

**SOMMAIRE**

---

<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>5</b>
<b>I - UN CONTENU CLASSIQUE .....</b>	<b>7</b>
<b>II - UNE PORTÉE PRATIQUE LIMITÉE.....</b>	<b>11</b>
<b>III - UNE IMPORTANTE SIGNIFICATION POLITIQUE.....</b>	<b>13</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>17</b>
<b>TEXTE DE LA PROPOSITION DE RÉOLUTION.....</b>	<b>20</b>

Mesdames, Messieurs,

En application de l'article 88-4 de la Constitution, le Gouvernement a soumis à l'Assemblée nationale une proposition d'acte communautaire relative à la conclusion d'un accord d'association euro-méditerranéen intérimaire entre la Communauté européenne et l'Organisation de libération de la Palestine pour le compte de l'Autorité palestinienne (document n° E 793).

Ce texte a été examiné le 12 mars 1997 par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne qui a décidé, en application de l'article 151-1 du Règlement, le dépôt d'une proposition de résolution, elle-même transmise à la Commission des Affaires étrangères.

L'initiative prise par la Délégation paraît particulièrement opportune, à deux titres.

D'une part, l'examen par l'Assemblée nationale de cette proposition de résolution constituera pour elle la seule occasion de se pencher sur l'accord euro-méditerranéen avec l'OLP. Ce dernier constitue seulement un accord "intérimaire", qui couvre exclusivement des domaines de compétence communautaire, à l'exclusion de toute matière de compétence nationale. La procédure de conclusion de cet accord relève dès lors des seules instances communautaires. Aucune ratification par les parlements nationaux des Etats membres n'est requise. L'accord intérimaire avec l'OLP se distingue ainsi des accords euro-méditerranéens d'association conclus par l'Union européenne avec des Etats des rives sud et est du Bassin méditerranéen. Ceux-ci sont de nature "mixte", c'est-à-dire qu'ils comprennent à la fois des dispositions de compétence nationale et de compétence communautaire, et sont donc soumis à une double procédure de ratification. C'est ainsi que la ratification de l'accord d'association entre l'Union européenne et la Tunisie a déjà été autorisée par le Parlement français, tandis que deux autres accords, avec le Maroc et avec Israël, sont actuellement en cours d'examen.

D'autre part, il est prévu que cette proposition de résolution, après avoir été examinée par la Commission des Affaires étrangères, soit débattue par l'Assemblée nationale en même temps que le projet de loi autorisant la ratification de l'accord euro-méditerranéen avec Israël. Votre Rapporteur rappelle que ce projet de loi a déjà été adopté par la Commission des Affaires étrangères au cours de sa réunion du 20 février dernier. L'organisation simultanée de ces deux débats a une signification politique claire. Il s'agit pour l'Assemblée nationale de marquer solennellement sa volonté de voir établir des relations "équilibrées" entre l'Union européenne d'une part et, respectivement, l'État d'Israël et l'Autorité palestinienne, d'autre part. C'est d'ailleurs le sens et l'objet de la proposition de résolution présentée par M. Robert Pandraud au nom de la Délégation pour l'Union européenne.

Pour autant, la nature et la portée des votes de l'Assemblée nationale sur chacun de ces deux textes ne sont pas identiques. Sans vouloir verser dans un excès de subtilité juridique, ni chercher à établir de hiérarchie entre les articles de la Constitution, votre Rapporteur tient à souligner que les deux procédures employées sont très différentes. Dans un cas, l'accord d'association avec Israël, l'Assemblée nationale est appelée à en autoriser la ratification, en vertu de l'article 53 de la Constitution : le vote de la loi d'autorisation par les deux assemblées représente donc une condition nécessaire à la ratification ultérieure de cet accord par le Président de la République, laquelle a pour effet d'engager juridiquement la France. En revanche, le vote sur l'accord intérimaire avec l'OLP ressortit à la procédure instaurée par l'article 88-4 de la Constitution. Celui-ci permet à l'Assemblée nationale et au Sénat d'adopter des résolutions concernant les propositions d'actes communautaires qui comportent des dispositions de nature législative. Il s'agit donc d'un acte politique, dépourvu d'effet direct sur l'entrée en vigueur de l'accord intérimaire, puisque, de toute manière, celle-ci n'implique pas les Etats membres.

Au demeurant, si l'on s'attache à son contenu, il apparaît que l'accord intérimaire avec l'OLP contient des dispositions très proches de celles des accords euro-méditerranéens d'association. Toutefois, la portée pratique de ce nouvel accord sera assez limitée. En réalité, sa conclusion a surtout, de la part de l'Union européenne, une signification politique : il doit être analysé par rapport au contexte régional, qu'il s'agisse du processus de paix au Proche-Orient ou du partenariat euro-méditerranéen.

### III - UNE IMPORTANTE SIGNIFICATION POLITIQUE

L'accord intérimaire consacre la participation pleine et entière des Palestiniens au partenariat euro-méditerranéen lancé en 1995 par la Conférence de Barcelone.

Bien que les Territoires autonomes n'aient pas encore le statut d'Etat, l'Autorité palestinienne a été partie prenante, sur un pied d'égalité, aux travaux préparatoires de Barcelone et à la conférence elle-même. Elle a donc été associée aux discussions avec l'Union européenne et avec les autres partenaires méditerranéens - dont Israël - en vue de la création d'une zone euro-méditerranéenne de libre-échange et, ultérieurement, à toutes les activités entreprises en application de la déclaration de Barcelone.

Projet global couvrant l'ensemble du Bassin méditerranéen, le partenariat euro-méditerranéen a toujours été conçu comme distinct du processus de paix au Proche-Orient. Ni le champ géographique, ni la finalité de ces deux processus ne coïncident. Pour autant, il serait artificiel d'imaginer qu'ils puissent totalement s'ignorer. Il est évident que la mise en oeuvre du premier sera affectée par l'évolution du second.

Ainsi, la tension qui persiste entre Israël et certains de ses voisins a pesé sur la préparation de la deuxième conférence ministérielle euro-méditerranéenne. La Syrie et, à sa suite, le Liban ayant refusé qu'une réunion ait lieu "sur le sol arabe" en présence d'une délégation israélienne, les candidatures de la Tunisie et du Maroc n'ont pu être retenues et c'est finalement à Malte que s'est réunie cette conférence, les 15 et 16 avril.

Toutefois, c'est la relation entre partenariat euro-méditerranéen et processus de paix israélo-palestinien qui pose le plus de difficultés. Comme le note la Délégation pour l'Union européenne, "comment développer la coopération régionale entre pays tiers méditerranéens ... dans un contexte de tension ?"

Il ne faut toutefois pas envisager de manière purement négative les liens entre processus de paix et partenariat euro-méditerranéen. Le partenariat marque, de manière forte, l'implication politique de l'Union européenne dans la région à travers un processus global reposant sur trois piliers complémentaires, dont l'un concerne les questions politiques et de

sécurité. Les accords d'association qui en découlent ne sont pas seulement une contribution au développement économique des pays partenaires, ils peuvent être un élément essentiel d'une dynamique de paix et de coopération.

Jusqu'à une période récente, la position de l'Union européenne dans la région était paradoxale. Alors qu'elle constitue de loin le premier contributeur d'aide internationale, elle ne jouait aucun rôle politique.

L'Union européenne n'est pas seulement le premier fournisseur d'aide aux Palestiniens. Dans l'ensemble de la région du Proche-Orient, elle assure un effort financier qui, si l'on fait abstraction de l'aide militaire américaine à Israël et à l'Égypte, représente le double de celui des États-Unis.

Or, jusqu'à l'année dernière, la Communauté européenne ne jouait qu'un rôle très limité dans le processus de paix. Réduite à de la figuration lors de la Conférence de Madrid d'octobre 1991, l'Europe ne dispose pas du statut de "co-parrain", réservé aux États-Unis et à la Russie. Même dans les conférences sur l'aide aux Palestiniens, l'Union européenne tient une moindre place que les États-Unis ou les institutions multilatérales comme la Banque mondiale. Elle a seulement assisté "en tant que témoin" à la signature de l'accord de Taba. Pour nuancer ce constat, il faut relever toutefois que l'Union préside l'un des cinq groupes multilatéraux du processus de paix, celui sur la coopération économique régionale.

L'année 1996 a sans conteste marqué un tournant. Venant après les efforts de la France pour résoudre le conflit au Liban, la désignation à l'automne par les Quinze d'un envoyé spécial pour le processus de paix, M. Miguel Moratinos, a traduit leur volonté de s'impliquer davantage dans les aspects politiques de ce dossier. De plus, l'Union européenne a joué un rôle dans la signature de l'accord sur Hébron, en janvier dernier, puisqu'une lettre d'assurances de la présidence européenne a été, à la demande de M. Yasser Arafat, annexée à l'accord. Ce document assure les Palestiniens que l'Union européenne usera de tout son poids politique et moral pour que les accords signés soient mis en oeuvre scrupuleusement.

Plus récemment, l'Europe a réaffirmé sa vocation à jouer un rôle politique dans la région, à propos de la crise grave que traverse le processus de paix en liaison avec la construction d'une nouvelle implantation à Jérusalem. L'Union européenne a défini le 7 avril un "code de conduite" destiné à rétablir un climat de confiance entre Israéliens et Palestiniens. Ce

document se présente comme une démarche globale, autour de trois principes : un engagement ferme de l'Autorité palestinienne à renforcer la lutte contre la violence et le terrorisme ; le non-recours à des initiatives unilatérales ; le gel des implantations israéliennes dans les territoires palestiniens. Cette intervention est présentée comme "complémentaire" à l'action des Etats-Unis.

Novatrice dans la forme, cette initiative européenne est équilibrée sur le fond. Il n'y a là rien de surprenant : l'Union européenne entretient des relations amicales tant avec les Palestiniens qu'avec les Israéliens. Force est toutefois de reconnaître que son intervention politique dans la région est mieux acceptée par les uns que par les autres.

Un même souci d'équilibre doit se traduire dans les accords euro-méditerranéens d'association. Il est significatif que, parallèlement à la procédure de ratification de l'accord avec Israël, l'Union européenne ait entrepris la conclusion d'un accord intérimaire avec l'OLP et que les négociations de ce dernier texte aient été particulièrement rapides : le mandat présenté par la Commission à l'été 1996 a été adopté par le Conseil le 1er octobre et les discussions se sont achevées en décembre. L'accord intérimaire, ainsi que la déclaration politique conjointe, ont été signés à Bruxelles le 24 février 1997.

La proposition de résolution présentée par la Délégation pour l'Union européenne insiste avec raison sur la nécessité de cet équilibre. Toutefois, compte tenu des observations précédentes, votre Rapporteur vous propose d'en compléter le dispositif, afin de prendre en compte les préoccupations exprimées par votre Commission quant à la situation de l'économie palestinienne.