PARALLÉLISME AVEC L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE CEE-ISRAËL.

(Contexte géopolitique)- Israël a une histoire tourmentée qui, bien que totalement différente de celle de l'Afrique du Sud, rappelle en plusieurs points celui de l'État d'apartheid puisqu'il a subi pendant longtemps le poids de sanctions politiques et économiques qui lui étaient imposés aussi bien au niveau international que régional[233]. La communauté internationale a également joué un rôle clé dans la transition politique et économique d'Israël qui a bénéficié d'aides financières substantielles notamment de la part de la Communauté européenne et des États-Unis[234], afin de contrebalancer les effets négatifs de son isolation régionale.

En 1974, dans une tentative de résolution des conflits au Moyen-Orient, la Communauté Économique Européenne a proposé la conclusion d'une zone de libre-échange. Cet accord a été conclu au moment des chocs pétroliers des années 70 et les bouleversements politiques et économiques engendrés par les conflits israélo-arabes ont contribué à placer la région à l'agenda des priorités politiques de la CEE. Israël a d'ailleurs été le premier pays géographiquement éloigné à négocier un tel accord avec la Communauté européenne.

Aujourd'hui, l'Afrique du Sud constitue également une priorité de politique étrangère de la Communauté. Il s'agit également du premier pays d'Afrique subsaharienne à conclure

---

[232] Voir supra.

[233] La Palestine a été occupée par des communautés arabes et sionistes pendant des siècles et a fait partie de l'empire ottoman. A la fin de la première guerre mondiale, le territoire de la Palestine a été confié pour mandat A à la Grande-Bretagne. La fin du mandat britannique en 1948 sera marquée par des conflits violents au cours desquels l'État Israël sera proclamé et le territoire de la Palestine annexé. L'État palestinien a été autoproclamé en 1988 mais les négociations avec Israël se sont poursuivies parallèlement. Par la suite, l'Accord de Washington conclu en 1993 est venu entériner la reconnaissance mutuelle d'Israël et de l'OLP. Les États arabes voisins ont régulièrement tenté de reprendre par la force les territoires palestiniens qui avaient été annexés par Israël. Les conflits ont culminé avec l'occupation du détroit de Tiran en 1967, privant Israël de toute voie maritime. Cette isolation géographique et économique a obligé l'État à recourir à une politique d'autosuffisance, par le biais d'une politique de substitutions aux importations.

[234] Les États-Unis ont fourni une aide considérable à Israël et les immigrations des peuples juifs venus d'Europe ont été fortement encouragées après la seconde guerre mondiale.

un accord de libre-échange avec elle[235]. À côté de ces considérations géostratégiques, les deux pays possèdent également en commun certaines particularités économiques.

(Considérations économiques)- L'Afrique du Sud a souvent été comparée en termes d'indice de développement à Israël. Leur poids économique est faible en comparaison avec celui des 15 États membres de l'Union européenne. Le PNB par habitant en Afrique du Sud représente environ la moitié de celui de la Belgique qui possède un quart de la population sud-africaine. Certaines provinces possèdent un indice de développement humain bien inférieur à celui de certains États ACP[236].

Deuxièmement, la Communauté européenne constitue le partenaire économique privilégié de l'Afrique du Sud. Elle est également le premier partenaire d'Israël[237]. De même, les courants d'échanges commerciaux se caractérisent dans les deux cas par leur nature asymétrique. Le volume total des exportations sud-africaines représente 1,9% du volume total des importations communautaires, tandis que la Communauté européenne totalise 40% du volume total des importations sud-africaines. Enfin, Israël et l'Afrique du Sud possèdent un climat similaire et produisent des denrées agricoles identiques[238]. Cette production est cependant limitée par une surface cultivable relativement modeste en raison du réseau d'eau très limité.

Une étude comparative entre les deux accords a été effectuée en 1998 afin d'y trouver des indices sur les conséquences de l'accord sur l'économie sud-africaine. Elle a démontré qu'Israël a su tirer des avantages substantiels de la zone de libre-échange conclue avec la Communauté européenne[239]. Une progression constante dans le volume de ses exportations vers l'Europe a été enregistrée, ainsi qu'une diversification de sa production vers un secteur industriel plus performant.

Avant l'établissement de la zone de libre-échange, Israël était considéré comme un pays en développement. Il a dernièrement été classé par le CAD de l'OCDE comme pays en transition. Sans qu'il ne soit possible de déterminer véritablement dans quelle mesure

---

[235] Toutefois cette analogie s'arrête là car la Communauté est en train de conclure des zones de libre-échange avec toutes les régions du monde. L'ACDC fait simplement partie de cette stratégie commerciale globale.

[236] Le niveau de développement humain du Transvaal du Nord a été comparé à celui du Lesotho ou du Zimbabwe, tandis que la Cap-Ouest se rangerait aux côtés du Brésil et des Émirats Arabes Unis, in Franck Genin, *Afrique du Sud, le Pari*, p.43, l'Harmattan, 1995. En outre le rapport du PNUD de 1995 a positionné l'Afrique du Sud au 95ème rang IDH tandis que Maurice est classé au 60ème rang, le Botswana au 74ème rang et les Seychelles au 72ème rang.

[237] en 1996, les importations en provenance de l'Union européenne ont représenté 9,276 millions d'écus, soit 44% du volume total des importations sud-africaines. Les exportations sud-africaines vers l'Union européenne ont été évaluées à 4,301 millions écus soit 30% du volume total des exportations sud-africaines. Source EUROSTAT, data base COMTRADE, chiffre se référant à la SACU.

[238] Notamment les agrumes, les fleurs coupées et les jus de fruits.

[239] Cette section est tirée de l'article de Talitha Bertelsmann, *The European Union and South Africa : Reaching an Agreement?*, pp.10-13, SAIIA Reports n°6,1998.

l'accord de libre-échange a participé à un tel développement, il est néanmoins possible de conclure qu'Israël a su s'adapter à l'ajustement structurel qui a découlé de l'ouverture de son marché aux produits européens. Étant donné les similarités des secteurs d'exportations les plus compétitifs avec ceux de l'Afrique du Sud, l'analyse comparative a déduit par analogie que l'Afrique du Sud pourra s'adapter à la libéralisation des échanges avec la Communauté. Cependant et cet argument est de taille, les exigences contenues dans le Mémorandum d'accord sur l'interprétation de l'article XXIV de 1994 notamment celles relatives à la libéralisation des échanges agricoles n'étaient pas en vigueur à l'époque où l'accord entre Israël et la Communauté européenne a été conclu.

Depuis, cet accord d'association a été renégocié. Il est entré en vigueur le 1 juin 2000. Il s'inscrit dans le cadre du partenariat Euro-méditerranéen[240]. Le dispositif mis en œuvre prévoit le maintien des dispositions commerciales en matière de libéralisation des échanges agricoles de façon transitoire[241].

(Conclusion)- Une première réflexion découle de l'ensemble de l'étude ci-dessus : il n'existe pas de réponse absolue à la question de savoir si le libre-échange entre un pays en développement et un pays industrialisé est favorable ou non à la prospérité économique de la partie en développement. Tout dépend des termes de la libéralisation des échanges et du contexte politique dans lequel un tel processus a lieu.

Néanmoins, certaines modifications du régime des échanges semblent toutefois inévitables dans le contexte de "mondialisation" et de "multilatéralisme" caractéristiques de l'économie mondiale actuelle. Les pays en développement tentent de l'intégrer par le biais d'accords de partenariat avec l'une ou plusieurs des grandes zones d'influence. Pendant les années 50-70, ils avaient recherché dans des processus d'intégration régionale un moyen de pallier leur renforcement avec les pays du nord. Aujourd'hui, les deux axes sont complémentaires. Le phénomène de mondialisation se caractérise par la complexité des mécanismes en jeu, exige un niveau de ressources humaines important et nécessite des infrastructures de communication et de transport qui soient adaptées. Le but des alliances économiques avec les pays industrialisés consiste à garantir l'accès aux marchés, à augmenter la crédibilité des politiques économiques nationales afin d'attirer les investisseurs étrangers et de permettre un plus grand accès aux technologies. Au contraire, les États en développement qui continuent à percevoir un traitement préférentiel non-réciproque voient

[240] Accord Euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et l'État d'Israël, JO n° L 147 du 20/06/2000.
[241] En vertu des dispositions du protocole n° 1 qui régie les importations en provenance d'Israël.

leurs préférences érodées accentuées par les pertes résultant de la réorientation des courants d'échanges qui résulte de leur exclusion des blocs d'influence. Aussi, l'urgence pour l'Afrique du Sud n'était-elle pas de percevoir un traitement non-réciproque, mais de percevoir un traitement réciproque adapté à son niveau de développement.

À cet égard, la modification des termes de la libéralisation des échanges adaptée à la situation économique des parties semble constituer la clé du succès des accords de partenariat entre pays à niveau de développement différent. Au cours de la période transitoire nécessaire à l'organisation du démantèlement des barrières tarifaires, le déséquilibre entre les partenaires peut être contrebalancé par le maintien d'une certaine forme de "protectionnisme" à l'entrée du marché de la partie en développement[242]. C'est sur ce principe que la Communauté européenne et l'Afrique du Sud ont convenu une libéralisation des échanges fondée sur la *différenciation* et selon un calendrier *asymétrique* en faveur de cette dernière[243].

En revanche, la période transitoire doit aboutir sur une zone de libre-échange conforme aux dispositions de l'article XXIV de l'Accord général et à celles de son Mémorandum d'interprétation. Le respect de ces exigences a fait figure d'enjeu central dans les négociations entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud qui ont eu lieu au cours des années 1996-1999[244].

SECTION II- UNE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE À VOCATION "DÉVELOPPEMENT".

Afin de s'assurer que les zones de libre-échange participent véritablement à l'expansion du commerce international et n'aboutissent pas à des détournements d'échanges préexistants, l'article XXIV de l'Accord général de 1994 et son Mémorandum d'interprétation prescrivent une libéralisation réciproque et symétrique des échanges[245]. Avant d'arriver à ce résultat final, les partenaires disposent d'une période transitoire évaluée à dix ans, au cours de laquelle ils peuvent prévoir des calendriers de démantèlement tarifaire asymétriques et différenciés. La Communauté européenne et l'Afrique du Sud ont opté pour cette solution originale qui repose sur le concept de "libre-échange à orientation

[242] Une période de protectionnisme est importante comme l'a illustré l'ancien succès des économies croissantes d'Asie. Carolyn Jenkins et Willen Naudé, *The case for Reciprocity in South Africa European Trade relations, p.4, working paper* n°13, 1995.
[243] C'est également sur ce principe qu'a été conclu l'accord de libre-échange entre les États-Unis, le Canada et le Mexique.
[244] Voir supra.
[245] Dominique Carreau et Patrick Juillard, *Droit International Économique, p.286,* IVème édition, LGDJ 1998.

développement" désigné afin de soutenir le gouvernement sud-africain dans la mise en œuvre de ses politiques économiques et sociales[246]. Il existe néanmoins une certaine contradiction entre les termes "libre-échange" et "développement" et le système multilatéral ne prévoit aucune disposition particulière pour ce genre d'accord.

§I- UNE LIBÉRALISATION FONDÉE SUR LES CONCEPTS DE DIFFÉRENCIATION ET D'ASYMÉTRIE.

Les dispositions de l'article XXIV de l'Accord général de 1994 se bornent à envisager les unions douanières, les zones de libre-échange et les accords transitoires conclus en vue de l'établissement de telles entités. Lorsque les conditions minimales prescrites par le texte sont remplies, les parties à l'accord sont autorisées à déroger à la Clause de la nation la plus favorisée. Un accord visant l'établissement d'une zone de libre-échange doit donc prévoir dans "*un délai raisonnable*"[247] l'élimination des droits de douane et autres réglementations commerciales portant sur "*l'essentiel des échanges commerciaux*" entre les territoires constitutifs de la zone ou du moins sur les produits originaires de ces territoires. Ces termes généraux ont été en partie complétés par le Mémorandum d'interprétation de l'article XXIV qui a prévu certains critères objectifs tels que la proportion des échanges à couvrir et l'étendue de la période de mise en œuvre du démantèlement des barrières tarifaires.

A- LE CARACTÈRE SUIS GENERIS *DES DISPOSITIONS COMMERCIALES DE L'ACDC.*

La Communauté européenne a proposé un démantèlement des barrières tarifaires échelonné sur une période de 10 ans. Le gouvernement de Prétoria a exigé un délai plus généreux afin qu'il puisse mettre en œuvre dans les meilleures conditions possibles les mesures d'ajustement structurel qu'imposait l'ouverture de son marché[248]. Le compromis final prévoit un démantèlement des barrières tarifaires étalé sur 10 ans du côté de la Communauté européenne et allant jusqu'à 12 ans du côté de l'Afrique du Sud.

---

[246] Discours du professeur J. de deus Pinheiro, Commissaire européen pour le développement, *Southern Africa the challenge to Europe, Building a new Framework for trade and Co-operation with South Africa and the others countries in the Southern Africa Region* p.7, à la Conférence européenne pour l'Afrique australe, le 17 avril 97, Maastricht.

[247] Article 5 (c) de l'article XXIV mis à jour par son Mémorandum d'interprétation.

[248] voir à ce sujet, le document publié par le Ministère du Commerce et de l'Industrie le 21 janvier 1997 intitulé "*Bases de négociations entre la République d'Afrique du Sud et l'Union européenne quant à un accord de commerce et de développement". (Traduit par nos soins),* adopté le 20 novembre 1996 par le gouvernement sud-africain.

I- RESPECT DES PRESCRIPTIONS POSÉES PAR L'ARTICLE XXIV DU "GATT 1994".

(La controverse relative au "délai raisonnable")- L'accord établissant la zone de libre-échange doit contenir un plan ou un programme de réalisation de démantèlement des barrières tarifaires dans un "*délai raisonnable*" qui a été fixé à 10 ans par les dispositions du Mémorandum[249]. Le dépassement de ce délai maximal ne peut avoir lieu que dans des circonstances exceptionnelles dûment justifiées et notifiées à l'OMC[250]. L'existence d'un déséquilibre important entre les niveaux de développement des partenaires à l'accord ou encore la nécessité de préserver certaines branches vulnérables de l'économie peuvent être de nature à justifier une prolongation de la période transitoire. Lors des négociations de 1996-1998, le gouvernement sud-africain a régulièrement évoqué cette possibilité afin de mieux protéger ses industries sensibles.

(Les difficultés d'ajustement structurel sud-africaines)- Le gouvernement de Prétoria s'est engagé à démanteler progressivement les barrières existantes à l'entrée du marché intérieur dans le cadre de l'OMC. Cependant, certains de ses secteurs autrefois les plus protégés–les industries des textiles et de l'automobile- supportent difficilement le poids de l'ajustement structurel qui découle des engagements unilatéraux pris dans le cadre de l'OMC[251]. Dans le contexte de l'accord avec la Communauté européenne, la difficulté n'était donc pas tant dans le renoncement aux protections tarifaires[252], mais plutôt dans le rythme et les modalités de ce démantèlement. En d'autres termes, la question qui se posait au gouvernement consistait à déterminer si dans une échéance relativement courte, les secteurs les plus vulnérables de l'économie pouvaient supporter la concurrence des produits européens et parvenir à se diversifier suffisamment pour être compétitifs sur les marchés internationaux.

Les consultations effectuées sur le territoire sud-africain en 1996 ont souligné que la période de 10 ans proposée par la Commission européenne ne permettait pas aux entreprises sud-africaines d'atteindre le niveau de compétitivité nécessaire pour concurrencer les

---

[249] Mémorandum d'interprétation §10.

[250] Mémorandum d'interprétation §2c.

[251] L'Afrique du Sud possède en effet un secteur industriel en pleine mutation, dont plusieurs branches peuvent être qualifiées sensibles et qui utilisent une part de main d'œuvre importante. Il s'agit notamment des industries du textile et de l'habillement, celles de l'industrie automobile. Voir à ce sujet un rapport de Rob Davies, MP à l'Assemblée Nationale *A Free Trade Agreement with Europe,* pp.44-45, *The Africain Comunist Second Quarter 1996.* p.46.

[252] 66% des importations en provenance de la Communauté européenne entreront librement sur le marché sud-africain, à partir de 2001 conformément aux engagements contractés dans le cadre de l'OMC.

produits européens[253]. Un démantèlement rapide des protections entraînerait la fermeture de nombreuses usines. Le gouvernement sud-africain a donc demandé à la Communauté d'appliquer de façon plus souple des prescriptions de l'article XXIV, en se fondant notamment sur les dispositions de la "clause d'habilitation" de 1979 qui permettent un traitement différencié et plus favorable en faveur des pays en développement[254]. Toutefois, plusieurs indices confortent la position de la Communauté européenne qui a refusé d'opérer une telle interprétation : les dispositions favorables de la "clause d'habilitation" s'appliquent aux accords commerciaux conclus entre pays en développement et non entre un pays en transition et son partenaire industrialisé.

Les règles multilatérales ne contiennent pas de disposition particulière régissant le libre-échange entre partenaires aux niveaux de développement différents. Les pays en développement réclament par ailleurs que les prescriptions de l'article XXIV de l'Accord Général de 1994 soient adaptées à cette situation de plus en plus courante, notamment en ce qui concerne le délai d'exécution et le degré de couverture des échanges. Les développements récents au sein de l'OMC illustrent au contraire des dérogations de plus en plus difficiles à obtenir.

L'exonération à la prescription relative au "*délai raisonnable*" n'est prévue que dans des circonstances exceptionnelles et nécessite l'approbation du Conseil du commerce des marchandises de l'OMC. Si le plan ou le programme de libéralisation ne prévoit pas de délai ou si celui-ci n'est pas raisonnable, le Comité peut formuler des recommandations qui s'imposent aux États membres[255]. L'avis du Comité après notification du dispositif commercial de l'ACDC constituera une indication utile de sa position sur ce sujet.

Les dispositions de l'article XXIV (10) réaffirment que les membres de l'OMC peuvent à la majorité des 2/3 accorder des dérogations à des accords qui ne respectent pas entièrement les prescriptions posées par l'article, à condition qu'ils conduisent ultérieurement à l'établissement d'une zone de libre-échange qui y soit conforme.

---

[253]La Chambre de Commerce sud-africaine avait recommandé au gouvernement une période transitoire minimale de 15 ans, semblable au délai qui avait été accordé en 1974 à Israël. Cependant, cet accord avait été conclu bien avant l'adoption du Mémorandum d'interprétation de l'article XXIV qui est venu préciser la notion de "délai raisonnable". Rapport de la Chambre de Commerce et d'Industrie sud-africaine, la SACOB, *SACOB Submission to the Parliamentary Portfolio Commitee on Trade and Industry on the European Union Free Ttrade Agreement,* p.3, Cape Town, 1996. L'accord de Libre-échange Nord-Américain fut également cité pour référence, puisque les dispositions commerciales prévoyaient un aménagement de la période transitoire en faveur du Mexique, variant de 5 à 15 ans selon le degré de compétitivité des secteurs économiques. Jena Reval-Mouroz, Directeur de recherche, CNRS, CREDAL, *L'Accord de Libre-échange de l'Amérique du Nord (ANELA) vu du Mexique,* p.103, in GEMDEV, *L'intégration régionale dans le monde,* Édition Khatala, 1994.

[254] Talitha Bertelsmann, *The EU ans South Africa, Reaching an agreement?,* préc., p.34.

[255] Article XXIV (7).

En outre, les dispositions de l'article IX (3) et (4) du "GATT 1994" réaffirment que les dérogations de nature à relever un État membre du respect de l'une de ses obligations imposées au titre de l'OMC exigent une majorité favorable des ¾ des membres de l'OMC. L'ensemble de ce dispositif replacé dans son contexte politique permet de prévoir qu'aucune dérogation spécifique ne sera accordée à la Communauté européenne et à l'Afrique du Sud. D'une part, le niveau de développement de celle-ci empêche un traitement préférentiel et différencié. D'autre part, le mécanisme prévu au sein de l'OMC en matière de contrôle des intégrations économiques constitue une arme politico-juridique efficace lorsque l'un des membres de la Triade tente de s'opposer à l'extension de la zone d'influence des deux autres membres[256]. De fait, les États-Unis et le Japon sont les concurrents directs de la Communauté européenne lorsqu'il s'agit de conclure des accords de partenariat économique avec les pays en transition.

En définitive et lors des cycles de négociations de 1997, la Communauté a accepté de prolonger la période transitoire de libéralisation des échanges en faveur de l'Afrique du Sud mais pour une période maximale de douze ans et uniquement pour les produits les plus sensibles.

(Controverses relatives à la proportion des échanges à couvrir)- La proportion des échanges à couvrir lors de la libéralisation des échanges a également fait l'objet de controverses. La Communauté invoquait encore les dispositions de l'OMC pour justifier une couverture minimale de 90% des échanges commerciaux, tandis que l'Afrique du Sud demandait un démantèlement des barrières tarifaires proportionnel à la taille respective de leur économie.

(Une libéralisation portant sur "l'essentiel des échanges commerciaux")- Afin de s'assurer que la zone de libre-échange contribue effectivement à l'expansion du commerce mondial et n'aboutisse pas à un simple détournement des courants d'échanges traditionnels, le texte de l'article XXIV de l'Accord général de 1994 impose une libéralisation qui couvre *"l'essentiel des échanges"* entre les parties. Cette prescription n'a pas fait l'objet de clarification et la notion demeure toujours controversée[257]. Le Mémorandum d'interprétation a fourni quelques précisions supplémentaires en ce qui concerne l'aspect qualitatif de la couverture des échanges, puisque son préambule réaffirme que la

[256] Rapport Rocard sur les *Orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les États ACP*, le 4/03/98 RUDH, 1998, pp.214 à 222.
[257] Christopher Steven, *En quête d'innovation*, le Courrier n°166, pp.68-69, novembre-décembre 1997.

contribution à la libéralisation du commerce international est sérieusement entravée si un secteur entier de l'économie est exclu de la zone.

En ce qui concerne l'aspect quantitatif de la couverture, le Mémorandum d'interprétation n'a pas apporté de précision supplémentaire à celles qui avaient été fournies à l'époque du "GATT 1947". Plusieurs groupes de travail dépêchés par le Conseil du commerce des marchandises avaient en effet tenté de définir le seuil minimal de la couverture de la zone et l'avaient estimé entre 80 et 90% des échanges commerciaux. Le Comité des accords commerciaux régionaux a rejeté une proposition visant à ramener ce taux à 80%.

Pour la plupart des pays en développement et en transition, dont l'Afrique du Sud, les critères quantitatifs fixés par les groupes de travail du GATT ne sont pas déterminants[258]. La prescription connaît en outre une interprétation plus souple au profit d'accords de libre-échange conclus entre pays en développement qui sont notifiés en vertu de la "clause d'habilitation". Cette interprétation leur a permis de conclure de simples arrangements préférentiels visant parfois l'élimination des barrières tarifaires sur une liste restreinte de produits.

De son côté, la Communauté européenne s'est formellement engagée à respecter le seuil minimal de 90%. Une lecture combinée des articles de l'Accord général permet en effet de conclure que lorsqu'un pays industrialisé intervient en tant que partie à un accord de libre-échange, la règle est appliquée de façon plus stricte. Lors de la notification à l'OMC des accords de libre-échange conclus avec les pays méditerranéens, le Conseil du commerce des marchandises a ainsi reproché à la Communauté européenne l'exclusion d'une proportion trop importante des échanges agricoles[259].

Afin d'éviter tout conflit avec les règles de droit commun qui aurait pu d'une part, déclencher le mécanisme de règlement des différends et entraîner la négociation de compensations au profit de parties s'estimant lésées et d'autre part, remettre en cause l'ensemble des dispositifs de l'ACDC, la Communauté européenne a réaffirmé son engagement au plein respect des prescriptions posées par l'article XXIV de l'Accord général. Au cours des négociations, elle avait même exprimé le souhait d'inclure au texte de

[258] Dominique Carreau et Patrick Juillard, *Droit International Économique*, p.289, IVème édition, LGDJ 1998.
[259] Rapport Rocard sur les *Orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les États ACP*, préc., p.221.

l'accord une clause d'annulation du dispositif commercial en cas de non-conformité des dispositions aux règles de l'OMC[260].

(Concept des listes négatives)- La conséquence principale du plein respect de la règle relative à la couverture des échanges réside dans l'introduction du secteur agricole dans la zone de libre-échange. Son corollaire, le principe des listes négatives, constitue une nouveauté puisque de façon traditionnelle, seuls les produits expressément énumérés dans des listes faisaient l'objet d'un démantèlement tarifaire, les autres étaient exclus *ipso facto* de la libéralisation des échanges.

Le principe des listes négatives signifie que l'ensemble des postes tarifaires doit faire l'objet d'un démantèlement intégral à partir de l'entrée en vigueur de l'accord de libre-échange et dans un délai maximal de 10 ans, à moins que les produits ne soient expressément énumérés dans des listes de réserve prévoyant soit, leur exclusion totale soit, une libéralisation partielle sur la base de quotas ou de contingents.

Cette formule a des conséquences importantes sur les échanges commerciaux à venir entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne. Les pourcentages prévus dans les plans de libéralisation de l'accord sont basés sur la valeur moyenne des échanges qui ont eu lieu au cours de la période 1994-1996. Ces pourcentages augmenteront donc en conséquence de l'accroissement du volume total des échanges entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud qui aura lieu dans les prochaines années[261].

La prise en compte de l'ensemble du secteur agricole dans la couverture de la zone de libre-échange et le concept des listes négatives constituent des éléments nouveaux dans la politique commerciale extérieure de la Communauté européenne. Ces éléments font la spécificité des dispositions commerciales de l'ACDC[262]. Pour reprendre les termes du Commissaire Pinheiro, jamais un accord de libre-échange conclu entre la Communauté européenne et un État tiers n'a atteint un tel niveau de libéralisation[263]. Une analyse comparative avec les accords Euro-méditerranéens révèle toujours le recours au principe des listes positives en matière de libéralisation des échanges dans le secteur agricole. Ainsi, l'accord d'association conclu avec l'État d'Israël qui a été modifié en juin 2000 maintient

---

[260] une telle clause n'existe cependant pas dans le dispositif de l'ACDC.

[261] Il existe en effet un nombre considérable de produits pour lesquels aucun échange n'est actuellement enregistré mais pour lesquels le potentiel à venir est important. Ces produits seront exempts de taxes dès l'entrée en vigueur de l'accord, sauf exceptions évaluées au cas par cas.

[262] A ce sujet, voir article de Philip Lowe directeur général de la DGVIII de la Commission, *Main Parameters of the EU-SA Parternship*, in *The EU-SA Agreement, South Africa, Southern Africa and the European Union, pp.33-35, Édité sous la direction de Talitha Bertelsmann-Scott, Greg Mills and Elizabeth Sidiropoulos, South Africa Institute of International Affairs*, janvier 2000.

les dispositions antérieures en matière de traitement des produits agricoles[264]. Les listes positives sont uniquement modifiées afin d'inclure dans la couverture de la zone de libre-échange des produits qui n'étaient pas couverts autrefois.

II- LES CONCEPTS DE DIFFÉRENCIATION ET D'ASYMÉTRIE.

Le recours aux concepts de différenciation et d'asymétrie reflète l'importance accordée au développement économique de l'Afrique du Sud dans le partenariat entre l'État et la Communauté européenne. Consciente des efforts de restructuration économique menés par le gouvernement de Prétoria et par la distorsion qui caractérise les courants d'échanges commerciaux entre eux[265], la Communauté européenne a accepté d'ouvrir son marché plus rapidement et selon une couverture plus étendue que du côté de l'Afrique du Sud.

(Le principe de différenciation dans la libéralisation des échanges)- Le taux général d'abattement des droits de douane à l'entrée du marché communautaire est plus élevé que celui à l'entrée du marché sud-africain[266]. Concrètement, la Communauté s'engage à libéraliser 94,9% de ses importations en provenance d'Afrique du Sud. Par secteur d'activité économique, 99,98% des importations industrielles et 61,4% des importations agricoles entreront en exemption de droits de douane à la fin de la période transitoire de 10 ans.

De son côté, l'Afrique du Sud s'engage à démanteler 86,3% du volume total de ses importations en provenance de l'Union européenne. 86,3% des importations industrielles et 79% des importations agricoles bénéficient d'une telle exemption à la fin de la période transitoire de 12 ans.

(Le principe d'asymétrie)- Dans l'optique de redresser le déséquilibre enregistré dans les courants d'échanges commerciaux entre les partenaires, le démantèlement des barrières tarifaires est fondé sur la nature asymétrique des calendriers de libéralisation des échanges. Au cours de la période transitoire, le démantèlement des protections tarifaires s'effectue à un rythme moins soutenu du côté de l'Afrique du Sud que du côté de la Communauté européenne. De même, les secteurs les plus vulnérables de l'économie sud-africaine

---

[263] Discours du Pr. Pinheiro, *Southern Africa the challenge to Europe, Building a new Framework for trade and Co-operation with South Africa and the others countries in the Southern Africa Region, préc.*, p.5.

[264] Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'Etat d'Israël, d'autre part, JO n° L147 du 21/06/2000. Les dispositions du protocole n°1 précise le traitement applicable aux produits agricoles originaires d'Israël.

[265] Les importations en provenance d'Afrique du Sud représentent à peine 1% du volume total des importations européennes, tandis que les importations en provenance de la Communauté représentent 1/3 du volume total des importations sud-africaines.

[266] IRC *News, Relations between South Africa and the European Union, the State of the Policy Debate*, p.4, vol.1(1), 1996.

bénéficient du maintien des protections tarifaires jusqu'à la fin de la période transitoire. L'économie générale des accords de libre-échange conclus par la Communauté européenne avec des États tiers révèle que l'application de ce principe d'asymétrie dans le démantèlement des barrières tarifaires constitue une nouveauté[267].

(Listes de réserve)- Un certain nombre de produits sont totalement exclus de la couverture de la zone de libre-échange. En totalité –secteur industriel et agricole confondus- quelques 304 postes tarifaires ont été exclus du côté de la Communauté européenne. Ils représentent environ 3,4% du total des importations en provenance d'Afrique du Sud. De son côté, celle-ci a intégré dans ses listes négatives quelques 120 postes tarifaires couvrant 10,9% du volume total des importations[268]. La liste de réserve de la Communauté contient essentiellement des produits agricoles[269], tandis que l'Afrique du Sud protège ses industries les plus vulnérables[270].

(Libéralisation partielle)- Certains postes tarifaires font également l'objet d'une libéralisation partielle et ne participent pas non plus à la couverture de la zone de libre-échange. Ces tarifs sont réduits plutôt qu'éliminés, soit lorsque des contingents tarifaires interviennent pour limiter le démantèlement ou lorsque le démantèlement tarifaire intégral est limité par le biais de quotas.

En définitive, l'ensemble des postes tarifaires a été divisé en plusieurs listes prévoyant soit une libéralisation intégrale à partir de l'entrée en vigueur de l'accord, soit des listes de réserve excluant certains produits de la libéralisation, en passant par toute une série de démantèlement progressif. En vertu des principes d'asymétrie et de différenciation, la plus grande partie du démantèlement tarifaire aura lieu entre l'an 2000 et 2003 du côté européen tandis que l'Afrique du Sud opérera la plus grande partie du démantèlement tarifaire entre 2006 et 2012. Cette libéralisation différenciée et asymétrique permet à l'Afrique du Sud de bénéficier d'une amélioration des conditions d'accès au marché communautaire sans avoir à

---

[267] Voir à ce titre, l'intervention de HE Michael Laidler, ambassadeur de l'Union européenne en Afrique du Sud, lors de la conférence organisée sur l'ACDC par "The Centre for European Studies in Africa" (CESA) à l'Université de Rand Afrikaans en collaboration avec la "Konrad Adenauer Foundation" et la "South Africa Foundation", voir *South Africa Business and the European Union in the Context of the New Trade and Development Agreement,* p.16, publié par Konrad Adenauer Foundation Stiftung, Johannesburg, 2000.

[268] Document de la Commission européenne, DGVIII *Partenaires pour le progrès : L'UE/Afrique du Sud. l'accord sur le commerce, le développement et la coopération pour le XXIème siècle,* p.9, source Internet septembre 2000 : http://europa.eu.int/comm/development/publicat/south-africa.index.htm

[269] La viande bovine, le sucre, certains produits laitiers dont le beurre et le lait, le maïs et ses produits dérivés et les fécules ont été exclus des deux côtés. L'Afrique du Sud a exclu un nombre limité de produits agricoles dont l'orge et les produits dérivés, le froment et les produits dérivés, le chocolat et la crème glacée. En revanche, la Communauté a principalement exclu des produits agricoles notamment le riz, les fleurs coupées, certains fruits frais (agrumes, poires, pommes, raisins, bananes), les tomates préparées, certains fruits préparés et les jus de fruits, le vermouth, l'alcool éthylique, certains poissons.

consentir simultanément un régime préférentiel aux exportations européennes. Ces secteurs industriels les plus vulnérables disposent donc d'un délai de grâce pour se restructurer et parfaire leur compétitivité sur les marchés internationaux[271].

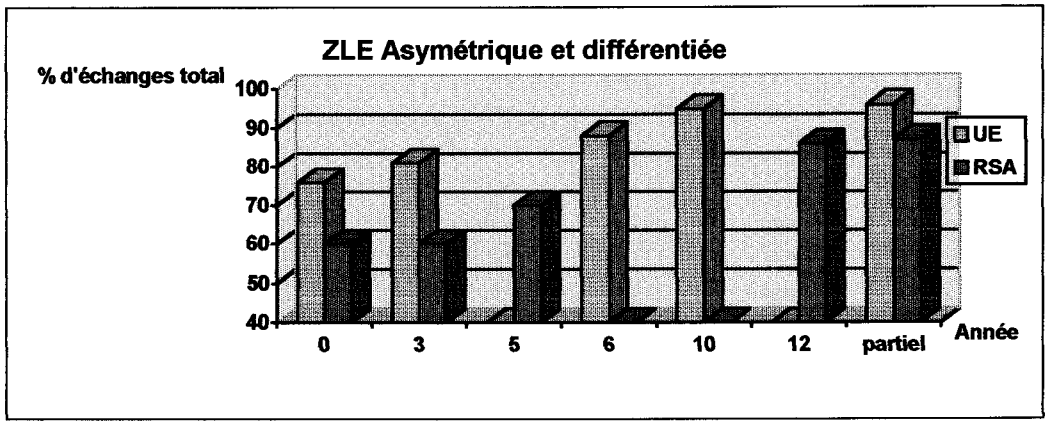

Tableau 1 : Source la Commission, The European Union and South Africa, Avril 1999.

Au cours de la période transitoire, les dispositions de l'article XXIV du GATT 1994 n'imposent pas de contraintes particulières aux parties à l'accord de libre-échange. Les calendriers de libéralisation peuvent prendre en compte la différence qui sépare leur niveau respectif de développement[272]. En revanche, le résultat final doit prévoir un démantèlement des obstacles tarifaires et non tarifaires pour l'essentiel des échanges commerciaux entre les partenaires[273]. Le seuil minimal a été évalué à environ 90% des échanges.

Ce seuil s'applique-t-il au volume total des échanges ou à 90% de chaque secteur d'activité ?

Ce seuil couvre-t-il également le volume des échanges que couvrent les postes tarifaires qui font l'objet d'une libéralisation partielle ? Doit-on enfin prendre en compte l'accroissement du volume des échanges qui aura lieu pendant la période transitoire ? En fonction des critères retenus pour calculer ce pourcentage, les résultats varient

[270] Il s'agit notamment du pétrole et des produits pétroliers, de certains produits chimiques, de certains textiles et surtout des produits de l'industrie automobile. Seul l'aluminium brut a été exclu du côté européen.
[271] Pr. Pinheiro, *Southern Africa the challenge to Europe, Building a New Framework for Trade and Co-operation with South Africa and the others Countries in the Southern Africa Region, préc., p.6.*
[272] Ministère du Commerce et de l'industrie sud-africain, *Bases pour les Négociations entre la république d'Afrique du Sud et l'union européenne quant à un Accord de Commerce et de Développement,* p.3, le 21 janvier 1997.
[273] Article XXIV §8 point b.

considérablement. Le manque de précisions dans ce domaine explique d'ailleurs la prolifération des débats qui l'entourent.

L'économie générale des négociations qui ont eu lieu avec l'Afrique du Sud laisse apparaître la position de la Communauté sur certains points. Elle considère que le seuil minimal s'applique au volume total des échanges et non au volume des échanges dans chaque secteur d'activité. Elle considère également que ce seuil s'applique à la totalité des échanges qui circulent à l'intérieur de la zone et non pas aux produits originaires de chacun des territoires qui la composent[274].

Dans une communication au Conseil, la Commission a par ailleurs réaffirmé que : *"l'article XXIV n'a jamais précisé qu'une zone de libre-échange ou union douanière imposait un libre-échange total pour tous les produits échangés entre les parties. Il prévoit le respect de ses conditions générales et la libéralisation des échanges commerciaux. Toutefois, il n'est pas moins vrai qu'il reste possible d'adopter, dans le domaine de l'agriculture, un régime plus restrictif compatible avec l'article XXIV, pour autant que le secteur lui-même soit couvert et qu'il y ait une réelle libéralisation au cours de la période de transition"*[275].

L'avis du Comité des accords commerciaux régionaux après la notification de l'accord de libre-échange avec l'Afrique du Sud va constituer une indication utile sur ce point. Lorsqu'ils effectuent les calculs nécessaires pour déterminer le degré de consolidation des droits de douane, les organes compétents à l'OMC recourent au concept des lignes tarifaires. Ainsi, les pourcentages ne sont pas pondérés en fonction du volume ou de la valeur du commerce. Cette position est également adoptée par la Communauté européenne et l'Afrique du Sud. Néanmoins, les produits qui ne sont pas actuellement échangés entre les partenaires de l'ACDC seront entièrement libéralisés, ce qui signifie que dans un futur relativement proche le volume total des échanges aura vocation à être plus important et la couverture des échanges augmentera en conséquence.

(La problématique relative à la diversité des situations de départ en matière de politique douanière entre les parties)- Le compromis auquel les parties sont parvenues est d'apparence plus favorable à l'Afrique du Sud. Cependant, il occulte le problème relatif à la diversité des situations de départ en matière de politiques fiscales. En 1997, près de 80%

---

[274] S. Page, P. Robinson, HB. Solignac Lecomte & M. Bussolo, *SADC-European Union Trade Relation in a Post-Lomé World, Overseas Development Institute,* rapport spécial, p.34 ODI London 1999.
Internet : http://www.oneworld.org/odi/iedg/lome.html

[275] Communication de la Commission DGI, *Accords Commerciaux Préférentiels de l'Union européenne avec les pays Tiers et les Règles de l'OMC*, p.9, Bruxelles, 1996.

des exportations sud-africaines entraient en franchise sur le marché communautaire[276] tandis que seuls 44% des importations sud-africaines bénéficiaient d'un tel traitement[277].

En outre et dans le cadre des engagements contractés unilatéralement au sein de l'OMC, l'Afrique du Sud a prévu de réduire progressivement les droits de douane appliqués à 54% de ses importations jusqu'à parvenir à un démantèlement intégral des protections tarifaires qui grèvent ces produits. Dans le cadre de l'OMC, la Communauté européenne s'est également engagée à faire entrer, en franchise de droit, 88% du volume total de ses importations.

Dans le cadre de l'ACDC, l'Afrique du Sud s'est engagée à libéraliser 86% du volume total de ses importations en provenance de la Communauté européenne, soit 12% de plus que le pourcentage prévu dans le cadre de l'OMC[278]. De son côté, la Communauté européenne s'est engagée à libéraliser 95% de ses importations en provenance de l'Afrique du Sud, ce qui représente 7% de plus que les engagements contractés dans le cadre de l'OMC. Les produits couverts par la zone de libre-échange ne sont pas nécessairement les produits pour lesquels les parties ont prévu une libéralisation dans le cadre du système multilatéral. L'Afrique du Sud devra tout de même opérer un démantèlement tarifaire supérieur à celui de la Communauté européenne. En Afrique du Sud, cette contrainte pèse particulièrement lourd dans le secteur industriel qui a bénéficié pendant longtemps de mesures de protection. Or, la Communauté européenne a exigé un démantèlement parallèle et symétrique des postes tarifaires incluant les produits sud-africains les plus compétitifs sur les marchés internationaux.

B-LE TRAITEMENT DES PRODUITS INDUSTRIELS.

Selon des chiffres calculés sur la période 1994-1996, les produits industriels représentent 85,6% du volume total des importations en provenance d'Afrique du Sud et 96,1% du volume total des importations en provenance de la Communauté européenne. Les produits manufacturés couvrent la plus grande partie du volume des échanges industriels entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne. Les dispositions des articles 11 et 12 de l'ACDC régissent les plans de démantèlement des postes tarifaires dans ce secteur.

---

[276] En 1996 les exportations industrielles de l'Afrique du Sud vers la Communauté européenne étaient essentiellement concentrées sur les productions industrielles (38%), les métaux précieux, les pierres et les perles, (37%) et l'agriculture (12%).

[277] Eilleen Sudworth, Kathleen van Hove, *European Union-South Africa Trade Negociations: Insights into an ACP-UE Negociation Process,* p.4; Working Paper, ECDPM n°57, avril 1998, Maastricht

[278] Talitha Bertelsmann, *EU-SA FTA: The Possible Effects on the Southern Africa Agriculture,* SAIIA Publications, Intpol, n°6, 1997, Internet: http://www.sunsite.wits.ac.za/wits/if/public/intpol/0697.htm

I- LES PLANS DE DÉMANTÈLEMENT TARIFAIRE.

(Plan de libéralisation de la Communauté européenne)- En vertu des dispositions de l'article 11 de l'ACDC les postes tarifaires qui regroupent l'ensemble des produits industriels importés en provenance d'Afrique du Sud sont divisés en cinq groupes. Les produits qui ne figurent sur aucune des listes ne présentent pas de caractère sensible et font l'objet d'une libéralisation intégrale et immédiate depuis le 1er janvier 2000. 86,34% du volume total des importations industrielles sont concernés, y compris les produits qui bénéficiaient de tarifs préférentiels octroyés dans le cadre du schéma SPG communautaire[279].

La liste I de l'annexe II énumère une catégorie de produits qui font l'objet d'une libéralisation progressive sur trois ans : une réduction de 75% du taux de base a été accordée depuis l'entrée en vigueur de l'accord[280]. Cette réduction doit atteindre 50% du taux de base à la fin de cette année, 25% en 2002, de sorte que l'ensemble des produits concernés entrent en franchise de droit de douane en 2003. La liste I regroupe la plus grande partie des textiles et des articles d'habillement, l'industrie du cuir et de la chaussure, certains produits chimiques (notamment les herbicides et insecticides). L'ensemble représente 5,08% des importations industrielles en provenance d'Afrique du Sud.

Les produits les plus sensibles de l'industrie des textiles et des vêtements, ainsi que l'acier et ses dérivés font partie de la liste n° II[281]. Une réduction tarifaire progressive est prévue à partir de l'entrée en vigueur de l'accord. Elle est échelonnée sur une période de 6 ans[282].

La liste III contient les postes tarifaires qui font l'objet d'une réduction tarifaire repoussée entre la 3ème et la 6ème année. Elle regroupe les produits considérés vulnérables comme les produits ferrugineux, la silicone et le zinc. Les échanges sont relativement importants pour ces produits puisqu'ils couvrent 7% des importations industrielles de la Communauté.

La liste IV contient une catégorie de produits pour lesquels le plan détaillé de démantèlement tarifaire doit être établi à la fin de cette année. L'ensemble du secteur

---

[279] Les analyses européennes ont indiqué qu'une telle libéralisation augmenterait les exportations sud-africaines en franchise de droit de 80% octroyés selon le SPG à 90%. Cette augmentation devrait s'enregistrer notamment dans les secteurs de la manufacture.

[280] Le taux de base a été calculé sur les droits de douane en vigueur au 1er juillet 1996. Il est souvent plus favorable que le tarif NPF à l'entrée du marché de la Communauté européenne. Les parties se sont accordées pour prohiber toute augmentation des droits de douane ou taxes d'effet équivalent entre le 1er juillet 1996 et la date d'entrée en vigueur de l'accord, soit le 1er janvier 2000.

[281] Ces produits ne comptent que pour 0,5% des importations industrielles européennes.

[282] Les taux respectifs sont 86%, 72%, 57%, 43%, 28%, 14%.

automobile est concerné. La libéralisation doit notamment prendre en considération les résultats des réformes engagées par le gouvernement de Prétoria dans ce secteur[283].

L'aluminium brut constitue le seul produit pour lequel la Communauté européenne a exprimé une réserve et le traitement NPF actuellement en vigueur est maintenu. En vertu des dispositions de l'article 18 de l'ACDC, les parties se sont toutefois accordées pour réexaminer le traitement de ce produit au cours de la cinquième année de la période transitoire.

(Plan de libéralisation de l'Afrique du Sud)- Les dispositions de l'article 12 de l'ACDC régissent le plan de libéralisation des importations industrielles sud-africaines. L'ensemble des postes tarifaires a été divisé en 6 groupes. Les produits qui ne figurent pas à l'annexe III (61,96% du volume total des importations industrielles) entrent désormais en franchise de droit sur le marché sud-africain.

Les produits couverts par la liste I (1,17% du volume total des importations industrielles) sont progressivement libéralisés entre la 1ère et la 3ème année.

La liste II mentionne le traitement spécifique réservé à l'acier et à ses dérivés ainsi que certains matériaux d'équipement industriel. Le démantèlement des barrières tarifaires aura lieu à partir entre la 3ème et la 5ème année.

La liste III regroupe les produits qui avaient fait l'objet de controverses au cours des négociations et pour lesquels l'Afrique du Sud a été contrainte de faire des concessions. Il s'agit du papier, les céramiques, de la quasi-totalité des équipements industriels et de certains meubles. Les tarifs douaniers appliqués à ces produits devront être supprimés entre la 4ème et la 12ème année.

La liste IV regroupe plus de 13% du volume total des importations industriels. Certains produits chimiques, de l'industrie des textiles et certains matériaux d'équipement sont concernés par ce traitement spécifique. Les tarifs douaniers correspondants seront démantelés entre la 6ème et la 12ème année de la période transitoire.

Les dispositions de l'article 12 (6) de l'ACDC précisent que les produits énumérés à la liste V bénéficient d'un accès préférentiel mais limité par le biais de restrictions quantitatives[284]. Au total, 2011 postes tarifaires représentant près de 3% des importations industrielles en provenance de la Communauté sont concernés.

---

[283] Voir supra.

[284] Ces principaux produits sont la chaussure et le cuir pour lesquels le tarif douanier applicable atteindra 10 à 20% du taux NPF en vigueur. Certains produits de l'industrie automobile le taux final sera de 6 à 11%, certains textiles et vêtements le taux final sera de 5-20%, pour les pneumatiques le taux final sera de 10-15%.

La liste VI énumère enfin les produits exclus de la zone de libre-échange (certains produits chimiques et une partie des importations dans le secteur automobile). Cette liste négative couvre 10,56% du volume total des importations industrielles. Elle peut toutefois être soumise à révision au titre des dispositions de l'article 18 de l'ACDC.

En termes comparatifs, la Communauté européenne a déjà renoncé aux droits de douane pour 86% du volume total des importations industrielles. Le pourcentage est de 61,96% en ce qui concerne l'Afrique du Sud. En 2003, 90% des produits industriels sud-africains entreront sur le marché communautaire en exemption totale de droit de douane. 63% du volume total des importations en provenance de la Communauté européenne bénéficieront du même traitement à partir de cette date.

En revanche, l'Afrique du Sud devra procéder au démantèlement de ses protections tarifaires de façon relativement important entre 2004 et 2006, afin d'atteindre le seuil de libéralisation pour lequel elle s'est engagée (70%). En l'an 2010, le volume des importations en franchise de droit atteindra 99,98% du côté européen et celui de l'Afrique du sud 86,5% en 2012.

Le principe d'asymétrie s'illustre particulièrement dans les plans de libéralisation du secteur industriel.

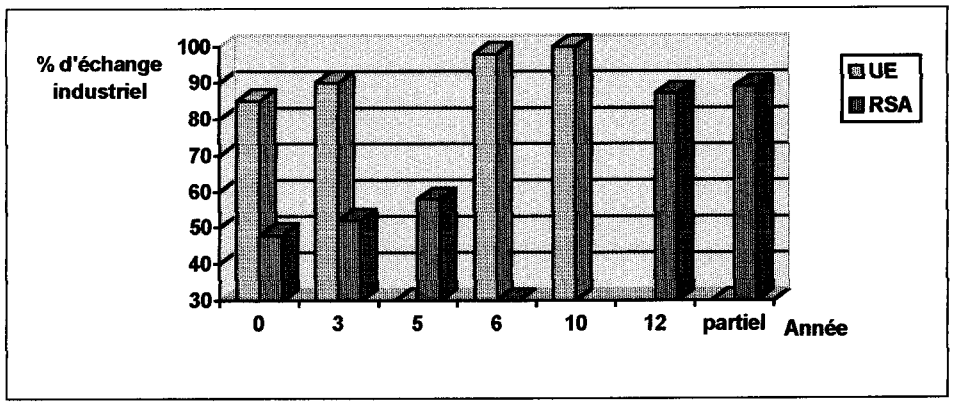

Tableau 2: Source la Commission, European Union and South Africa, Avril 1999.

II- TRAITEMENT SPÉCIFIQUE POUR CERTAINS PRODUITS SENSIBLES.

Au cours des négociations qui ont eu lieu en février 1998, la Communauté européenne a exigé le démantèlement parallèle et symétrique de certains postes tarifaires. Il s'agit des produits industriels pour lesquels l'Afrique du Sud possède des avantages comparatifs sur les marchés internationaux. Sont visés les textiles et les articles d'habillement, l'industrie automobile et des pneumatiques, l'acier et ses dérivés, l'aluminium et certains produits chimiques[285]. Inclus aux listes III et IV de l'annexe II, ces produits représentent près de 10% des exportations sud-africaines[286].

Dans le secteur des textiles et des articles d'habillement, la symétrie dans des plans de démantèlement tarifaire est tout particulièrement exigée. Or, les fibres naturelles et synthétiques -auxquelles sont imposés des tarifs douaniers relativement faibles à l'entrée du marché européen- représentent la majorité des exportations sud-africaines, tandis que la Communauté européenne exporte essentiellement des étoffes et des vêtements sur lesquels la valeur ajoutée est relativement importante. À moins que l'industrie sud-africaine ne se diversifie rapidement, la libéralisation des échanges dans ce secteur profitera surtout aux exportations européennes.

Cependant, la Communauté favorise désormais les importations en provenance des PECO. Elle a par ailleurs mis en place un mécanisme de cumul des provenances afin de favoriser la coopération industrielle en Europe centrale et orientale. Sur le marché de la Communauté européenne, les produits sud-africains seront donc confrontés à la concurrence de ces produits. Les exportateurs sud-africains devront tout de même tenter de s'assurer de façon stable une part du marché européen. En revanche, les produits européens hautement compétitifs ne rencontrent pratiquement pas de concurrence sur le marché sud-africain[287].

Cette analyse vaut également pour les échanges dans le secteur de l'automobile. En septembre 1995, le gouvernement de Prétoria a entrepris de réformer ce secteur dans le

---

[285] Commission européenne, *Toward a Free Trade Aera between the European Union and South Africa : An Assessment*, p.27-28, Bruxelles, 1996.

[286] Voir sur ce point, *The TDCA and the Textile Industry* in *South Africa Business and the European Union in the Context of the New Trade and Development Agreement*, pp.31-33, Édition Konrad Adenauer Foundation Stiftung, Johannesburg, 2000 ; Eilleen Sudworth, Kathleen van Hove, *European Union-South Africa Trade Negociations: Insights into an ACP-UE Negociation Process*, p.2; Working Paper, ECDPM n°57, avril 1998, Maastricht., voir également Dawie Vermeulen du ministère de l'Industrie et du Commerce, in *The TDCA and the Textile Industry* in *South Africa Business and the European Union in the Context of the New Trade and Development Agreement*, pp.35-36, Édition Konrad Adenauer Foundation Stiftung, Johannesburg, 2000.

[287] Les tarifs douaniers à l'entrée du marché sud-africain passeront de 24 à 19% dès la première année puis à 8% dans la 8ème année. En échange, le taux moyen imposé à l'entrée du marché communautaire passera de 6 à 5% du taux de base la première année pour arriver à zéro la 7ème année. L'étude comparative de la diminution des taux révèle d'elle-même un faible degré d'asymétrie dans le démantèlement des barrières tarifaires. A sujet voir l'article de Brian Brink représentant du syndicat dans les secteurs des textiles *The TDCA and the Textile Industry* in *South Africa Business and the European*

cadre de son Programme de développement de l'industrie automobile (le MIDP). Par le biais d'un démantèlement des protections tarifaires échelonné sur 10 ans, le programme expose progressivement ce secteur à la concurrence étrangère[288]. Dans le court terme cependant, la stratégie du gouvernement consiste à maintenir certaines protections. Or, les dispositions de l'ACDC entraînent un démantèlement de ces barrières tarifaires et non tarifaires de façon plus importante que celui prévu dans le cadre du MIDP. De surcroît, les États-Unis et le Japon -qui possèdent une part considérable du marché sud-africain- revendiquent aujourd'hui des concessions similaires à celles octroyées à la Communauté européenne. L'industrie locale sera donc rapidement confrontée à la concurrence étrangère, tandis que le gouvernement de Prétoria devra administrer un système complexe de règle d'origine[289].

Au cours des négociations de 1998, le gouvernement de Prétoria a donc exigé que les produits du secteur automobile énumérés à la liste IV de l'annexe III de l'accord fassent l'objet d'un examen ultérieur. Le plan de démantèlement tarifaire sera établi en fonction des résultats des réformes entreprises sur le territoire sud-africain.

Afin de prendre en compte les difficultés d'ajustement économique qui peuvent découler de la mise en œuvre des dispositions de l'accord de libre-échange, un mécanisme de sauvegarde a été introduit dans le dispositif de l'accord.

III- MÉCANISME DE SAUVEGARDE.

Les articles 24 à 26 de l'ACDC prévoient un mécanisme général de sauvegarde. Lorsque les importations d'un secteur d'activité quelconque pénètrent sur le marché d'une des parties en quantité tellement accrue qu'elles portent –ou menacent de porter- un préjudice grave à la branche de production nationale de produits similaires, la partie concernée peut exceptionnellement adopter des mesures appropriées conformes aux règles de l'OMC en la matière[290]. Les dispositions de l'article 26 de l'ACDC précisent la procédure en vigueur et le Conseil de Coopération est chargé de superviser ce mécanisme de sauvegarde. Il est également compétent pour régler tout différend qui peut survenir entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne. En attendant que le Conseil ne se

---

Union in the Context of the New Trade and Development Agreement, pp.31-33, Édition Konrad Adenauer Foundation Stiftung, Johannesburg, 2000.

[288] Les taxes imposées aux importations ont considérablement été réduites, le taux moyen est passé de 115% en 1994 à 50% actuellement. Il devra atteindre 20% en 2007.

[289] A ce sujet voir, Nico Vermeulen and Robert Davies du Ministère du Commerce et de l'Industrie *Implementation of the TDCA for the South Africa Vehicle Manufacturing ans Associated Industries*, in *The TDCA and the Textile Industry* in *South Africa Business and the European Union in the Context of the New Trade and Development Agreement*, pp.37-40, Édition Konrad Adenauer Foundation Stiftung, Johannesburg, 2000.

[290] Qu'il s'agisse de l'Accord sur les mesures de sauvegarde ou de l'Accord sur l'Agriculture.

prononce, la clause de sauvegarde permet à la partie concernée de prendre des mesures transitoires. Elle peut notamment procéder à une augmentation des tarifs en vigueur. Les dispositions de l'article 25 réglementent les conditions dans lesquelles de telles mesures peuvent être adoptées.

L'efficacité de ce mécanisme de sauvegarde dépend en grande partie du Conseil de coopération et des compétences qui lui seront concrètement octroyées pour mettre en œuvre les dispositifs de l'accord et contrôler leur application.

IV- DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÈGLES D'ORIGINE.

Comme tout accord de libre-échange, l'ACDC définit des règles précises en matière d'origine des produits, afin d'assurer que ceux bénéficiant de la libéralisation des échanges proviennent véritablement des territoires de la zone. À cet effet, le protocole n°1 relatif à la définition de "produits originaires" et aux méthodes de coopération administratives a été annexé au texte principal. Ces dispositions s'inspirent des autres accords de libre-échange conclus par la Communauté européenne (notamment avec les PECOs, les pays de la Méditerranée) mais également des règles qui régissent son système des préférences généralisées. La Communauté européenne tente ainsi d'harmoniser les différents systèmes en vigueur à l'entrée de son territoire.

Les produits sont considérés comme originaires d'Afrique du Sud ou de la Communauté européenne lorsqu'ils ont été" entièrement obtenus" ou "suffisamment transformés" sur l'un de ces territoires[291]. Afin de déterminer si l'ouvraison ou la transformation a été suffisante, les produits finis doivent changer de poste tarifaire au sein de la Nomenclature Combinée[292]. Autrement, une valeur suffisante (dont le seuil est ci-dessous énoncé) doit être ajoutée dans le processus de fabrication.

Des dispositions relatives au "cumul bilatéral" des provenances ont été adoptées en vue de faciliter et d'assouplir le mécanisme général. Les matières originaires de l'une des parties sont considérées comme originaires de l'autre partie[293]. Lors de l'application de la règle de la valeur ajoutée, n'importe quel bien produit dans l'une des parties et utilisé pour la fabrication d'un produit sur le territoire de l'autre partie est considéré comme étant originaire de cette dernière.

---

[291] L'article 2 du protocole en liaison avec l'article 4 (produits entièrement obtenus) et article 5 (pour l'ouvraison et la transformation suffisante).
[292] Figurant à l'annexe II de l'ACDC.
[293] Article 3 du protocole n°1 relatif à la notion de "produits originaires et aux méthodes de coopération administratives de l'ACDC.

Un seuil de tolérance d'utilisation de matières premières extérieures à la zone est aménagé. En général, cette marge est de 10% de la valeur du produit fini, elle a été augmentée à 15% dans le cadre de l'ACDC afin d'harmoniser ces règles avec celles en vigueur dans le cadre de la Convention de Lomé[294]. Ce seuil ne s'applique toutefois pas aux produits de la pêche, de l'industrie du tabac, des alcools et des spiritueux, ni aux secteurs des textiles et des articles d'habillement. Pour ces secteurs d'activité vulnérables des mécanismes particuliers sont mis en œuvre et la valeur totale des matières non-originaires ne doit pas dépasser 10% du prix de départ usine du produit.

Les produits de la pêche et autres ressources halieutiques sont considérés comme originaires d'Afrique du Sud ou de la Communauté européenne si un minimum de 75% des capitaines, officiers et membres d'équipage à bord sont des ressortissants sud-africains, de la Communauté européenne ou des États ACP[295]. Le pourcentage figurant dans cette clause de nationalité sera abaissé à 50% à l'entrée en vigueur des concessions tarifaires s'appliquant aux produits de la pêche[296]. Dans d'autres accords de libre-échange, cette clause de nationalité fixe les minima à 75% pour l'équipage et 100% pour les capitaines et les officiers[297]. Il s'agit donc d'un traitement préférentiel accordé à l'Afrique du Sud et à ses partenaires de la région d'Afrique australe.

§II- LE TRAITEMENT PARTICULIER DES PRODUITS AGRICOLES.

Les produits agricoles représentent environ 16% du volume total des échanges commerciaux entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne. Ce pourcentage est relativement faible, pourtant la question de la libéralisation de ce secteur a fait figure d'enjeu central dans les négociations entre les partenaires. L'agriculture représente l'un des pans de l'économie sud-africaine les plus compétitifs sur les marchés internationaux et utilise une part de main-d'œuvre importante sur le territoire national[298]. De son côté, c'était la première fois que la Communauté européenne incluait la totalité de ce secteur dans une

---

[294] Voir supra.

[295] Article 4 (2)c du protocole n°1 relatif à la notion de "produits originaires et aux méthodes de coopération administratives de l'ACDC.

[296] Article 4 (2) d du protocole n°1 relatif à la notion de "produits originaires et aux méthodes de coopération administratives de l'ACDC.

[297] Commission européenne, DGVIII *Partenaires pour le progrès : l'UE/Afrique du Sud. L'accord sur le commerce, le développement et la coopération pour le XXIè siècle*, p.12,
Internet : http://europa.eu.int/comm/development/publicat/south-africa/index-fr.htm

[298] L'agriculture constitue le troisième secteur économique en matière d'emploi avec 8,2% du total de la population active. (Après la manufacture et les services). Or, le pourcentage total de population active dans le secteur de l'agriculture est tombé de 72,7% en 1975 à 43,9% en 1995. Un million de personnes travaillent ainsi dans l'agriculture auxquelles s'ajoutent les personnes gravitant autour de ces employés et qui vivent de ces ressources. (familles, tenants, propriétaires).

zone de libre-échange. Tout en veillant à respecter la clause de l'article XXIV du GATT 1994 qui impose que tous les secteurs d'activité soient inclus dans la zone de libre-échange[299], la Communauté européenne devait assurer le plein respect des dispositions de la Politique agricole commune.

Concilier ces exigences partiellement contradictoires a constitué l'enjeu majeur des négociations qui ont eu lieu entre 1998 et 1999.

A- L'INCLUSION DU SECTEUR AGRICOLE DANS LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE.

Les États du sud de l'Europe ont régulièrement exprimé une réticence à ouvrir les marchés nationaux aux importations agricoles. Les négociations avec l'Afrique du Sud ont été particulièrement complexes puisque pour la première fois la Communauté s'était engagée à inclure la totalité de ce secteur dans la zone de libre-échange.

I-LA PROBLÉMATIQUE POSÉE PAR L'INTÉGRATION DE CE SECTEUR DANS LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE.

Jusqu'en 1995, les accords de libre-échange conclus entre la Communauté et les États tiers prévoyaient dans le meilleur des cas des concessions inscrites dans une liste prédéterminée. Les accords conclus avec les pays du Bassin méditerranéen étaient ainsi fondés sur le concept de "listes positives". Avant l'adoption du Mémorandum d'interprétation de l'article XXIV du "GATT 1994", ces listes bénéficiaient d'une présomption de validité. Aujourd'hui, ces accords sont renégociés dans le but d'étendre le démantèlement tarifaire à l'ensemble du secteur agricole[300].

L'accord de libre-échange conclu avec l'Afrique du Sud a constitué le premier accord fondé sur le principe des listes négatives. Il entraîne *ipso facto* le démantèlement des droits de douane pour la totalité des produits agricoles, à l'exception de ceux expressément énumérés dans les listes de réserve. Le contenu de ces listes a par conséquent fait l'objet de nombreuses controverses entre les États membres de la Communauté européenne. Les États du sud craignaient notamment que toute concession octroyée à l'Afrique du Sud ne soit ensuite revendiquée par les autres partenaires avec lesquels la Communauté européenne négocie ou renégocie son partenariat, notamment avec les pays de l'Amérique latine et du Bassin méditerranéen.

---

[299] 3ème considérant du préambule du Mémorandum d'interprétation.
[300] Trente-trois accords ont été conclus ou renégociés en 1999.

La France, La Grèce, l'Italie et l'Espagne avaient exigé l'exclusion d'un nombre important de produits agricoles de la zone de libre-échange[301]. Le mandat de négociations octroyé à la Commission en mars 1996 excluait en effet 46% du volume total des importations agricoles en provenance d'Afrique du Sud.

En échange de plus grandes concessions accordées par le gouvernement sud-africain dans le secteur industriel, le pourcentage de la liste de réserve a été ramené à 26% au cours du cycle de négociations de mars 1998. Ce pourcentage demeure dans la limite imposée par les règles de l'OMC, puisque l'ensemble de ces produits ne représente en réalité que 6% du volume total des importations européennes[302].

De façon similaire au traitement du secteur industriel, les listes de produits exclus de la franchise de droit sont sujettes à révision périodique à l'issu des 5 premières années en vue de leur libéralisation éventuelle (cf. Article 18 de l'ACDC).

II- LES PLANS DE LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES AGRICOLES.

(Le plan de démantèlement tarifaire sud-africain)- Les importations agricoles représentent 3,9% du volume total des importations sud-africaines calculées sur la période 1994-1996. En vertu des dispositions de l'article 15 de l'ACDC, les postes tarifaires ont été divisés en 5 groupes. Ceux qui ne figurent pas dans le programme de libéralisation ne présentent pas de caractère sensible et font l'objet d'une libéralisation intégrale immédiate. Ces produits représentent environ 34% des importations agricoles en provenance de la Communauté européenne. En fonction du degré de sensibilité des autres produits, les listes I à III de l'annexe VI de l'accord régissent le calendrier de démantèlement des postes tarifaires correspondants[303]. La liste IV constitue la liste de réserve. Pour 19% du volume total des importations agricoles, le traitement NPF est donc maintenu ou des concessions sous forme de quotas accordées[304].

---

[301] Au mois d'octobre 1995, la Commission en charge d'établir le plan de démantèlement tarifaire avait proposé d'exclure environ 33% des importations agricoles. Les pays du sud ont exigé une révision à la hausse du nombre de produits exclus.

[302] P.Goodison, *Trading on Development,* pp.44-45, Foundation of Global Dialogue et Friedrich Ebert Stiftung Foundation, Johannesburg, 1997.

[303] La liste 1 énumère une catégorie de produits peu sensibles qui devront être libéralisés de façon progressive sur trois ans à partir de l'entrée en vigueur de l'accord. Cette liste couvre environ 5,30% des importations agricoles. Les produits sensibles énumérés à la liste 2 doivent faire l'objet d'une libéralisation progressive sur trois années et à partir de la 3ème année. De façon similaire, 35% des importations agricoles seront progressivement libéralisés entre la 5ème et la 12ème année. Il s'agit des produits qualifiés très sensibles sur le marché sud-africain énumérés à la liste 3.

[304] La viande bovine, le sucre, certains produits laitiers dont le beurre et le lait, le maïs et ses produits dérivés et les fécules, l'orge et ses produits dérivés, le froment et ses produits dérivés, le chocolat et la crème glacée, constituent les principaux produits énumérés.

Le traitement des produits issus de la pêche est prévu à l'annexe VII[305]. Le plan de libéralisation est conditionné par les résultats des négociations actuellement en cours de l'accord séparé[306].

(Le plan de démantèlements tarifaires de la Communauté)- Les produits agricoles représentent 13% du volume total des importations de la Communauté européenne en provenance d'Afrique du Sud. 25% sont intégralement libéralisés depuis l'entrée en vigueur de l'accord. Les listes I à IV classent les autres produits en fonction de leur vulnérabilité et les dispositions de l'article 14 régissent les démantèlements tarifaires qui sont plus ou moins progressifs en fonction du degré de sensibilité[307]. Les listes V et VI énumèrent les produits qui font l'objet d'une libéralisation partielle depuis l'entrée en vigueur de l'accord, soit sur la base de contingents ou de quotas à effet immédiat (taux zéro dès l'entrée en vigueur de l'accord). Il s'agit essentiellement des produits de l'industrie agro-alimentaire ou de produits agricoles très vulnérables sur le marché communautaire[308].

La liste VII constitue la première liste de réserve. Quelques 300 postes tarifaires sont totalement exclus de la libéralisation des échanges et le traitement NPF est maintenu pour ces produits. Sont concernés 25,6% des importations agricoles ou encore 3,4% du volume total des importations totales[309]. Cette liste est sujette à révision périodique à l'issue des 5 premières années en vue de la libéralisation éventuelle de ces produits[310]. En revanche, les produits de la liste VIII sont couverts par des dispositions protectrices en matière d'appellation, de dénomination et de provenances. Ils sont exclus de la zone de façon définitive. Il s'agit de certains fromages, des vins d'origine et d'appellation contrôlée, ainsi que de certains alcools. Le gouvernement de Prétoria a accepté de renoncer à l'utilisation des appellations "porto", "sherry" et autres dénominations bénéficiant de règles protectrices

---

[305] Ce secteur ne couvre que 0,07% du volume total des importations sud-africaines. La liste attachée prévoit un démantèlement tarifaire parallèle à celui de la Communauté européenne.

[306] Voir supra.

[307] Les postes tarifaires énumérés à la liste 1 de l'annexe IV seront progressivement libéralisés sur 3 ans. La liste 2 énumère ceux qui devront être libéralisés dans les 10 années de la période transitoire, avec la possibilité d'anticiper le démantèlement de ces tarifs. Les listes 3 et 4 énumèrent les produits très sensibles pour lesquels la libéralisation est repoussée entre la 4ème et la 10ème année. Pour certains produits le plan prévoit l'établissement de quotas à effet immédiat. En totalité 61,4% des importations agricoles seront intégralement libéralisées.

[308] Les 44 postes tarifaires concernés représentent environ 13% des importations agricoles ou encore 1,7% du volume total des importations. Sont principalement visés les fleurs coupées -roses, orchidées, chrysanthèmes, proteacées- dont 1600 tonnes bénéficient de 50% de réduction du taux NPF chaque année. Un quota de 250 tonnes de fraises par an hors taxe est également établi. 60000 des 72000 tonnes de fruits en conserve exportées chaque année bénéficient d'une réduction tarifaire de 50% du taux NPF. 5700 tonnes de jus de fruits bénéficient annuellement d'une réduction de 50%. Enfin, 32 millions de litres de vins entrent chaque année en franchise de droit.

[309] Les postes tarifaires énumérés dans cette liste sont ceux attribués aux secteurs de la viande bovine, au sucre, à certains produits laitiers dont le beurre et le lait, au maïs et à ses produits dérivés, aux fécules, aux riz, à certaines fleurs coupées, à certains fruits frais (agrumes, poires, pommes, raisins, bananes), aux tomates en boîte, à certains fruits préparés et à certains jus de fruits -jus d'oranges, les asperges en boîte, les pêches en boîte, les jus de raisins, d'ananas, certains jus de fruits mixtes-. Le vermouth, l'alcool éthylique et enfin certains poissons sont également visés.

en matière d'appellation contrôlée[311]. En échange, la Communauté a accepté d'augmenter les quotas autorisés sur les importations de vin.

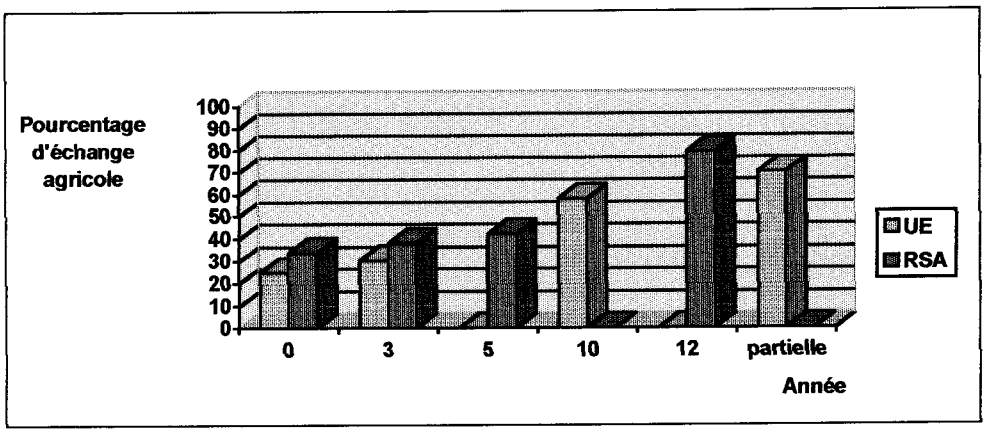

Tableau 3 : Source Commission européenne, European Union and South Africa, avril 1999.

(Degré d'asymétrie dans la libéralisation du secteur agricole)- L'analyse des plans de libéralisation des échanges agricoles illustre une fois de plus un démantèlement parallèle et symétrique pour de nombreux produits. En réalité, l'Afrique du Sud ouvre davantage son marché et la Communauté a reporté le démantèlement de ses postes tarifaires à la fin de la période transitoire. Ainsi, le tarif NPF en vigueur à l'entrée du marché communautaire continuera de s'appliquer jusqu'en 2008, tandis que l'Afrique du Sud démantèle dès maintenant les droits de douane imposés à la majorité des importations agricoles[312].

En outre, les produits agricoles sud-africains les plus compétitifs sur les marchés internationaux sont exclus de la zone de libre-échange, tandis que la Communauté européenne octroie des subventions pour les exportations agricoles[313].

---

[310] Dispositions de l'article 18 de l'ACDC.

[311] voir à ce sujet la partie relative aux négociations, première partie titre II chapitre II.

[312] Depuis de 1er janvier 2000, la Communauté européenne a renoncé aux taxes appliquées à 25% des importations agricoles, tandis que l'Afrique du Sud a démantelé 34% de ces protections tarifaires. En 2003, le pourcentage de libéralisation des échanges agricoles devra atteindre 30,5% du côté européen et 38% du côté sud-africain. En 2005, seule l'Afrique du Sud devra libéraliser son commerce pour atteindre 42%. La Communauté européenne devra libéraliser considérablement ses importations avant 2010 pour 61%. L'Afrique du Sud bénéficiera de deux années supplémentaires pour renoncer aux taxes qui s'appliquent à 79% de ses importations agricoles. Seule la Communauté européenne a prévu des dispositions particulières en matière de libéralisation partielle sur la base de quotas ou de contingents, ce qui aura pour effet d'augmenter le pourcentage des produits intégralement libéralisés à plus de 70%. Voir à ce sujet, un document de la Commission européenne, *The European Union and South Africa, an Overview of the Relationship in light of the Trade, Development and Cooperation Agreement*, p. 16, Avril 1999.

[313] 49% du budget de la Communauté européenne ont été consacrés à l'agriculture1998.

III-L'INCIDENCE DES SUBVENTIONS EUROPÉENNES SUR LES DISPOSITIFS DE L'ACDC.

Les États membres de la Communauté européenne ont exigé le plein respect des principes fondamentaux de la Politique agricole commune, notamment la "préférence communautaire", le maintien des prix minima de vente sur le marché intérieur ou encore l'octroi de subventions aux exportations. Les producteurs sud-africains craignaient que ces produits subventionnés n'entrent librement et sans limitation quantitative sur le marché local, tandis qu'eux-mêmes subissent encore les mesures protectionnistes qui restreignent l'accès au marché européen.

Des études ont été effectuées sur l'incidence des subventions communautaires sur l'ensemble des territoires des États membres de la SADC[314]. De façon traditionnelle, le gouvernement de Prétoria favorise les importations de viande bovine en provenance de ses partenaires régionaux, notamment du Botswana, du Zimbabwe et de la Namibie. Or, une étude financée par le Ministère de l'agriculture en 1996 a relevé qu'en raison des subventions, les produits en provenance d'Europe arrivaient sur le marché sud-africain à moitié prix de ceux qui provenaient des États frontaliers.

L'agro-alimentaire -notamment les fruits en conserve- constitue un autre secteur sur lequel les mécanismes de la PAC ont des incidences négatives[315]. Grâce aux subventions, les exportations européennes pénètrent le marché sud-africain à un prix inférieur du prix de revient de produits locaux identiques. Les exportations sud-africaines vers le marché européen elles, ont diminué de plus de 60% au cours des cinq dernières années[316].

---

[314] Sur ce sujet, voir Talitha Bertelsmann, *EU-SA FTA : The possible effects on the Southern Africa Agriculture*, SAIIA Publications, Int Pol, n°6, p.3, 1997, Internet: http://www.sunsite.wits.ac.za/wits/if/public/intpol0697.htm ; Rolf Joachim Otto du ministère de l'agriculture sud-africain, *Implementation of the EU-South Africa TDCA: the Department of Agriculture Perspectives, in South Africa Business and the European Union in the Context of the New Trade and Development Agreement*, pp.43-44, Édition Konrad Adenauer Foundation Stiftung, Johannesburg, 2000.

[315] La région de Paarl dans la province du Cap constitue le berceau du secteur des conserves en Afrique du Sud. 150000 tonnes de tomates sont ainsi mises en boîte chaque année. Cette industrie fournie 3000 emplois permanents et 4000 saisonniers. Plus de 50% de la production nationale est exportée vers l'Europe. En 1995, la Communauté européenne a dépensé 655 Millions écus pour des subventions aux producteurs de fruits et légumes dont plus de la moitié a été accordée aux producteurs de tomates. Une étude faite par Gottfried Wellmer intitulée '*SADC Agricultural Trade with the European Union in the Post Lomé Future*' pour une ONG, *Action for Southern Africa (A*CTSA basée à Londres) a démontré les incidences négatives de ces mesures sur les économies des États de la SADC.

[316] *Langeberg Foods*, l'entreprise de fruits et légumes en boîte la plus importante en Afrique du Sud a été obligée de fermer les portes de son usine principale située à Paarl (2500 personnes sans emploi), elle s'est également retirée du marché européen. Les exportateurs sud-africains ont par conséquent lancé une campagne de mobilisation nationale en février 1998 visant à sensibiliser les élus sur le problème posé par la PAC. En mars 1998, le gouvernement sud-africain a adressé un rapport au Comité sur l'Agriculture de l'OMC soutenant l'action intentée notamment par le Chili contre les subventions accordées aux exportations de fruits et légumes en conserve. Ces subventions participeraient au déclin des exportations sud-africaines vers d'autres marchés : le rapport faisait état de la diminution de la part de l'Afrique du Sud sur le marché japonais -de 38% en 1983 à 18,3% en 1995-, tandis que la part de marché de la Grèce –qui est l'un des États bénéficiant de subventions européennes- sur ce même marché a augmenté de 0,6% à 27,8% sur cette même période. Voir à ce sujet, Eilleen Sudworth, Kathleen van Hove, *European Union-South Africa Trade Negociations: Insights into an ACP-UE Negociation Process*, préc., p 16.

Le manque de cohérence voire la contradiction qui existe entre les dispositifs de la PAC et la politique commerciale extérieure de la Communauté européenne sera résorbé en conséquence de la mise en œuvre des dispositions de l'Accord sur l'agriculture adopté au sein de l'OMC. Le taux global des concessions accordées par la Communauté européenne dans ce secteur augmentera de façon proportionnelle au démantèlement des tarifs négociés au cours des cycles de l'OMC[317]. Toutefois, l'échec des négociations de la Conférence ministérielle de Seattle reporte la libéralisation de ce secteur à un futur non déterminé. De surcroît, les réformes visant à abroger les dispositions de la PAC progressent lentement.

Le gouvernement de Prétoria a donc pris conscience qu'il fallait agir de façon préventive en incluant des dispositifs particuliers pour tenter de limiter l'incidence de la PAC sur la zone de libre-échange.

(Mécanisme de sauvegarde)- Une clause de sauvegarde particulière a été instaurée en complément du mécanisme général prévu aux dispositions de l'article 24. Le texte de l'article 16 précise que des mesures appropriées peuvent être adoptées de façon exceptionnelle par l'une des parties si les importations dans le secteur agricole pénètrent sur son marché en quantité tellement accrue qu'elles portent gravement –ou menacent de porter- préjudice à la branche de production nationale de produits similaires. Le Conseil de coopération est chargé de superviser ce mécanisme de sauvegarde[318].

(Mesures antidumping et contrôle des aides publiques)- En outre, les dispositions de l'article 23 régissant les règles antidumping sont également de nature à être invoquées en matière de subventions aux exportations puisque de grandes quantités de produits vendus à perte sur des marchés extérieurs peuvent constituer des mesures de dumping prohibées par les règles en vigueur au sein de l'OMC[319]. Enfin, les dispositions des articles 41 à 44 de l'ACDC précisent également que lorsque les aides publiques ont pour effet d'instituer des dispositifs qui entravent les échanges entre les partenaires, le Conseil de coopération peut adopter des mesures visant à rétablir l'équilibre de ces échanges.

(Arrêt des subventions aux exportations)- D'autres dispositifs visent non plus à sanctionner les comportements considérés comme néfastes à la libre circulation des biens, mais à encourager des comportements conformes à un commerce équitable. En vertu des

---

[317] La mise en œuvre des obligations de l'OMC entraînera une diminution des droits de douane à 18%. Mais en 1997, l'Union européenne imposait par exemple un droit de douane de 23% sur les poires en boîte, les États-Unis 16%, le Japon 14% et l'Afrique du Sud 5%. Les taux MPF actuellement applicables sur les importations agricoles de la CE varient entre 5 à 25%.

[318] Voir infra.

[319] Voir les articles VI du GATT 1994, ainsi que l'Accord sur les subventions et les mesures de contrefaçon annexé à l'Accord de Marrakech.

dispositions de l'article 17 de l'ACDC, le gouvernement sud-africain peut décider d'accélérer le rythme de la libéralisation des importations agricoles dans l'hypothèse où la Communauté européenne s'engage à renoncer à subventionner les produits concernés. De surcroît, une déclaration commune annexée au texte de l'ACDC prévoit la consultation des parties qui devront rechercher quelles sont les incidences des subventions sur le dispositif de l'ACDC[320]. Cette disposition particulière doit être soulignée car la Communauté européenne reconnaît ainsi les incidences négatives que les dispositions de la PAC peuvent avoir sur les accords de libre-échange conclus avec des pays tiers[321].

(Conclusion)- Le principe d'asymétrie reflète davantage une protection des secteurs vulnérables de chacun des partenaires plutôt qu'une formule adaptée au déséquilibre enregistré entre leur niveau de développement respectif[322]. Comme l'a constaté Philip Lowe dans un compte-rendu des dispositions de l'accord, la réduction des tarifs opérée par l'Afrique du Sud est en termes absolus supérieure à celle opérés par la Communauté européenne[323]. En outre, plusieurs études réalisées sur les incidences économiques de la zone de libre-échange ont démontré un réel déséquilibre au profit de la Communauté européenne[324].

En définitive, il s'agissait principalement pour les exportateurs sud-africains de conforter leur présence sur le marché européen. Les avantages pour l'Afrique du Sud ne doivent pas être analysés uniquement en termes économiques. En concluant l'ACDC, le gouvernement de Prétoria a démontré sa capacité à négocier un accord sans précédent avec le bloc commercial le plus important au monde. Il s'agit d'un signal politique qui devrait

---

[320] Draft Agreement on Trade, Development and Cooperation between the European Community and South Africa, p.23; mimeo, 1999.

[321] Sur ce sujet voir, Rolf Joachim Otto du ministère de l'agriculture sud-africain, *Implementation of the EU-South Africa TDCA: the Department of Agriculture Perspectives, in South Africa Business and the European Union in the Context of the New Trade and Development Agreement,* pp.43-44, Édition Konrad Adenauer Foundation Stiftung, Johannesburg, 2000.

[322] Du côté sud-africain, une attention particulière a été portée à l'industrie textile et automobile. Du côté européen, les céréales, les produits à base de céréales et certains fruits ont également fait l'objet de protections.

[323] Commission européenne, DGVIII *Partenaires pour le progrès : l'UE/Afrique du Sud. L'accord sur le commerce, le développement et la coopération pour le XXIè siècle,* p.13,
Internet : http://europa.eu.int/comm/development/publicat/south-africa/index-fr.htm

[324] Voir notamment une étude financée par le Ministère du Commerce et de l'Industrie sud-africain et par la Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement effectuée en 1998, in Paul Goodison, *Marginalisation or Integration, Implications for the South African Customs Union Partners of the South Africa- European Union Trade Deal,* pp. 31-33, European Research Organisation, publié par *Institute for Global Dialogue, Occassional Paper n°22, octobre 1999.*

[324]Brigitte Stern "*Règles et principes directeurs de l'Organisation mondiale du commerce : champ d'application et futur développement dans le contexte de la mondialisation*", "Law, Democracy & Development", Journal of the Faculty of law of the University of the Western Cape, volume 3 1999 (1) p 16, Butterworths.

[324]Site Internet de l'OMC, Internet : http://www.wto.org/wto/indexfr.htm

Jackson, J.A. *The World Trading System- Law and Policy of International Economic Relations*, 138 pages, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1997.

Cahier du GEMDEV, *L'intégration régionale dans le monde,* Édition Khatala, 1994.

Dominique Carreau et Patrick Juillard, *Droit International Économique,* 720 pages, IVème édition, LGDJ 1998.

avoir des répercussions importantes sur le taux d'investissement direct. Enfin, l'accord a des conséquences sans commune mesure sur le processus d'intégration en Afrique australe.

CHAPITRE II- LA DIMENSION GLOBALE DE L'ACCORD DE COMMERCE.

L'accord de libre-échange conclu entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne a été négocié dans le souci de respecter les obligations contractées dans le cadre de la Convention de Lomé d'une part, et d'autre part, dans ceux de la SACU et de la SADC[325]. Des études ont été effectuées sur l'incidence de l'accord de libre-échange sur les économies des États frontaliers selon trois cercles excentriques. En premier lieu, les retombées de l'accord sur les États membres de la SACU ont été analysées puisque ces derniers sont étroitement liés à l'Afrique du Sud par le biais de l'Union douanière de l'Afrique australe -la SACU-. L'incidence de l'accord sur les économies des États membres de la Communauté de Développement de l'Afrique Australe –la SADC- a été prise en considération. Enfin, la zone de libre-échange a une influence considérable sur le cercle plus excentré que constitue l'ensemble des États ACP[326].

SECTION I- LA DIMENSION RÉGIONALE DE L'ACDC.

Le processus d'intégration dans la région d'Afrique australe est relativement avancé : une union douanière coexiste au sein d'une zone de libre-échange. Par conséquent, les économies frontalières sont *de facto* affectées par la libéralisation des échanges entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne. L'Accord de commerce, de développement et de coopération intègre donc une composante régionale forte, de sorte que l'ensemble du dispositif bénéficie aux États d'Afrique australe[327].

---

[325] De même, l'Afrique du Sud a conclu des accords commerciaux bilatéraux avec un certain nombre de pays de la région, notamment avec le Malawi et le Mozambique. Toutefois et pour des raisons de simplification, L'étude ci-dessous effectuée n'envisage cependant pas cette dernière forme d'accord.

[326] Les dispositions de l'article 12 de la Convention de Lomé réaffirment que la Communauté européenne s'engage à informer les États ACP de toute négociation d'accord commercial ayant des retombées sur leurs intérêts. Voir également à ce sujet J-C. Boidin, responsable européen pour les négociations avec l'Afrique du Sud, *Négociations Afrique du Sud/Union européenne, conséquences sur les voisins de l'Afrique du Sud*, DGVIII, novembre 1997, Internet : http://europa.eu.int/en/comm/dg08/s-a/en/blnsimpl.htm

[327] Pr. Pinheiro, *Southern Africa the challenge to Europe, Building a new framework for Trade and Co-operation with South Africa and the others Countries in the Southern Africa region,* préc., pp. 6- 7.

§I- LES INCIDENCES DE L'ACCORD DANS LA RÉGION D'AFRIQUE AUSTRALE.

Au cours des négociations, l'Afrique du Sud et la Communauté européenne ont régulièrement consulté les États membres de la SACU et de la SADC, afin de déterminer dans quelles mesures la zone de libre-échange aurait des retombées sur leur économie.

A- LA CONSULTATION DES ÉTATS MEMBRES DE LA SADC.

Les États membres de la SADC sont tous membres de l'OMC. S'ils considèrent la zone de libre-échange conclue entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne comme étant préjudiciable à leurs intérêts, ils peuvent saisir l'organe de règlement des différends[328]. Celui-ci pourra conclure le cas échéant à l'incompatibilité des dispositions commerciales de l'ACDC. Toutefois, des mécanismes de consultation visent à prévenir cette situation. Ils existent aussi bien dans le cadre de la Convention de Lomé que dans le cadre des Traités instituant la SADC et la SACU. Et doivent être préalablement mis en œuvre par les parties.

I- LES CONSULTATIONS PRÉVUES DANS LE CADRE DE LA CONVENTION DE LOMÉ.

Les dispositions de l'article 12 de l'Accord de Cotonou intitulé "cohérence des politiques communautaires et incidence sur l'application du présent accord" reprennent en grande partie les dispositions de l'article 12 de la Convention de Lomé IV révisée. Elles réaffirment que : "*(...) lorsque la Communauté envisage, dans le cadre de ses compétences, de prendre une mesure susceptible d'affecter, au titre des objectifs du présent accord, les intérêts des États ACP, elle en informe ceux-ci en temps utile. À cet effet, la Commission communique simultanément au Secrétariat des États ACP ses propositions concernant les mesures de ce type. (...) A la demande de ceux-ci, des consultations ont lieu à bref délai afin que, avant la décision, il puisse être tenu compte de leurs préoccupations quant à l'impact de ces mesures. Si la Communauté ne donne pas suite aux observations des États ACP, elle les informe dès que possible en indiquant ses raisons.*

Les États ACP reçoivent en outre, si possible à l'avance, des informations adéquates sur l'entrée en vigueur de ces décisions".

Ces dispositions n'imposent qu'une obligation de consultation ; elles ont néanmoins été régulièrement invoquées par les États membres de la SADC. En vertu des dispositions

[328] L'Accord de commerce, de développement et de coopération a été notifié à l'OMC le 2 novembre 2000.

des traités instituant la SADC et la SACU, l'Afrique du Sud était également tenue d'opérer de telles consultations.

II- LES CONSULTATIONS DANS LE CADRE DE LA SACU ET DE LA SADC.

a) L'avis favorable des États membres de la SACU.

Les dispositions de l'article 19(1) du traité instaurant la SACU imposent l'avis favorable des parties contractantes pour toute concession commerciale que l'un des membres envisage d'octroyer à un État tiers. En vertu de l'article 5 du traité, la Commission de l'Union douanière (qui se réunit une fois par an ou sur demande expresse des États membres) est chargée d'assurer la cohérence de la politique commerciale de l'union douanière. Les différends qui naissent de l'interprétation ou de l'application de l'accord peuvent être portés à sa connaissance, en vertu des dispositions de l'article 20. L'une ou l'autre des parties peut demander que le conflit soit réglé par voie d'arbitrage.

Afin de respecter ses obligations, le gouvernement sud-africain a chargé un bureau de consultants "la commission Imani" d'enquêter sur les incidences de l'accord sur les économies des BLNS[329].

b) Le mécanisme de consultation au sein de la SADC.

Les dispositions de l'article 8 du traité instituant la SADC autorise expressément les États membres à conclure des accords commerciaux avec des États tiers. La seule obligation à cet égard relève des dispositions générales du traité. Le texte de l'article 6 (1) interdit en termes formels l'adoption de mesures qui sont de nature à mettre en péril la réalisation des objectifs de l'organisation. Par ailleurs, les dispositions de l'article 27 précisent que tout accord commercial conclu avec un État tiers nécessite la consultation préalable des autres membres de la communauté. Parallèlement aux études d'impact effectuées au sein de la SACU, l'analyse de l'incidence de la zone de libre-échange a donc été étendue au cercle plus excentré de la SADC.

---

[329] Commission Imani, *Imani Development International Ltd, Study on the impact of the Proposal EU-SA free trade agreement on BLNS countries,* p.21, Harare, 1996 ; voir également sur ce point, SACU Parliamentary Liaison Group, *Responding to Regional Realities, the Regional Implications of the EU-South Africa FTA Negociations,* cité dans Paul Goodison, *Marginalisation or Integration? Implications for South Africa's Customs Union Partners of the South Africa-European Union Trade Deal,* p.36, Institue for Global Dialogue, Occassional Paper n°22, octobre 1999.

B- LES INCIDENCES DE LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE SUR LES ÉCONOMIES FRONTALIÈRES.

Les études effectuées par les consultants ont confirmé que l'accord de libre-échange aura des retombées plus ou moins importantes sur les ressources budgétaires des États frontaliers, sur le commerce intra-régional ainsi que sur les investissements[330].

I- L'INCIDENCE DE L'ACCORD SUR LES REVENUS DOUANIERS DE LA SACU.

(Les obligations contenues dans le traité instituant la SACU)- La SACU constitue l'organisation la plus intégrée de la région d'Afrique australe[331]. Les dispositions des articles 2, 3 et 10 du traité réaffirment qu'il s'agit d'une union douanière comprenant la libre circulation des marchandises entre les membres ainsi qu'un tarif extérieur commun applicable aux États tiers. Les dispositions de l'article 3 du traité réaffirment également que les membres acceptent de ne pas imposer de droits de douane supplémentaires à ceux qui ont été imposé à l'entrée d'un des territoires de l'union.

Les tarifs extérieurs communs sont calculés en fonction des droits de douane applicables à l'entrée du territoire sud-africain[332]. L'ensemble du système de régulations douanières est appliqué aux opérations effectuées dans toute la zone SACU. L'Afrique du Sud est également seule responsable pour administrer le fonds auquel sont versées les recettes douanières perçues à l'entrée du territoire de la SACU[333]. Par conséquent, les produits entrés en franchise de droit sur le territoire sud-africain pénètrent également librement dans les territoires des États BLNS.

Les importations en provenance de la Communauté européenne capitalisent environ 40% du volume total des importations de la SACU[334]. En vertu des règles de l'union douanière, l'abattement des droits de douane à l'entrée du marché sud-africain a une incidence directe sur le montant des recettes fiscales collectées dans le fonds commun et par conséquent sur les revenus douaniers des BLNS. Une étude financée par la Communauté européenne[335] a confirmé que l'accord entraînera une diminution des revenus évaluée à

---

[330] Voir note précédente.
[331] Sur ce point, voir supra.
[332] Article 4 (2) du traité instituant la SACU.
[333] Article 13 du traité instituant la SACU.
[334] *Monthly Regional Bulletin*, juin 95, p.6.
[335] Institute for Development Studies & Botswana Institute for Development Policy Analysis, *Study to Assess the Economic Impact of the Proposed European Union-South Africa Free Trade Area on Botswana, Lesotho, Namibia and Swaziland,* juillet 1998, p.42.

B- LES INCIDENCES DE LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE SUR LES ÉCONOMIES FRONTALIÈRES.

Les études effectuées par les consultants ont confirmé que l'accord de libre-échange aura des retombées plus ou moins importantes sur les ressources budgétaires des États frontaliers, sur le commerce intra-régional ainsi que sur les investissements[1454].

I- L'INCIDENCE DE L'ACCORD SUR LES REVENUS DOUANIERS DE LA SACU.

(*Les obligations contenues dans le traité instituant la SACU*)- La SACU constitue l'organisation la plus intégrée de la région d'Afrique australe[1455]. Les dispositions des articles 2, 3 et 10 du traité réaffirment qu'il s'agit d'une union douanière comprenant la libre circulation des marchandises entre les membres ainsi qu'un tarif extérieur commun applicable aux États tiers. Les dispositions de l'article 3 du traité réaffirment également que les membres acceptent de ne pas imposer de droits de douane supplémentaires à ceux qui ont été imposé à l'entrée d'un des territoires de l'union.

Les tarifs extérieurs communs sont calculés en fonction des droits de douane applicables à l'entrée du territoire sud-africain[1456]. L'ensemble du système de régulations douanières est appliqué aux opérations effectuées dans toute la zone SACU. L'Afrique du Sud est également seule responsable pour administrer le fonds auquel sont versées les recettes douanières perçues à l'entrée du territoire de la SACU[1457]. Par conséquent, les produits entrés en franchise de droit sur le territoire sud-africain pénètrent également librement dans les territoires des États BLNS.

Les importations en provenance de la Communauté européenne capitalisent environ 40% du volume total des importations de la SACU[1458]. En vertu des règles de l'union douanière, l'abattement des droits de douane à l'entrée du marché sud-africain a une incidence directe sur le montant des recettes fiscales collectées dans le fonds commun et par conséquent sur les revenus douaniers des BLNS. Une étude financée par la Communauté européenne[1459] a confirmé que l'accord entraînera une diminution des revenus évaluée à

[1454] Voir note précédente.
[1455] Sur ce point, voir supra.
[1456] Article 4 (2) du traité instituant la SACU.
[1457] Article 13 du traité instituant la SACU.
[1458] *Monthly Regional Bulletin*, juin 95, p.6.
[1459] Institute for Development Studies & Botswana Institute for Development Policy Analysis, *Study to Assess the Economic Impact of the Proposed European Union-South Africa Free Trade Area on Botswana, Lesotho, Namibia and Swaziland*, juillet 1998, p.42.

environ 5% du PIB du Botswana, 8% du PIB de la Namibie et jusqu'à 20% du PIB du Swaziland et du Lesotho[1460].

Par conséquent, le gouvernement de Prétoria a demandé à la Communauté européenne de soutenir les réformes sectorielle et fiscale entreprises dans ces États[1461]. Les dispositions de l'article 66 de l'ACDC réaffirment ainsi qu'une attention particulière doit être portée à l'ajustement structurel occasionné par l'établissement de la zone de libre-échange dans la région. L'assistance financière peut provenir des ressources allouées au Programme Indicatif Pluriannuel actuellement en négociation. Elle peut également provenir du Fonds européen de développement en vertu des dispositions de l'article 29 de l'Accord de Cotonou qui prévoit une assistance financière spécifique pour favoriser l'intégration régionale.

II- L'INCIDENCE DE L'ACCORD SUR LE DÉSÉQUILIBRE DES ÉCHANGES INTRA-COMMUNAUTAIRES.

Les produits européens qui vont pénétrer le marché sud-africain en franchise de droit de douane seront en compétition directe avec les produits les plus compétitifs que les États frontaliers exportent vers l'Afrique du Sud, notamment les produits agricoles et les produits de la pêche[1462]. Or, l'ensemble des économies de la région dépend largement de sa capacité à exporter vers le marché sud-africain.

Les termes des échanges commerciaux se caractérisent également par un très fort déséquilibre. La Namibie, le Botswana, l'Angola, le Zimbabwe et l'île Maurice -pour ne citer que les pays possédant des avantages comparatifs- craignaient que ce déséquilibre ne s'aggrave par l'exposition de leurs secteurs d'exportation les plus compétitifs à la concurrence des produits européens[1463]. L'amélioration des conditions d'accès à l'entrée du marché sud-africain entraînera la baisse des prix des produits européens pour les consommateurs. Cependant, elle entraînera également une perte financière importante pour

---

[1460] *Namibian Economy Policy Research Unit à* l'Assemblée nationale de la Namibie, *National Assembly of the Republic of Namibia, Report of the Parliamentary Standing Commitee on Economics on the possible implications of the Proposed European Union-South Africa Free Trade Aera Agreement,* p.5, Windhoek, 1996. Voir également, J-C. Boidin, *Négociations Afrique du Sud/Union européenne, conséquences sur les voisins de l'Afrique du Sud,* p. 2, DGVIII, novembre 97,
Internet : http://europa.eu.int/en/comm/dg08/s-a/en/blnsimpl.htm

[1461] IRC *News, Relations between South Africa and the European Union, the State of the Policy Debate,* préc., p.5.

[1462] L'exemple de la viande bovine peut ici être rappelé. La viande bovine européenne est aujourd'hui vendue sur le marché sud-africain à un prix deux fois inférieur que celui de la viande en provenance de la Namibie et ce, grâce aux subventions européennes. Au début de l'année 1997, malgré des prélèvements douaniers encore importants à l'entrée du marché sud-africain, la Namibie avait déjà perdu un dixième de sa part de marché sud- africain au profit des importations européennes.

[1463] La seconde puissance est le Botswana qui exporte également mais dans une moindre mesure vers les États membres de l'Organisation.

les producteurs qui ne pourront supporter la concurrence européenne sur les marchés sud-africains mais également régionaux.

(Position de la Communauté européenne)- Au cours des négociations, la Communauté européenne a régulièrement réaffirmé que la libéralisation des échanges va promouvoir les échanges en Afrique australe[1464]. Le démantèlement des barrières tarifaires sud-africaines profitera également aux exportations des États de la SADC[1465]. En outre, l'établissement d'une zone de libre-échange entraînera une expansion des investissements étrangers dans toute la région de la SADC. Les investisseurs rassurés par un accès au marché communautaire stable et une politique commerciale durablement libérale devraient s'orienter vers la région.

Afin de tenter de réduire les incidences négatives de l'accord de libre-échange sur les économies environnantes, des mécanismes particuliers ont été inclus au dispositif de l'ACDC.

§II- MÉCANISMES VISANT À PROTÉGER LES ÉTATS DE LA RÉGION.

L'exclusion des produits qualifiés vulnérables à l'entrée des marchés régionaux, la mention spécifique ajoutée au mécanisme de sauvegarde, les dispositions relatives au cumul des règles d'origine, doublés de l'assistance fournie aux États frontaliers dans le cadre du programme de coopération entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne constituent tous des mécanismes ayant vocation à limiter les incidences régionales négatives de l'accord.

A- LE CUMUL DES RÈGLES EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DE PROVENANCE.

Les règles d'origine remplissent deux fonctions distinctes et complémentaires : l'une restrictive, visant à limiter le traitement préférentiel aux seuls produits issus de la zone de libre-échange, l'autre visant à promouvoir l'intégration au sein de la zone en autorisant l'utilisation de matières premières en provenance d'un État membre dans le processus de

---

[1464] La prospérité économique de l'Afrique du Sud aura des retombées positives dans toute la région. De façon générale, la libéralisation permettra l'accès à des produits de meilleure qualité, à un meilleur prix et à un plus grand choix de fournisseurs. Les entreprises régionales les plus compétitives s'adapteront à cette libéralisation plus poussée.

[1465] A l'heure actuelle, l'Afrique du Sud opère une politique protectionniste en fermant ses marchés aux importations en provenance des autres États de la SADC, par le biais de barrières tarifaires et non tarifaires. La Zambie et le Zimbabwe ont d'ailleurs reproché à l'Afrique du Sud de fermer ses portes à leurs rares produits concurrentiels, par des barrières élevées et des obstacles non-tarifaires. Elle n'a d'ailleurs toujours pas renouvelé les préférences douanières qui existaient au temps de l'apartheid dans le domaine du textile et du secteur agricole et qui ont expiré en 1992. Voir à ce sujet, Jenkin, Naudé *South Africa and Europe : Free Trade options,* Indicator South Africa, vol(12), n°4, 1995, p.47.

fabrication sur le territoire des autres membres. Le mécanisme de cumul des règles d'origine renforce ainsi les préférences commerciales.

Un mécanisme particulier inséré dans l'Accord de commerce, de développement et de coopération prévoit la possibilité de "cumul diagonal". Les biens produits en Afrique du Sud à partir de matières premières originaires des États ACP sont considérés comme étant "substantiellement obtenus" sur le territoire sud-africain pour autant que la valeur ajoutée soit supérieure à celles des matières premières ACP[1466]. Au cas contraire, le produit est considéré comme originaire de l'État ACP dans lequel il a subi la plus grande transformation.

Ce mécanisme de cumul, compatible avec les normes en vigueur dans le cadre de la Convention de Lomé, vise à encourager l'Afrique du Sud à intégrer dans sa chaîne de production les matières premières originaires des ACP avant de les exporter vers le marché européen en franchise de droit de douane ou autre traitement préférentiel prévu par les dispositions de l'ACDC.

Enfin, une forme de cumul encore plus souple est prévue en faveur des membres de la SACU. Le "cumul intégral" permet de considérer un produit comme originaire d'Afrique du Sud à partir du moment où la phase finale de transformation a été opérée sur ce territoire, et ce peu importe la règle de la valeur ajoutée[1467]. Toutes les transformations effectuées dans les États BLNS n'interviennent pas dans la détermination de la provenance, ce qui constitue un traitement de faveur remarquable. Le cumul intégral en faveur des BLNS devrait permettre d'accroître considérablement le marché des composants dans la production sud-africaine. Ainsi, des étoffes originaires des pays BLNS peuvent être utilisés en dernière phase de transformation en Afrique du Sud et bénéficiés du label "*made in South Africa*"[1468]. À l'heure actuelle cependant, ces produits ne représentent qu'un faible pourcentage dans les échanges entre l'Union européenne et l'Afrique du Sud.

Ces règles s'appliquent en liaison avec celles du dispositif de l'Accord de Cotonou. L'alinéa 3 de l'article 6 du protocole n°1 relatif aux règles d'origine énonce les conditions dans lesquelles les matières premières originaires d'Afrique du Sud peuvent être incorporées aux produits ACP. Il n'est pas nécessaire que ces matières premières fassent l'objet d'une ouvraison ou d'une transformation suffisante. Il faut simplement que la valeur ajoutée dans

---

[1466] Paragraphe 5 de l'article 3 du protocole n°1 relatif à la notion de "produits originaires et aux méthodes de coopération administratives de l'ACDC.

[1467] Paragraphe 3 du protocole.

[1468] Commission européenne, DGVIII *Partenaires pour le progrès : l'UE/Afrique du Sud. L'accord sur le commerce, le développement et la coopération pour le XXIè siècle,* p.11,

les pays ACP soit supérieure à la valeur des matières premières sud-africaines. Dans le cas contraire, les règles en matière de contrôle de provenance sont celles de l'ACDC.

Pour certains produits industriels et agro-alimentaires vulnérables le cumul n'a vocation à s'appliquer qu'à partir de 3ème voire de la 6ème année de mise en œuvre du démantèlement tarifaire. En outre, les produits exclus de la libéralisation ne peuvent bénéficier des dispositions relatives au cumul de l'origine, ce qui a une incidence négative sur les produits dérivés de l'aluminium et d'autres dérivés des produits de base comme le sucre, les farines et les produits laitiers, ainsi que la viande.

L'ensemble de ces restrictions doit donc être interprété en fonction du programme de démantèlement tarifaire prévu dans l'ACDC pour les produits qui sont, soit exclus de la libéralisation, soit soumis à des contingents tarifaires et quotas, ou encore pour lesquels le démantèlement est reporté à la fin de la période transitoire.

Afin de faciliter la mise en œuvre de l'ensemble des dispositions relatives aux règles d'origine considérées comme étant trop complexes par les États ACP, le gouvernement sud-africain peut demander des dérogations aux règles d'origine qu'il estime difficile à respecter. Ces dérogations sont limitées en temps et en quantité ; il s'agit néanmoins d'une mesure exceptionnelle puisque les autres accords de libre-échange ne prévoient pas de telles dérogations.

(Nécessité d'harmoniser les règles relatives au contrôle des provenances dans la région d'Afrique australe)- Les États BLNS utilisent des règles d'origine propres à la SACU et différentes de celles en vigueur au sein de la SADC. De surcroît, ces pays sont également des membres de la COMESA qui appliquent aussi ses propres règles en la matière. L'ensemble de ces règles va de paire avec les dispositions de l'ACDC et celles en vigueur dans la Convention de Lomé, réputées pour leur complexité.

À l'heure actuelle, les producteurs et exportateurs de la région ne sont pas suffisamment familiarisés avec l'ensemble de ces dispositifs, ce qui constitue en définitive une barrière à l'intégration régionale[1469]. À titre d'exemple, les agents d'exportation sud-africains doivent maîtriser les règles en vigueur en ce qui concerne les produits destinés aux marchés de la SACU, celles en vigueur pour les territoires des États membres de la SADC (hors SACU) ainsi que celles qui réglementent les exportations vers les pays avec lesquels

---

source Internet : http://europa.eu.int/comm/development/publicat/south-africa/index-fr.htm

[1469] A ce sujet voir S Page, *Some Implications of the SADC Trade Protocole*, p. 8, Overseas Development Institute, juin 1997.

le gouvernement de Prétoria a conclu un accord de libre-échange bilatéral, notamment avec la Communauté européenne.

Étant donné le coût engendré par l'administration des règles d'origine, les mécanismes en matière de cumul de l'origine ne portent véritablement leurs fruits que pour un nombre limité de produits qui bénéficient d'une marge préférentielle importante à l'entrée des marchés d'exportation. Une harmonisation des différents systèmes s'impose par conséquent. Elle nécessite toutefois une volonté politique commune des États membres de la SADC. En général, l'harmonisation des différents mécanismes de contrôle de provenances s'effectue à un stade d'intégration économique plus avancé –notamment au sein de l'union douanière- puisque les parties à une zone de libre-échange conservent leurs propres politiques commerciales extérieures.

Enfin, les dispositions favorables contenues dans le protocole de l'ACDC ne sont pas de nature à empêcher la libre circulation des marchandises entrées en franchise de droit de douane dans le territoire sud-africain sur les marchés frontaliers. Cette question est réglée par les normes en vigueur dans le protocole de commerce de la SADC. En raison d'un contrôle aux frontières intérieures de la SADC rendu difficile du fait des conditions géographiques, la mise en œuvre de ces règles de provenance peut s'avérer inefficace[1470].

L'instrument le plus protecteur a résidé dans l'exclusion des secteurs économiques les plus vulnérables des États d'Afrique australe de la libéralisation des échanges entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud.

B- EXCLUSION DES PRODUITS VULNÉRABLES ET CLAUSE DE SAUVEGARDE.

L'instrument le plus protecteur a consisté à exclure de la zone de libre-échange les produits considérés particulièrement sensibles sur les territoires frontaliers. De même, une clause spécifique à été attachée au mécanisme de sauvegarde.

I- EXCLUSION DES PRODUITS LES PLUS VULNÉRABLES.

Les États membres de la SACU qui sont les plus directement concernés par les dispositions de l'ACDC ont exigé l'exclusion de nombre de produits agricoles présentant un degré de sensibilité particulière pour les économies des États BLNS. Certains de ces produits sont totalement exclus de la libéralisation ou font l'objet de restrictions quantitatives sous forme de quotas tarifaires. Pour d'autres, le démantèlement des barrières a

été reporté à la fin de la période transitoire de 12 ans. L'application des principes d'asymétrie et de différenciation qui fait la spécificité de l'accord entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud a donc également pour objectif de préserver les industries les plus vulnérables dans la région et permettent aux États BLNS de bénéficier d'un délai supplémentaire pour mettre en œuvre les réformes fiscales nécessaires[1471].

L'exclusion la plus importante concerne les produits régis par les protocoles de la Convention de Lomé : la viande bovine a été exclue de la zone de libre-échange afin de tenir compte des intérêts de la Namibie et du Botswana[1472]. Le sucre ou certains produits très sucrés -chewing-gums et boissons gazeuses- qui représentent des secteurs d'exportation essentiels pour le Swaziland sont également exclus de la zone de libre-échange[1473].

II- CLAUSE DE SAUVEGARDE.

La clause de sauvegarde prévue à l'article 24 de l'ACDC, contient une disposition originale pouvant être invoquée par les BLNS dans l'hypothèse où les importations de biens en provenance de la Communauté européenne augmentent en de telles proportions qu'elles causent -ou risquent de causer- un préjudice grave aux producteurs régionaux de produits similaires ou directement concurrents et risquent d'entraîner des perturbations de tout le secteur d'activité dans la région[1474]. Ce mécanisme vise surtout à protéger les industries sucrières et les produits dérivés du sucre.

Seuls la Communauté européenne ou l'Afrique du Sud peuvent invoquer la clause régionale et *"après avoir examiné des solutions alternatives"*[1475]. Il appartient donc aux autorités sud-africaines de déterminer dans quelle mesure les secteurs d'activités des États frontaliers sont réellement menacés par la concurrence européenne.

[1470] Il convient simplement d'évoquer le nombre de personnes qui passe chaque jour illégalement les frontières sud-africaines pour prévoir que les marchandises communautaires connaîtront le même sort.

[1471] J-C. Boidin, *Négociations Afrique du Sud/Union européenne, conséquences sur les voisins de l'Afrique du Sud,* DGVIII, novembre 97,
Internet : http://europa.eu.int/en/comm/dg08/s-a/en/blnsimpl.htm

[1472] Le marché sud-africain représente 71% de l'écoulement de la production de bœuf namibien, *Trade and Industry Monitor, the UE-SA FTA : possible Regional implication, p.4,* avril 97, volume 1. Une des nouveautés de la Convention de Lomé IV bis a été d'inclure la Namibie au rang des bénéficiaires de ce protocole.

[1473] Le secteur du sucre est responsable pour 23% du Produit National Brut du Swaziland et pour 33% de ses devises étrangères. Il représente 67% du volume total de sa production agricole. Soixante pour-cent de sa production sont destinés à l'Afrique du Sud qui l'utilise également dans ses industries agroalimentaires, voir à ce sujet *Trade and Industry Monitor, the UE-SA FTA : Possible Regional implication, p.4,* avril 97, volume 1, position confirmée par Robert Davies du ministère du commerce et de l'industrie sud-africain lors de la conférence organisée par la faculté de droit de l'Université du Western Cape sur l'accord bilatéral entre l'Afrique du Sud et l'Union européenne, les 17 et 18 novembre 2000, sponsorisée par la Délégation de la Commission à Prétoria à travers l'*European Studies Association of Southern Africa.*

[1474] Article 24 (3) de l'ACDC.

[1475] article 24 (3).

(Conclusion)- L'ensemble de ces dispositions vise à garantir que le processus d'intégration en Afrique australe ne soit pas remis en question par la relation entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne. Néanmoins, l'efficacité de tels mécanismes va dépendre en grande partie de la capacité de la coopération entre les États frontaliers, l'Afrique du Sud et la Communauté européenne. Le Conseil de coopération joue un rôle fondamental à cet égard. Il est cependant regrettable que les États de la SACU n'y soient pas représentés ou qu'ils n'aient pas un statut d'observateur.

L'ensemble de ce dispositif ne peut cependant cacher l'incidence essentielle de la libéralisation des échanges entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud : l'établissement d'une zone de libre-échange entre les deux partenaires entraîne *de fait* la réciprocité dans les échanges entre la Communauté européenne et les États membres de la SACU. Cette situation va à l'encontre du régime commercial de la Convention de Lomé[1476]. Elle prend toutefois une autre dimension dans le cadre du nouveau dispositif commercial de l'Accord de Cotonou.

SECTION II- UN MODÈLE RÉFORMATEUR POUR LA RELATION AVEC LES ÉTATS ACP.

Jusqu'en 1997, la Communauté européenne réaffirmait que la relation particulière avec l'Afrique du Sud avait été négociée dans le but de répondre aux besoins particuliers du pays. Il ne s'agissait en aucun cas d'un schéma à reproduire avec les autres États ACP[1477].

Aujourd'hui cependant, l'article 94 de l'Accord de Cotonou prévoit expressément les conditions dans lesquelles un pays peut être associé à la convention par le biais d'un protocole d'adhésion similaire à celui conclu pour l'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé[1478]. En outre, le dispositif commercial de l'Accord de Cotonou prévoit le maintien à court terme des préférences commerciales non-réciproques. La Communauté européenne envisage désormais de conclure des accords commerciaux conformes aux règles multilatérales, en particulier des zones de libre-échange avec les pays ACP les plus avancés.

[1476] Le Botswana, le Swaziland et la Namibie bénéficient des dispositions relatives aux protocoles sur le bœuf et le sucre.

[1477] J-C. Boidin, chef de la Task force pour les négociations avec l'Afrique du Sud, Négociations Afrique du Sud/Union européenne, conséquences sur les voisins de l'Afrique du Sud, p.5, DGVIII, novembre 97,
Internet http://europa.eu.int/en/comm/dg08/s-a/en/blnsimpl.htm; voir également Discours du Commissaire Pinheiro, *Southern Africa the challenge to Europe, Building a new framework for Trade and Co-operation with South Africa and the others Countries in the Southern Africa region,* 7 page-s, Maastricht, 17 avril 1997,
Internet : http://europa.eu.int/en/dg08/speeches/970417.htm

[1478] "*le Conseil des ministres peut définir des conditions et modalités spécifiques de l'adhésion d'un État donné dans un protocole spécial qui fait partie intégrante du présent accord*".

D'une situation d'exception, la relation avec l'Afrique du Sud tend à devenir un modèle précurseur prôné pour la réforme de la coopération commerciale entre les États ACP et la Communauté européenne.

§I- LA COMPATIBLITÉ DU RÉGIME COMMERCIAL AUX RÈGLES DE L'OMC.

Le régime préférentiel non-réciproque de la Convention de Lomé a souvent fait l'objet des critiques formulées par les autres pays en développement que les États ACP, soutenus par les États-Unis. Cependant, la Communauté européenne a profité d'une interprétation relativement souple des dispositions de l'article XXVIII de l'Accord général de 1947 combinées aux dispositions favorables aux pays en développement pour assurer la continuité du traitement préférentiel accordé aux ACP. En 1994, elle obtenait une dérogation aux règles multilatérales.

Les règles introduites par l'Accord instituant l'OMC, renforcent aujourd'hui les conditions dans lesquelles de telles dérogations peuvent être accordées. En outre, tout différend peut faire l'objet d'un mécanisme de règlement qui s'impose aux États membres. Celui relatif à l'organisation commune de marché dans le secteur de la banane illustre dans quelles mesures ce mécanisme rend l'obtention de dérogations de plus en plus difficile à obtenir.

A- LA RECONNAISSANCE DU STATUT DÉROGATOIRE DE LA CONVENTION DE LOMÉ.

Sous l'empire du "GATT 1947", les accords commerciaux adoptés en faveur des pays en développement bénéficiaient de généreuses adaptations des règles multilatérales. La Convention de Lomé n'a pas échappé à cette règle et a obtenu une dérogation au régime de droit commun.

I- LA DÉROGATION ACCORDÉE À LA CONVENTION DE LOMÉ.

En 1994, la Communauté européenne et les États ACP introduisaient une demande de dérogation fondée sur l'article XXV.5 de l'Accord général qui autorise dans des circonstances exceptionnelles les pays en développement à appliquer des surtaxes, à consolider certains droits et à modifier leur liste de concessions. Cette dérogation a été adoptée le 9 décembre 1994 à la majorité des 2/3 des membres du Conseil du GATT[1479]. Elle a permis à la Communauté européenne d'octroyer aux États ACP un régime

[1479] Décision du Conseil du GATT L/7604, du 9 décembre 1994.

préférentiel sans réciprocité, sans avoir à étendre ce traitement préférentiel aux autres pays en développement.

Les dispositions de l'article IX du "GATT 1994" et celles du Mémorandum d'Accord concernant les dérogations aux obligations découlant de l'Accord Général sur les Tarifs Douaniers et le Commerce de 1994 régissent aujourd'hui ces dérogations. L'entrée en vigueur de l'OMC en 1995 a conduit la Communauté européenne à demander une dérogation supplémentaire.

Le texte du Mémorandum réaffirme que : "*toute dérogation en application à la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC prendra fin, à moins qu'elle ne soit prorogée conformément aux procédures énoncées (dans ce texte) et à celle de l'article IX de l'Accord sur l'OMC, à la date d'expiration ou deux ans après la date d'entrée en vigueur de l'Accord sur l'OMC, si ce délai est plus court.*" Les dispositions de l'article IX dispensent l'État membre qui en fait la demande du respect de l'une quelconque de ses obligations. Cette dérogation est désormais accordée à une majorité des ¾ dans des circonstances exceptionnelles. Il s'agit toutefois d'une exemption générale que le Conseil général accorde relativement facilement[1480]. Le 14 octobre 1996, la dérogation accordée à la Convention de Lomé était prorogée jusqu'au 29 février 2000[1481].

Le régime commercial de l'Accord de Cotonou proroge le régime préférentiel non-réciproque jusqu'au 31 décembre 2007. En vertu des dispositions du Mémorandum d'accord sur les dérogations, toute dérogation supérieure à deux ans doit être examinée par le Conseil général. Elle fait également l'objet d'un examen régulier jusqu'à ce qu'elle prenne fin. A chaque réexamen, le Conseil détermine si les circonstances exceptionnelles qui avaient justifié la dérogation existent encore et si les modalités et conditions attachées à la dérogation ont été respectées. Sur la base du réexamen, il peut proroger, modifier ou abroger la dérogation.

En outre le texte du Mémorandum d'accord sur les dérogations réaffirme que : "*tout Membre qui considère qu'un avantage résultant pour lui du GATT 1994 se trouve annulé ou compromis du fait (...) que le Membre auquel la dérogation a été accordée n'en a pas observé les modalités ou condition ou* (en résultat) d'*une mesure compatible avec les modalités et conditions de la dérogation (...), pourra invoquer les dispositions de l'article XXIII du GATT 1994, telles qu'elles sont précisées et mises en œuvre en application par le Mémorandum d'accord sur le règlement des différends*".

[1480] 30 dérogations ont été accordées en moins de deux années.

II- LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS SOUS L'AUSPICE DU GATT.

Les Membres de l'OMC s'engagent à ne pas agir de manière unilatérale lorsqu'ils considèrent que les règles du commerce international ont été enfreintes. Ils doivent avoir recours au système des règlements des différends et respecter les décisions adoptées.

A l'époque du "GATT 1947", la règle de l'unanimité régissait le mode de prise de décision au sein du Conseil du GATT. Cette procédure entraînait régulièrement le blocage des décisions. Le différend relatif à l'Organisation commune dans le secteur de la banane (OCM) illustre l'efficacité relative du système précédent.

(L'OCM dans le secteur de la banane)- En juillet 1993, la Communauté européenne a introduit un régime commun d'importation dans le secteur de la banane[1482], afin d'harmoniser et de remplacer les différents systèmes d'importations de ses États membres[1483]. Le régime instaurait des pratiques internes complexes en ce qui concernait l'accès au marché communautaire et aux échanges des services. Il visait également à garantir le revenu des producteurs européens peu compétitifs et à préserver l'accès privilégié des 12 États ACP fournisseurs traditionnels de la Communauté, obligation entérinée dans le protocole n°5 de la Convention de Lomé IV[1484].

Un système complexe a vu le jour. Il opérait une distinction entre trois catégories de fournisseurs. Les producteurs européens bénéficiaient d'aides compensatoires adoptées dans le cadre de la Politique agricole commune. Une distinction était également effectuée entre les producteurs ACP et non-ACP et enfin entre les partenaires "traditionnels" de la Communauté et ceux qui ne l'étaient pas. Les deux dernières catégories de producteurs étaient soumises à des quotas et contingents tarifaires calculés selon des bases différentes et défavorables aux importations originaires d'États tiers non-partenaires[1485]. Enfin, des licences d'importation étaient réparties entre trois catégories : les opérateurs de la "zone

---

[1481]Décision de l'OMC, WT/L/186, du 14 octobre 1996.

[1482] Règlement du Conseil n°404/93.

[1483] En 1957, un protocole annexé au Traité de Rome autorisa l'Allemagne à importer des bananes d'Amérique latine, en franchise de droit de douane. En 1962, la France décida de protéger ses Territoires d'Outre-mer et de ses anciennes colonies africaines en imposant un système de quotas avec droits de douane nuls. En 1989, la Convention de Lomé IV entra en vigueur et instaura un protocole commercial sur les bananes, prévoyant le maintien des préférences traditionnelles pour certains ACP. Le système, mis en place en 1993 divisait donc d'un côté la France, l'Espagne, l'Italie, le Portugal et le Royaume-Uni aux pays du Nord avec pour chef de fil l'Allemagne favorable aux importations en provenance des pays d'Amérique latine.

[1484] 7 pays aux Caraïbes et 5 pays africains qui avaient signé le premier accord de Lomé en 1975.

[1485] Les bananes ACP traditionnelles se voyaient réserver des quotas libres de douane de 857700 tonnes. Les bananes dollars et les bananes ACP non traditionnelles des contingents tarifaires de 2 milliards de tonnes. Seules les bananes dollars étaient soumises à un droit de douane de 100 écus par tonne. Au-delà des contingents toutes les importations étaient frappées d'un prélèvement dissuasif. La taxe prohibitive au-delà de ces quotas est également supérieure pour les bananes dollars que pour les bananes ACP.

dollar", les opérateurs européens et ACP traditionnels et enfin les opérateurs arrivés sur le marché communautaire après 1992. L'ensemble de ce mécanisme instaurait des conditions d'accès au marché communautaire désavantageuses pour les importations en provenance d'Amérique latine[1486].

(Rapport du groupe Spécial de 1993)- En mai 1993, la Colombie, le Costa Rica, le Nicaragua et le Venezuela demandaient une consultation au GATT sur l'incidence de l'entrée en vigueur de l'Organisation commune dans le secteur de la banane[1487]. Selon eux, le régime violait la clause NPF (article I) et celles du traitement national (article III). Il violait également les obligations contractées unilatéralement par la Communauté (article II) et était contraire aux dispositions en matière de restrictions quantitatives (article XI.1).

Au mois de juin 1993, le groupe spécial confirmé l'incompatibilité du régime aux règles du GATT. Toutefois, la décision n'a pas été entérinée par le Conseil général, les consultations n'ayant pas abouti au consensus nécessaire entre les Parties contractantes[1488]. En juillet 1993, le règlement instaurant l'OCM entrait en vigueur. Une nouvelle plainte était alors déposée auprès du GATT.

(Rapport du groupe spécial du GATT de 1994)- Le second groupe spécial consulté concluait une fois encore à la non-conformité des dispositions de l'OCM à l'article XI.1 relatif à l'élimination des restrictions quantitatives. De même, les préférences appliquées aux producteurs ACP étaient contraire à la clause NPF de l'article 1er de l'Accord général. L'argument invoqué par la Communauté européenne selon lequel ces préférences reposaient sur la lecture combinée de l'article XXIV et de la Partie IV de l'Accord général était rejeté : le groupe spécial déclarait que la Convention de Lomé ne constituait pas une zone de libre-échange au sens de l'Accord général[1489].

(Recommandations formulées par le GATT)- Le rapport formulait deux recommandations à la Communauté : soit, aligner les préférences commerciales sur les obligations contractées au sein du GATT, soit demander une dérogation sur la base de

---

[1486] Pourtant ceux-ci participent pour 60% dans l'approvisionnement de la Communauté européenne, contre 17% pour la production intra-communautaire et 15% pour les États ACP.

[1487] En février 1993, un groupe spécial du GATT avait déjà été chargé d'examiner une plainte déposée par certains États d'Amérique latine contre les régulations nationales européennes en vigueur avant 1993. Le rapport avait donc été adopté entre la création du Marché unique commun européen en janvier 1993 et l'entrée en vigueur du règlement CEE portant sur l'OCM.

[1488] Cette plainte donnait néanmoins lieu à un compromis entre la Communauté européenne et le Venezuela, le Costa Rica, la Colombie et le Nicaragua sous la forme d'un accord-cadre contenant des dispositions en matière de certification d'importation, des dispositions instaurant des quotas et des contingents tarifaires attribués aux signataires de l'accord-cadre.

[1489] R.H.Thomas, *The WTO and Trade Cooperation between the ACP and the EU: Assessing the Options*, p.8, ECDPM, Working Paper n°16, mars 1997, Maastricht.

l'article XXV.5 de l'Accord général[1490]. À la suite de ce rapport, la Communauté européenne introduisait une première demande de dérogation.

B-LES NOUVELLES RÈGLES EN VIGUEUR ET L'AVENIR DE LA CONVENTION DE LOMÉ.

Depuis l'entrée en vigueur du "GATT 1994", le mécanisme de consultation suite à un litige commercial a connu un renouveau[1491]. La procédure mise en place par le *Mémorandum d'interprétation d'accord sur les règlements des différends* constitue un changement radical par rapport à celle en vigueur sous le "GATT 1947". En octobre 1996, plusieurs dispositions de l'OMC étaient jugées non-conformes aux règles multilatérales[1492].

I- LA PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS.

La procédure de règlement des différends est désormais précisée. La consultation constitue toujours le premier stade et en cas d'échec, le Directeur général de l'OMC peut intervenir en tant que médiateur et conciliateur. Si aucune solution n'est trouvée dans les 60 jours suivant la consultation, la partie plaignante peut demander à l'Organe de règlement des différends de désigner un groupe spécial généralement composé d'au moins 3 experts en droit commercial. Celui-ci adopte un rapport dans un délai de six mois selon les exposés fournis par les parties au différend et les experts.

Les rapports des groupes spéciaux sont adoptés par l'Organe de règlement des différends, sauf si une décision est prise par consensus de ne pas l'adopter. Il existe une possibilité de faire appel sur les questions de droit couvertes par le rapport. L'Organe d'appel confirme, modifie ou infirme les conclusions juridiques du groupe spécial. Là encore les recommandations de l'Organe d'appel sont adoptées par l'Organe de règlement des différends, à moins que l'unanimité ne se rencontre pour les rejeter. Les parties concernées doivent se conformer aux décisions dans un délai raisonnable, faute de quoi un mécanisme de compensation peut être déclenché et peut déboucher sur l'adoption de mesures de rétorsion.

La procédure a donc été renforcée et rendue automatique. Elle a notamment fait resurgir le contentieux relatif à l'OCM et de façon indirecte la question de la compatibilité

[1490] Dérogation adoptée à l'époque à la majorité des 2/3 des membres de l'OMC et qui autorise les pays en développement à appliquer des surtaxes tarifaires, consolider certains droits et modifier leur liste de concessions.

[1491]. En trois ans de fonctionnement, l'OMC a fait l'objet d'une centaine de consultations suite à un litige commercial. Le GATT n'a reçu que trois fois plus de demandes en 47 années d'existence, voir à ce sujet, Hans-Peter Werner, *Lomé, l'OMC et les bananes*, p.59, in Le Courrier, n°166, novembre-décembre 97.

[1492] Communauté européenne, rapport général de la Commission, 1996, n°935.

du régime commercial de la Convention de Lomé au système multilatéral[1493]. En octobre 1995, l'Équateur, le Guatemala, l'Honduras et le Mexique soutenus par les États-Unis demandaient à l'Organe de règlement de différend de se prononcer sur cette conformité[1494]. Au centre du différend se trouvaient une fois encore les pratiques internes de la Communauté, discriminatoires tant sur l'accès au marché européen que sur les échanges des services. Ce contentieux particulièrement complexe a constitué la première affaire importante traitée par l'Organe de règlement des différends[1495].

(Rapport du groupe spécial de 1997)- En avril 1997, le groupe spécial concluait à la non-conformité aux règles du "GATT 1994" de certaines dispositions protectrices de l'OCM[1496]. En examinant la dérogation accordée sur la base de l'article IX, le groupe spécial réaffirmait la validité des préférences accordées aux États ACP. Toutefois, cette dérogation ne permettait pas d'autres incompatibilités[1497].

Trois éléments du régime dont dépendaient les opérateurs ACP étaient ainsi remis en question, à savoir la procédure d'allocation des quotas[1498], les procédures relatives aux licences d'importation[1499] et les subventions croisées mises en place[1500]. Enfin, les dispositions de l'OCM n'étaient pas conformes aux articles II (régime de la Nation la plus favorisée) et XVII (régime national) de l'Accord général sur le commerce et les services.

Le 25 septembre 1997, l'Organe d'appel confirmait pour l'essentiel les conclusions du groupe spécial[1501]. Le 8 janvier 1998, l'Organe de règlement des différends adoptait le rapport de l'Organe d'appel et imposait à la Communauté d'adopter des mesures visant à se conformer aux règles multilatérales[1502].

[1493] A ce titre, les dispositions de la dérogation accordée à la Convention de Lomé en 1994 réaffirmaient que la Communauté européenne et les États ACP acceptaient de consulter les Parties Contractantes du GATT en cas de litige survenu en conséquence de la dérogation.

[1494] Deux grands conglomérats américains : *Chiquita Brands International* et *Dol Fresh Fruit* associés à *Del Monte* (Mexique) et *Bonita* (Équateur) s'opposaient aux plus grandes compagnies européennes dans ce secteur *Fyffes and Geest* (UK), *J Producers and Distributors* (Jamaïque), *Pomona* et *Terre Rouge* (France).

[1495] L'affaire regroupe cinq plaignants et vingt pays se réservant le droit d'intervenir selon le "droit des tiers". Quatre rapports de plus de cent pages chacun ont été rédigés.

[1496] Les dispositions en matière de certificat d'importation ainsi que l'attribution de certains contingents tarifaires aux signataires de l'accord cadre sur les bananes (Colombie, Costa Rica, Venezuela et Nicaragua) étaient contraire à l'article XII relatif à l'administration non-discriminatrice des restrictions quantitatives.

[1497] OMC, rapport général 1997, §7.50.

[1498] La procédure d'allocation des quotas et contingents était jugée contraire à l'article XII du GATT (relatif à l'administration non discriminatoire des restrictions quantitatives).

[1499] Qui impliquaient l'achat de bananes de la Communauté européenne et des pays ACP pour l'obtention de licence d'importation pour les bananes en provenance des États d'Amérique latine - n'étaient pas conformes aux dispositions du GATT en matière de non-discrimination.

[1500] Interdites par les dispositions de l'Accord général, tandis que la Communauté accordait des compensations aux opérateurs de la Communauté européenne et les États ACP en cas de force majeure.

[1501] Communauté européenne, rapport général, 1998, n°622.

[1502] Depuis, des modifications ont été apportées à l'Organisation commune des marchés dans le secteur de la banane. Les allocations spécifiques octroyées à chaque État ACP jugées incompatibles avec les dispositions de l'article XIII du "GATT 1994" ont été démantelées au profit de quota pour les 12 États ACP traditionnels.

(Conclusion)- Cette décision n'a remis en cause ni les contingents tarifaires accordés aux pays d'Amérique latine ni les aides compensatoires adoptées en faveur de la production communautaire ou encore les préférences accordées aux États ACP. En revanche, les licences d'importation et les subventions croisées ont été considérées comme étant de nature à favoriser les importateurs européens et visant à instaurer des mesures protectionnistes à l'entrée du marché communautaire[1503]. Néanmoins, l'économie générale des rapports adoptés par les groupes spéciaux laisse apparaître la position des membres de l'OMC sur le traitement préférentiel accordé aux ACP. Le renouvellement de la dérogation est désormais compromis à moins que le régime commercial de la Convention de Lomé ne soit réformé en conséquence.

II- UN RÉGIME PRÉFÉRENTIEL INCOMPATIBLE AVEC L'OMC.

(Discrimination entre pays en développement contraire aux règles multilatérales)- L'OMC ne remet pas en question le principe des préférences non-réciproques accordées aux pays en développement. Les exceptions au traitement NPF en matière de développement relèvent toujours de la Partie IV de l'Accord général et de la clause d'habilitation de 1979. Néanmoins, ces règles autorisent à déroger aux dispositions de l'article 1er de l'Accord général lorsque le traitement préférentiel et non-réciproque est accordé à *tous* les pays en développement –notamment en vertu du système des préférences généralisées-. Or, le régime commercial de la Convention de Lomé ne concerne que les États ACP ; il est donc discriminatoire.

En analysant les préférences accordées par l'OCM, il apparaît que la Communauté européenne opère une discrimination en faveur de certains États ACP au détriment d'autres pays en développement[1504]. La banane "ACP" est en compétition avec la banane "dollar" pourtant produite à moindre coût en Amérique latine. De surcroît, des pays relativement riches, tels que les Bahamas perçoivent un traitement préférentiel par rapport à d'autres États moins développés comme le Costa Rica ou le Nicaragua. Cette discrimination est contraire à l'esprit du texte de la Partie IV de l'Accord général, ce qui l'empêche d'être couverte par une dérogation adoptée en vertu de ces dispositions. Les privilèges octroyés à un groupe de pays en développement par rapport à un autre se justifient aujourd'hui

[1503] J. Pierre Roland, *L'avenir des bananes ACP : entre OMC et commerce équitable ?*, Internet : http://www.rio.net/solagral/hotspot/Lome/Fiche6.htm

[1504] L'Union européenne a conclu un engagement formel d'achat à un prix garanti souvent supérieur à celui des cours mondiaux. En échange, les ACP se sont engagés à livrer leurs quotas sur le marché communautaire, afin de garantir les importations à des prix stables. Au contraire, les États sud-américains membres de l'accord-cadre sont soumis à des quotas beaucoup plus stricts.

difficilement. Pourtant, par le passé, la Communauté européenne a régulièrement invoqué que la lecture combinée de certains articles de l'Accord général permettait de conclure à la conformité des dispositions commerciales de la Convention de Lomé aux règles multilatérales.

(L'argumentation européenne)- En 1993, devant le premier groupe spécial du GATT, la Communauté européenne réaffirma que la Convention de Lomé constituait un accord intérimaire ayant vocation à évoluer vers une zone de libre-échange et qu'elle était, à ce titre, compatible avec les articles de l'Accord général. Cette conclusion reposait sur la lecture combinée de l'article XXIV et des dispositions de la Partie IV, notamment l'article XXXVI.8 (établissant le principe de non-réciprocité dans les échanges entre pays développés et pays en développement) et la clause d'habilitation légalisant le traitement préférentiel. Cette lecture combinée permettait de déroger aux dispositions de l'article XXIV.7 exigeant la réciprocité dans les échanges commerciaux.

(Le statut du régime des échanges de la Convention de Lomé)- Les groupes spéciaux établis sous les auspices du GATT ont réaffirmé qu'un accord prévoyant la création d'une zone de libre-échange devait contenir un calendrier détaillé de l'élimination des droits de douane et autres obstacles pour *l'essentiel des échanges commerciaux* entre les territoires constitutifs de la zone. Seuls les accords visant à la libéralisation des échanges sur l'ensemble des territoires concernés pouvaient être qualifiés d'accords de libre-échange : la Convention de Lomé ne constituait pas un accord intérimaire visant l'établissement d'une zone de libre-échange au sens de l'article XXIV.8 de l'Accord général[1505].

Ils ont ensuite tenté de déterminer dans quelle mesure les dispositions de la Partie IV permettaient de déroger aux critères établis par l'article XXIV. Les dispositions de l'article XXXVI.8 énoncent à ce titre que : "*Les parties contractantes développées n'attendent pas de réciprocité pour les engagements pris par elles de réduire ou d'éliminer les droits de douane et autres obstacles au commerce des parties contractantes peu développées*". Cependant, elles s'appliquent dans des conditions bien précises[1506].

[1505] Les relations commerciales que la Communauté européenne entretenait avec les 18 pays des Conventions de Yaoundé étaient fondées sur le concept du libre-échange. La Convention de Lomé a introduit un élément radicalement nouveau en instaurant le principe de l'accès libre et sans réciprocité au marché communautaire. Ce nouvel élément a été justifié par le refus des États du Commonwealth d'accorder la réciprocité à la Communauté. De même à cette époque, la Partie IV du GATT a été introduite en faveur des pays en développement et la Communauté européenne a introduit son premier Système généralisé des préférences, confirmant tous deux le traitement préférentiel et non-réciproque en faveur des pays en développement.

[1506] Une note annexée à l'article XXXVI.8 précise les conditions de l'application du principe de non-réciprocité, c'est-à-dire lors de négociations qui ont lieu au cours des différents cycles du GATT, lors de négociations d'accords expressément couverts par des dispositions de l'Accord général (article XVIII autorisant les pays en développement à relever leur droit de douane pour protéger les industries naissantes, articles XXVIII, XXVIII bis, XXXIII prévoyant des procédures

(Conclusions du groupe spécial)- Par conséquent, les groupes spéciaux ont conclu que la Partie IV ne modifiait pas les prescriptions de l'article XXIV puisque aucune référence n'était faite à l'article XXIV ; les négociations en vue de l'établissement d'une zone de libre-échange n'étaient pas non plus conclues sous les auspices du GATT.

(Historique du traitement préférentiel et plus favorable)- L'historique du traitement préférentiel et plus favorable soutient cette analyse. En effet, si un accord préférentiel non-réciproque entre un pays en développement et un pays développé pouvait bénéficier d'un régime dérogatoire adopté sur la base de la combinaison de l'article XXIV et la Partie IV de l'Accord général, alors la "clause d'habilitation" perdrait alors sa raison d'être.

En 1947, les Parties Contractantes ne disposaient d'aucun fondement juridique sur lequel elles pouvaient fonder un traitement non-réciproque et préférentiel. L'engagement principal des Parties contractantes reposait sur le traitement NPF. Les pays en développement ont pendant longtemps réclamé la reconnaissance juridique de certaines préférences comme moyens de promouvoir leur commerce d'exportation et leur développement économique. Cette demande avait été examinée lors des négociations concernant la Partie IV, mais rien de concret n'était sorti de cet examen. Les dispositions de la Partie IV de l'Accord général ne concernaient que le principe de non-réciprocité.

En octobre 1970, le Système des préférences généralisées était instauré par la CNUCED et les Parties contractantes étaient contraintes de faire la relation entre le commerce et le développement. Le SPG étant par nature incompatible aux dispositions de l'article 1er de l'Accord général, une conciliation entre les deux systèmes devait donc être opérée. Trois possibilités étaient envisagées, soit amender le texte de l'article 1er de l'Accord général[1507], soit amender les dispositions de l'article XXXVI de la Partie IV afin d'y incorporer le traitement préférentiel, soit octroyer une dérogation au titre de l'article XXV.5.

Le 25 juin 1971, les Parties contractantes ont penché en faveur de la troisième solution et ont adopté une décision autorisant pendant dix ans "*un traitement tarifaire préférentiel à des produits originaires de pays et territoires en développement*"[1508]. L'adoption d'un texte pris en application de l'article XXXVI aurait illustré la volonté des parties de promouvoir le principe de non-réciprocité associé à celui de préférences. Cependant, le texte aurait constitué un fondement juridique permanent permettant aux pays

---

spécifiques dans les protocoles tarifaires définissant des listes de concessions tarifaires accordées par les pays industrialisés aux pays en développement).et enfin lors de négociations d'accords passés entre les Parties contractantes sous les auspices du GATT.

[1507] Ce qui était considéré comme impossible à l'époque puisque la majorité nécessaire des 2/3 pour l'adoption d'une simple dérogation était déjà difficile à obtenir.

d'une nouvelle dérogation serait conditionnée à une réforme radicale du régime commercial de la convention[388].

Le Mémorandum sur les dérogations précise que "*toute demande de dérogation ou de prorogation de dérogation existante contiendra une description des mesures que le Membre propose de prendre, des objectifs qu'il cherche à atteindre et des raisons qui l'empêchent de réaliser lesdits objectifs au moyen de mesure compatibles avec les obligations qui découlent pour lui du GATT de 1994*".

Les règles de l'OMC imposent également une distinction entre les pays les moins avancés et les autres pays en développement[389]. Le régime commercial de la Convention de Lomé instaure un traitement préférentiel uniforme pour tous les États ACP, tandis que 9 PMA ne bénéficiaient pas d'un tel traitement. Depuis, la Communauté européenne s'est d'ailleurs engagée à leur offrir le même degré de préférences commerciales que celui prévu par la Convention de Lomé.

Dans ce contexte, -qui illustre par ailleurs à quel point l'exclusion du régime commercial s'imposait à la relation avec l'Afrique du Sud- le régime d'exception sous lequel est placée l'Afrique du Sud par rapport aux États ACP tend à devenir le régime de droit commun qui sera appliqué aux États ACP les plus avancés.

§II LE RÉGIME DES ÉCHANGES DE L'ACCORD DE COTONOU.

Le régime des échanges commerciaux de l'Accord de Cotonou vise à assurer le plein respect des règles multilatérales qui remettent en cause le traitement préférentiel et non-réciproque qui ne s'applique pas à l'ensemble des pays en développement.

L'objectif fondamental de la coopération économique et commerciale réside désormais dans *l'intégration progressive et harmonieuse des États ACP dans l'économie mondiale.*

---

[387] Voir à ce sujet une communication de la Commission adoptée en juin 1998, Directive n°100/7/98.

[388] Discours du Professeur J.D. Pinheiro " *Place de l'Afrique dans la politique communautaire et négociations UE-ACP: vers un nouvel accord de partenariat pour le développement*", p.5, Conférence internationale Europe-Afrique, Institut Aspen France, Annecy le 28 août 1998. Voir également, Henri-Bernard Solignac Lecomte, *Options for the Future of ACP-UE Trade Relations*, p.9, août 1998, ECDPM Working Paper n°60, Maastricht.

[389] Voir supra.

A- L'OBJECTIF FONDAMENTAL DE LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET COMMERCIALE.

Les dispositions de l'article 34 de l'Accord de Cotonou fixent les nouveaux objectifs de la coopération économique et commerciale du partenariat ACP-CE. L'accent est mis sur : *"(...) la nécessité pour les États ACP de participer pleinement aux négociations commerciales multilatérales". (...)* Ces dispositions réaffirment également que : *"La coopération économique et commerciale doit leur permettre de répondre aux défis de la mondialisation et de s'adapter progressivement aux nouvelles conditions du commerce international, facilitant ainsi leur transition vers l'économie mondiale libéralisée".*

I- SOUTIEN APPORTÉ À UN ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE LIBÉRALISÉ.

Le régime d'importation d'un grand nombre d'États ACP s'est caractérisé par l'existence de barrières tarifaires et non tarifaires adoptées en vue de protéger des secteurs industriels peu compétitifs. Ces stratégies économiques ont conforté des exportations peu diversifiées et ont accentué la marginalisation des États ACP dans l'économie internationale[390]. Une diminution progressive mais sensible de leurs parts du commerce mondial a été la conséquence première de cette marginalisation[391].

Pour tenter de *"répondre aux défis de la mondialisation"* et afin *"de s'adapter progressivement aux nouvelles conditions du commerce international"*, les États ACP renoncent aujourd'hui aux politiques de substitutions aux importations et commencent à ouvrir leurs marchés à la concurrence internationale. Dans le cadre de leurs engagements unilatéraux contractés au sein de l'OMC, les États membres de la SADC ont ainsi prévu une réduction de leurs droits de douane de 30 % en moyenne d'ici 2015.

Le bien-fondé de l'ensemble de ces réformes économiques sort du cadre de cette étude. Il s'agit néanmoins d'une tendance générale confortée par les mesures adoptées dans les enceintes internationales à vocation économique[392]. Le partenariat ACP-CE reflète cette situation.

---

[390] Notons que 15 États ACP ne sont pas membres de l'OMC et que 33 pays africains sont des PMA, dont en Afrique australe : Angola, Madagascar, Malawi, Mozambique, République démocratique du Congo. Rapport des Nations Unies sur le développement, 1997, in Henri-Bernard Solignac Lecomte, *Options for Future ACP-UE Trade Relations*, ECDPM n°60, août 1998, p.4.

[391] La part du commerce mondiale de l'Afrique subsaharienne est passée de 3% dans les années 50 à 1% aujourd'hui. Sur ce point voir supra.

[392] Pour une critique constructive de l'application de ces stratégies aux pays en développement voir *Southern and Eastern African Trade Information and Negociations Initiative, The Challenges Facing African Countries Regarding the WTO Trade Regime Since the Third Ministerial Meeting in Seattle.* Mars 2000, IGD Occasional Paper, 42 pages, Internet : http://www.igd.org.za/publications/occasional.html

Comme par le passé, la Communauté européenne soutient les programmes d'ajustement structurel[393] et une attention particulière est portée à la question de l'allégement de la dette extérieure[394]. Toutefois, le développement du secteur privé ainsi que la protection et la promotion des investissements constituent désormais les nouvelles priorités de la coopération économique et commerciale. La coopération ACP-CE soutient ainsi les stratégies économiques orientées vers l'ouverture des marchés.

Certains chiffres sont en effet significatifs du peu d'attrait que représentent les États ACP pour les investisseurs : les flux d'investissement privé vers les pays en développement atteignaient 258 milliards de dollars en 1997. 80% de ces investissements étaient concentrés dans une dizaine de pays -dont l'Afrique du Sud- et aucun État ACP ne figurait sur cette liste[395].

Désormais, "*la coopération économique et commerciale vise à renforcer les capacités de production, d'approvisionnement et commerciales des États ACP, ainsi que leur capacité à attirer les investissements. La coopération vise, en outre, à créer une nouvelle dynamique d'échanges entre les parties, à renforcer les politiques commerciales et d'investissement des pays ACP et à améliorer leur capacité de régler les questions liées au commerce*"[396].

II- UNE PLUS GRANDE PARTICIPATION DANS LES ENCEINTES INTENATIONALES.

La Communauté européenne met en œuvre des programmes de rapprochement des dispositions législatives et réglementaires en vue de faciliter la circulation des marchandises. La coopération est renforcée dans les domaines liés au commerce qui sont aujourd'hui traités dans l'enceinte de l'OMC[397], notamment en matière d'échanges de services, de politique de concurrence[398], de protections des droits de propriétés intellectuelles, industrielles et commerciales visées par l'ADPIC[399].

La Communauté européenne s'engage également à prendre en considération la position des États ACP[400], lorsqu'elle rédige sa liste d'engagements en matière de

---

[393] Article 67 de l'Accord de Cotonou.
[394] Article 66 de l'Accord de Cotonou.
[395] Commissaire Pinheiro, *Place de l'Afrique dans la politique communautaire et négociations UE-ACP*, Institut Aspen, préc., p. 14. Claude Maarten, *Les futures relations commerciales ACP-UE*, in le Courrier n°167, janvier-février 1998, p. 18-19.
[396] Article 34 (3) de l'Accord de Cotonou.
[397] Article 44 de l'Accord de Cotonou.
[398] Article 45 prévoit un contrôle plus rigoureux des concentrations économiques et des abus de positions dominantes.
[399] Le dispositif pousse les États ACP à adhérer aux conventions internationales en matière de droits de propriétés intellectuelles, industrielles et commerciales visés dans l'ADPIC.
[400] Article 41 de l'Accord de Cotonou.

libéralisation des échanges des services dans le cadre de l'OMC[401]. Dans le cadre du partenariat économique futur, la libéralisation du commerce des services entre la Communauté européenne et les États ACP est également prévue[402].

L'assistance technique devrait également permettre une meilleure compréhension des normes adoptées en matière d'obstacles techniques au commerce (certification, assurance qualité...), afin que les États ACP puissent se plier aux nouvelles exigences internationales[403].

Des dispositions sont en outre adoptées afin d'assurer le respect des normes sanitaires et phytosanitaires[404]. La Communauté européenne et les États ACP se sont également engagés à conclure ultérieurement des accords de coopération dans d'autres secteurs, notamment dans le domaine de la pêche et dans celui de la sécurité alimentaire[405]. Afin que le dispositif soit aussi complet que possible, les parties s'engagent à respecter les règles adoptées en matière de protection de l'environnement lors du Sommet de Rio, ainsi que les normes du travail en vigueur au sein de l'OIT.

Afin de *faciliter l'intégration progressive et harmonieuse des États ACP dans l'économie mondiale* et de lutter activement contre leur marginalisation, l'accent est mis sur une plus grande participation de ces États au sein des organisations internationales, notamment lors des différents cycles de négociations qui ont lieu au sein de l'OMC[406].

Les dispositions de l'article 38 prévoient par ailleurs la mise en place d'un Comité ministériel commercial mixte. Composé de représentants des États ACP et de la Communauté européenne, il est chargé d'analyser l'incidence sur le commerce ACP-CE de la libéralisation effectuée dans le cadre de l'OMC. Il est également chargé de surveiller les négociations qui auront lieu entre la Communauté européenne et les États ACP en vue de la conclusion d'accords de partenariat économique.

---

[401] En vertu de l'article XIX de l'Accord Général sur le Commerce des Services
[402] Article 42 de l'Accord de Cotonou.
[403] Article 46 qui prévoit que des dispositions particulières doivent être mises en place afin de respecter les règles en matière d'indication géographique et en matière de protection des marques. Voir également article 47.
[404] Article 48.
[405] Articles 53 et 54.
[406] Article 39 de l'Accord de Cotonou.

libéralisation des échanges des services dans le cadre de l'OMC[1525]. Dans le cadre du partenariat économique futur, la libéralisation du commerce des services entre la Communauté européenne et les États ACP est également prévue[1526].

L'assistance technique devrait également permettre une meilleure compréhension des normes adoptées en matière d'obstacles techniques au commerce (certification, assurance qualité...), afin que les États ACP puissent se plier aux nouvelles exigences internationales[1527].

Des dispositions sont en outre adoptées afin d'assurer le respect des normes sanitaires et phytosanitaires[1528]. La Communauté européenne et les États ACP se sont également engagés à conclure ultérieurement des accords de coopération dans d'autres secteurs, notamment dans le domaine de la pêche et dans celui de la sécurité alimentaire[1529]. Afin que le dispositif soit aussi complet que possible, les parties s'engagent à respecter les règles adoptées en matière de protection de l'environnement lors du Sommet de Rio, ainsi que les normes du travail en vigueur au sein de l'OIT.

Afin de *faciliter l'intégration progressive et harmonieuse des États ACP dans l'économie mondiale* et de lutter activement contre leur marginalisation, l'accent est mis sur une plus grande participation de ces États au sein des organisations internationales, notamment lors des différents cycles de négociations qui ont lieu au sein de l'OMC[1530].

Les dispositions de l'article 38 prévoient par ailleurs la mise en place d'un Comité ministériel commercial mixte. Composé de représentants des États ACP et de la Communauté européenne, il est chargé d'analyser l'incidence sur le commerce ACP-CE de la libéralisation effectuée dans le cadre de l'OMC. Il est également chargé de surveiller les négociations qui auront lieu entre la Communauté européenne et les États ACP en vue de la conclusion d'accords de partenariat économique.

[1525] En vertu de l'article XIX de l'Accord Général sur le Commerce des Services
[1526] Article 42 de l'Accord de Cotonou.
[1527] Article 46 qui prévoit que des dispositions particulières doivent être mises en place afin de respecter les règles en matière d'indication géographique et en matière de protection des marques. Voir également article 47.
[1528] Article 48.
[1529] Articles 53 et 54.
[1530] Article 39 de l'Accord de Cotonou.

B-LES ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE.

En 1995, le Livre Vert de la Commission avait relancé le débat sur l'introduction de la réciprocité dans les échanges commerciaux entre les États ACP et la Communauté européenne. Cette orientation a été confirmée dans le mandat de négociation adopté par le Conseil le 30 juin 1998[1531].

L'Accord de Cotonou prévoit la constitution d'accords de partenariat économique fondés sur le principe du démantèlement progressif des entraves aux échanges commerciaux[1532]. Il s'agit d'une réforme radicale du régime commercial ACP-CE. En 2006, la Communauté et les États ACP les plus développés pourront entamer des négociations en vue d'établir des accords de libre-échange.

Le régime spécifique et dérogatoire accordé à l'Afrique du Sud deviendra alors le régime de droit commun.

I- LE RÉGIME EN VIGUEUR AU COURS DE LA PÉRIODE TRANSITOIRE.

Les dispositions de l'article 37 fixent la procédure corrélative à la conclusion des accords de partenariat économique. Les négociations doivent commencer en septembre 2002 afin que ces accords puissent entrer en vigueur au 1er janvier 2008. Au cours de la période préparatoire qui prend donc fin le 31 décembre 2007, le régime commercial de la Convention de Lomé sera maintenu dans les conditions fixées à l'annexe V de l'Accord de Cotonou et sur la base d'une dérogation préalablement obtenue auprès de l'OMC.

À l'heure actuelle, le traitement préférentiel et non-réciproque est donc conservé pour l'ensemble des produits originaires des États ACP. Il implique un accès au marché communautaire en exemption de droits de douane et de taxes d'effet équivalent pour l'ensemble des produits industriels et pour la majorité des produits agricoles, à l'exception de ceux qui font l'objet d'une organisation commune des marchés ou qui sont soumis aux réglementations spécifiques adoptées dans le cadre de la Politique agricole commune.

Le caractère non-réciproque des échanges commerciaux est donc réaffirmé[1533]. La Communauté européenne a également rappelé son engagement à l'égard des dispositions contenues dans le protocole sur le sucre. Les engagements particuliers sur la viande bovine sont également toujours d'application.

[1531] *Directives de négociations pour un accord de partenariat avec les États ACP"* du 30 juin 1998, 10017/98, 36 pages.
[1532] Article 36.
[1533] Article 6 de l'annexe V.

Tous les pays ACP ne seront pas en mesure de s'engager sur la voie du libre-échange avec la Communauté européenne. Celle-ci s'est engagée donc à octroyer aux pays les moins avancés un niveau de préférence similaire à celui qui est accordé actuellement aux États ACP[411].

En 2002, la Communauté européenne examinera la situation des États ACP non-PMA qui "décident, après consultation avec la Communauté, qu'ils ne sont pas en mesure de négocier des accords de partenariat économique"[412].

La Communauté étudiera les alternatives au libre-échange offrant des préférences commerciales de niveau similaire à celles octroyées par le biais du régime des échanges de la Convention de Lomé. Ces préférences devront être compatibles aux règles de l'OMC, notamment avec les dispositions de la "clause d'habilitation". La Communauté européenne s'est par ailleurs engagée à prendre en compte la situation des États ACP, lors de la révision de son schéma SPG qui est prévue pour 2004.

En 2006, les Parties contractantes effectueront un examen global de la situation afin d'identifier les pays ACP qui seront en mesure de s'engager sur la voie du libre-échange avec la Communauté européenne.

Les accords commerciaux pourront contenir un calendrier de démantèlement des barrières tarifaires et non-tarifaires qui prennent en considération la différence de niveau de développement entre les partenaires ainsi que l'incidence socio-économique de ces accords sur les pays ACP.

Les Parties contractantes se sont néanmoins engagées à respecter les règles en vigueur au sein de l'OMC[413]. Les prescriptions de l'article XXIV du GATT 1994 ainsi que celles de son Mémorandum d'interprétation trouveront donc à s'appliquer. Les États ACP revendiquent une interprétation plus souple des dispositions de l'Accord général de l'OMC, notamment en ce qui concerne la durée de la période transitoire et le volume des échanges qui doivent faire l'objet de la libéralisation[414]. La position de l'OMC à l'égard des dispositions commerciales de l'ACDC constituera une indication utile sur ce point.

Du côté de la Communauté européenne, le démantèlement des entraves aux échanges aura pour but de consolider l'accès préférentiel accordé aux États ACP, par le biais

---

[410] Article 8 de l'annexe V de l'Accord de Cotonou relatif au régime commercial applicable au cours de la période préparatoire prévue à l'article 37§1.
[411] Article 37 alinéa 9 de l'Accord de Cotonou.
[412] Article 37 alinéa 6.
[413] Article 34 (4) de l'Accord de Cotonou.
[414] Henri-Bernard Solignac Lecomte, *Options for Future ACP-UE Trade Relations*, ECDPM n°60, août 1998, p.17.

notamment d'un réexamen des mécanismes de contrôle des provenances. Des concessions devront également être accordées dans le secteur agricole.

Du côté des États ACP, l'introduction d'un élément de réciprocité dans leurs rapports avec la Communauté européenne fait évidemment l'objet de nombreuses controverses.

L'analyse des États ACP qui seront en mesure d'offrir la réciprocité dans les échanges commerciaux avec la Communauté européenne sort du cadre de cette étude. Une telle réciprocité n'aura pas lieu le cas échéant avant 20 ans, et d'ici là les Parties contractantes auront peut-être une autre solution conforme aux règles de l'OMC (si celles-ci demeurent les mêmes qu'aujourd'hui) ou obtenu une autre forme de dérogation.

Toutefois pour conclure cette étude, une telle analyse prospective se justifie en ce qui concerne les États membres de la SADC dont le futur proche est directement lié à celui de l'Afrique du Sud.

II- UNE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE AVEC LA SADC ?

Sur demande de la Commission, une analyse a été effectuée par un bureau d'étude *Inami Development International Ltd* sur l'incidence de la libération des échanges avec les États membres de la SADC et la Communauté européenne[415].

La SADC est composée de trois groupes d'États membres distincts. L'Angola, le Botswana, la République Démocratique du Congo, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie sont tous classés dans la catégorie des pays les moins avancés. L'Île Maurice, les Seychelles, la Namibie, le Swaziland et le Zimbabwe constituent le groupe intermédiaire, tandis que l'Afrique du Sud est le seul pays classé au rang des pays en transition encore que l'Île Maurice soit parfois classée au rang des économies émergentes.

En toute hypothèse, les pays les moins avancés pourront continuer à bénéficier de préférences non-réciproques et seul le Botswana peut être inquiété par l'arrêt éventuel du protocole sur la viande bovine[416].

En revanche, l'Île Maurice, les Seychelles, la Namibie, le Swaziland et le Zimbabwe sont directement concernés par le nouveau dispositif commercial de l'Accord de Cotonou.

L'ensemble de l'étude effectuée a démontré que la zone de libre-échange entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud avait pour conséquence une réciprocité de fait dans les échanges entre les membres de la SACU et la Communauté européenne. En réalité,

---

[415] Cette étude a été reprise dans la revue Marchés Tropicaux du 19 mars 1999, *Impact de la libéralisation commerciale entre les pays de l'Afrique australe et l'Europe*, p.563-564.

[416] Les autres PMA ne constituent pas des fournisseurs traditionnels de la Communauté européenne.

notamment d'un réexamen des mécanismes de contrôle des provenances. Des concessions devront également être accordées dans le secteur agricole.

Du côté des États ACP, l'introduction d'un élément de réciprocité dans leurs rapports avec la Communauté européenne fait évidemment l'objet de nombreuses controverses.

L'analyse des États ACP qui seront en mesure d'offrir la réciprocité dans les échanges commerciaux avec la Communauté européenne sort du cadre de cette étude. Une telle réciprocité n'aura pas lieu le cas échéant avant 20 ans, et d'ici là les Parties contractantes auront peut-être une autre solution conforme aux règles de l'OMC (si celles-ci demeurent les mêmes qu'aujourd'hui) ou obtenu une autre forme de dérogation.

Toutefois pour conclure cette étude, une telle analyse prospective se justifie en ce qui concerne les États membres de la SADC dont le futur proche est directement lié à celui de l'Afrique du Sud.

II- UNE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE AVEC LA SADC ?

Sur demande de la Commission, une analyse a été effectuée par un bureau d'étude *Inami Development International Ltd* sur l'incidence de la libération des échanges avec les États membres de la SADC et la Communauté européenne[1539].

La SADC est composée de trois groupes d'États membres distincts. L'Angola, le Botswana, la République Démocratique du Congo, le Lesotho, le Malawi, le Mozambique, la Tanzanie et la Zambie sont tous classés dans la catégorie des pays les moins avancés. L'Île Maurice, les Seychelles, la Namibie, le Swaziland et le Zimbabwe constituent le groupe intermédiaire, tandis que l'Afrique du Sud est le seul pays classé au rang des pays en transition encore que l'Île Maurice soit parfois classée au rang des économies émergentes.

En toute hypothèse, les pays les moins avancés pourront continuer à bénéficier de préférences non-réciproques et seul le Botswana peut être inquiété par l'arrêt éventuel du protocole sur la viande bovine[1540].

En revanche, l'Île Maurice, les Seychelles, la Namibie, le Swaziland et le Zimbabwe sont directement concernés par le nouveau dispositif commercial de l'Accord de Cotonou.

L'ensemble de l'étude effectuée a démontré que la zone de libre-échange entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud avait pour conséquence une réciprocité de fait dans les échanges entre les membres de la SACU et la Communauté européenne. En réalité,

---

[1539] Cette étude a été reprise dans la revue Marchés Tropicaux du 19 mars 1999, *Impact de la libéralisation commerciale entre les pays de l'Afrique australe et l'Europe*, p.563-564.

[1540] Les autres PMA ne constituent pas des fournisseurs traditionnels de la Communauté européenne.

la problématique posée par le nouveau régime commercial de l'Accord de Cotonou (c'est-à-dire le choix entre les bénéfices du SPG ou la conclusion d'un accord de partenariat économique) ne se pose donc véritablement que pour l'Île Maurice, les Seychelles et le Zimbabwe. Les Seychelles mais également l'Île Maurice peuvent se prévaloir d'un statut de pays insulaires. Tout dépend des agrégats qui sont retenus pour effectuer une classification.

L'analyse effectuée par la commission *Inami International* a démontré que le passage des préférences octroyées dans le cadre de la Convention de Lomé aux bénéfices accordés dans le cadre du SPG aurait des incidences négatives considérables sur les économies de ces pays. L'érosion des préférences commerciales va engendrer des pertes financières équivalentes à 7% des recettes d'exportations que le Zimbabwe a perçu en 1996. Ce déficit va s'ajouter à celui engendré par le détournement de commerce qui résulte de l'établissement de la zone de libre-échange entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud. Les conséquences négatives sur la situation politique de ces pays ont également été soulignées.

En revanche, l'ensemble des raisons qui ont poussé l'Afrique du Sud à conclure un accord de libre-échange avec la Communauté européenne est également valable pour les autres États membres de la SADC. À ce titre, la *Commission Inami* a proposé d'étendre les avantages –qui peuvent être autres que commerciaux- à l'ensemble des pays de la SACU. La dimension politique d'un tel accord qui lierait la Communauté européenne aux États d'Afrique australe par le biais de mécanismes commerciaux acceptables au sein de l'OMC constituerait un signal politique important pour les investisseurs. Un tel accord répondrait à l'ambition du partenariat ACP-CE, c'est-à-dire la *promotion de l'intégration des États ACP dans une économie mondiale libéralisée.*

En outre, l'économie générale de la politique commerciale extérieure de la Communauté européenne laisse apparaître une sorte d'harmonisation de l'ensemble des accords qu'elle conclut actuellement avec les pays tiers en développement.

L'adhésion particulière de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé au moyen d'un protocole qui régit les conditions de cette adhésion tout en maintenant la relation avec la Communauté européenne et les autres États ACP à l'intérieur d'un accord-cadre pourrait également servir de modèle à l'ensemble des relations à venir avec les États membres de la SADC. L'Accord de Cotonou constitue les fondations du partenariat ACP-CE, tandis que la Communauté européenne peut établir des relations de coopération économique et

commerciale particulières avec chacun des États ou chacun des sous-régions du groupe ACP.

En définitive, les États de la SADC pourraient profiter de l'expérience que l'Afrique du Sud a acquise lors des négociations avec la Communauté européenne d'un accord de partenariat.

Dans ce contexte, la place de l'Afrique du Sud au sein des États ACP prend une dimension particulière. D'une situation d'exception, cette relation devient un modèle précurseur de la relation entre la Communauté européenne et certains des États ACP.

CONCLUSION GÉNÉRALE.

Le processus démocratique en Afrique du Sud a débouché sur le transfert effectif du pouvoir politique aux représentants de la majorité de la population. De façon concomitante, ce processus a permis à l'État de récupérer rapidement une place de choix au sein de la communauté des nations et des organisations internationales, notamment au sein des institutions communes de la SADC et de la Convention de Lomé.

Sur le plan interne, cette évolution politique n'a pas encore permis d'atteindre l'objectif qui lui était assigné en 1994 et les inégalités sociales continuent d'apparaître lors de la présentation du profil type du pays. Au même titre, la violence préoccupante sur l'ensemble du territoire ternit quelque peu l'image d'une Afrique du Sud forte et maîtresse de son destin.

Toutefois, par ses choix politico-juridiques, l'Afrique du Sud a su gagner la confiance des membres de la communauté internationale. Seule sa position géographique l'empêche de gagner celles des investisseurs. Sa propre réussite étant inexorablement liée au destin du continent, l'Afrique du Sud s'efforce donc d'entraîner dans son sillage les États frontaliers. À ce titre, le pays se présente comme le géant économique du continent africain, qui se traduit parfois en termes politiques, par une intrusion dans les différends qui opposent ses voisins, comme ce fut le cas lors des conflits en Afrique centrale ou lors des crises d'instabilité en Afrique australe. L'Afrique du Sud doit donc également apprendre à se positionner en tant que puissance modératrice.

Aujourd'hui, le nouvel État est enferré dans une contradiction : il est passé du statut de "démon" à celui "d'ange" immédiatement, sans passer par le purgatoire (si je peux emprunter une telle image!) Et c'est peut-être là toute la difficulté qui entoure la bonne compréhension de la place de ce pays sur la scène internationale. L'impression générale que laisse cette étude est que l'Afrique du Sud a du ou a pu ou encore a voulu (quelquefois les trois en même temps) jouer sur plusieurs tableaux : pays en développement, pays en transition et pays industrialisé...

Ceux qui connaissent ce pays comprennent ces contradictions mais pas nécessairement les bailleurs de fonds internationaux qui sont motivés par la confiance qu'ils peuvent avoir dans le pays.

À ce titre, l'aspect le plus important mais encore le moins visible de la politique étrangère de l'Afrique du Sud constitue l'ensemble des relations avec l'Union européenne. Il

y a bien sur, l'idée d'une "renaissance africaine", la volonté de la République d'apparaître comme le chef de fil de certains mouvements ou organisations internationales gouvernementales, mais au fond cette stratégie globale relève davantage de la volonté de paraître en tant qu'acteur incontournable dans tous les chapitres et dans toutes les instances internationales.

En revanche, les relations commerciales avec la Communauté européenne sont tout autre chose ! "Moins on en parle... et mieux cela vaudra... !". Car enfin c'est au cours de ces négociations que l'heure de vérité a sonné pour le nouveau gouvernement : est-il crédible ? Est-il un partenaire important sur lequel il va falloir compter ? Le pays est-il au contraire un pays assisté ? Peut-être un peu des trois à la fois et l'ensemble de ces recherches ont démontré que l'Afrique du Sud ne le sait pas encore elle-même.

Le pays présente cette particularité de pouvoir jouer au caméléon en raison de sa situation particulière : pays industrialisé au sein de l'OMC, pays en développement pour d'autres organisations internationales. Ajouter à cela un zeste de sympathie internationale pour avoir su éviter le "massacre" et deux doigts de Nelson Mandela... et il est aisément compréhensible que le cocktail ait pu prendre et être accepté par les partenaires...

Mais le verre étant vide, il faut maintenant faire aux réalités... La réalité, elle, est simple : changer la vie dans ce pays, revient à fournir du travail, faire fonctionner l'économie, attirer les investisseurs... Les donneurs sont remplacés par des banquiers et sans leur soutien, rien ne sera possible !

Dans ce contexte, la relation privilégiée avec l'Union européenne constitue une pièce maîtresse de la politique étrangère du gouvernement sud-africain. Car, il faut à la RSA des débouchés stables et des partenaires industrialisés.

L'Union européenne a largement contribué au retour à la démocratie et se trouvait donc aux premiers rangs. Elle n'était cependant pas la seule et des offres similaires sont provenues d'autres grandes puissances, qu'il s'agisse des États-Unis, des pays asiatiques ou de l'Inde. En effet, l'Afrique du Sud n'est pas simplement une destination touristique mais aussi un marché important et qui ne demande qu'à se développer. Le choix de l'Union européenne ne représentait donc pas une obligation incontournable même s'il existait de nombreux facteurs en faveur de celle-ci.

Mais très vite, s'est posée une autre question : Comment traiter et comment allait être traitée l'Afrique du Sud ? Partenaire commercial comme un autre ? Partenaire spécifique ? Le malentendu entre l'Union européenne et la république d'Afrique du Sud a tourné autour

de ce débat : l'Afrique du Sud a cherché à tirer le meilleur parti de toutes ces situations et a donc choisi de négocier au mieux ses intérêts. L'Union européenne n'a pas complètement occulté cette situation mais a finalement mis de l'eau dans son vin (si je puis dire!) en concédant à l'Afrique du Sud certains éléments. Tout ceci peut paraître très technique mais procède au fond d'une démarche beaucoup plus calculée qu'il n'y paraît. La stratégie de la RSA outre sa relation avec l'Union européenne est simple : le continent africain !

Or, la Convention de Lomé et l'Accord de Cotonou sont deux plates-formes idéales à cet égard. Elles permettent à la RSA d'avoir son propre statut tout en lui octroyant une place au sein du "club". Les exclusions..., la dérogation de l'ACDC... constituent bien des limites apportées aux différentes demandes formulées par le gouvernement de Prétoria ; mais quel pays de l'Afrique subsaharienne peut se targuer d'avoir obtenu autant de l'Union européenne.

Pour cette dernière, il s'agit d'un autre pari : celui de la redéfinition de la coopération avec les pays ACP au travers l'Accord de Cotonou, celui de l'extension des zones de libre-échange de par le monde entier et celui du pari du développement et de stabilisation des blocs régionaux.

Les intérêts se sont donc pas les mêmes mais ils convergent cependant. L'Union voit aujourd'hui la RSA comme une tête de fil de part sa position en Afrique et l'Afrique du Sud prétend également jouer ce rôle. Son adhésion à la Convention de Lomé diffuse notamment un message politique important aux États ACP : la violation manifeste des droits fondamentaux et autres éléments essentiels de la coopération engendre la suspension de l'assistance financière, tandis qu'un processus démocratique réussi ouvre la voie à une aide communautaire financière importante. Dans son rôle de "bon élève", l'Afrique du Sud constitue une référence de ce que la Communauté européenne entend promouvoir au sein de la partie ACP. Signe probant de la réversion du système d'apartheid, la mention spécifique relative au système d'apartheid a d'ailleurs disparu dans le texte de l'article 5 révisé de la Convention de Lomé IV[1541].

Dans le cadre de la réforme du partenariat économique et commercial ACP-CE[1542], son statut d'associé au dialogue qui se tient au sein du Comité ministériel commercial mixte[1543] lui confère également une mission originale : l'Afrique du Sud partage son

[1541] Seul subsiste la déclaration commune ad article 5 de l'annexe IV de la Convention réaffirmant que : "*les Parties contractantes proclament leur détermination de tout mettre en œuvre efficacement pour l'éradication de l'apartheid qui constitue une violation des droits de l'homme et un affront à la dignité humaine*".
[1542] Articles 34 à 40 de l'Accord de Cotonou.
[1543] Article 38 de l'Accord de Cotonou.

expérience en matière de négociations d'accord de libre-échange avec la Communauté européenne.

De façon concomitante, le Conseil de coopération institué par les dispositions de l'article 97 de l'Accord de commerce, de développement et de coopération dispose d'un pouvoir considérable, en tant qu'organe de gestion et de contrôle de l'association qui s'est établie entre l'Afrique du Sud et la Communauté européenne, mais également en tant qu'intermédiaire entre la Communauté européenne et les États membres de la SADC.

Ainsi, le Conseil de coopération est chargé d'assurer la mise en œuvre du mécanisme de sauvegarde qui s'applique aux États frontaliers. Il paraît toutefois regrettable que les États de la SACU et de la SADC ne participent pas aux réunions qui ont lieu dans cette enceinte -au moyen d'un statut d'observateur par exemple-.

Et la réintégration de la RSA dans la communauté internationale dans tout cela ? l'intérêt de ce travail est de démontrer que celle-ci ne se fera pas à coup de présidence d'organisations internationales ou de déclarations flamboyantes à Davos (qui ont bien sûr leur importance !), mais par la crédibilité de l'Afrique du Sud à travers ses actes !

Tout ceci fait de ce travail non pas une "fenêtre sur cour" mais une "vue de l'intérieur" de la nouvelle Afrique du Sud et de ses principaux problèmes ! Certes le panorama n'est pas complet mais il éclaire ce que sera ou ce que pourra être l'avenir de ce pays sur le continent africain. En définitive, la réintégration de l'Afrique du Sud dans la communauté internationale offre de nouvelles perspectives en matière de collaboration entre l'Union européenne et l'ensemble des pays de la zone subsaharienne.

BIBLIOGRAPHIE

DOCUMENTS OFFICIELS.

***ACCORDS.**

- Quatrième Convention ACP-CEE signée à Lomé le 15 décembre 1989, JOCE n° L 229 du 17 septembre 1989. Entrée en vigueur le 17 septembre 1991.
- Accord de coopération entre la Communauté européenne et la République d'Afrique du Sud, du 30 octobre 19994, JO n° L341 du 30/12/1994. Entrée en vigueur le 1er janvier 1995.
- Accord de coopération scientifique et technologique entre la Communauté européenne et la République d'Afrique du Sud, du 5 décembre 1996, JOCE n° L313 du 15 novembre 1997. Entrée en vigueur le 11 novembre 1997.
- Accord portant modification de la quatrième Convention ACP-CE de Lomé, signé à Maurice le 4 novembre 1995, JOCE n° L 156 du 29 mai 1998. Entrée en vigueur le 1er juin 1998.
- Procès-Verbal de signature sur les modalités et conditions régissant l'adhésion de la République d'Afrique du Sud à la quatrième convention ACP-CE telle que révisée par l'accord signé à Maurice le 4 novembre 1995, du 24 avril 1997, JOCE n° L 220 du 11 septembre 1997. Entrée en vigueur le 1er juin 1998.
- Accord sous forme d'échange de lettres entre la Communauté européenne et l'Afrique du Sud, qui prévoit l'application provisoire d'une partie de l'accord sur le commerce, le développement et la coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Afrique du Sud, d'autre part, du 11 octobre 1999, JOCE n° L 311 du 4 décembre 1999. Entrée en vigueur le 1er janvier 2000.
- Accord sur le commerce, de développement et de coopération entre la Communauté européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Afrique du Sud, d'autre part, du 11 octobre 1999, JOCE n° L 311 du 4 avril 1999.
- Accord de partenariat entre les membres du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000, JOCE n° 195 du 1er septembre 2000.

***AFRIQUE DU SUD.**

(Abréviation :)

-BCLR : *Butterworths Constitutional Law Reports.*

-ILJ : *Industrial Law Journa.l*

-PH : *Prentice-Hall Weekly Legal Service.*

-SACR : *South Africa Criminal Law reports*-SA : *South Africa Law Reports* : introduit en 1947, couvre les arrêts des cours supérieures sud-africaines, namibiennes, zimbabwéenne. Par exemple : 1970 (4) SA 200 T : le nombre en parenthèse après l'année énonce le numéro du volume, et la ou les lettres entre parenthèse à la fin de la référence renvoie aux cours qui ont adopté les décisions : par exemple : T pour Transvaal Provincial Division.

**LOIS ET JURISPRUDENCE.*

- *Constitution of the Republic of South Africa Act* 200 de 1993.
- *Constitution of the Republic of South Africa Act* n°108 de 1996.
- Cour suprême, Cours d'appel.

**S v Khamyile and Another*, 1988 (3) SA 795 (N).

**South Atlantic Island v. Buchan,* 1971 (1) 234 (c), p. 238 B-F.

* *Cour suprême State v. Williams*, CCT 20 :94 ; 1995 (3) SA 632 (cc) ; 1995 (7) BCLR 861 (cc).

* *Nduli v. Minister of Justice* 1978 (1), SA 893 (A)).

**Binga v. Administrator-General,* South West Africa, and Others, 1984 (3) SA 949 (SWA), p.712.

* *State. v. Petane*, 1988 (3) SA 51 (c),

* *State v. Banda,* 1989 (4) SA 519 (B).

**Inter-Science Research and Development Services (Pty) Ltd v Republica Popular de Mocambique,* 1980 (2) SA 111(T) at 124H.

* *State v. Makwanyane*, 6 juin 1995 CCT/3/94, 1995(3), SA 391(cc), 1995 (6), BCLR 665 (cc).

* *State v Williams*. CCT 20/94 ; 1995 (3), SA 632 (cc) ; 1995 (7), BCLR 861 (cc).

**Pan American World Airways Inc v SA Fire and Accident Insurance Co.Ltd* , 1965 (3) SA 150 (AD) p.161.

-Cour Constitutionnelle.

* Décision CCT 23/1996 *in re : Certification of the Constitution of the Republic of South Africa 1996 (4) SA 744(cc).*

* Décision CCT 37/96, *Ex Parte Chairperson of the Constitutional Assembly : in re : Certification of the Amended Text of the Constitution of the Republic of South Africa,* 1996/997 (2) SA 97 (cc).

* Décision CCT 117/96 du 25 juillet 1996, *Azanian People Organisation (AZAPO) and Another v. The President of the Republic of South Africai and Another,*
Internet : http://www.judgements.azapo.html

**RAPPORTS MINISTÉRIELS.*

- African National Congress, *'The Reconstruction and Development Programme, A policy framework'*, 1994.

- Assemblée Nationale de la République de Namibie, *'Report of the Parliamentary Standing Commitee on Economics on the possible implications of the proposed European Union-South Africa Free Trade Aera Agreement'*, Windhoek, 1996.

- Commission Imani, Imani Development International Ltd, *'Study on the impact of the Proposal EU-SA free trade agreement on BLNS countries'*, Harare, 1996.

- Davies (R), rapport à l'Assemblée Nationale *'A Free Trade Agreement with Europe'*, The Africain Comunist Second Quarter 1996.

- Institute for Development Studies & Botswana Institute for Development Policy *'Analysis, Study to Assess the Economic Impact of the Proposed European Union-South Africa Free Trade Area on Botswana, Lesotho, Namibia and Swaziland'*, juillet 1998.

- Ministère du Commerce et de l'Industrie *'Preparation of a South Africa Mandate for Negociations of A Bilateral Trade Agreement with the European Union.'*, 21 janvier 1997

- Otto (R-J), du ministère de l'agriculture sud-africain, *'Implementation of the EU-South Africa TDCA: the Department of Agriculture Perspectives, in South Africa Business and the European Union in the Context of the New Trade and Development Agreement'*, Édition Konrad Adenauer Foundation Stiftung, Johannesburg, 2000.

- Pallangyo (A,) Conseiller auprès de la SADC en matière économique et commerciale, *'The Impact of the EU-SA Agreement on SADC, in The EU-SA Agreement : South Africa, Southern Africa and the European Union'*. Adenauer Foundation Stiftung, Johannesburg, 2000.

- Porfolio Comittes on Agriculture, Water Affairs and Frestry, Foreign Affairs and Trade and Industry, *'Submission on Preparation of a South Africa Mandate for Negociations of A Bilateral Trade Agreement with the European Union'*, Cape Town, 1996.

- Rapport de la Chambre de Commerce et d'Industrie sud-africaine, *'SACOB Submission to the Parliamentary Portfolio Commitee on Trade and Industry on the European Union Free Ttrade Agreement'*, Cape Town, 1996
- SPM Consultants, *'Évaluation du programme spécial européen pour l'Afrique du Sud'*, octobre 1996
- Investment Development Consultancy, "*Evaluation of EC Country Strategy: South Africa 1996-1999*"', août 1999.
- Vermeulen (D) du Ministère de l'Industrie et du Commerce, *'The TDCA and the Textile Industry in South Africa Business and the European Union in the Context of the New Trade and Development Agreement'*, Édition Konrad Adenauer Foundation Stiftung, Johannesburg, 2000.
- Vermeulen (N) and Davies (R) du Ministère du Commerce et de l'Industrie *'Implementation of the TDCA for the South Africa Vehicle Manufacturing ans Associated Industries, in The TDCA and the Textile Industry in South Africa Business and the European Union in the Context of the New Trade and Development Agreement'*, Édition Konrad Adenauer Foundation Stiftung, Johannesburg, 2000.

*UNION EUROPÉENNE.

***CJCE**

-CJCE arrêt du 30 avril 197, Haegmann, aff. 181/73, Rec., p.449.

-CJCE, arrêt du 15juillet 1964 Costa contre Enel, aff.6/64, Rec. p.1141.

-CJCE, arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil, aff. 22/70, Rec. XVII, p. 263.

-CJCE arrêt du 31 mars 1971, Commission/Conseil,, aff. 22/70, Rec. p.263.

-CJCE, arrêt du 12 décembre 1972, Fruit Company, aff. 21 à 24/72, Rec., p.1107.

-CJCE, avis du 1 novembre 1975, Arrangement OCDE, avis, 1/75, Rec. P.1355.

-CJCE, avis du 26 mars 1977 Fonds européen d'immobilisation de la navigation sur le Rhin avis 11/76, Rec. p.741.

-CJCE avis du 4 octobre 1979 Accord international sur le caoutchouc naturel, avis 1/78 Rec. p.2871.

-CJCE, arrêt du 5 mai 1981 Commission /Royaume-Uni, aff. 8°4/79, Rec. p.1045.

-CJCE, arrêt du 26 octobre 1982, Kupferberg, aff.104/82, Rec. p.3641.

-CJCE arrêt du 19 mars 1986, Commission/Conseil, aff. C-25/94, Rec. p.I-1469.

-CJCE arrêt du 3 décembre 1986, Arrêt Portugal/Conseil, aff. C- 268/84, Rec., p. 3651.

-CJCE arrêt du 26 mars 1987, Commission/Conseil, aff. 45/86, Rec. p.1493.

-CJCE, arrêt du 20 septembre 1990, Sevince, aff. C-192/89, Rec. I3461.

-CJCE, arrêt du 2 mars 1994, Parlement/Conseil, aff. C-3/6/91, Rec., p.1625.

-CJCE, avis du 19 mars 1993 Convention n°170 de l'OIT, aff. C-2/91 Rec. p. I-1061.

-CJCE avis du 15 novembre 1994, Compétence de la Communauté européenne pour conclure des accords internationaux en matière de services et de protection des droits de propriétés intellectuelles, avis 1/94 Rec. p. I-5276.

-CJCE, arrêt du 12 décembre 1995, Chiquita Italia SpA, aff. C-669/93, Rec., p. I-4553.

***CONSEIL.**

-Décision du Conseil du 17 décembre 1993 sur l'action commune relative à l'Afrique du Sud, adoptée par le Conseil sur la base de l'article J.3, (PESC) 93/678, JOCE n° L 316.

-Décision du Conseil (CE) du 4 juin 1994 autorisant le Royaume d'Espagne à reconduire jusqu'au 7 mars 1995 l'accord sur les relations de pêche mutuelles avec la République d'Afrique du Sud, JOCE n° L142 du 07/06/94.

-Règlement du Conseil (CE) du 19 août 1994, portant application à l'Afrique du Sud de

certains avantages octroyés par la Communauté européenne aux pays en développement dans le cadre du Système des préférences tarifaires généralisées, JOCE n° L 225 du 31 juin 1994.
-Décision du Conseil du 7 juin 19994 autorisant le Royaume d'Espagne à reconduire jusqu'au 7/03/95 l'accord sur les relations de pêches mutuelles avec la République d'Afrique du Sud, JOCE n° L142.
-Décision (CE) concernant l'octroi d'une garantie de la Communauté à la banque européenne d'investissement en cas de perte résultant de prêts en faveur de
-Règlement (CE) du 31 août 1994 portant application à l'Afrique du Sud de certains avantages octroyés par la Communauté européenne aux pays en développement dans le cadre des préférences tarifaires généralisées, JOCE n° L225.
-Décision (CE) du 30 décembre 1994 relative à la conclusion de l'accord de coopération entre la Communauté européenne et la république d'Afrique du Sud, JOCE n° L341.
-Décision (CE) du 16 novembre 1995 modifiant le règlement (CE) n° 3282/94 prorogeant en 1995 l'application des règlements (CE) n° 3833/90, (CEE) n°3835 et (CEE) n° 3900/91 portant application de préférences généralisées tarifaires à certains produits agricoles originaires des pays en développement, JOCE n° L273.
-Règlement du Conseil du 22 novembre 1996 relatif à la coopération au développement avec l'Afrique du Sud, Règlement (CE) n°2259/96, JOCE L 306 du 28 11 96.
-Règlement (CE) du 28 novembre 1996 relatif à la coopération au développement avec l'Afrique du Sud, JOCE n° L306.
-Résolution (CE) du 11 juin 1997 sur la prévention des conflits en Afrique, JOCE n° L 153.
-Décision (CE) du 29 octobre 1998 concernant la conclusion de l'accord modifiant la quatrième convention ACP-CE, signée à Maurice le 4 novembre 1995, JOCE n° L156.
-Décision du Conseil (CE) du 29 juillet 1999 relatif à l'application provisoire de certaines dispositions de l'ACDC, JOCE n° L753.
-Règlement (CE) du 30 décembre 1999 relatif à certaines procédures de mise en œuvre de l'accord de commerce, de développement et de coopération entre la Communauté européenne et la République d'Afrique du Sud, JOCE n°337.
-Règlement (CE) du 08 août 2000 modifiant le règlement (CE) n° 2793/1999 relatif à certaines procédures de mise en œuvre de l'accord de commerce, de développement et de coopération conclu entre la Communauté européenne et la République d'Afrique du Sud, JOCE n° L 200.

***COMMISSION.**

-COM (94) 123 relative à des propositions de mesures à présenter au nouveau gouvernement d'Afrique du Sud.

-COM (94) 402 du 8 octobre 1994 relative à l'accord de coopération avec l'Afrique du Sud, JO n° L 282/9.

-COM (96) Accords Commerciaux Préférentiels de l'Union européenne avec les pays Tiers et les règles de l'OMC.

-COM (95) 567 du 22 novembre 1995 'L'Union européenne et les aspects extérieurs de la politique des Droits de l'homme : de Rome à Maastricht et au-delà'.

-SEC (95) 322 du 8 mars 1996 'Zones de libre-échange : une évaluation'.

-COM (96) du 15 février 1996 'Le défi du commerce international : une stratégie d'accès aux marchés pour l'Union européenne".

-SEC (96) 332 du 1O mars 1996 'L'Union européenne et le problème des conflits africains : le rétablissement de la paix, la prévention des conflits et au-delà'.

-COM (96) 210 du 25 octobre 1996 'Efforts d'intégration, clarification de certains concepts'.

-COM (96) 570 du 29 novembre 1996 'Livre vert sur les relations entre l'Union européenne et les pays d'Afrique, des Caraïbes, et du Pacifique à l'aube du 21ème Siècle –défis et options pour un nouveau partenariat'.

-COM (97) 537 du 20 octobre 1997 'orientation en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les pays d'Afrique, des Caraïbes, et du Pacifique (ACP).

-COM (98) 667 du 14 avril 1998 'Stratégie de la Communauté européenne pour le développement du secteur privé dans les pays ACP'.

-COM (98) 146 du 12 mars 1998 "Démocratisation, État de droit, respects des droits de l'homme et bonne gestion des affaires publiques : les enjeux du partenariat entre l'Union européenne et les ACP".

-COM (99) 245 du 11 mai 1999, 'Proposition de décision du Conseil et de la Commission concernant la conclusion de l'accord de commerce, de développement et de coopération entre la Communauté européenne, d'une part, et la République d'Afrique du Sud d'autre part'.

-Décision de la Commission du 22 janvier 1996 fixant les conditions particulières d'importation des produits de la pêche et de l'aquaculture originaires d'Afrique du Sud, JOCE n° L 269.

-Rapport spécial concernant le programme communautaire d'aide au développement concernant l'Afrique du Sud (1986-1996) accompagné des réponses de la Commission (présenté en vertu de l'article 188 C, paragraphe 4, deuxième alinéa, du traité CE) du 31juillet 1998, JO n° C 241.

***ACP-CE**

-Décision Conseil des ministres ACP-CE du 11 juin 1997 relative au protocole d'adhésion de l'Afrique du Sud à la Convention de Lomé, 22ème session du Conseil des ministres ACP-CE, Luxembourg 24/04/97, bull.4-1997, point 1.4.112 et point 1.4.121. , JOCE n°1.97, JO L220.

-Sous Comité ACP, du 23 octobre 1997, relations futures ACP-UE, ACP/28/059/97, Rév.3/

-Rapport du groupe de travail du 28 octobre 1997, Sous comité ACP des relations futures ACP-UE, ACP/28/059/97-Rév.3.

-Résolution de l'Assemblée paritaire ACP-CE du 1 avril 1999, sur la coopération régionale dans les États ACP, ACP-UE/2484/99/A/déf.

-Analyse conjointe de l'évolution du régime commercial de la Convention de Lomé et des conséquences de son éventuel maintien, CE/TFN/GCEC3/09-OR, ACP/61/002/99.

-Analyse conjointe des experts pour le groupe de négociations n° 3 « Coopération économique et commerciale » du 20 avril 1999 « Conséquence pour les pays ACP de l'application du système de préférences généralisées (SGP) », CE/TFN/GCEC3/29-OR, ACP/00/177/99.

-Résolution de l'Assemblée paritaire sur le cycle de négociations due l'OMC (ACP-UE 2752/99/déf.

OUVRAGES GÉNÉRAUX ET SPÉCIALISÉS.

-Bourmaud (D), *La politique en Afrique*, Coll. Clefs Politique, Montchrestien, 1997.

-Briely (JL), '*The Law of Nations- An Introduction to the International Law of Peace*', Oxford Clarendon Press, 6ème édition, 1963, par Sir H. Waldock.

-Carreau (D) et Juillard (P), '*Droit International Economique*', 4ème éd., LGDJ, 1998.

-Colliard (C.A), Dubouis (L), '*Institutions Internationales*', 10ème éd., Précis Dalloz, 1995.

-Colloque International de Port-au-Prince Haïti, *Les transitions démocratiques,* sous la direction de Laënnel Hurbon, Syros, 1999.

-Dugard (J) '*International Law – A South African Perspective*', Juta, 1994.

-Dupuis (PM), '*Droit International Public*', 4ème édition, 1998, Précis Dalloz.

-Feuer (G), Cassan (H), *Droit International du développement*, précis Dalloz, 2ème éd., 1991.

-Frangi (M) et Schulz (P), in Droits des relations internationales, Lexique Dalloz, 1995.

-GEMDEV, *'le GATT et l'intégration économique en Amérique latine, l'intégration régionale dans le monde'*, Édition Khatala, 1994.

-GEMDEV, *L'intégration régionale dans le monde*, Édition Khatala, 1994.

-Gibbs (R), '*Regional Integration in the Post-Apartheid Southern Africa: the Case of Renegociating the Southern African Customs Union*', Plymouth, 1997.

-Goodison (P) '*South Africa as a Developping Country*', Conférence de l'institut Afro-Européenne tenue à Londres le 23 novembre 1992.

-Haquani (Z) *'Commerce et développement à l'horizon 2000, bilan et perspectives de l'action internationale'*, éd. Économica, 1992.

-Henry (MG) *'Dynamisme du commerce international, nouveau protectionnisme ou libre-échange'*, éd. Eyrolles, 1992.

-Higgins (H), '*Problems and Process in International Law, And How to Use It*', *Clarendon press, Oxford University Press,* Édition remise à jour, 1995

-Holland (M), *European Union Common Foreign Policy, From EPC to CFSP Joint Action and South Africa*, St Martin's Press, USA, 1995.

-Holland (M), '*Common Foreign Policy : From ECP to CFSP joint action and South Africa*', St Martin's Press, 1995.

-Jackson (J.A). '*The World Trading System- Law and Policy of International Economic Relations*', MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1997.

-Le 'Dictionnaire de la Diplomatie', Ed. Microbuss, G.de Bussac, Clermont Ferrand,1998.

-*Le Dictionnaire historique et géopolitique du 20ème siècle,* éd. La Découverte, 2000.

-*Les Traités de Rome, Maastricht et Amsterdam,* Textes comparés, la Documentation française, Édition 1998.

-Lory (G), '*L'Afrique du Sud*', Édition Khatala, 1998.

-Mandela (N), *Un long chemin vers la liberté*, autobiographie, éd. Fayard, 1995.

-Marlin (J), '*Les relations entre la France et l'Afrique du Sud*', rapport présenté au Conseil Économique et Social, 12 et 13 septembre 1995.

-Moreau Defarges (P), '*Les Organisations Internationales contemporaines*', Seuil.

-Mvungi (SEA), '*Constitutional Question in The Regional Integration Process : The Case of the Southern Africa development Community, with Reference to the European Union*', Université de Hambourg, Friedrich Naumann Foundation, 1994.

-Nguyen Quoc Dinh, Daillier (P), Pellet (A), '*Droit International Public*', LGDJ, 6ème Édition, 1999.

-Nuttal (S), *European Political Cooperation*, Clarendon Press, Oxford, 1992.

-OCDE, Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économique, *Tiers-monde, développement Globalisation et régionalisme : quels enjeux - pour les pays en développement,* GIS Économie mondiale, éd.1994.

-Oman (C) *'Globalisation et régionalisation : quels enjeux pour les pays en développement ?'*, Études du centre de développement de l'OCDE, éd. 1994.

-Page (S) et Stevens (C) '*Trading with South Africa : the policy options for the EC*', Overseas Development Institute, Londres 1992.

-Pheko (S.E.M) *South Africa : Betrayal of a Colonised People,* , p.23, *International Human Rights Law*, 1990.

-Porteilla (R), *Le Nouvel État Sud-Africain, des Bantoustans aux Provinces, 1948-1997,* Édition l'Harmattan 1998.

-South Africa Years Book of International Affairs.

-South Africa Annual Survey.

-Van Prag (N) , '*European Political Cooperation and Southern Africa*', Butterworth's, 1982.

-Van Wyk (D), Dugard (J), de Villiers (b), Davis (D), '*Rights and Constitutionalism: the New South Africa Legal Order*', Juta 1994.

ARTICLES, NOTES, CHRONIQUES.

-Abegunrin (A), '*Institutional Arrangement for the International Economic Integration. The East and Southern Africa, A Study of the SADCC and the PTA, with References from the EEC*', Juta, 1994.

-Abegunrin (A), '*Economic Dependance and Regional Cooperation*', Southern Africa, Juta, 1990.

-Aicardi de Saint-Paul (M), '*Les Nations Unies et l'Afrique du Sud*', in Afrique contemporaine, numéro spécial 4ème trimestre 1996.

-Alexander (G.J), *Role of National Courts in time of emergency*, Human Rights Law Journal, Volume 5, numéro 1, 1984.

-Bayart (JF), Ellis (S), et Hibou (B), '*L'Afrique du Sud à la veille d'une consultation décisive*', Politique Africaine, n° 73, mars 1999.

-Berstelsmann (T), '*The European Union and South Africa: Reaching an Agreement?*' South African institute of International Affairs, rapport n°6, 1998.

-Berstelsmann (T), '*Trade integration in Southern Africa*', South African Journal of International Affairs, Volume 6 (1), 1998.

-Bertelsmann (T), '*EU-SA FTA : The possible effects on the Southern Africa Agriculture*', South African Institute of International Affairs, 1998.

-Bertelsmann (T), '*The European Union, South Africa and the proposed Free Trade Aera*', South Africa Years book of International Affairs, 1997.

-Bertelsmann-Scott (T), Mills (G), Sidiropoulos (E), '*The EU-SA Agreement, South Africa, Southern Africa and the European Union,*' janvier 2000, South Africa Institute of International Affairs.

-Blumberg/Wentzel, *Trade relations with Southern Africa, A preliminary Legal Analysis, Development Bank of South Africa, Development paper n°29.*

-Bouveresse (J), '*Droit et Politiques du Développement et de la Coopération*', Droit international et communautaire, Collection Droits Fondamentaux, Presse Universitaire de France, 1990.

-Cadoux (C), '*Aperçu de l'évolution constitutionnelle et politique de l'Afrique du Sud*', in l'Afrique du Sud en transition, Réconciliation et coopération en Afrique australe, Economica, 1995.

-Cadoux (C), '*L'Afrique du Sud*', coll. "Comment ils sont gouvernés", LGDJ 1966.

-Cameron Blake (R), '*The World's Law in one Country: The South African Constitutional Court's Use of Public International Law*', (1998) SALJ, Vol.114.

-Cling (JP), '*La Politique Économique Sud-africaine face à la Mondialisation*', Politique africaine, n°73, mars 1999.

-Corder (H), '*Toward a Constitution*', Modern Law Review, Vol.57, juillet 1994

-Courrier de la planète *Après Lomé, Solidarité ou dérive des continents*, septembre-novembre 1997 n°42.

-Davenport (M), '*Africa and the Importance of Beeing Preferred*', Journal of Common Market Studies, 30 (2), 1992.

-Davies (R) '*A Free Trade Agreement with Europe*', The Africain Comunist Second Quarter 1996.

-De Ville (J), *The application of equality in South african administrative law* Séminaire sur les droits de l'homme, tenu au Cap, Parlement sud-africain le 22/04/1996.

-De Villiers (B), 'the Constitutional principles : content and signification', In Birth of a Constitution, Juta, 1994.

-Devine (D), 'The relationship between International Law and Municipal law in the light of the Interim Constitution of South Africa 1993', International and Comparative Law Quarterly, 1995.

-Dugard (J), '*International law is Part of Our law*', 88 SAJL 13, 1971.

-Dugard (J), '*South West Africa Cases, Second phases 1966*', South African Law Journal, 83, 1966.

-Dugard (J) et Currie (I), *Ratification and incorporation of treaties under the interim Constitution, Public International law,* Annual Survey of South Africa law, 1996.

-Dugard (J), '*Human Rights and the South Africa legal Order*', Princeton University Press, USA, 1978.

-Dugard (J), '*International Law and the Final Constitution,* South Africa Journal of Human Rights', 1994.

-Dugard (J), '*Is the Truth and Reconciliation Process Compatible with International Law? An Unanswered Question*', SAJHR, 1997.

-Dugard (J), *International Human Rights*, in David Van Wyk, John Dugard, Bertus de Villiers and Denis Davis (Ed), Rights and Constitutionalism: the new South Africa legal Order, (1994) 191.

-ECDPM (centre européen de gestions des politiques de développement), *'"Lomé 2000", Priorité à la lutte contre la pauvreté'*, n°5, mai 1995.

-ECDPM, Lomé 2000, *Protocoles agricoles : impacts et perspectives,* mai 1996.

-Feuer (G), *'L'Uruguay round, les pays en développement et le droit international du développement'*, Annuaire Français de droit international, 1994, XL, éd. du CNRS, Paris.

-Flory (M), *'Mondialisation et droit international du développement'*, RGDIP, 1997-3.

-Geldenhuyp (D) , *'South Africa, Today and Tommorow'*, South Africa International, avril 1993.

-GEMDEV (Cahier du) n° 26 juin 1998, *'Regards croisés sur la mondialisation'*, GIS Économie Mondiale, T-M, Développement.

-Gakunu (P), *Les échanges ACP-UE : le passé, le présent, l'avenir.* le Courrier n°167 janvier-février 1998.

-Goesel-Le Bihan (V), *'Les accords internationaux dans la nouvelle Afrique du Sud'*, Mélanges offerts à Charles Cadoux, in Annuaire des pays de l'Océan Indien VX 1997-1998, Presses Universitaires d'Aix-Marseilles, Faculté de droit, 1999.

-Goodison (P), *'Trading on Development'*, Foundation of Global Dialogue et Friedrich Ebert Stiftung Foundation, Johannesburg, 1997.

-Graumanns (A), *Redefining relations between South Africa and the European Union. An Analysis of the SA-UE Trade and Cooperation Negociations: 1994-1997, Foundation for Global Dialogue, occassionnel paper,* 10 mai 1997.

Internet : www.oneworld.org/eurofic/fgd/op10e.htm

-Graumans (A), *'Political dialogue between the EU and SADC : Insight for ACP-EU dialogue'*, ECDPM, working paper 61, 1998.

-Graumans (A), *'The European Union- South Africa Negociations : The Sting is in the Tail'*, Netherlands Institute for Southern Africa, Amsterdam, juillet 1998.

-Guillaume (P), *Politique de logement et politique urbaines dans la nouvelle Afrique du Sud, le Cas de Devland (Soweto),* in Politique Africaine, n°70, juin 1998.

-Harvey (C), *The Impact of the Agreement on Botswana, Lesotho, Namibia and Swaziland, in The EU-SA Agreement : South Africa,* Southern Africa and the European Union.

-Hayner (P), *'Fifteen Truth Commissions, 1974-1993: A comparative Study';* in N. Kritz (ed), 'Transitional Justice. How emerging democracies reckon with former regimes', Vol.1: General Considerations, XIX-XXX, 1995.

-Holland (M) *Three apporaches for understanding European Polical Cooperation : a case study of EC-South Africa policy*, Journal of Common Market Studies, 25, 1987.

-Holland (M), '*South Africa, SADC and UE*', Journal of modern Africa Studies, 33 (2) 1995.

-Holland (M), '*South Africa, SADC, and the European Union: Matching Bilateral with Regional Policies*', The Journal of Modern African Studies, vol. 33 (2), 1995.

-Huguet (P), '*Une action communautaire pour le tiers-monde : le Système Généralisé des Préférences*', les documents d'information, rapport d'information n°1621, Délégation française à l'Union européenne, 1995.

-Huntington (S. P), '*The Third Wave: Democratisation in the Late Twentieth Century*', in N. Kritz (ed), Transitional Justice. How emerging democracies reckon with former regimes, Vol.1: General Considerations, XIX-XXX, 1995.

-Huyse (L), '*Justice after Transition: on the Choice Successors Elite make in Dealing with the Past*', Law and Social Inquiry, Vol.20, n°1 winter 1995.

IRC *News, Relations between South Africa and the European Union, the State of the Policy Debate*

-J.H. Bourgeois, *The EC in the WTO and Advisory Opinion,* 1/94 : An Echternarcht Process, 1995, 32 CMLR.

-Jackson (J.A), *The World Trading System- Law and Policy of International Economic Relations*, 138 pages, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1997.

-Joseph (J), '*The United States and South Africa in an Interdependent World: a Parternship of Mutual Benefit*', in South African Institute of International Affairs, publication n°1, 1998, Internet : http://sunsite.wits.ac/wits/if/public/inpol/0198.htm

-Kader (A) et Suresh (R) '*Reconcilation through Truth*', David Philip Publishers, 1998.

-Keet (D) *Globalisation, the World Trade Organisation and the Implications for developing countries.* Law, Democracy & Development", Journal of the Faculty of law of the University of the Western Cape, volume 3 (1999) (1) Butterworths.

-Keet (J), '*The European Union's proposal free trade agreement with South Africa : The implications and some counter-proposals*', Development Southern Africa, Vol 13(4) août 1996.

-Kibbles (S), Godisson (P), Stie (B), "*The Uneasy triangle –South Africa, Southern Africa and Europe- in the Post-Apartheid era*", International Relations, vol.12(4), 1995.

-Krueger (A), "*Free Trade Agreement versus Customs Unions*", Working paper, n°5184, NBER, 1995.

-Langhammer (R.J), '*The Developping Countries and Regionalism*', Journal of Common Market Studies, 30 (2) UK, 1992.

-Lemarchand (R), '*Managing Transition Anarchies: Rwanda, Burundi, and South Africa in Comparative Perspective*', Journal of Modern African Studies, n°32, 1994.

Loez Blanco (M), *Les échanges ACP-UE au seuil d'un nouveau millénaire*, le Courrier, pp.64-67, novembre-décembre 1997.

-Lovell (F), '*Possibilities and limitations of reparations for the victims oh human rights violations in South Africa*', in Rwelamira (MR) and. Werle (G) (éd) Confronting Past Injustice. Approaches to Amnesty, Punishment, Reparation and Restitution in South Africa and Germany, Durban, 1996.

-Maarten (C), *Les futures relations commerciales ACP-UE,* le Courrier n°167; janvier-février 1998.

-Mac Mahon (J.A), *'Lomé V : Towards a new trade horizon* ?' Web Journal of Current Legal Issues, and Blackstone, 1998.

-Maluwa (T), *'International Human Rights Norms and the Interim Constitution of South Africa'*, (1993) 19 SAYIL 14.

-Marx (T) M et Peters-Berries (C), *SADC: Les difficultés de l'intégration régionale, Revue développement et coopération,* n°2, mars-avril 1998.

-Marx T M et Peters-Berries C, '*SADC: Les difficultés de l'intégration régionale*', Revue développement et coopération, n°2, mars-avril 1998.

-Matambolya (F), '*Future Perspectives of EU-ACP Relationship, The case of the Southern African States*'; Eurofic, Internet : http://www/oneworld/org/eurofic/fes/7gb_mata.htm

-Mills (G), '*Free Trade with European Union*', South Africa Year's book of International Affairs, 1996.

-Mureinik (E), '*A bridge to where? Introducing the Interim Bill of Rights*', South African journal of Human Rights, 1994.

-Orentlicher (DF), '*Settling Account: The Duty to Prosecute Human Rights Violations of a Prior Regime*', Yale Law Journal, vol. 100, in N. Kritz (ed), Transitional Justice. How emerging democracies reckon with former regimes, Vol.1: General Considerations, XIX-XXX, 1995.

Otto (R-J), '*Implementation of the EU-South Africa TDCA : the Department of Agriculture Perspectives, in South Africa Business and the European Union in the Context of the New Trade and Development Agreement*', Édition Konrad Adenauer Foundation Stiftung, Johannesburg, 2000.

-Overseas Development Agence, *The options for EC-Trade Policy Towards a post-Apartheid South Africa, Interim report*, Londres, 1994.

-Page (S), *Some Implications of the SADC Trade Protocole*, juin 1997, Overseas Development Institute.

-Pheko (S.E.M) *'South Africa : Betrayal of a Colonised People'* International Human Rights Law, 1990

-Philippe (X), *'Common Law et droit coutumier : le nouvel ordre constitutionnel sud-africain'*, in Annuaire des pays de l'Océan Indien VX 1997-1998, p.259-282, Presses Universitaires D'Aix-Marseilles. faculté de droit, 1999.

-Philippe (X), *'La Cour Constitutionnelle sud-africaine et le règlement des conflits politiques'*, Revue française de droit constitutionnel, 27, 1996.

-Philippe (X), *'La justice dans les Constitutions en transition : régime dérogatoire ou justice d'exception ? L'exemple de la "Commission Vérité et Réconciliation" en Afrique du Sud'*. Revue Pouvoirs n°95 2000.

-Philippe (X), *'République d'Afrique du Sud, l'Actualité Constitutionnelle dans les pays de Common Law et de droit mixte'*, Droit Constitutionnel Étranger, Revue française de droit constitutionnel, 27, janvier-juin 1996.

-Rocard (M) *Rapport sur les Orientations en vue de la négociation de nouveaux accords de coopération avec les États ACP*, le 4/03/98 RUDH, 1998.

-Sanders (A), *'The Applicability of Customary law in Municipal law- South Africa's monist tradition'*, 40 THRHR, 147, 1977.

-Sarkin (J) *'The Trials and Tribulations of South Africa's Truth and Reconciliation Commission'*, South African Journal of Human Rights, n°12, 1996.

-Sarkin (J), *'The Necessity and Challenges of Establishing a Truth and Reconciliation Commission in Rwanda'*, Human Rights Quartely 21 (1999), Johns Hopkins University Press.

-Sermet (L), *'La Commission Vérité et Réconciliation : autre forme de justice'*, in Annuaire des pays de l'Océan Indien VX 1997-1998.

-Solignac Lecomte (H-B), *Options for the Future of ACP-UE Trade Relations*, ECDPM Working Paper n°60, août 1998, Maastricht.

-South Africa Years book of International Affairs *The European Union, South Africa and the Proposed Free Trade Aera*, rapport spécial, 1997.

-Stern (B) "*Règles et principes directeurs de l'Organisation mondiale du commerce : champ d'application et futur développement dans le contexte de la mondialisation*", "Law, Democracy & Development", Journal of the Faculty of law of the University of the Western Cape, volume 3 (1999) (1) Butterworths.

-Steven (c) et Kennan (J), '*Trade between South Africa and Europe: Future Prospects and Policy Choices*', Institute of Development Studies, , University of Sussex, Brighton septembre 1995.

-Steven (C) et Kennan (J), *Trade between South Africa and Europe: Future Prospects and Policy Choices, Institute of Development Studies*, septembre 1995, University of Sussex, Brighton.

-Steven (C), *En quête d'innovation*, le Courrier, n°166, novembre-décembre 1997.

-Steytler (N) '*Global governance and national sovereignty : the World Trade Organisation and South Afrca's new Constitutional framework*'. Law, Democracy & Development", Journal of the Faculty of law of the University of the Western Cape, volume 3 (1999) (1) Butterworths.

-Sudworth (E), Van Hove (K), *European Union-South Africa Trade Negociations: Insights into an ACP-UE Negociation Process*, ECDPM n°57 Working Paper, avril 1998, Maastricht.

-Tavernier (P), "*Les Nations Unies et la question de l'Afrique du Sud, (sanctions et appui à la transition à la démocratie)*", Revue Juridique et Politique, volume 48, numéro 1, janvier-avril 1994.

-Thomas (R.H) *The World Trade Organisation and Southern Africa Trade Relations, Law, Democracy & Development*", Journal of the Faculty of law of the University of the Western Cape, volume 3 (1999) (1) Butterworths.

-Thomas (R.H) , *The WTO and Trade Cooperation between the ACP and the EU: Assessing the Options*, ECDPM, Working Paper n°16,mars 1997, Maastricht.

-Vale (P), '*Point of Reentry*', South Africa International, 1994.

-Vernier (G), *La révision de Lomé IV, principales innovations*, le Courrier n°155, janvier-février 1996.

-Vorstern (J), '*What International Customary Law is part of South Africa Law?*', International Costumary Law, in International Journal of human Rights, 1994.

-Werner (H-P), *Lomé, l'OMC et les bananes* Le Courrier n°166, novembre-décembre 1997.

-Wardenbach (K), '*L'OMC : avocate des pays pauvres ou entrave au développement* ?' Développement et Coopération, n°4 juillet-août 1998,
Internet : www.oneworld.org/euforic/dandc/98f-war.htm
-Werle (G), '*Without the Truth, No Reconcilation, Law and Politics in Africa, Asia and latin America*', First quarterly 1996, University of Baden-Baden.
-Wesfake (M), *The Commission and the European Parliament*, Butterworths, 1994.
-Wurtz(F), *La Convention de Lomé dans l'impasse*, revue Regards sur la Planète, juillet/août 95.
-Robinson (S), *An EU-South Africa FTA: how will South Africa benefit,* Trade Policy Monitoring project, 1997.

RAPPORTS ANNUELS, THÈSES, COLLOQUES.

*Rapports.

-PNUD, rapport mondial sur le développement humain en 1997 Édition Économica.

-OCDE GIS Économie mondiale, '*Tiers-monde, développement; Globalisation et régionalisme : quels enjeux pour les pays en développement,*' Centre de développement de l'Organisation de coopération et de développement économique, Édition 1994.

-Banque mondiale, *L'Etat dans un monde en mutation,* Rapport sur le développement dans le monde de 1997.

-South Africa Yearbook of International Affairs 1996 à 1999.

-South Africa Annual Servey 1994-2000.

-SADC Annual reports, 1997 à 1999.

-Race Relations Survey, South African Institute of Race Relations, Johannesburg 1994/1995.

-Race Relations Survey, South African Institute of Race Relations, Johannesburg 1996/1997, 1998/1999.

*Thèses.

-Maziau (N), La Constitution intérimaire d'Afrique du Sud, le problème des Communautés dans une société hétérogène, Université d'Aix Marseille, 1995.

-Schultz (D), '*Trade relations between the Republic of South Africa and the European Union- An Analysis with Special regards to the Agreement for Trade, Development and Co-Operation (TDCA)*', Master in the Law of International Trade, Université du Cape, juin 1999.

-Allo (L O), *Any place for Lomé provisions under the WTO,* Master in the Law of International Trade, Université du Cape, avril 1999.

-Porteilla (R), *Le Nouvel État Sud-Africain, des Bantoustans aux Provinces, 1948-1997,* Édition l'Harmattan 1998.

*Colloques.

-Société française pour le droit international Colloque de Nancy, *l'État souverain à l'aube du XXIe siècle,* éd. A. Pedone, 1994.

-Observatoire des Relations Internationales dans l'Hémisphère Sud (O.R.I.H.S.), *L'évolution de l'Afrique Australe depuis l'indépendance de la Namibie,* cahier n°1, 1995.

-Colloque International de Port-au-Prince Haïti, *Les transitions démocratiques*, sous la direction de Laënnel Hurbon, Syros, 1999.

-European Community Studies Association of Southern Africa, Delegation of the European Commission in South Africa, Conference Workshop and Cultural Initiative Fund, University of the Western Cape. Conference on *The Trade, Development and Co-Operation Agreement between the European Union and South Africa in a Regional And Global Perspective*. 17-18 Novembre 2000.

SOURCES ÉLECTRONIQUES.

-Serveur de la Commission vérité et Conciliation (TRC) : http://www.trc.org.za

-Serveur du Ministère des affaires étrangères

: http://www.southafrica.net/government/foreign/undp.html

-Serveur europa : http://europa.eu.int/

DGVII :http://europa.eu.int/comm/dg08

-Serveur OMC : http://wto.org/wtoindex.fr.htm

-Serveur IGD (Institute for Global Dialogue)

: http://www.igd.org.za/publications/occasional.html

-Serveur Oneworld : http://www.oneworld.org/oneworld.htm

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION GÉNÉRALE **2**

CHAPITRE INTRODUCTIF : LA MISE AU BAN DE L'AFRIQUE DU SUD PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE. 7

SECTION I- LE RÉGIME D'APARTHEID CONDAMNÉ PAR LE DROIT INTERNATIONAL.. 8

§I- LE "DÉVELOPPEMENT SÉPARÉ" DES RACES CONTRAIRE AUX RÈGLES DU DROIT INTERNATIONAL 9

A- LE RÉGIME D'APARTHEID CONTRAIRE AUX RÈGLES EN MATIÈRE DE NON-DISCRIMINATION 9

I. L'ÉVOLUTION JURIDIQUE ET POLITIQUE DE LA DOCTRINE DU "DÉVELOPPEMENT SÉPARÉ" DES RACES 10

a) L'évolution législative des règles ségrégationnistes avant 1948. 10

b) L'institutionnalisation systématique et généralisée du régime d'apartheid après 1948. 12

II. LA VIOLATION DES PRINCIPES D'ÉGALITÉ ET DE LIBERTÉ PAR LE RÉGIME D'APARTHEID. 14

a) Le rejet de la doctrine de la séparation des races liée comme corollaire aux principes d'Égalité et de Liberté. 14

b) La discrimination raciale en Afrique du Sud contraire aux dispositions de la Charte des Nations Unies et à la *Déclaration Universelle des Droits de l'Homme*. *16*

B- LE RÉGIME D'APARTHEID CONTRAIRE AU PRINCIPE DU DROIT DES PEUPLES À DISPOSER D'EUX-MÊMES. 19

I. LE DROIT À L'AUTODÉTERMINATION DES POPULATIONS SUD-AFRICAINES ET NAMIBIENNES. 20

II. LE RÉGIME DES BANTOUSTANS "AUTODÉTERMINATION FORCÉE" CONTRAIRE AU DROIT INTERNATIONAL. 22

a) Des Bantoustans autonomes aux Homelands indépendants. 23

b) Le refus de reconnaissance de l'indépendance octroyée aux TVBC. 27

§II- LA CONDAMNATION DU REGIME D'APARTHEID PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE. 30

A- LA CONDAMNATION DES POLITIQUES SUD-AFRICAINE EN NAMIBIE. 31

I. LE CONTENTIEUX RELATIF AU SUD-OUEST AFRICAIN. 32

a) La complexité du problème relatif au statut juridique du Sud-Ouest africain. 32

b) L'illégalité de la présence sud-africaine en Namibie. 34

II. LA LÉGITIMATION DU RÉGIME D'APARTHEID DANS SON CONTEXTE GÉOPOLITIQUE. 37

B- LE REJET DE LA NOTION "D'AFFAIRES INTÉRIEURES" COMME BARRAGE À L'INTERVENTIONNISME DES NATIONS UNIES. 40

I. LE REJET DU PRINCIPE DE NON-INTERVENTION DANS LES AFFAIRES INTÉRIEURES DE L'ÉTAT SUD-AFRICAIN. 41

a) L'interdiction d'ingérence dans les affaires intérieures de l'Afrique du Sud. 41

b) Les limitations apportées à la compétence nationale. 42

II. LES RÈGLES DU DROIT INTERNATIONAL UTILISÉES POUR CONDAMNER L'APARTHEID. 46

a) La valeur obligatoire des décisions adoptées par les organes politiques des Nations Unies sur la question de l'apartheid. 47

b) La portée de l'avis consultatif de la CIJ de 1971 relatif à la présence de l'Afrique du Sud dans le Sud-Ouest Africain. 48

SECTION II. LES MESURES ADOPTÉES PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE À L'ENCONTRE DU RÉGIME D'APARTHEID. 51

§ I. L'AFRIQUE DU SUD FRAPPÉE D'OSTRACISME AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES. 52

A- LA SUSPENSION DE L'EXERCICE DES DROITS ET PRIVILÉGES INHÉRENTS À LA QUALITÉ DE MEMBRE DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES. 53

I. LA REMISE EN CAUSE DE LA REPRÉSENTATIVITÉ DU GOUVERNEMENT DE PRÉTORIA AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES SPÉCIALISÉES. 53

a) Les prises de position du groupe afro-asiatique sur la question de l'apartheid. 53

b) La lutte contre l'apartheid dans les organisations spécialisées de l'ONU. 55

II. LA REMISE EN CAUSE DE LA REPRÉSENTATIVITÉ DU GOUVERNEMENT DE PRÉTORIA A L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE DES NATIONS UNIES. 56

a) La controverse relative à l'expulsion pure et simple de l'Afrique du Sud des Nations Unies. 56

b) L'exclusion du gouvernement de Prétoria des réunions de l'Assemblée Générale. 57

B- LE SOUTIEN APPORTÉ PAR LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE AUX MOUVEMENTS D'OPPOSITION AU RÉGIME D'APARTHEID. 59

I. LE STATUT D'OBSERVATEUR AUX NATIONS UNIES ACCORDÉ À LA SWAPO, À L'ANC ET AU PAC. 59

II. LA PROBLÉMATIQUE RELATIVE AU SOUTIEN MILITAIRE APPORTÉ AUX MOUVEMENTS D'OPPOSITION. 60

§II- LES MOYENS DE COERCITION ÉCONOMIQUES ET POLITIQUES ADOPTÉS À L'ENCONTRE DU RÉGIME SUD-AFRICAIN. 63

A- LES SANCTIONS ADOPTÉES PAR LES NATIONS UNIES. 62

I. LES MESURES DE COERCITION RECOMMANDÉES PAR L'ASSEMBLÉE GÉNÉRALE. 63

II. LES MESURES ADOPTÉES PAR LE CONSEIL DE SECURITÉ. 65

a) Les recommandations adoptées par le Conseil de Sécurité. 66

b) La résolution du Conseil de Sécurité du 4 novembre 1977. 69

B- LA RUPTURE DES RELATIONS ENTRE L'AFRIQUE DU SUD ET LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE. 71

I. LE SOUTIEN APPORTÉ PAR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE AUX VICTIMES DU RÉGIME D'APARTHEID. 72

a) Le Code de Conduite imposé aux entreprises européennes implantées en Afrique du Sud et en Namibie. 72

b) le programme spécial en faveur des victimes de l'apartheid. 73

c) Le soutien apporté par la Communauté européenne aux États Frontaliers. 74

II. LES SANCTIONS ADOPTÉES PAR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE. 75

PREMIÈRE PARTIE : LA REPRISE DES RELATIONS DANS LE CONTEXTE DE TRANSITION. 80

TITRE I-LA PORTÉE INTERNATIONALE DU PROCESSUS DE DÉMOCRATISATION SUD-AFRICAIN. 82

CHAPITRE I. L'ÉTAT DE DROIT, PRÉLUDE INDISPENSABLE À LA RÉINTÉGRATION AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ INTERNATIONALE. 83

SECTION I. LES DIFFERENTES PHASES DU PROCESSUS CONSTITUTIONNEL. 84

§I- LE PROCESSUS D'ELABORATION DE LA CONSTITUTION. 84

A- UNE TRANSITION POLITIQUE PACIFIÉE PAR LA NÉGOCIATION. 85

I. LA STABILISATION DES TENSIONS SUR LE TERRITOIRE. 85

a) Les négociations constitutionnelles de 1990-1993. 85

b) Un dispositif indépendant chargé de préparer les élections générales de 1994. 87

II. L'ASSISTANCE INTERNATIONALE AU PROCESSUS DE TRANSITION. 89

a) Les Nations Unies et le processus de transition démocratique. 90

b) La Communauté européenne et le processus de transition. 92

B- LA PÉRIODE INTÉRIMAIRE ET LA NORMALISATION DES RELATIONS POLITIQUES. 94

I. LES ÉLECTIONS DÉMOCRATIQUES DE 1994. 95

II. UN GOUVERNEMENT TRANSITOIRE CHARGÉ DE LA RÉDACTION DE LA CONSTITUTION. 96

a) La rédaction de la Constitution définitive. 96

b) Un gouvernement d'unité nationale. 99

§ II. L'AFFIRMATION DE L'ÉTAT DE DROIT. 100

A- LA PRIMAUTÉ DE LA RÈGLE DE DROIT. 100

I. LA SÉPARATION DES POUVOIRS ET LA PROCLAMATION DE L'INDÉPENDANCE DU POUVOIR JUDICIAIRE. 101

II. LA COUR CONSTITUTIONNELLE, LE POUVOIR JUDICIAIRE ET LES AUTORITÉS INDÉPENDANTES. 105

a) La Cour Constitutionnelle, clé de voûte du système juridique sud-africain. 105

b) Le pouvoir judiciaire et les autorités indépendantes. 107

B- LA GARANTIE DES DROITS FONDAMENTAUX. 109

I. LA DÉCLARATION DES DROITS FONDAMENTAUX. 110

a) La conception universaliste des droits protégés. 110

b) La conception individualiste des droits fondamentaux. 111

c) La conception égalitaire de la Déclaration des Droits. 112

II. LE CONTRÔLE DES LIMITATIONS ET SUSPENSIONS DES DROITS FONDAMENTAUX. 114

SECTION II. LA PLACE RENOVEE DU DROIT INTERNATIONAL DANS LE NOUVEL ORDRE CONSTITUTIONNEL. 117

§I- LE STATUT DU DROIT INTERNATIONAL DANS L'ORDRE JURIDIQUE. 117

A- LA NATURE POLITIQUE DU DROIT INTERNATIONAL SOUS L'ANCIEN RÉGIME. .. 118
I. LA PROCÉDURE EN MATIÈRE D'ACCORDS INTERNATIONAUX..... 118
II. LE DROIT INTERNATIONAL COUTUMIER ET LA DOCTRINE DE LA SUPRÉMATIE PARLEMENTAIRE. 119
B- La place rénovée du droit international DANS LA NOUVELLE CONSTITUTION..... 121
I. LA PROCÉDURE DE CONCLUSION DES TRAITÉS..... 121
a) Le principe de la ratification parlementaire..... 121
b) La transposition des dispositions des traités en droit interne. 124
II. L'OBLIGATION FAITE AUX JUGES DE RESPECTER LE DROIT INTERNATIONAL. 126
§II- LE STATUT ORIGINAL DU DROIT INTERNATIONAL DES DROITS DE L'HOMME À TRAVERS L'EXEMPLE DE L'AMNISTIE. 127
A- OUTIL D'INTERPRÉTATION DE LA DÉCLARATION DES DROITS..... 127
I. LE DROIT INTERNATIONAL ENTENDU AU SENS LARGE. 128
II. LE PROCESSUS D'AMNISTIE EN AFRIQUE DU SUD. 130
a) Le statut juridique de l'amnistie en Afrique du Sud. 130
b) Le rôle de la *Commission Vérité et Réconciliation* dans le processus d'amnistie sud-africain..... 132

B- LA CONSTITUTIONNALITÉ DU PROCESSUS D'AMNISTIE. 134
I. L'AMNISTIE ET LES DROITS CONTENUS DANS LA DECLARATION DES DROITS FONDAMENTAUX..... 134
II. LE FONDEMENT INTERNATIONAL DE L'AMNISTIE. 135

CHAPITRE II. LES NOUVEAUX AXES DE POLITIQUES ÉTRANGÈRES SUD-AFRICAINES. 140

SECTION I. LES PRIORITÉS DE POLITIQUES ÉTRANGÈRES SUD-AFRICAINES. 140
§I- CONSÉCRATION DU NOUVEL ÉTAT SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE. 141
A- UNE RÉINTAGRATION RAPIDE AU SEIN DES ORGANISATIONS INTERNATIONALES. 141
I. L'ASSISTANCE INTERNATIONALE À LA MUTATION POLITIQUE. 141
II. UNE PARTICIPATION RAPIDE ET DIVERSE AUX INSTRUMENTS INTERNATIONAUX..... 143
B- LA DÉFINITION D'UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE COHÉRENTE..... 146
I. PUISSANCE MODÉRATRICE SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE..... 146
II. financer le développement. 148
§II- LA DIMENSION AFRICAINE DE LA POLITIQUE EXTÉRIEURE DE PRÉTORIA..... 151
A- L'AFRIQUE DU SUD DANS LA RÉGION D'AFRIQUE AUSTRALE. 151
I. L'AFRIQUE DU SUD AU SEIN DE L'UNION DOUANIÈRE D'AFRIQUE AUSTRALE. 152
II. L'AFRIQUE DU SUD AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ DE DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE AUSTRALE. 154
B- LA POLITIQUE AFRICAINE DE L'AFRIQUE DU SUD. 160
I. UNE INFLUENCE ÉCONOMIQUE CONCENTRÉE EN AFRIQUE AUSTRALE. 161

II. L'AFRIQUE DU SUD, PÔLE DE STABILITE SUR L'ENSEMBLE DU CONTINENT AFRICAIN. 162

SECTION II. LA RÉINSERTION DE L'AFRIQUE DU SUD DANS L'ÉCONOMIE INTERNATIONALE. 167

§I-UNE STRATÉGIE ORIENTÉE VERS LA RECONSTRUCTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DU PAYS. 167

A- LA RÉALITÉ SOCIO-ÉCONOMIQUE SUD-AFRICAINE. 168

I. UN POTENTIEL ÉCONOMIQUE CONSIDÉRABLE. 168

II. DES CARACTÉRISTIQUES PROPRES AUX PAYS EN DÉVELOPPEMENT. 170

B- LES GRANDS AXES DE LA POLITIQUE ÉCONOMIQUE ET SOCIALE DU GOUVERNEMENT. 172

I-LE PROGRAMME DE RECONSTRUCTION ET DE DÉVELOPPEMENT. 173

II. LA STRATÉGIE MACROÉCONOMIQUE POUR LA CROISSANCE, L'EMPLOI ET LE REDISTRIBUTION. 176

§II- LA PLACE DE L'AFRIQUE DU SUD DANS L'ÉCONOMIE INTERNATIONALE. 178

A- UNE ÉCONOMIE TOURNÉE VERS L'EXTÉRIEUR. 179

B- LE STATUT DE L'AFRIQUE DU SUD AU SEIN DE L'OMC. 182

I. LA SPÉCIFICITÉ DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT AU SEIN DE L'OMC. 183

II. L'INTÉGRATION DES PAYS EN DEVELOPPEMENT DANS LE RÉGIME DE DROIT COMMUN. 188

TITRE II- LA RESTAURATION DES RELATIONS AVEC L'UNION EUROPÉENNE. 194

CHAPITRE I- LA MISE EN ŒUVRE DE MESURES TRANSITOIRES 196

SECTION I- L'AFRIQUE DU SUD, PRIORITÉ DE POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'UNION EUROPÉENNE. 196

§I- L'AFRIQUE DU SUD, TEST RÉVÉLATEUR DE LA COHÉSION DES POLITIQUES EXTÉRIEURES DE L'UNION EUROPÉENNE. 197

A- LA CONVERGENCE DES POSITIONS NATIONALES SUR LA QUESTION SUD-AFRICAINE. 197

I- LA COOPÉRATION POLITIQUE EUROPÉENNE ET LA QUESTION DE L'APARTHEID. 198

II- L'ENGAGEMENT DES ÉTATS MEMBRES À SOUTENIR LE PROCESSUS DE TRANSITION. 200

B- LA REPRISE DES RELATIONS AVEC L'AFRIQUE DU SUD. 201

I- L'AFRIQUE DU SUD PRIVILÉGIÉE AU SEIN DE LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE DE L'UNION EUROPÉENNE. 202

a) La cohérence de l'Union européenne sur la scène internationale. 202

b) La place privilégiée accordée à l'Afrique du Sud. 205

II- OUVERTURE D'UNE DÉLÉGATION DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE EN AFRIQUE DU SUD. 207

§ II- LES MESURES INTÉRMAIRES ADOPTÉES PAR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE. 210

A- L'ACCORD DE COOPÉRATION CONCLU EN 1994. 210

I- OBJECTIFS GÉNÉRAUX DE L'ACCORD INTÉRIMAIRE. 210

II- BASE JURIDIQUE DES MESURES PROVISOIRES ADOPTÉES EN FAVEUR DE L'AFRIQUE DU SUD. 211
B- DES INSTRUMENTS PROVISOIRES AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET COMMERCIAL DE L'AFRIQUE DU SUD. 212
I- LES BÉNÉFICES DU SPG COMMUNAUTAIRE. 212
a) Le Système des Préférences Généralisées. 212
b) Les préférences octroyées à l'Afrique du Sud. 216
II- LA PROTECTION DES INVESTISSEMENTS. 217
SECTION II- LA RECHERCHE D'UN CADRE DE COOPÉRATION APPROPRIÉ. 221
§I- L'ORDONNANCEMENT DES PRÉFÉRENCES COMMUNAUTAIRES. 221
A. UNE POLITIQUE DE COOPÉRATION CENTRÉE SUR L'EUROPE. 221
I- LES "ACCORDS EUROPÉENS". 222
II- LES ÉTATS ASSOCIÉS DU BASSIN MÉDITERRANÉEN. 224
B- LA RECHERCHE D'UN INSTRUMENT ADÉQUATE POUR LA RELATION AVEC L'AFRIQUE DU SUD. 225
I- CRITÈRES DE CLASSIFICATION. 225
II- LES SCHÉMAS PROPOSÉS POUR LA RELATION AVEC L'AFRIQUE DU SUD. 226
B. LA PLACE PARTICULIÈRE DE L'AFRIQUE DU SUD AU SEIN DES ÉTATS ACP. 227
I- LE PROTOCOLE D'ADHÉSION DE L'AFRIQUE DU SUD. 228
II- UN DROIT DE VOTE LIMITÉ. 232
CHAPITRE II- LA NÉGOCIATION DE L'ACCORD DE COMMERCE, DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION. 234
SECTION I- LES COMPÉTENCES EXTÉRIEURES POUR LA CONCLUSION DE L'ACDC. 235
§I- LA RÉPARTITION DES COMPÉTENCES ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES. 236
A- DÉLIMITATION DES COMPÉTENCES EXTÉRIEURES DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE. 236
I- LES COMPÉTENCES EXCLUSIVES ET CONCURRENTES DE LA COMMUNAUTÉ. 237
a) La politique commerciale commune. 237
b) Politique de coopération au développement. 238
II- LES ACCORDS MIXTES CONCLUS PAR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LES ÉTATS MEMBRES. 240
B- LES ACCORDS D'ASSOCIATION. 242
I- CARACTÈRISTIQUES DE L'ACCORD D'ASSOCIATION. 242
II- LA PROCÉDURE DE CONCLUSION DES ACCORDS D'ASSOCIATION. 244
§II- LA CONCLUSION DE L'ACCORD DE COMMERCE, DE DÉVELOPPEMENT ET DE COOPÉRATION. 245
A. LA PROCÉDURE EN VIGUEUR EN AFRIQUE DU SUD. 245
B- LA PROCÉDURE EN VIGUEUR AU SEIN DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE. 246
I- LA NÉGOCIATION DE L'ACCORD D'ASSOCIATION. 247
II- LA CONCLUSION DE L'ACCORD D'ASSOCIATION. 249
III- L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE L'ACCORD D'ASSOCIATION. 249

SECTION II- UNE LONGUE ET DIFFICILE PÉRIODE DE NÉGOCIATIONS.....251
§I- LA DÉFINITION DES OFFRES RESPECTIVES. 251
A- L'OFFRE INITIALE DE LA COMMUNAUTÉ EUROPEENNE. 252
I- LE MANDAT DE NÉGOCIATION DU 19 JUIN 1995..... 252
II- LES DIRECTIVES COMPLÉMENTAIRES DU 26 MARS 1996. 254
II- LA POSITION DU GOUVERNEMENT SUD-AFRICAIN. 256
B- LE PARALLÉLISME EFFECTUÉ ENTRE LES DIFFÉRENTS VOLETS DU DISPOSITIF GÉNÉRAL..... 258
I- L'ACCORD DE COOPÉRATION DANS LE SECTEUR DE LA PÊCHE..... 258
II- L'ACCORD DE COOPÉRATION DANS LE SECTEUR DES VINS ET DES SPIRITUEUX. 260

DEUXIÈME PARTIE : UN MODÈLE D'ASSOCIATION RÉFORMATEUR ET PRÉCURSEUR.....262

TITRE I- UN ACCORD DE COOPÉRATION AU DÉVELOPPEMENT ORIGINAL ET PRÉCURSEUR. 263

CHAPITRE I- UN MODÈLE DE COOPÉRATION PARTICULIER. 264

SECTION I- L'INADAPTATION DU MODÈLE CLASSIQUE DE COOPÉRATION FINANCIÈRE ET TECHNIQUE.....265
§I- L'EXCLUSION DES RESSOURCES DU FED..... 265
A- INÉLIGIBILITÉ À L'AIDE PROGRAMMABLE. 265
I- L'INÉLIGIBILITÉ Á "L'AIDE PROJET". 266
a) L'aide programmée de la Convention de Lomé. 266
b) La question de l'éligibilité de l'Afrique du Sud. 267
II- INÉGIBILITÉ AU SOUTIEN À L'AJUSTEMENT STRUCTUREL..... 268
B- INÉGIBILITÉ AUX SYSTÈMES DE COMPENSATION DES PRODUITS PRIMAIRES.... 269
I- INÉGIBILITÉ AU STABEX..... 269
II- INÉLIGIBILITÉ AU SYSMIN. 271
§II- LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION FINANCIÈRE ET LA QUESTION SUD-AFRICAINE. 273
A- LA REMISE EN CAUSE DE LA COOPÉRATION FINANCIÈRE. 273
I- LA CONTRIBUTION DES ÉTATS MEMBRES AU FONDS EUROPÉEN DE DÉVELOPPEMENT. 273
II- LA COMPLEXITÉ DES MÉCANISMES DE FINANCEMENT. 276
B- LA RÉFORME DE LA COOPÉRATION FINANCIÈRE..... 277
I- SIMPLIFICATION ET RATIONALISATION DE L'AIDE. 277
a) Les aides non remboursables. 277
b) La Facilité d'investissement. 279
II-LES CONDITIONS ATTACHÉES À L'ALLOCATION DES RESSOURCES..... 281

SECTION II- L'ACCORD DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT. *283*
§I- LE PROGRAMME EUROPÉEN POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DÉVELOPPEMENT. 284
A- RÉGIME COMMUNAUTAIRE DE L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT DE L'AFRIQUE DU SUD 284
I- LES DIFFÉRENTES PHASES DU PROGRAMME D'AIDE. 284
a) Le programme spécial. 285
b) Le Programme européen pour la reconstruction et le développement. 286
II- DOTATION ET GESTION DU PERD. 288
a) Dotation tirée du budget de la Communauté européenne. 288
b) Le rôle de la Commission dans la mise en œuvre et le contrôle du PERD. 289
c) La collaboration des États membres. 291
B- DOMAINES DE CONCENTRATION DE LA COOPÉRATION. 292
I-DOMAINES PRIORITAIRES. 292
II- INTERVENTION DE LA BANQUE EUROPÉENNE D'INVESTISSEMENT. 295
a) Le rôle de la BEI dans les accords de coopération au développement. 295
b) L'intervention de la BEI en Afrique du Sud. 296

CHAPITRE II- UN ACCORD VISANT L'INTÉGRATION AU SEIN DES ÉTATS ACP.....299

SECTION I- LA DIMENSION POLITIQUE DE L'ADHÉSION SUD-AFRICAINE.....299
§I- L'ÉTAT DE DROIT DANS LE PARTENARIAT ACP-CE ET LA QUESTION SUD-AFRICAINE. 300
A-LA DIMENSION POLITIQUE DU PARTENARIAT ACP-CE. 300
I-L'INTRODUCTION DE THÈMES POLITIQUES DANS LE PARTENARIAT. 301
II- LES ÉLÉMENTS INDISPENSABLES DU PARTENARIAT. 303
a) Le respect des droits fondamentaux. 303
b)L'État de droit et les principes démocratiques. 303
b) L'élément fondamental de l'accord. 304
B- LA COOPÉRATION POLITIQUE. 306
I-SOUTIEN AUX PROCESSUS DE DÉMOCRATISATION. 307
II- MÉCANISME EN CAS DE VIOLATION. 308
§II- LA COOPÉRATION POLITIQUE ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET L'AFRIQUE AUSTRALE. 311
A- LA QUESTION DES RAPATRIÉS ET DES RÉFUGIÉS EN AFRIQUE AUTRALE. 311
B- UNE COOPÉRATION POLITIQUE RÉGIONALISÉE. 312
I- LA DIVISION DU GROUPE ACP. 313
II- COOPÉRATION POLITIQUE AVEC LA SADC. 314
SECTION II- INTÉGRATION ÉCONOMIQUE ET COMMERCIALE.....316
§I- EXCLUSION DE PRINCIPE DU RÉGIME COMMERCIAL. 316
A- PRÉSERVER LES INTÉRÊTS DES PARTIES CONTRACTANTES DE LA CONVENTION. 316
I- PRÉSERVER LES INTÉRÊTS DES ÉTATS ACP. 317
a) Conditions inhérentes au niveau de développement. 317
b) Conséquences sur les économies ACP. 318

II- PRÉSERVER LES INTÉRÊTS DES ÉTATS MEMBRES. 322
B- PRÉSERVER LES INTÉRÊTS SUD-AFRICAINS. 323
I- POSITION DU GOUVERNEMENT SUD-AFRICAIN. 323
II- LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES INTERNATIONAUX ET RECUL DES PRÉFÉRENCES ACP. 324
a) Libéralisation des échanges commerciaux multilatéraux. 324
b) Érosion des préférences à l'entrée du marché communautaire. 325
c) Traitement particulier du secteur agricole. 327
III- RESPECT DES POLITIQUES COMMERCIALES DE LA COMMUNAUTÉ. 330
§II- L'AFRIQUE DU SUD, PÔLE D'ÉCHANGES ÉCONOMIQUES ET COMMERCIAUX EN AFRIQUE AUSTRALE. 332
A- LE CUMUL DE L'ORIGINE DES PRODUITS DANS LA RÉGION D'AFRIQUE AUSTRALE. 333
I- LES RÉGLES EN MATIÈRE D'ORIGINE DES PRODUITS. 333
II- PARTICIPATION SUD-AFRICAINE AU MÉCANISME DE CUMUL DES PROVENANCES. 334
B- LA PARTICIPATION SUD-AFRICAINE AUX MARCHÉS PUBLICS FINANCÉS PAR LE FED. 337
I- LES APPELS D'OFFRES POUR LA PASSATION DE MARCHÉS DANS LES ÉTATS ACP. 338
II- PARTICIPATION DE L'AFRIQUE DU SUD. 339

TITRE II- UN ACCORD DE COMMERCE ORIGINAL ET PRÉCURSEUR. 341

CHAPITRE I- UNE RELATION COMMERCIALE SANS PRÉCÉDENT. 343

SECTION I- UNE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE CONFORME AUX RÈGLES DE L'OMC. 344
§-I- LA PROBLÉMATIQUE GÉNÉRALE DES ZONES DE LIBRE-ÉCHANGE. 345
A- LES ACCORDS D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE. 345
I- TYPOLOGIE DES ACORDS D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE. 345
II- DE NOUVELLES ZONES D'INFLUENCE. 348
B- LE CONTRÔLE DES INTÉGRATIONS ÉCONOMIQUES. 352
I- LES ACCORDS D'INTÉGRATION ÉCONOMIQUE LÉGALISÉS PAR LE SYSTÈME OMC. 352
II- LES CONDITIONS IMPOSÉES PAR LES DISPOSITIONS DE L'ARTICLE XXIV ET PAR SON MÉMORANDUM D'INTERPRÉTATION. 354
a) Conditions de fond. 354
b) Conditions de forme. 356
§II- LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE ET LES PAYS EN DEVELOPPEMENT. 359
A- L'ENGOUEMENT POUR LES ACCORDS DE LIBRE-ECHANGE ENTRE PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET PAYS INDUSTRIALISÉS. 359
I- LES RÈGLES DE L'OMC ET LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE COMPORTANT UNE PARTIE EN DÉVELOPPEMENT. 360
II- EXEMPLES D'ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE ENTRE PAYS EN DÉVELOPPEMENT ET PAYS INDUSTRIALISÉS. 362

B- LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE ET LA PROSPÉRITÉ ÉCONOMIQUE DES PAYS EN DÉVELOPPEMENT. 365
I- LES AVANTAGES DU LIBRE-ÉCHANGE ENTRE PARTENAIRES À NIVEAU DE DÉVELOPPEMENT DIFFÉRENT. 365
II- LES COÛTS DU LIBRE-ÉCHANGE ENTRE PARTENAIRES À NIVEAU DE DÉVELOPPEMENT DIFFÉRENT. 367
III- PARALLÉLISME AVEC L'ACCORD DE LIBRE-ÉCHANGE CEE-ISRAËL. 368
SECTION II- UNE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE À VOCATION "DÉVELOPPEMENT"..... 371
§I- UNE LIBÉRALISATION FONDÉE SUR LES CONCEPTS DE DIFFÉRENCIATION ET D'ASYMÉTRIE. 372
A- LE CARACTÈRE SUIS GENERIS DES DISPOSITIONS COMMERCIALES DE L'ACDC. 372
I- RESPECT DES PRESCRIPTIONS POSÉES PAR L'ARTICLE XXIV DU "GATT 1994". 373
II- LES CONCEPTS DE DIFFÉRENCIATION ET D'ASYMÉTRIE. 378
B-LE TRAITEMENT DES PRODUITS INDUSTRIELS. 382
I- LES PLANS DE DÉMANTÈLEMENT TARIFAIRE. 383
..... 385
II- TRAITEMENT SPÉCIFIQUE POUR CERTAINS PRODUITS SENSIBLES. 386
III- MÉCANISME DE SAUVEGARDE. 387
IV- DISPOSITIONS RELATIVES AUX RÈGLES D'ORIGINE. 388
§II- LE TRAITEMENT PARTICULIER DES PRODUITS AGRICOLES. 389
A- L'INCLUSION DU SECTEUR AGRICOLE DANS LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE. 390
I-LA PROBLÉMATIQUE POSÉE PAR L'INTÉGRATION DE CE SECTEUR DANS LES ACCORDS DE LIBRE-ÉCHANGE. 390
II- LES PLANS DE LIBÉRALISATION DES ÉCHANGES AGRICOLES. 391
III-L'INCIDENCE DES SUBVENTIONS EUROPÉENNES SUR LES DISPOSITIFS DE L'ACDC. 394
CHAPITRE II- LA DIMENSION GLOBALE DE L'ACCORD DE COMMERCE..... 398
SECTION I- LA DIMENSION RÉGIONALE DE L'ACDC. 398
§I- LES INCIDENCES DE L'ACCORD DANS LA RÉGION D'AFRIQUE AUSTRALE. 399
A- LA CONSULTATION DES ÉTATS MEMBRES DE LA SADC. 399
I- LES CONSULTATIONS PRÉVUES DANS LE CADRE DE LA CONVENTION DE LOMÉ. 399
II- LES CONSULTATIONS DANS LE CADRE DE LA SACU ET DE LA SADC. 400
a) L'avis favorable des États membres de la SACU. 400
b) Le mécanisme de consultation au sein de la SADC. 400
B- LES INCIDENCES DE LA ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE SUR LES ÉCONOMIES FRONTALIÈRES. 401
I- L'INCIDENCE DE L'ACCORD SUR LES REVENUS DOUANIERS DE LA SACU. 401
I- L'INCIDENCE DE L'ACCORD SUR LE DÉSÉQUILIBRE DES ÉCHANGES INTRA-COMMUNAUTAIRES. 402
§II- MÉCANISMES VISANT À PROTÉGER LES ÉTATS DE LA RÉGION. 403
A- LE CUMUL DES RÈGLES EN MATIÈRE DE CONTRÔLE DE PROVENANCE. 403
B- EXCLUSION DES PRODUITS VULNÉRABLES ET CLAUSE DE SAUVEGARDE. 406

I- EXCLUSION DES PRODUITS LES PLUS VULNÉRABLES..... 406
II- CLAUSE DE SAUVEGARDE..... 407
SECTION II- UN MODÈLE RÉFORMATEUR POUR LA RELATION AVEC LES ÉTATS ACP. 408
§I- LA COMPATIBLITÉ DU RÉGIME COMMERCIAL AUX RÈGLES DE L'OMC..... 409
A- LA RECONNAISSANCE DU STATUT DÉROGATOIRE DE LA CONVENTION DE LOMÉ. 409
I- LA DÉROGATION ACCORDÉE À LA CONVENTION DE LOMÉ..... 409
II- LE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS SOUS L'AUSPICE DU GATT..... 411
B-LES NOUVELLES RÈGLES EN VIGUEUR ET L'AVENIR DE LA CONVENTION DE LOMÉ..... 413
I- LA PROCÉDURE DE RÈGLEMENT DES DIFFÉRENDS..... 413
II- UN RÉGIME PRÉFÉRENTIEL INCOMPATIBLE AVEC L'OMC..... 415
§II LE RÉGIME DES ÉCHANGES DE L'ACCORD DE COTONOU..... 419
A- L'OBJECTIF FONDAMENTAL DE LA COOPÉRATION ÉCONOMIQUE ET COMMERCIALE..... 420
I- SOUTIEN APPORTÉ À UN ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE LIBÉRALISÉ..... 420
II- UNE PLUS GRANDE PARTICIPATION DANS LES ENCEINTES INTENATIONALES. 421
B-LES ACCORDS DE PARTENARIAT ÉCONOMIQUE..... 423
I- LE RÉGIME EN VIGUEUR AU COURS DE LA PÉRIODE TRANSITOIRE..... 423
II- UNE ZONE DE LIBRE-ÉCHANGE AVEC LA SADC ?..... 425

CONCLUSION GÉNÉRALE..... 429

BIBLIOGRAPHIE..... 433