

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Ministère des affaires étrangères
et européennes

PROJET DE LOI

autorisant la ratification de l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République d'Irak, d'autre part

NOR : MAEJ1240117L/Bleue-1

ÉTUDE D'IMPACT

I. - Situation de référence et objectifs de l'accord ou convention

L'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et l'Irak, d'autre part, ont signé le 11 mai 2012 un accord de partenariat et de coopération (« APC »).

Cet accord établit pour la première fois des relations contractuelles entre l'Union européenne et l'Irak, jusqu'à présent inexistantes.

Il a pour objectif de fournir un cadre solide au développement et à l'approfondissement des relations entre l'Irak et l'UE. Il vise en particulier à renforcer le dialogue politique sur les questions bilatérales, régionales et globales, à améliorer le cadre des relations commerciales entre l'Irak et l'UE, à soutenir les réformes menées par l'Irak ainsi que ses efforts dans le domaine du développement et à faciliter son intégration au sein de l'économie mondiale. Il promeut le développement des échanges commerciaux et des relations économiques entre l'UE et l'Irak dans l'optique d'un développement économique durable et doit fournir une base à la coopération législative, économique, sociale, financière et culturelle entre les parties. Il souligne la détermination de l'UE à jouer un rôle significatif dans la transition menée par l'Irak. Il sera le principal instrument du soutien de l'UE à l'Irak et du renforcement de leurs relations.

L'accord, conclu pour une période de dix ans renouvelable, sera reconduit de manière automatique à moins qu'une des parties ne le dénonce au moins six mois avant la date de son expiration. Il entrera en vigueur le premier jour du mois suivant la date de réception, par le dépositaire, de la dernière notification par les parties de l'accomplissement des procédures nécessaires à cet effet. L'article 117 de l'accord prévoit néanmoins la possibilité d'une application provisoire pour certaines parties de l'accord relevant de la compétence, exclusive ou partagée, de l'UE (article 2¹, titres II, III et V) à partir du premier jour du troisième mois suivant la date à laquelle l'Union et l'Irak se sont notifié l'accomplissement des procédures nécessaires à cet effet, sans attendre l'achèvement des procédures de ratifications par l'ensemble des Etats membres.

Les articles 2 (respect des principes démocratiques et des droits de l'homme) et 5 (lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs) constituent des éléments essentiels de l'accord. L'article 121 prévoit la possibilité d'une non-exécution de l'accord en cas de non-respect de ceux-ci.

II. - Conséquences estimées de la mise en œuvre de l'accord

S'agissant de la dimension politique et institutionnelle de l'accord :

L'accord de partenariat et de coopération instaure un dialogue politique et de coopération dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité.

Celui-ci est appelé à prendre la forme d'un dialogue régulier, à un niveau ministériel comme au niveau des hauts fonctionnaires, portant sur tous les sujets présentant un intérêt commun, en particulier sur la paix, la politique étrangère et de sécurité, le dialogue national et la réconciliation, la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme, la bonne gouvernance, ainsi que la stabilité et l'intégration régionales.

L'objectif de ce dialogue est de renforcer les relations, de contribuer au développement d'un partenariat et d'accroître la compréhension mutuelle et la solidarité entre l'UE et l'Irak.

Sur le plan politique, l'accord prévoit également une coopération dans la lutte contre le terrorisme dans le respect du droit international et dans le cadre notamment de la mise en œuvre de la résolution 1373 (2001) du Conseil de sécurité des Nations unies et de la stratégie des Nations unies pour la lutte contre le terrorisme ainsi que des autres résolutions et conventions pertinentes. Cette coopération pourra prendre la forme d'échanges d'informations et d'échanges de vues sur les moyens, les méthodes utilisées et les expériences en matière de lutte contre le terrorisme et de prévention de celui-ci.

¹ L'article 2 est une clause de suspension en cas de violation des principes démocratiques et des droits de l'Homme. L'article 2 de l'accord permet à l'Union de suspendre l'application des autres clauses de l'accord qui relèvent de sa compétence exclusive et qui sont entrées en vigueur à titre provisoire. En revanche, cette clause, même appliquée à titre provisoire par l'Union, ne permet pas à cette dernière de suspendre les clauses de l'accord qui échappent à sa compétence exclusive et qui ne peuvent donc pas être appliquées à titre provisoire. Dans ces conditions, son application provisoire par la seule Union ne soulève pas de difficultés juridiques.

Le volet politique de l'accord traite également de la lutte contre la prolifération d'armes de destruction massive et de leurs vecteurs –qui constitue un élément essentiel de l'accord–, ainsi que contre la dissémination d'armes légères et de petits calibres. L'accord prévoit en particulier la ratification et la mise en œuvre des instruments internationaux en matière de lutte contre la prolifération ainsi que la mise en place par l'Irak d'un système efficace de contrôles nationaux à l'exportation dans ce domaine. En ce qui concerne la lutte contre la dissémination d'armes légères et de petits calibres, l'accord prévoit la mise en œuvre des dispositions prévues par les accords internationaux et les résolutions du Conseil de sécurité des Nations unies pertinents dans ce domaine ainsi que par le programme d'action des Nations unies unies en vue de prévenir, combattre et éliminer le commerce illicite de ces armes.

Enfin, toujours sur le plan politique, l'accord prévoit la mise en place d'une coopération juridique destinée à permettre l'adhésion de l'Irak au Statut de Rome de la Cour pénale internationale et à ses instruments connexes.

S'agissant de la dimension économique et commerciale de l'accord :

L'APC UE/Irak inclut, dans son titre II, un accord commercial non-préférentiel qui prévoit une promotion des échanges commerciaux et des investissements, par le biais d'une amélioration du cadre des relations économiques entre l'UE et l'Irak. Il se réfère aux règles du GATT de 1994 et inclut les règles de base de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), bien que l'Irak n'en soit pas encore membre. Il prévoit une ouverture réciproque des marchés publics, une libéralisation progressive du commerce des services et de l'établissement, une coopération dans le domaine de l'investissement, une protection des droits de propriété intellectuelle. Il comprend certains éléments à caractère préférentiel, en particulier dans le domaine des marchés publics et des services. Les aspects commerciaux de l'accord incluent également un mécanisme de règlement des différends. Ils prévoient aussi une coopération en matière de réglementations techniques et de mesures sanitaires et phytosanitaires.

Sur le plan tarifaire, l'accord prévoit que l'UE et l'Irak s'accordent mutuellement le bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée conformément à l'article 1^{er}, paragraphe 1, du GATT de 1994. Il prévoit qu'à ce titre, les produits irakiens importés dans l'UE ne pourront se voir imposer aucun droit de douane excédant ceux qui frappent les importations originaires des membres de l'OMC et qu'en sens inverse, les produits originaires de l'UE importés en Irak ne seront soumis à aucun droit de douane excédant la taxe de reconstruction de 8% actuellement appliquée à tous les produits importés.

Dans le domaine des services, la libéralisation prévue (article 25) est progressive dans la mesure où l'Irak n'est pas encore membre de l'OMC. La mise en œuvre de l'accord implique que l'Irak traite les fournisseurs de services européens comme les fournisseurs de services irakiens ou les fournisseurs de pays tiers s'ils sont mieux traités que les fournisseurs de services irakiens (clause de la nation la plus favorisée). Dès son adhésion à l'OMC, l'Irak devra étendre aux fournisseurs de services européens le traitement résultant des engagements qu'il aura pris. En ce qui concerne l'UE, l'accord prévoit seulement que l'UE étende à l'Irak le bénéfice des engagements pris à l'OMC. Tous les Etats membres de l'UE sont concernés par ces mesures.

Dans le domaine des marchés publics, l'article 59 de l'accord prévoit que les entreprises irakiennes pourront bénéficier à titre temporaire d'un mécanisme de prix préférentiels en vertu duquel une différence de prix de 5 % sur les biens et services et de 10 % sur les travaux pourra être appliquée aux fournitures et aux services des fournisseurs exclusivement irakiens. Cette période de mise en œuvre transitoire pour l'ouverture des marchés publics irakiens est liée à des considérations économiques (prise en compte des besoins de développement de l'Irak par ce dispositif de préférence nationale provisoire). La préférence n'intervient cependant que lors de la sélection des offres, ne modifiant en rien les prix finaux des marchés. L'article 59 de l'accord permet aux entreprises européennes un accès facilité aux marchés publics irakiens et limite la capacité des autorités irakiennes à attribuer de préférence les marchés publics à leurs entreprises nationales.

Toujours dans le domaine économique et commercial, l'accord inclut des dispositions relative à la protection de la propriété intellectuelle et prévoit que l'Irak adopte, dans un délai de cinq ans à compter de l'entrée en vigueur de l'accord, des dispositions législatives garantissant une protection adéquate et effective des droits de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale dans le respect des normes internationales les plus strictes, notamment des règles énoncées dans l'accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (« accord sur les ADPIC ») en se dotant de moyens efficaces pour assurer le respect de ces droits.

En outre, l'accord comprend des dispositions sur la coopération douanière et fiscale (art.96), devant permettre de faciliter les échanges en simplifiant notamment les formalités, procédures et documents douaniers et en rapprochant le système douanier Irakien de celui de l'UE. Dans le cadre de cette coopération, les parties s'engagent à respecter les principes de bonne gouvernance (transparence, échange d'informations, concurrence fiscale loyale), en pleine cohérence avec, d'une part, les conclusions du Conseil 14 mai 2008 sur l'approche commune de l'UE en matière de bonne gouvernance et, d'autre part, l'acquis de l'UE dans ce domaine, notamment le Code de conduite sur la fiscalité des entreprises (lutte contre la fiscalité dommageable) et les principes de transparence et de coopération administrative en matière fiscale (ce que rappelle une déclaration unilatérale de l'UE selon laquelle, « *L'Union déclare que les États membres sont engagés en vertu de l'article 96 (coopération douanière et fiscale) dans la mesure uniquement où ils ont souscrit à ces principes de bonne gouvernance dans le domaine fiscal au niveau de l'Union* »).

Enfin, l'énergie figure parmi les domaines envisagés pour des coopérations futures entre l'UE et l'Irak. L'objectif est d'améliorer la sécurité énergétique, de renforcer le dialogue dans ce domaine, d'encourager des partenariats entre entreprises européennes et irakiennes et de mettre en place des cadres institutionnel, législatif et réglementaire dans le secteur de l'énergie en vue d'assurer le bon fonctionnement du marché et de stimuler les investissements dans ce secteur. L'accord s'inscrit à ce sujet dans le prolongement du mémorandum d'entente sur l'énergie signé à Bagdad par le commissaire en charge du développement, Andris Piebalgs, et ministre Irakien du Pétrole, M. Hussain Al-Shahristani, le 18 janvier 2010.

L'accord devrait se traduire par une forte progression des échanges commerciaux et des flux d'investissement entre l'UE et l'Irak du fait de moindres obstacles tarifaires et non-tarifaires, ainsi que de la mise en place d'un cadre juridique stable. Pour mémoire, en 2011, l'UE était le troisième partenaire commercial de l'Irak (avec 14,8% de ses échanges commerciaux, soit moins que les Etats-Unis et l'Inde mais plus que la Chine et la Corée du Sud) avec des échanges totaux de 11,299 milliards €. Ce volume représentait pour l'UE 7,904 milliards € d'importations (en quasi-totalité du pétrole brut) et 3,324 milliards d'exportations (à 83,4% des produits industriels ou manufacturés), soit un déficit commercial de 4,509 milliards € pour l'UE. L'Irak était en 2011 le 39^{ème} partenaire commercial de l'UE (0,4% de ses échanges totaux), après la Serbie mais devant la Libye et la Colombie.

S'agissant de la dimension financière de l'accord :

L'accord de partenariat et de coopération prévoit qu'en vue de la réalisation des objectifs fixés, l'Irak bénéficie d'une assistance financière fournie par l'Union européenne sous forme d'aides non remboursables visant à accélérer sa transformation économique et politique. Cette assistance relèverait de la coopération au développement de l'Union, avec des objectifs définis dans un programme indicatif traduisant des priorités établies d'un commun accord entre les parties en fonction des besoins et des stratégies de développement de l'Irak, de ses capacités d'absorption et du rythme d'avancement de ses réformes.

L'accord prévoit que les parties s'assurent d'une étroite coordination entre l'assistance technique de l'Union et celles d'autres intervenants.

Cette assistance s'inscrirait dans le prolongement de l'importante aide mobilisée par l'UE depuis 2003 en faveur de la reconstruction de l'Irak, dont le montant total est supérieur à un milliard d'euros.

S'agissant de la dimension sociale de l'accord :

L'accord de partenariat et de coopération prévoit la mise en œuvre d'actions de coopération dans un nombre significatif de domaines, dont plusieurs ont une dimension sociale : développement social et humain, éducation, formation et jeunesse, emploi et développement social, société civile, droits de l'Homme notamment.

Par ailleurs, l'accord rappelle que la politique de coopération au développement et l'action internationale de l'Union, dans laquelle s'inscrit son action en direction de l'Irak, sont guidées par les objectifs du millénaire pour le développement des Nations unies et les principaux objectifs et principes de développement approuvés dans le cadre des Nations unies et des autres organisations internationales compétentes.

S'agissant de la dimension environnementale de l'accord :

L'accord prévoit le lancement d'actions de coopération entre l'UE et de l'Irak dans le domaine de la protection de l'environnement, notamment par l'échange d'informations et de compétences techniques dans le domaine de l'environnement, comme par exemple en matière de gestion de l'eau et des déchets, l'encouragement de la coopération régionale dans ce domaine, la promotion de la sensibilisation à la protection de l'environnement, la participation accrue des populations locales en faveur de la protection de l'environnement et du développement durable, l'appui au renforcement des capacités dans le domaine de l'environnement, la coopération en matière de négociation et de mise en œuvre d'accords multilatéraux portant sur l'environnement, l'encouragement des échanges d'assistance technique en matière de programmation environnementale et de prise en compte des considérations environnementales dans les autres domaines d'action ou bien encore l'appui aux travaux d'analyse et de recherche dans le secteur de l'environnement.

S'agissant de la dimension judiciaire de l'accord :

L'accord prévoit la mise en place d'une coopération en matière de justice, liberté et sécurité (« JLS » ; titre IV) touchant notamment aux domaines des migrations et de l'asile (gestion conjointe des flux), de la lutte contre la criminalité organisée et contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme.

Il prévoit le développement d'une coopération judiciaire en matière civile, en particulier en ce qui concerne la ratification et la mise en œuvre de conventions multilatérales relatives à la coopération judiciaire en matière civile, et notamment des conventions de la conférence de la Haye de droit international privé relatives à l'entraide judiciaire internationale, au contentieux international et à la protection des enfants.

Il comprend un dispositif, détaillé à l'article 104, relatif à la protection des données personnelles, et suivant lequel les parties conviennent de coopérer pour aligner le niveau de protection des données à caractère personnel sur les normes internationales les plus strictes, notamment sur les lignes directrices des Nations unies pour la réglementation des dossiers informatisés de données à caractère personnel (résolution 45/95 de l'Assemblée générale des Nations unies du 14 décembre 1990). L'accord prévoit que la coopération en matière de protection des données à caractère personnel puisse inclure une assistance technique sous la forme d'un échange d'informations et de compétences techniques.

Le traitement et la protection des données à caractère personnel et des autres informations fournies par les parties sont, pour la France, assurés conformément à :

- la loi n° 2003-239 du 18 mars 2003 pour la sécurité intérieure ;
- la loi n° 78-17 modifiée du 6 janvier 1978 dite « informatique et libertés » ;
- la directive 95/46/CE du Parlement européen et du Conseil de l'Union européenne du 24 octobre 1995 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données ;

- la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil de l'Union européenne du 27 novembre 2008 relative à la protection des données à caractère personnel traitées dans le cadre de la coopération policière et judiciaire en matière pénale ;

- la Convention du Conseil de l'Europe pour la protection des personnes à l'égard du traitement automatisé des données à caractère personnel, adoptée à Strasbourg le 28 janvier 1981².

L'accord n'entraîne, en tout état de cause, pas de modification de la législation nationale avec laquelle il s'articule. La République d'Irak n'étant pas membre de l'Union européenne, elle ne peut se voir transférer des données à caractère personnel que si elle assure un niveau de protection suffisant de la vie privée et des libertés et droits fondamentaux des personnes à l'égard du traitement dont ces données font l'objet, comme le prévoit l'article 68 de la loi n° 78-17 précitée. Par ailleurs, la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) estime que la République d'Irak ne dispose pas d'une législation adéquate en matière de protection des données à caractère personnel³. De plus, la République d'Irak n'a, à ce jour, pas fait l'objet d'une reconnaissance de protection adéquate par la Commission européenne⁴.

Dans l'attente, et sous réserve de l'application de l'article 69 de la loi « informatique et libertés » qui permet sous certaines conditions⁵ le transfert de données à caractère personnel par exception à l'interdiction prévue à l'article 68 précité, l'accord permettra de développer l'échange d'informations autres que les données à caractère personnel.

S'agissant des dispositions relatives à la protection de la propriété intellectuelle (chapitre III), l'accord stipule expressément que les coopérations mises en œuvre sur son fondement dans ce domaine s'effectuent dans le respect des normes internationales les plus strictes. Il fait ainsi mention de l'accord sur les aspects de droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce (ADPIC). En outre, l'annexe 2 relative aux droits de propriété intellectuelle fait partie intégrante de l'accord. Elle ne porte pas atteinte aux engagements internationaux des parties et n'apporte aucune modification du régime de propriété intellectuelle qui leur est applicable et qui demeure régi par le droit de chacune d'elles.

² Il convient de noter que la République d'Irak n'a pas signé cette Convention.

³ Voir le site internet de la CNIL : <http://www.cnil.fr/pied-de-page/liens/les-autorites-de-contrôle-dans-le-monde/>.

⁴ Le Conseil de l'Union européenne et le Parlement européen ont donné le pouvoir à la Commission de décider sur la base de l'article 25(6) de la directive 95/46/CE qu'un pays tiers offre un niveau de protection adéquat en raison de sa législation interne ou des engagements pris au niveau international.

⁵ L'article 69 de la loi n°78-17 du 6 janvier 1978 stipule notamment que « le responsable d'un traitement peut transférer des données à caractère personnel vers un Etat ne répondant pas aux conditions prévues à l'article 68 si la personne à laquelle se rapportent les données a consenti expressément à leur transfert ou si le transfert est nécessaire à l'une des conditions suivantes : 1° A la sauvegarde de la vie de cette personne ; 2° A la sauvegarde de l'intérêt public ; 3° Au respect d'obligations permettant d'assurer la constatation, l'exercice ou la défense d'un droit en justice ; (...). Il peut également être fait exception à l'interdiction prévue à l'article 68, par décision de la Commission nationale de l'informatique et des libertés ou, s'il s'agit d'un traitement mentionné au I ou au II de l'article 26, par décret en Conseil d'Etat pris après avis motivé et publié de la commission, lorsque le traitement garantit un niveau de protection suffisant de la vie privée ainsi que des libertés et droits fondamentaux des personnes, notamment en raison des clauses contractuelles ou règles internes dont il fait l'objet. (...) ».

S'agissant de l'articulation avec les instruments juridiques bilatéraux UE-Irak

Un accord de partenariat pour la coopération culturelle, scientifique et technique et pour le développement entre le gouvernement de la République française et le gouvernement de la République d'Irak, signé le 16 novembre 2009, est en cours de ratification. Il s'inscrit dans la logique du présent APC UE-Irak. En ce qui concerne le volet de coopération culturelle et de développement, il permettra, dans le respect du présent accord, de conférer une dimension bilatérale essentielle à notre politique de coopération qui se veut ambitieuse, visible, différenciée de celle de l'Union européenne dans l'affirmation de ses priorités. La mise en oeuvre de cet accord bilatéral n'exclut toutefois pas la recherche, ponctuelle, de projets bi-multi.

III. - Historique des négociations

Les négociations ont été menées par la Commission européenne au nom de l'Union européenne et de ses États membres sur la base du mandat accordé par le Conseil le 23 mars 2006. Ces négociations ont commencé en novembre 2006 et se sont achevées le 13 novembre 2009 avec le paraphage de l'accord à l'issue de la neuvième et dernière session de négociation.

Lors de la septième session de négociations, tenue à Bagdad en février 2009, les deux parties ont convenues ensemble de rehausser le statut de l'accord en modifiant son titre, d'« accord de commerce et de coopération » à « accord de partenariat et de coopération » et en décidant la création d'un conseil de coopération appelé à se réunir régulièrement à un niveau ministériel.

IV. - Etat des signatures, ratifications et mise en oeuvre de l'accord

L'accord de partenariat et de coopération (« APC ») entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République d'Irak, d'autre part, a été signé à Bruxelles le 11 mai 2012 par la Haute représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, Mme Catherine Ashton, et le ministre irakien des Affaires étrangères, M. Hoshyar Zebari, à l'occasion de la visite de ce dernier.

A ce jour, l'accord a été ratifié par l'Estonie, la Lettonie et la Lituanie.

Conformément à l'article 117 de l'accord, ainsi qu'à l'article 3 de la décision du Conseil du 21 décembre 2011 relative à la signature et à l'application provisoire de certaines dispositions de l'accord, l'article 2 (disposition relative aux droits de l'homme) ainsi que le titre II (Commerce et investissements), le titre III (Domaines de coopération) et le titre V (Dispositions institutionnelles, générales et finales) sont appliquées à titre provisoire depuis le 1^{er} août 2012, au titre de la compétence soit exclusive (titre II : politique commerciale commune et investissements), soit partagée (titre III : coopérations sectorielles), de l'Union.

Les articles 2 (respect des principes démocratiques et des droits de l'homme) et 5 (lutte contre la prolifération des armes de destruction massive et de leurs vecteurs) constituent des éléments essentiels de l'accord. L'article 121 prévoit la possibilité d'une non-exécution de l'accord en cas de non-respect de ceux-ci.

V. - Déclarations ou réserves

Néant