

La traduction de cette page a été générée par traduction automatique [Lien]. Les traductions automatiques peuvent comporter des erreurs susceptibles de nuire à la clarté et à l'exactitude; le Médiateur décline toute responsabilité en cas de divergences. Pour obtenir les informations les plus fiables et pour assurer la sécurité juridique, veuillez consulter la version source en anglais dont le lien figure ci-dessus. Pour en savoir plus, veuillez consulter notre [politique linguistique et de traduction](#) [Lien].

Décision dans les affaires 1056/2018/JN et 1369/2019/JN sur les actions de la Commission européenne concernant le respect des droits fondamentaux du travail au Bangladesh dans le cadre du système de préférences généralisées de l'UE

Décision

Affaire 1056/2018/JN - Ouvert le 19/07/2018 - Décision le 24/03/2020 - Institution concernée Commission européenne (Pas d'acte de mauvaise administration constaté) |

Affaire 1369/2019/JN - Ouvert le 22/07/2019 - Décision le 24/03/2020 - Institution concernée Commission européenne (Pas d'acte de mauvaise administration constaté) |

L'affaire concernait les mesures prises par la Commission européenne à l'égard du Bangladesh dans le cadre du système de préférences généralisées de l'UE. Les plaignants ont estimé que le Bangladesh ne respectait pas pleinement les droits fondamentaux du travail et que, par conséquent, la Commission devrait entamer la procédure lui permettant de retirer les préférences commerciales du Bangladesh dans le cadre de ce régime.

La Commission a informé le Médiateur de la manière dont elle s'est entretenue avec le Bangladesh sur cette question jusqu'à présent et des mesures qu'elle a prises. Il a déclaré qu'il pourrait décider de retirer les préférences commerciales du Bangladesh en tant que mesure de dernier recours.

La décision d'engager ou non une procédure de retrait implique des jugements politiques complexes. La Commission dispose d'une large marge d'appréciation pour déterminer quand il convient de le faire. Le Médiateur a estimé que les explications fournies par la Commission pour la ligne de conduite qu'elle avait choisie étaient raisonnables. Elle a clôturé l'enquête en constatant qu'il n'y avait pas de mauvaise administration.



Contexte de la plainte

1. Le système de préférences généralisées (SPG) de l'UE [\[1\] \[Lien\]](#) supprime les droits à l'importation des produits entrant sur le marché de l'UE en provenance de pays en développement vulnérables. Cela aide les pays en développement à réduire la pauvreté et à créer des emplois. Le SPG est fondé sur des valeurs et des principes internationaux, y compris le travail et les droits de l'homme.
2. En octobre 2016, quatre organisations syndicales ont écrit à la Commission européenne pour faire valoir que le Bangladesh ne respectait pas ses obligations en matière de droits fondamentaux du travail. Ils ont attiré l'attention sur des questions très graves et ont exhorté la Commission à enquêter sur cette question dans le contexte du SPG.
3. Insatisfaite du fait que la Commission n'ait pas ouvert d'enquête, la Confédération syndicale internationale, la campagne sur les vêtements propres et la clinique d'intérêt public de l'UE HEC-NYU se sont adressées au Médiateur en juin 2018.

L'enquête

4. La Médiatrice a ouvert une enquête sur l'absence de réponse de la Commission à la lettre des syndicats du 4 octobre 2016 et l'a invitée à expliquer pourquoi elle n'avait pas pris de mesures dans le cas du Bangladesh (plainte 1056/2018/MMO). La Commission a répondu le 16 octobre 2018. Les plaignants ont formulé des observations sur cette réponse et ont eu d'autres échanges avec la Commission sur les questions connexes. Le 8 juillet 2019, les plaignants ont présenté une deuxième plainte au Médiateur (affaire 1369/2019/MMO) concernant le fond de la réponse de la Commission. Les deux plaintes sont traitées conjointement dans le cadre de la présente enquête.

Arguments présentés au Médiateur

5. Les plaignants ont fait valoir que le Bangladesh ne respectait pas les droits fondamentaux du travail garantis par le droit international. La Commission devrait enquêter sur ce point en utilisant les pouvoirs dont elle dispose en vertu du règlement SPG [\[2\] \[Lien\]](#). En particulier, les plaignants ont estimé que la Commission n'avait pas ouvert, en vertu de l'article 19 du règlement SPG, la procédure visant à retirer temporairement le régime tarifaire favorable au Bangladesh. Ce faisant, elles ont soutenu que la Commission agissait de manière arbitraire et n'avait pas expliqué de manière convaincante pourquoi elle n'ouvrait pas la procédure. Les plaignants ont en outre critiqué les procédures mises en place par la Commission dans de tels cas, y compris la possibilité pour les parties intéressées de présenter des observations.

6. Dans ses réponses, la Commission a déclaré que:

- Il partage les préoccupations des plaignants selon lesquelles les pays bénéficiant de



préférences commerciales de l'UE doivent respecter les droits fondamentaux de l'homme et du travail. Toutefois, pour maximiser les chances de conformité, tous les canaux d'engagement disponibles devraient être utilisés avant de retirer les préférences commerciales. Le retrait partiel ou total des préférences commerciales devrait être une mesure de dernier recours, également parce que les pays concernés sont les pays les moins avancés.

- Elle a intensifié ses relations avec le Bangladesh, le Myanmar et le Cambodge en raison de graves préoccupations en matière de droits de l'homme. Il vise à utiliser tous les canaux — y compris le dialogue commercial et politique bilatéral et des missions de suivi spécifiques — afin de faire en sorte que le Bangladesh aborde les questions liées au travail. La possibilité d'engager le processus de retrait des préférences reste ouverte. Toutefois, à ce stade, la Commission estime qu'il est plus approprié de poursuivre la question par le dialogue.
- Elle suit de près la situation au Bangladesh. Elle a tenu plusieurs réunions avec les autorités bangladaises, en particulier dans le cadre du «Pacte pour l'amélioration continue des droits du travail et de la sécurité des usines dans l'industrie de l'habillement et du tricot prêts à l'emploi au Bangladesh» (Pacte de durabilité). L'engagement renforcé de la Commission a donné des résultats positifs, quoique modestes.
- Le lancement d'une procédure de retrait comporte deux étapes:

O Au départ, la Commission examine s'il y a lieu d'engager la procédure de retrait. Au cours de cette phase d'«engagement renforcé», la Commission et le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) mènent un dialogue intense avec le pays concerné et suivent la situation des droits de l'homme et des droits du travail sur la base des rapports des organes de suivi internationaux.

O Si cela n'aboutit pas, la Commission engage la procédure formelle de retrait au titre de l'article 19 du règlement SPG. Seule une poignée de ces procédures ont été lancées jusqu'à présent. La Commission a déclaré que, par le passé, elle avait retiré les préférences du Myanmar et du Bélarus en raison de violations graves et systématiques des droits du travail. Elle a également engagé la procédure de retrait pour le Cambodge, le seul pays le moins avancé concerné par une telle procédure jusqu'à présent.

- La Commission engage un «engagement renforcé» avec des pays tels que le Bangladesh, lorsque cela est justifié par la nécessité de protéger les droits fondamentaux. Un engagement accru implique un suivi attentif des évaluations effectuées par les organisations internationales compétentes, y compris les Nations unies (ONU) et l'Organisation internationale du travail (OIT), ainsi qu'un renforcement du dialogue avec les ministères concernés, la société civile et d'autres pays partenaires. La Commission utilise tous les canaux de communication pour faire pression sur les réformes. Il peut également lancer des missions de suivi ou d'établissement des faits. Le processus est toujours adapté à la situation particulière du pays concerné, de sorte qu'il a adopté une approche différente de chacun de ces pays.
- Dans son évaluation, la Commission s'appuie principalement sur les recommandations et conclusions d'organisations internationales telles que les Nations unies et l'OIT. Ces sources d'information facilitent une évaluation objective et transparente du respect des conventions internationales pertinentes. Toutefois, la Commission s'appuie également sur d'autres sources, y compris des informations provenant de la société civile et des partenaires sociaux, dans la mesure où elles sont exactes et fiables.



- Lorsqu'elle décide d'engager ou non la procédure de retrait, la Commission consulte ensuite les États membres. Il examine également i) si les efforts constructifs déployés par le dialogue ne produisent pas de résultats satisfaisants et ii) les conséquences économiques, sociales et humaines négatives que le retrait potentiel des préférences commerciales aurait. Les décisions concernant le lancement de la procédure de retrait sont prises sur la base des dispositions du règlement SPG et conformément aux critères annoncés dans la communication sur le *commerce pour tous* [3] , le rapport biennal 2018 sur le SPG et les règles pertinentes de l'Organisation mondiale du commerce.
- Dans son appréciation, la Commission tient compte des observations présentées par des tiers. La Commission est ouverte au dialogue avec la société civile et apprécie ses contributions. La Commission reçoit et examine ces communications, répond également aux lettres, organise des réunions et discute régulièrement des questions relatives au SPG, y compris dans le cadre de dialogues réguliers avec la société civile. Il s'adresse régulièrement aux organisations de la société civile au cours des missions de suivi. Les tiers reçoivent un rôle formel une fois que la Commission a décidé d'engager une procédure de retrait. Ils peuvent présenter des informations et des preuves, avoir accès au dossier et participer aux audiences.
- En réponse à la lettre des plaignants d'octobre 2016, la Commission a tenu une réunion avec eux. Au cours de la réunion, la Commission a expliqué comment elle collaborait avec le Bangladesh et les mesures qu'elle avait prises pour répondre aux préoccupations des plaignants.

7. Les requérants ont réitéré leurs préoccupations concernant la situation au Bangladesh. Ils ont exprimé des doutes sur la question de savoir si la poursuite du dialogue politique était susceptible de produire des résultats concrets. Selon eux, il n'y a pas eu de progrès significatifs et le Bangladesh n'a pas respecté les obligations qui lui incombent en vertu du Pacte pour la durabilité dans les délais applicables. Les plaignants ont affirmé que le Bangladesh violait ainsi les dispositions claires du règlement SPG concernant les droits du travail et les droits de l'homme. Par conséquent, la Commission n'a pas rempli son obligation en omettant d'entamer la procédure de retrait.

L'évaluation du Médiateur

8. Le Médiateur ne peut prendre aucune position sur la situation des droits de l'homme et des droits du travail au Bangladesh et sur le respect par le Bangladesh du règlement SPG. Il appartient à la Commission d'évaluer ces questions. Le Médiateur ne peut enquêter que sur une éventuelle mauvaise administration de la part de la Commission.

9. Par conséquent, cette enquête visait à déterminer si la Commission a fourni des explications adéquates pour ses actions et les procédures qu'elle a mises en place.

10. L'article 19 du règlement SPG prévoit la procédure de retrait en tant qu'option lorsque la Commission considère qu'un pays enfreint les principes énoncés dans le règlement [4] [Lien]. Toutefois, selon la jurisprudence de l'UE, la Commission n'est pas tenue d'engager la procédure de retrait si elle constate d'éventuelles violations [5] [Lien].



11. L'article 19 du règlement SPG habilite la Commission à engager la procédure de retrait lorsqu'elle constate des «*motifs suffisants*» pour le faire. Toutefois, elle ne définit pas clairement ce qui constitue des «*motifs suffisants*» ou les critères sur lesquels la Commission devrait l'appécier. Il est important de noter qu'elle ne détermine pas dans quelles circonstances la Commission devrait recourir à la procédure de retrait.

12. Décider d'engager ou non une procédure de retrait implique des jugements politiques complexes. Par conséquent, la Commission dispose d'une large marge d'appréciation pour déterminer quand il convient de le faire.

13. Cela dit, le Médiateur estime depuis longtemps que, lorsque les institutions de l'Union disposent d'un large pouvoir d'appréciation, cela ne signifie pas qu'elles peuvent procéder de manière arbitraire. Les principes de bonne administration leur imposent d'exercer objectivement leur pouvoir d'appréciation et de prendre des décisions en tenant pleinement compte de toutes les circonstances d'une affaire donnée. En outre, les institutions de l'UE doivent être en mesure de fournir une explication convaincante de leur décision.

14. Le Médiateur considère que, compte tenu de la diversité des circonstances couvertes par les principes visés à l'article 19 du règlement SPG et des différentes situations dans les pays bénéficiant du SPG, l'approche de la Commission au cas par cas est appropriée et justifiée. Le fait que la Commission ait retiré des préférences dans certains cas montre clairement qu'elle est prête à recourir à cette sanction importante lorsqu'elle la juge justifiée.

15. Le Médiateur note que les plaignants ne veulent pas que la Commission impose des sanctions commerciales. Ils souhaiteraient plutôt que la Commission recoure à la procédure de retrait pour inciter le Bangladesh à respecter ses engagements internationaux, notamment en ce qui concerne les droits des travailleurs. Le Médiateur estime que les explications de la Commission sur les raisons pour lesquelles elle a considéré jusqu'à présent qu'il ne serait pas justifié d'engager une procédure de retrait contre le Bangladesh sont raisonnables.

16. En l'espèce, le Médiateur ne trouve aucune preuve de mauvaise administration dans la manière dont la Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire ou que ses actions à l'égard du Bangladesh sont arbitraires et incompatibles avec son approche dans d'autres affaires (Myanmar, Biélorussie, Cambodge).

17. La Commission partage clairement les préoccupations des plaignants et cherche activement à promouvoir le respect des droits fondamentaux, y compris des droits du travail, au Bangladesh. Bien que ce processus puisse être long, il appartient à la Commission de déterminer la meilleure façon d'y parvenir dans le cadre du SPG.

18. Le Médiateur est également satisfait des explications de la Commission sur la manière dont la société civile participe à ce processus et que la Commission tient compte des contributions de la société civile.



19. En conséquence, le Médiateur clôt cette enquête en constatant qu'il n'y a pas de mauvaise administration.

Conclusion

Sur la base de l'enquête, le Médiateur clôt cette affaire avec la conclusion suivante:

Compte tenu du compte rendu détaillé fourni par la Commission sur les actions qu'elle prend, le Médiateur ne constate pas de mauvaise administration en l'espèce.

Le plaignant et la Commission européenne seront informés de cette décision .

Emily O'Reilly

Médiateur européen

Strasbourg, le 24 mars 2020

[1] [Lien] Voir:

<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/development/generalised-scheme-of-preferences/>

[2] [Lien] Règlement (UE) no 978/2012 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 portant application d'un schéma de préférences tarifaires généralisées et abrogeant le règlement (CE) no 732/2008 du Conseil:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1581002553929&uri=CELEX:02012R0978-20190101> [Lien].

[3] [Lien] Le *commerce pour tous* est un document de stratégie, publié par la Commission en 2014, qui décrit son approche de la politique commerciale de l'UE:

https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153846.pdf [Lien].

[4] [Lien] Article 19 du règlement SPG:

« 1. Le régime préférentiel... **peut** être retiré temporairement, pour tout ou partie des produits originaires d'un pays bénéficiaire, pour l'une des raisons suivantes:

a) violation grave et systématique des principes énoncés dans les conventions énumérées à l'annexe VIII, partie A; ...

3. Lorsque la Commission estime qu'il existe des motifs suffisants justifiant le retrait



temporaire des préférences tarifaires accordées dans le cadre d'un régime préférentiel [...] sur la base des motifs visés au paragraphe 1 [...], elle adopte un acte d'exécution pour engager la procédure de retrait temporaire conformément à la procédure consultative [...] » (soulignement ajouté).

[5] [Lien] Voir arrêt dans l'affaire T-338/14, ordonnance du 27 janvier 2015, Unione Nazionale Industria Conciaria (UNIC)/Commission européenne — Recours en annulation concernant le rejet de la demande de retrait temporaire des préférences tarifaires généralisées accordées aux cuirs traités et partiellement traités originaires de l'Inde, du Pakistan et d'Éthiopie, point 25: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?num=T-338/14&language=EN> [Lien].