

PROJET DE LOI

portant approbation de **l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses Etats-Membres, d'une part, et la République de l'Iraq d'autre part**, signé à Bruxelles le 11 mai 2012.

Article unique – Est approuvé l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de l'Iraq, d'autre part signé à Bruxelles le 11 mai 2012.

EXPOSE DES MOTIFS

Le présent projet de loi consiste à approuver l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses Etats-Membres, d'une part, et la République de l'Iraq d'autre part, signé à Bruxelles le 11 mai 2012.

Considérant la situation politique actuelle, il reste à souligner que la crise syrienne et les tensions politiques internes ont nettement dégradée la situation sécuritaire en Iraq. Près de 10.000 personnes ont été tuées l'année dernière dans des actions terroristes qui sont principalement l'œuvre de l'Etat islamique en Irak et au Levant (Islamic State in Iraq and Syria - ISIS), qui cible le pouvoir et la population chiite. L'Organisation internationale pour les migrations estime déjà à plus de 1,6 millions le nombre de civils irakiens qui ont dû fuir les zones de combat depuis le début de cette année.

Sur le plan politique, il reste à souligner la forte fragmentation politique en Iraq à l'issue des élections législatives du 30 avril 2014. Dans ces élections le parti chiite Dawa du Premier ministre sortant, Nouri Al-Maliki, a remporté 92 sièges sur les 328 que compte le Parlement, tandis que les principaux groupes rivaux ont obtenu entre 19 et 29 sièges chacun. Par la suite les députés ont élu le Kurde Fouad Massoum comme président fédéral qui a ensuite chargé le premier ministre désigné Haïdar Al-Abadi à former un nouveau gouvernement - sous pression des Etats-Unis et de l'Iran M. Al-Maliki a renoncé à contester cette nomination. En date du 9 septembre 2014 l'Union européenne a félicité le premier ministre Haïdar Al-Abadi pour la formation d'un gouvernement inclusif et la présentation d'un programme ambitieux.

Dans ce contexte politique et sécuritaire instable, l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses Etats membres et la République de l'Irak pourra contribuer à stabiliser le pays et soutenir sa transition vers la démocratie et son intégration au sein de la communauté internationale.

1. GENESE ET OBJECTIFS

L'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et l'Iraq, 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'Iraq, jusqu'à présent inexistantes.

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 convenu 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 au niveau ministériel.

L'accord a pour objectif de fournir un cadre solide au développement et à l'approfondissement des relations entre l'Iraq 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'Iraq et l'UE, à soutenir les réformes menées par l'Iraq 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'Iraq 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'Iraq. Il sera le principal instrument du soutien de l'UE à l'Iraq et du renforcement de leurs relations.

2. CONSEQUENCES ESTIMEES 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, au 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'Iraq.

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.

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'Iraq 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 pertinentes dans ce domaine ainsi que par le programme d'action des Nations 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'Iraq au Statut de Rome de la Cour pénale internationale et à ses instruments connexes.

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

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'Iraq se sont notifiés l'accomplissement des procédures nécessaires à cet effet, sans attendre l'achèvement des procédures de ratifications par l'ensemble des Etats membres.

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.

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.

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.

L'accord n'entraîne, en tout état de cause, pas de modification de la législation nationale avec laquelle il s'articule. La République d'Iraq 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.

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

L'accord 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'Iraq. 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'Iraq 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 et 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'Iraq s'accordent mutuellement le bénéfice du traitement de la nation la plus favorisée conformément à l'article 1er, paragraphe 1, du GATT de 1994. Il prévoit qu'à ce titre, les produits iraqiens 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 Iraq 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'Iraq n'est pas encore membre de l'OMC. La mise en œuvre de l'accord implique que l'Iraq traite les fournisseurs de services européens comme les fournisseurs de services iraqiens ou les fournisseurs de pays tiers s'ils sont mieux traités que les fournisseurs de services iraqiens (clause de la nation la plus favorisée). Dès son adhésion à l'OMC, l'Iraq 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'Iraq 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 iraqiennes 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 iraqiens. Cette période de mise en œuvre transitoire pour l'ouverture des marchés publics iraqiens est liée à des considérations économiques (prise en compte des besoins de développement de l'Iraq 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 iraqiens et limite la capacité des autorités iraqiennes à attribuer de préférence les marchés publics à leurs entreprises nationales.

Toujours dans le domaine économique et commercial, l'accord inclut des dispositions relatives à la protection de la propriété intellectuelle et prévoit que l'Iraq 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 iraqien 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 du 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'Iraq. L'objectif est d'améliorer la sécurité énergétique, de renforcer le dialogue dans ce domaine, d'encourager des partenariats entre entreprises européennes et iraqiennes 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 iraquien 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'Iraq du fait de moindres obstacles tarifaires et non-tarifaires, ainsi que de la mise en place d'un cadre juridique stable. Pour mémoire, en 2013, l'UE était le premier partenaire commercial de l'Iraq avec des échanges totaux de 16,05 milliards €, avant les Etats-Unis, l'Inde et la Chine. Ce volume représentait pour l'UE 10,63 milliards € d'importations (en quasi-totalité du pétrole brut) et 5,41 milliards d'exportations (en quasi-totalité des produits industriels ou manufacturés), soit un déficit commercial de 5,22 milliards € pour l'UE. L'Iraq était en 2013 le 39ème partenaire commercial de l'UE (0,5% de ses échanges totaux).

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'Iraq 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'Iraq, 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'Iraq, 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 oeuvre 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'Iraq, 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'Iraq 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.

A noter que le Grand-Duché du Luxembourg dispose d'un règlement grand-ducal datant du 11 août 2003 soumettant à licence l'importation, l'exportation et le transit de certaines marchandises originaires, en provenance ou à destination de l'Iraq.

Cet accord constituerait une progression pour le Luxembourg dans ses relations économiques avec l'Iraq et permettrait par le biais de son statut d'Etat membre de l'Union européenne de renforcer le dialogue politique sur les questions bilatérales, régionales et globales, d'améliorer le cadre général des relations commerciales avec l'Iraq et de promouvoir le développement des échanges commerciaux.

Fiche financière

concernant les coûts engendrés par le projet **de loi portant approbation de l'accord de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses Etats-Membres, d'une part, et la République de l'Iraq d'autre part**, signé à Bruxelles le 11 mai 2012.

(article 79 de la loi modifiée du 8 juin 1999 sur le budget, la comptabilité et la trésorerie de l'Etat)

Il n'y aura pas de coûts supplémentaires engendrés par le projet de loi tant au niveau des ressources humaines qu'au niveau purement financier. Les procédures douanières et commerciales seront facilitées ce qui permettra de réduire les coûts afférents. L'impact des baisses tarifaires sur le budget de l'UE sera minimal.