

L'UNION DU MAGHREB ARABE INSTITUTIONS ET OBJECTIFS

Compte rendu d'un mémoire de DEA en droit public international, soutenu à la Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Tunis I, le 15 octobre 1990.

L'actualité du sujet traité dans ce mémoire a rendu difficile la constitution d'un objet d'étude : la documentation officielle n'est, en effet, pas toujours accessible, elle est rapidement dépassée par la périodicité au moins semestrielle des décisions. Se voulant analytique mais aussi dynamique et pratique, ce travail s'est appliqué à suivre la mouvance du processus d'intégration maghrébine. Nous tenterons de poursuivre cette démarche, malgré les écueils, afin que cette recherche puisse être d'un apport effectif pour tous ceux que l'Union du Maghreb Arabe intéresse.

- L'origine de l'idée maghrébine -

La naissance de l'Union du Maghreb Arabe (UMA) est l'aboutissement d'un long processus qui trouve ses racines dans l'histoire profonde de cette région. Ce processus a commencé dans sa dimension arabe avec les Almohades : appelés les «unitariens» ils furent les premiers à unifier le Maghreb. Mais cette unification ne fut qu'éphémère puisqu'elle ne dura que de 1205 à 1269, date à laquelle les Mérinides les détrônèrent en occupant leur capitale Marrakech.

Depuis, l'unité maghrébine est restée un objectif, un souhait, profondément ancré dans la conscience des peuples et des dirigeants de la région. Carrefour de civilisations, en situation de dépendance permanente, allant de la conquête des Almohades à l'allégeance due à la Sublime Porte, en passant par l'allégeance à Haroun Errachid, le Maghreb n'était qu'une notion géographique que l'on opposait à celle de Machrek. Le joug de la colonisation redynamisa l'idée d'union pour lutter en commun contre l'opresseur et l'avènement des indépendances mit en exergue l'idée d'Etat national à l'occidentale, institution qui devait être consolidée pour servir de tremplin à l'unification maghrébine.

Cette conception prévalut à la conférence de Tanger de 1958 qui se voulait une revanche sur la réunion de 1956, empêchée par le détournement de l'avion qui menait les dirigeants algériens de Rabat à Tunis. Cependant, la conférence de Tanger ne réunissait que des partis, l'Algérie n'étant pas encore indépendante. Le Maghreb devra donc attendre l'indépendance de l'Algérie pour repenser son unité qu'il tente de matérialiser en 1964 par la création du Comité Permanent Consultatif du Maghreb (CPCM). En raison des différends inter-maghrébins, des divergences de choix politiques, économiques et sociaux et des déficiences institutionnelles dues à l'absence d'un véritable organe suprême commun de décision, le CPCM échoua lui aussi, laissant place à une politique des axes, variable mais ajustable selon la conjoncture. Dans ce contexte d'échecs à répétition, l'idée de Maghreb uni se transforma en épouvantail, si bien que l'on en était arrivé à dire qu'il s'agissait d'un mythe. Mais, cependant, cet objectif s'est révélé mobilisateur, tant pour les peuples que pour les élites et les gouvernants maghrébins.

Une série de facteurs allait aussi jouer le rôle de catalyseur pour stimuler la concrétisation de cette aspiration séculaire :

- * Tout d'abord l'émergence d'un nouvel ordre sociétaire international où seules des entités de plus en plus vastes sont viables et où les micro-systèmes sont voués à une marginalisation inéluctable.
- * Ensuite, et corollaire du premier facteur, le Maghreb n'a pas échappé à la contagion de la nouvelle mode des années 1980 dans le monde arabe, consistant en la prolifération des regroupements régionaux (à l'image du Conseil de Coopération des Etats Arabes du Golfe - 1981 - et du Conseil de Coopération Arabe - 1989 -). Encouragés par l'Europe et les États Unis, ces nouveaux nés venaient constater puis dépasser les limites révélées de regroupements plus vastes comme la Ligue des Etats Arabes et l'Organisation de l'Unité Africaine qui n'avaient pas toujours tenus leurs promesses.
- * Enfin, l'Union du Maghreb Arabe a été facilitée par les changements internes, essentiellement politiques, mais aussi économiques : atténuation du dirigisme économique en Algérie, naissance d'un multipartisme effectif en Tunisie et aussi en Algérie, volonté affirmée d'un plus grand respect des droits de l'homme au Maroc, mais également dans les autres pays de l'Union, généralisation de la volonté d'instaurer des Etats de Droit et surtout conscience en l'inéluctabilité de cette intégration qui ne se présente plus en tant que choix mais en tant que nécessité vitale. Toute cette dynamique conduisit à un moment-clé : le Sommet de Zeralda du 10 juin 1988 qui vit pour la première fois dans l'histoire du Maghreb les cinq dirigeants s'installer autour de la même table de négociations. C'est grâce à cette rencontre qu'il put être possible de proclamer le 17 février 1989, la naissance de l'UMA à partir de Marrakech, ville symbole.

- L'Union du Maghreb Arabe -

L'UMA est ainsi née d'un traité international multilatéral, conclu entre l'Algérie, la Libye, le Maroc, la Mauritanie et la Tunisie, précédée d'une Déclaration dont l'axe central fait de l'UMA une étape sur la voie de l'unité arabe totale, tout en tenant compte de l'histoire, des expériences et de l'environnement international du Maghreb.

Tirant les leçons des échecs précédents et s'inspirant d'autres expériences d'intégration, essentiellement de la CEE, l'UMA - comme son nom l'indique - se veut à la fois un édifice institutionnel de type organisation internationale d'intégration et une dynamique intégrative, visant à relever les défis qui se posent aux Etats de la région : défis d'abord économiques avec surtout la naissance imminente de l'Europe de 1993, mais également défis de sécurité intramaghrébine et internationale.

L'organisation interne de cet édifice et les objectifs de cette dynamique sont les axes de l'étude que nous avons choisi de construire selon une approche multidisciplinaire, alliant le juridique aux sciences politiques et aux relations

internationales. Dans la partie initiale, nous avons consacré un premier volet aux **structures de l'UMA** en analysant :

* les organes de détermination de la politique générale de l'UMA, organes de décision (Conseil présidentiel - CP - et Conseil des ministres des Affaires étrangères - CMAE -) et organes de concertation («*Conférence*» des Premiers ministres - CPM) et Conseil consultatif - CC -) ;

* les organes de mise en oeuvre de la politique générale de l'UMA à travers les organes d'exécution (Commissions ministérielles spécialisées - CMS - et Secrétariat général - SG -) et de contrôle (Comité de suivi - CS - et Instance judiciaire - IJ -). Un second volet relatif au **fonctionnement interne de l'UMA** est axé sur la garantie de la souveraineté des Etats par la règle de l'unanimité dans la prise de décision et sur la garantie de l'égalité des Etats par la rotation de la Présidence, des sessions et du lieu de réunion des organes de l'UMA.

Dans la deuxième partie consacrée aux **objectifs de l'UMA**, un premier volet analyse la mise en place d'un front commun face aux défis du développement économique, social et civilisationnel, à ceux de la sécurité intérieure «*de bon voisinage*» et de la sécurité internationale au niveau collectif. Un second volet étudie les efforts consentis par le Conseil Présidentiel et l'Instance Judiciaire, en vue d'une intégration maghrébine par le droit, pour insérer l'UMA dans les relations internationales tant au niveau régional qu'au niveau mondial.

- Conseil Présidentiel -

Tirant la leçon de la cause principale de l'échec du CPCPM, le Traité a prévu un organe suprême de décision : le CP. Composé exclusivement des Chefs d'Etat des pays membres, se réunissant en session ordinaire tous les six mois, en session extraordinaire lorsque cela est nécessaire, et décidant à l'unanimité de ses membres, cet organe constitue la structure qui détermine en ultime ressort la politique générale de l'UMA. Mais sa composition pose des problèmes découlant tant de la rédaction courte et imprécise du Traité que de la pratique subséquente suivie par cet organisme.

Après avoir relevé les imperfections de forme et de fond relative à la rédaction du Traité, nous avons étudié la pratique relative à l'absence du Président mauritanien au premier sommet ordinaire (Tunis 21-23 janvier 1990) et sa représentation par son ministre des Affaires étrangères ; la lettre du Traité exige que cet organe ne soit composé que de chefs d'Etat et de tous les chefs d'Etat, eu égard à la consécration de l'unanimité comme mode de prise de décision. A priori «*contra legem*», cette pratique peut toutefois se justifier par l'imprécision des textes permettant, finalement, de répondre aux exigences de souplesse, nécessaire à tout processus d'intégration. Répétée encore au sommet de Tripoli (10-11 mars 1991) avec l'absence du roi Hassan II, cette pratique a confirmé notre analyse. Mais il ne faudrait pas que dérogation devienne coutume car cet organe pourrait se retrouver avec une composition ministérielle, rappelant les causes d'échec du CPCPM.

- Le Conseil des Ministres des Affaires étrangères -

Second organe de décision, le rôle de décideur du CMAE lui vient de son intervention primordiale dans le processus décisionnel ; il est l'organe chargé de centraliser tous les projets de décisions pour les transmettre au CP ; ce

dernier lui a aussi délégué des compétences décisionnelles propres, notamment en ce qui concerne les affaires touchant l'émigration et la protection des droits de la colonie maghrébine à l'étranger. Mais cet organe pose aussi des problèmes inhérents à l'inadaptation formelle de sa structure qui fait fi des spécificités du système politico-constitutionnel libyen et de l'émergence des systèmes multipartisans dans l'ensemble des pays de l'UMA. Cependant, disposant d'une administration fortement charpentée et tentaculaire et de spécialistes des relations extérieures, ses membres s'avèrent être l'une des pierres angulaires de l'édifice constitutionnel.

- La Conférence des Premiers Ministres -

Les organes de concertation quant à eux sont analysés en commençant par le CPM qui, comme son nom l'indique, est composé des Premiers ministres des cinq Etats. Etudiant le flou du Traité quant aux attributions de cet organe, à la qualification de sa nature aux moments de ses réunions, nous avons été amené à montrer que cette «*conférence*» est appelée à jouer le rôle d'une cellule de crise lorsque les chefs d'Etat ne parviennent pas à se réunir.

- Le Conseil Consultatif -

Second organe de concertation, le CC constitue une institution originale et nouvelle parmi les expériences d'intégration dans le monde arabe. Inspiré du modèle de la CEE et de la conférence de Tanger de 1958, cet organe prend aussi ses racines lointaines dans les institutions de l'Islam, d'où son nom de «*Majliss Echoura*». Le nombre de ses membres ne semble pas poser de problèmes majeurs, même si un amendement au Traité les a porté de 10 à 20 par Etat. mais un constat s'impose : le fait d'avoir opté pour le principe d'égalité dans la représentation des populations, occulte la règle de la proportionnalité, comme si ces «*députés*» représentaient les Etats et non point les populations.

Nous nous sommes interrogés sur l'origine, le mode de choix et les garanties accordées aux membres de cet embryon de «*parlement maghrébin*». La pratique a, en effet, montré qu'ils étaient choisis parmi les députés de chaque pays, alors que le Traité prévoit qu'ils soient choisis par les députés mais pas nécessairement parmi eux, ce qui représente à l'évidence des avantages certains offerts par la souplesse des textes. Quant aux garanties statutaires, l'étude du règlement intérieur conduit à constater leur insuffisance, compte tenu des exigences résultant de leurs fonctions, même si celles-ci sont encore consultatives, étant donné que cet organe procède par avis et recommandations.

- Les Commissions ministérielles spécialisées -

Loin de se contenter d'organe d'orientation, l'UMA s'est aussi doté d'organes de mise en oeuvre de sa politique générale en instituant des organes d'exécution et de contrôle.

Le premier organe d'exécution est représenté par les CMS dont le Traité ne fixe pas le nombre. Créées par le CP, quatre commissions (Sécurité alimentaire, Affaires économiques et financières, Infrastructures et Ressources humaines) ont vu le jour, leur somme engendrant une sorte de «*gouvernement maghrébin*». Chaque commission est chargée de préparer des projets de décisions dans son domaine de compétence en vue de les soumettre à l'approbation du CP au cours de ses sessions.

- Le Secrétariat Général -

Afin de coordonner les multiples activités de ces commissions et de l'ensemble des autres organes, un SG a été prévu. Un amendement du Traité l'a sorti du carcan imposé à un organe strictement administratif, pour en faire un organe d'exécution et de coordination, jouissant de l'indépendance nécessaire à son fonctionnement optimal. Grâce à cet amendement et pour des besoins de continuité et de cohérence, un Secrétaire général unique, avec un mandat de 3 ans renouvelable une fois, est venu remplacer les 5 Secrétaires généraux initialement prévus et présidés par le membre dont l'Etat assure la présidence du CP et donc de l'UMA.

Cet amendement a aussi opté pour le principe de fixité de son siège : ce principe ne fait qu'atténuer son caractère itérant puisqu'il doit suivre, de fait, la rotation des sessions du CP dont il assure aussi le secrétariat. Une difficulté principale reste encore posée, même après le dernier sommet de Tripoli, celle de la détermination du pays qui abritera ce siège, chacun des Etats membres voulant l'accueillir. Après analyse, il semblerait que seul le recours au «*package deal*» des différentes institutions entre les cinq pays, pourrait résoudre le problème.

- Le Comité de suivi -

Les organes de contrôle, enfin, viennent veiller à l'exécution des décisions en conformité avec l'esprit et les objectifs du Traité. A cet égard, le CS a été chargé de faire le suivi des affaires de l'Union. Mais de composition vague, et eu égard au rang de ses membres et à la conception faite du suivi, une limite certaine est apportée au rôle de cette structure. Composé de secrétaires d'Etat, hiérarchiquement inférieurs aux chefs des départements ministériels dont ils ont la charge de suivre les travaux relatifs à l'intégration maghrébine, les membres du CS peuvent se trouver freinés dans leur mission face notamment, à une éventuelle rétention des vrais dossiers.

L'absence de statut international susceptible de leur donner une plus grande liberté d'action, risque d'hypothéquer leur tâche, d'autant plus que les membres de cet organe agissent séparément, chacun sur son territoire national.

- L'Instance judiciaire -

De nature juridictionnelle, l'IJ représente le second organe de contrôle. Afin de mener à bien ses compétences contentieuses et consultatives, cet organe a été doté des moyens humains et des garanties d'indépendance à même de lui permettre de jouer son rôle en toute impartialité. L'étude des questions posées par la composition de cet organe est suivie de l'analyse de son champ de compétence, révélant le caractère extensif du Traité qui, outre les attributions explicites qu'il énonce, permet au statut de cette instance d'étendre sa compétence aux différends mettant en présence des personnes morales voire même physiques, à l'instar de la Cour de justice des Communautés européennes.

Adopté au dernier sommet de Tripoli, ce statut semble n'avoir retenu qu'une saisine par les Etats pour ne pas heurter les susceptibilités au stade initial du processus d'intégration.

- Les principes de fonctionnement -

Qu'il s'agisse de n'importe lequel des organes institu-

tionnalisés, tous, sauf exceptions, sont soumis à des règles de fonctionnement communes reflétant un attachement émotionnel des Etats aux principes classiques de souveraineté et d'égalité qui ne sont pas toujours compatibles avec un processus intégratif réel. Ces deux principes sont cumulativement transposés dans les deux mécanismes fondamentaux qui régissent la dynamique de l'Union : l'unanimité et la rotation. Transposé d'une pratique bien connue de l'Islam, l'«*ijmaa*», et en dépit des inconvénients classiques et connus qu'elle présente, cette règle d'unanimité garantie la pérennité de l'UMA en obligeant les chefs d'Etat à ne pas s'absenter, sous peine de se voir accuser de paralyser le processus intégratif. Analysant les avantages et les inconvénients de ce mode de prise de décision, notre recherche montre que pour des exigences d'efficacité, une souplesse a pénétré cette règle en la rapprochant plus du consensus et ce, à travers le fonctionnement pratique de certains organes. Quant au principe de rotation, il s'applique aussi bien à la présidence des organes et aux lieux de réunion qu'au moment de ces réunions, se transformant ainsi en règle de périodicité. En retraçant le fonctionnement des diverses structures, nous avons relevé des exceptions, qui ont permis d'assurer une continuité, une cohérence et surtout une efficacité maximale des organes pour lesquels cette règle était inadaptée.

Après avoir dressé ce tableau organisationnel nous avons consacré la dernière partie de l'étude de l'UMA à l'analyse des objectifs de cette entité. Evoluant dans un contexte économique et social de globalisation des échanges et de dépendance des plus faibles à l'égard des plus puissants, les pays maghrébins se sont trouvés à l'aube de XXIème siècle, confrontés à un risque de marginalisation, accentué par l'imminente naissance de l'Europe de 1993 qui constitue son premier client et son premier fournisseur. Cette conjoncture a été la base du déclenchement du processus unioniste qui conduit les cinq pays maghrébins à se constituer en front uni, unique voie pour leur permettre de relever les défis de développement et de sécurité. Mais les ambitions de l'UMA ne s'arrêtent pas là puisqu'elle entend participer activement à l'équilibre mondial grâce à une action unifiée fondée sur le Droit.

- Relever les défis économiques, sociaux et sécuritaires -

Les premiers défis qui se posent à l'UMA sont de nature économique et sociale. Au premier défi, la réponse a été de créer un marché commun maghrébin dont les piliers reposent sur l'instauration d'une politique agricole commune (PAC) tendant à réduire la dépendance alimentaire afin de pouvoir se consacrer plus au développement techno-industriel. A cet égard, des accords ont été conclus au sein du CP, notamment celui portant sur l'échange des produits agricoles et la création d'organismes communs de stockage, de recherche et de lutte contre les fléaux et les catastrophes naturelles. D'autres accords sont aussi analysés, comme ceux entrant dans le cadre de l'instauration du principe de libre circulation des personnes, des marchandises, des services et des capitaux, encore enrichis par de nouveaux accords issus du Sommet de Tripoli; ces accords confirment les décisions fixant les étapes à suivre, allant de l'établissement d'une zone de libre échange au marché unique et à l'union monétaire.

Une politique sociale commune est aussi envisagée

et entamée qui intègre une politique éducationnelle commune concrétisée par les accords portant création d'institutions telles que l'Université du Maghreb Arabe ou l'Académie maghrébine des Sciences.

Une politique sanitaire commune a déjà permis aux cinq pays de l'Union d'établir des programmes communs et de réaliser certaines opérations bénéfiques comme l'achat groupé de médicaments.

Se situant également dans un contexte de relations internationales. Ce mémoire s'est également attaché à étudier l'action de l'UMA en vue de faire face aux défis de sécurité intérieure. Aussi important que les autres objectifs, sinon plus, ce but trouve sa primordialité dans l'importance au moins quantitative mais aussi qualitative des dispositions qui lui sont consacrées tant dans le Traité ou la Déclaration de Marrakech que dans les déclarations finales faites à la clôture de chaque sommet. En effet, ces différents textes visent à enterrer les fréquentes querelles intermaghrébines du passé en consacrant l'instauration de relations de bon voisinage, fondées sur le principe de non ingérence et de réglement pacifique des différends.

Ces problèmes de sécurité intérieure étudiés, nous avons orienté notre analyse vers les actions ayant trait à la sécurité internationale régionale collective. Afin d'éviter la répétition des violations des souverainetés comme ce fut le cas lors des agressions américaines répétées contre la Libye, et du terrorisme d'Etat pratiqué par Israël à l'encontre de la Tunisie, le Traité a consacré l'institution d'un pacte de défense commune dont l'élaboration et la mise en oeuvre est assurée par un organe créé par le Conseil Présidentiel au sommet d'Alger. Il s'agit du Conseil de défense commune sensé se transformer en «Etat-major» maghrébin.

- Vers un nouveau système juridique maghrébin-

Se fondant sur une intégration par le droit, les concepteurs de l'UMA ont doté ses organes des pouvoirs nécessaires à la création d'un système juridique maghrébin issus de trois types d'actes :

- * les actes normatifs du CP qui peuvent être unilatéraux ou conventionnels.
 - * Les actes quasi-normatifs de la Cour qui prennent la forme d'avis ou de recommandations selon qu'ils sont requis par le CP ou émanent de l'initiative des députés. Nous attachant ensuite à faire ressortir la place et le rôle de l'UMA sur l'échiquier international nous avons tenté de dégager deux politiques :
- 1 - **La politique des proches régions** qui s'articule autour de trois axes :
 - * vis à vis du monde arabe, l'aspect **intégration** prévaut et l'UMA se veut un instrument au service de l'unité arabe, coopérant avec ses «*frères aînés*» que sont le CCEAG et le CCA éprouvés par la crise du Golfe, sans pour autant sortir du cadre plus vaste de la Ligue des Etats Arabes.
 - * vis à vis de l'Afrique, l'aspect **coopération** prévaut et l'UMA se veut un outil en vue de participer au progrès du continent, ses cinq membres étant aussi membres de l'organisation de l'Unité Africaine.
 - * vis à vis de l'Europe, l'aspect **co-développement** prévaut et l'UMA se veut l'instrument d'une stratégie méditerranéenne globale fondée sur le respect et l'égalité.
 - 2 - **La politique des régions lointaines** où l'UMA se situe dans le cadre de la diplomatie bilatérale ou multilatérale faisant intervenir des Etats loin de sa sphère géo-stratégi-

que ou des organisations et des conférences internationales. En effet, la mise en commun des potentialités et l'identité des points de vues permet à l'UMA de se présenter en front uni comme un véritable groupe de pression dans les relations internationales. Placés face aux mêmes défis et difficultés et partageant le même passé et le même destin, les pays de l'UMA, par leur union, pourront désormais avoir une voix plus écoutée. On en veut pour preuve l'initiative prise par l'Union durant la crise du Golfe appelant à une réunion du Conseil de Sécurité de l'ONU pour mettre fin au conflit. Par ailleurs, une même perception des questions internationales pourra atténuer les charges de représentation individuelle dans les organisations et conférences internationales puisqu'un seul représentant pourra participer au nom des cinq Etats. Une mise en commun des voix dans les institutions ploutocratiques telles que le FMI et la Banque mondiale utilisant un mécanisme de vote pondéré en fonction de la participation financière, donnera aussi plus de poids à ces Etats.

Ainsi, Déclaration, Traité et pratique fournissent la clef d'une politique maghrébine globale ayant pour fondement une philosophie générale visant à relever les défis multiformes. En matière de sécurité, cette philosophie rappelle d'ailleurs les règles du non alignement et vise à développer progressivement un axe solide autour duquel pourra s'articuler l'unité arabe, avec pour devise essentielle : «*compter sur soi*» !

Cette philosophie a en outre permis d'avoir une vision politique plus ou moins uniforme sur les transformations de l'ordre international, notamment avec les mutations à l'Est et avec une attention particulière accordée à la démocratisation de la vie politique et au respect des droits de l'homme.

Cette quasi identité de perception a également contribué à mettre sur pieds une politique étrangère commune que des entités d'intégration plus anciennes et plus poussées n'ont pas encore réussie à ériger. Dernièrement, la crise du Golfe a d'ailleurs constitué un test sérieux tant pour cette politique étrangère commune que pour la survie même de l'UMA. Analysée à son stade initial à travers les dispositions du Traité et les positions de ses Etats membres, la crise du Golfe a montré que ces pays ont parfaitement respectés leurs engagements issus du dit Traité. Cette crise a aussi confirmé le sérieux et la solidité de cette entité, comme elle a confirmé le rôle important des dispositions sur la sécurité, lesquelles constituent un axe central du traité de Marrakech.

Finalement, le fait que les cinq chefs d'Etat continuent à se réunir et à agir avec indépendance par rapport au courant dominant dans le Golfe, montre que l'UMA s'avère être une entité bien vivante et viable. Le retard du sommet de Tripoli et l'absence du roi du Maroc ne doivent nullement être regardé comme le début de la fin, étant donné que les décisions ont pu être normalement et légalement adoptées. Cette dernière étape n'est d'ailleurs que partie remise puisqu'il a été prévu de réunir le CP en session extraordinaire avant même la fin de la présidence libyenne. Cette situation permet d'ailleurs d'enrichir la pratique de l'UMA en mettant en oeuvre pour la première fois cette procédure ad-hoc, montrant que malgré son caractère succinct, le Traité permet d'encadrer plusieurs situations.

Riadh SAADA

Enseignant à la Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Tunis | Membre fondateur de l'Unité de Recherches et d'Etudes maghrébines (UREM).