

CENTRE D'ÉTUDES EUROPÉENNES
DE LA FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ JEAN MOULIN - LYON 3



RÉALISATIONS ET DÉFIS DE L'UNION EUROPÉENNE

DROIT-POLITIQUE-ÉCONOMIE
MÉLANGES EN HOMMAGE
À PANAYOTIS SOLDATOS

PRÉFACE DE CHRISTIAN PHILIP



BRUYLANT

**DES RELATIONS PRIVILÉGIÉES ENTRE L'UNION
EUROPÉENNE ET LES PAYS VOISINS :
LES PROMESSES DE L'ARTICLE 8 TUE,
À LA SUITE DU TRAITÉ DE LISBONNE**

PAR

CHIBLI MALLAT*

PROFESSEUR À LA FACULTÉ DE DROIT – TITULAIRE DE LA CHAIRE JEAN MONNET
EN DROIT EUROPÉEN DE L'UNIVERSITÉ SAINT-JOSEPH DE BEYROUTH
ET DIRECTEUR DU CENTRE D'ÉTUDES SUR L'UNION EUROPÉENNE
PROFESSEUR PRÉSIDENTIEL À L'UNIVERSITÉ DE L'UTAH
PROFESSEUR INVITÉ EN DROIT MUSULMAN À LA FACULTÉ DE DROIT
DE L'UNIVERSITÉ HARVARD

**INTRODUCTION :
L'OBSCOLESCENCE DE LA RECHERCHE
SUR L'UNION EUROPÉENNE**

Rien n'est plus frustrant pour le chercheur que le champ de l'Europe en construction : les collègues qui participent aux *Mélanges* en hommage au professeur Soldatos seraient les derniers à le démentir.

Pour avoir introduit l'enseignement du droit européen dans le programme du Département de Droit de la School of Oriental and African Studies de l'Université de Londres, en 1989, introduction qui semblait alors plus exotique au Département que le travail sur le droit de l'environnement en Polynésie, il suffit de reprendre les notes de cette année-là pour apprécier le chemin parcouru et l'obsolescence des articles et ouvrages, utilisés alors, et, encore plus, de mes propres publications. Plus déconcertant encore est de voir son travail sur le droit constitutionnel européen ou sur les relations internationales constamment dépassé par les événements. Avec le défunt traité établissant une Constitution pour l'Europe (ci-après, « traité constitutionnel »),

* Je voudrais exprimer ici mes remerciements pour leur aide à madame la professeure Aida Azar, vice-doyenne de la Faculté de Droit, à madame Nayla Mansour, coordinatrice du CEUE de l'Université Saint-Joseph de Beyrouth, et à madame Panagiota Katsorchi, du Cee de l'Université Jean Moulin – Lyon 3. Toute erreur est exclusivement mienne.

que faire des travaux sur la dimension institutionnelle de Nice ? Avec le traité de Lisbonne, que faire du « traité constitutionnel » mort-né ? Que dire aussi des bouleversements dans l'enseignement du droit ou de l'économie, par exemple en Pologne ou en Roumanie, depuis le processus d'élargissement (l'accélération vertigineuse qui s'est opérée dans l'UE force la reconsidération de domaines que l'imagination la plus fertile destinait à une continuation sous un rythme glaciaire, par exemple en droit des contrats) ? Qui aurait pu, en effet, s'imaginer, il y a quinze ans, en dehors des cercles comparatistes-privatistes européens les plus spécialisés, que le champ « Contrats européens » aurait été introduit dans le programme de licence de la Faculté de Droit de l'Université Saint-Joseph de Beyrouth ?

Aussi, la présente contribution souffre-t-elle de ce syndrome de l'obsolescence scientifique dans les sciences sociales et juridiques. Travaillée pour une présentation, lue à Bruxelles il y a plus de dix ans, sa refonte est requise, moins par l'amplification du champ de lecture que par l'émergence d'événements qui vont au cœur du sujet. Près d'une décennie plus tard, avec une Constitution ratée et un traité de Lisbonne enfin ratifié, dans les affres d'un euro à la dérive, la trajectoire même du présent article n'est pas sans offrir un modèle courant des contraintes pour le chercheur qui tente de comprendre en profondeur les mutations de l'Union européenne (UE), notamment celle d'une fuite en avant, parfois fulgurante, du sujet de sa recherche. L'Europe bouleversée en dix ans par son élargissement et sa crise financière présente un défi majeur. Depuis le début de 2011, la Révolution au sud et à l'est de la Méditerranée promet des bouleversements encore plus profonds.

Conçue comme une contribution moyen-orientale aux relations euro-méditerranéennes, dans leur dimension sécuritaire, cette étude se proposait de repenser, dans une pratique spécifiquement euro-méditerranéenne, le problème du « terrorisme », dans son volet sécuritaire européen, ainsi que la nouvelle « question de l'Orient », dans la dimension de son voisinage immédiat avec l'Union. Dix ans, ou presque, depuis, les choses n'ont pas fondamentalement changé dans le traitement du sujet principal qui nous intéresse, celui de la réponse à la violence baptisée « terrorisme », venue de l'Orient, affectant les relations de l'Europe avec son voisinage le plus troublant. Au centre de cette réflexion se trouve l'article 8 du traité de Lisbonne dans la version consolidée du TUE. S'il n'a pas rempli ses promesses initiales, les bouleversements actuels le ramènent au centre de l'avenir entre les deux rives de la Méditerranée.

I. – DE L'ARTICLE I-57 DU DÉFUNT
« TRAITÉ CONSTITUTIONNEL » À L'ARTICLE 8
DU TRAITÉ DE LISBONNE (TUE) :
L'INSTITUTIONNALISATION DE LA PROXIMITÉ

Le syndrome « obsolescence de la recherche sur l'UE » peut être suivi dans les itérations successives de l'article I-57 du défunt « traité constitutionnel », sur l'Union et son environnement proche, qui se lit, dans son paragraphe 1^{er}, comme suit : « 1. L'Union développe avec les États de son voisinage des relations privilégiées, en vue d'établir un espace de prospérité et de bon voisinage, fondé sur les valeurs de l'Union et caractérisé par des relations étroites et pacifiques reposant sur la coopération ».

Rejeté avec le « traité constitutionnel », cet article réapparaît dans une mouture qui suggère une attention continue des rédacteurs du traité de Lisbonne, au fil des refontes des textes. Le traité de Lisbonne ne surprend pas les juristes : il est aussi pauvre en nouveautés que la Constitution promise, ayant sauvé les meubles que l'on pouvait sauver du naufrage constitutionnel dans une vision du « dénominateur commun le plus bas ». Sauvetage bon ou mauvais, selon les avis, force est de constater que la plupart des dispositions de la Constitution défunte se retrouvent aisément dans le traité de Lisbonne, sous la forme de 61 amendements au TUE, qui conserve son nom, depuis le traité de Maastricht de 1992, et de 295 amendements au TCE, devenu TFUE. Et même si nous avons critiqué, comme beaucoup d'autres, le processus de Lisbonne et souhaité, comme européenistes convaincus, une Europe plus ambitieuse, sur les traces de Jean Monnet, dans ses valeurs universelles, et de Panayotis Soldatos, dans sa vigilance sur l'évolution du processus d'intégration européenne, le concept de relations privilégiées avec les voisins demeure un des articles nouveaux les plus prometteurs.

La survie de l'article I-57 est donc une bonne chose. Il est devenu l'article 7*bis* dans les amendements du traité de Lisbonne au TUE, consolidé en article 8 TUE sans aucun changement dans le paragraphe 1^{er} qui nous concerne ici et que nous avons vu précédemment.

Curieux article, en vérité, en apparence de pure rhétorique. Les travaux préparatoires de la Convention sur l'avenir de l'Europe (ci-après, la Convention) ne permettent pas de détecter le cheminement qui a abouti à cette disposition constitutionnelle, à ma connaissance sans précédent dans l'histoire des Chartes nationales ou régionales – les nombreux mémoires soumis à la Convention, qui ne manqueront pas

d'enrichir cette démarche exceptionnelle de l'histoire de l'Europe, offriront, peut-être, un éclairage : en tout cas, dans les textes publiés sur le site de la Convention, les commentaires sur cet article sont maigres.

Il semble donc que cette innovation est due à une conjonction de facteurs objectifs reliés au projet d'un élargissement constant de l'Europe communautaire, facteurs que nous citons, ci-après, sans ordre de priorité : (a) poursuite de l'élargissement, en tant que réaction à la tragédie des Balkans, à la candidature pressante de la Turquie et à celle, moins pressante, de l'Ukraine, comme aussi à la volonté de rapprochement avec la Russie ; (b) réponse aux « flux migratoires », d'une portée sociale et économique et suscitant de sérieux problèmes au sein des pays membres ; (c) traitement de questions s'inscrivant dans la même logique que l'immigration dans le cadre de l'ancien pilier « Sécurité et Justice » ; (d) réponse, enfin, dans une perspective autant européenne que mondiale, aux questions du terrorisme, dans la foulée des événements du 11 septembre et de la lutte planétaire contre ses auteurs, instigateurs ou complices.

Il est difficile de faire l'économie de ces facteurs dans une discussion sur la paix et la sécurité dans le cadre des principes fondamentaux que suit l'Union. Corrélativement, notre réflexion se limitera ici à la sécurité dans le cadre de l'élargissement, du point de vue de l'immigration et des conflits internationaux persistants, avant de passer au thème de la criminalité organisée et du terrorisme au lendemain du 11 septembre.

II. – PROXIMITÉ ET CONFLITS PÉRENNES : *L'AUFHEBUNG* EUROPÉEN

Avec l'élargissement permanent des frontières de l'Union, le cas russo-ukrainien a sa logique propre. En Russie, comme dans tous les espaces adjacents à l'Europe, les relations privilégiées préconisées par l'article 8 entre l'Union et les États voisins suivront une dynamique de rapprochement qui est propre à chacun, en tandem avec la poursuite de la construction européenne. Chacune des régions nouvellement adjacentes à l'Union a ses problèmes particuliers et ses formes de privilège relationnel.

On ne peut néanmoins que constater l'échec de l'Europe communautaire dans les Balkans, en ne prenant pas suffisamment en compte la dynamique centripète de nationalismes exacerbés en sécession, encouragés ouvertement par l'Allemagne réunifiée et le Vatican. Tous deux ont, en effet, refusé, dans un élan en partie naïf et en partie intéressé,

les mises en garde contre les sécessionnismes croate et slovène, soulignés dans le rapport Badinter, mises en garde reprises par le secrétaire d'État américain de l'époque, James Baker. Le prix a été cher payé, mais il semble, depuis, en partie résorbé, en attendant la régularisation complète avec l'adhésion, un jour, à l'UE de l'ensemble des États issus de l'ex-Yougoslavie, l'un après l'autre à la suite de la Slovénie, déjà membre depuis 2004.

Il est malaisé d'ériger en cas-pilote l'exemple des Balkans, tant la violence fut tragique dans la foulée de l'éclatement de la Yougoslavie ; et nous disserterions longtemps sur les dynamiques internes et régionales des nationalismes de l'héritage titiste et de la valeur, *a contrario*, d'une histoire virtuelle réécrite en négatif (1). Mais le phénomène « repoussoir balkanique » se répète en positif, cette fois-ci, par l'ébauche d'une solution dès 1999, qui aurait été impossible sans la perspective européenne. Nous l'avions signalé en pleine crise du Kosovo : la solution à long terme dans le Balkans passe par la lente mais inexorable entrée des pays de l'ex-Yougoslavie dans l'Union (2). De même pour le règlement du différend gréco-turc et de celui connexe d'une réunification de type fédéral de Chypre. La perspective de règlement, malgré plus de trente ans de graves déchirements, accompagnés de nettoyage ethnique, n'est pas tant liée à la dynamique interne des deux sociétés, turque et grecque, de Chypre, ni à la dimension régionale d'un rapprochement gréco-turc, ni à un oubli, soudainement humaniste, des antagonismes ataviques, ni à la dimension internationale, liée au poids unipolaire américain, qui avait toujours pesé dans un conflit dont les deux États protagonistes sont membres de l'OTAN. La réponse réside plutôt, pour ce qui est de cet *Aufhebung* hégélien, dans la perspective européenne de la partie turque de Chypre et, en filigrane, de la Turquie dans son espoir d'adhésion à cette Union dont l'élargissement fournit la solution à des conflits centenaires, comme en Irlande du Nord ou dans les Balkans. *L'Aufhebung* européen a résolu le problème irlandais, comme il a résolu celui de l'Europe de l'Est après la chute du mur, comme, dans la perspective très lucide de Jean Monnet, il avait résolu le conflit centenaire entre

(1) Sur le concept d'*histoire virtuelle*, voir N. FERGUSON (dir.), *Virtual History: Alternatives and Counterfactuals*, New York: Basic Books, 1999. La tentative de Ferguson a échoué, mais une autre façon de faire l'histoire, que nous pourrions appeler « histoire prospective », mérite une réflexion plus approfondie.

(2) C. MALLAT, « Reviving International Law in the Balkans: "Plan Slavko Curuvija" », *Daily Star*, 23 avril 1999 : « On the longer haul, the prospect of a collective joining of the European Union within 10 to 20 years will establish a new logic of cooperation between the peoples of the Balkans, reversing for the first time since 1991 the logic of separatism and exclusivism which led to ethnic cleansing. »

l'Allemagne et la France. Seul l'appel à cette Europe en élargissement constant fait que, malgré les blocages pérennes, les populations exsangues et déchirées trouvent dans la marche vers l'Union européenne la voie de leur réconciliation. Mais ces États sont européens. Le problème est celui des États voisins qui ne le sont pas et qui ne peuvent espérer se joindre à une Union déjà trop élargie.

À défaut d'en être membre à part entière, les formes d'intégration ou de rapprochement tournent autour de modes de voisinage et de proximité. Le cas de la Turquie est évident, mais on voit déjà les dirigeants israéliens redoubler leurs efforts pour une « intégration » européenne d'Israël, pour ne pas rester isolés dans une région pleine de haine à leur égard. « Cahin-caha », cette dynamique est pertinente pour le Maroc et tout le pourtour méditerranéen. Une fois Chypre réunifiée et toujours membre des 27, les nouvelles frontières de l'Europe, sur la mappe-monde, seront communes avec ledit Grand Moyen-Orient.

Mais nous n'en sommes pas encore là, même si nous nous y rapprochons, dans cette perspective géostratégique : d'autres problèmes, certes, apparaîtront après pour l'UE, tels que ceux de l'enclave turque d'Iskenderun (Alexandrette), arrachée *manu militari* aux Syriens, en 1939, si un jour la Turquie pose un pied ferme dans l'UE, ou encore du tandem « asile- immigration ». Et si peu d'Européens se souviennent d'Alexandrette, l'immigration, concept incluant l'asile (3), est un spectre plus inquiétant que jamais, par les vagues humaines qui échouent, tous les jours, sur les rives Sud de l'Europe.

À ces appels d'Europe (4), la participation en tant que membre à part entière est impossible à réaliser dans le court ou le moyen terme. La réponse européenne s'est donc orientée vers un régime juridique privilégié, consacré par l'article 8 du traité de Lisbonne (TUE).

III. – L'IMMIGRATION :

« MILLE MILLIONS D'EUROPÉENS POUR LA CROISSANCE »

La problématique des flux (im)migratoires de la main-d'œuvre impose une réflexion de fond sur le déséquilibre démographique européen, tant

(3) Comme le notait déjà le professeur Jürgen Meyer, le concept de *migration* est « exhaustif » (« umfassendes Migrationskonzept ») (voir son texte *Raum der Freiheit, Sicherheit und des Rechts*, Contribution 34 au Groupe X de la Convention, 29 novembre 2002, p. 3) : il comprend l'asile et les réfugiés ainsi que, généralement, tout mouvement de populations pour des raisons économiques, sécuritaires ou politiques.

(4) Voir C. MALLAT, « Appels d'Europe à l'Est de la Méditerranée », *Projet*, n° 298, C.E.R.A.S., mai 2007, pp. 68-73.

sur le plan national que sur celui communautaire, réflexion que, parmi d'autres cercles et institutions, ont poursuivie des économistes de la Banque mondiale (5). Ils faisaient eux-mêmes écho à des penseurs de pointe, tels Robert Fossaert et Michel-Louis Lévy, qui ont clairement présenté le problème dans un petit ouvrage paru en 1992: « Faute de pouvoir améliorer la coordination des politiques économiques des principales puissances industrielles capitalistes et faute d'obtenir de la CEE qu'elle engage une croisade européenne contre le chômage, les responsables politiques français n'ont d'autre ressource que d'entreprendre une telle croisade à l'échelle nationale, en veillant à ce qu'elle demeure compatible avec le maintien de la compétitivité internationale (6)... ». Autrement dit, face à la stagnation démographique de la France et la persistance d'un chômage chronique, une composante essentielle de cette croisade keynésienne est une politique d'immigration intelligente: « une politique délibérée d'immigration n'a nul besoin d'être laxiste... (7) », et « il appartient à ces responsables [de la France et de l'UE] de faire travailler leurs économistes professionnels pour bâtir les modèles prévisionnels à moyen et long terme sur les liens entre le dynamisme démographique et la croissance économique – car ces modèles n'existent pas... (8) ».

Le modèle économique d'ouverture et d'expansion, affaibli par la stagnation économique structurelle de l'Union, culminant dans la crise de l'euro, est en compétition permanente avec les réactions, xénophobes mais non irrationnelles, dans les secteurs les plus *lumpen* des sociétés européennes. Les travaux à la Banque mondiale développent, dans ce sillon, un schème économiquement utilitaire de la liberté de circulation des travailleurs entre les deux rives de la Méditerranée, c'est-à-dire sous l'angle de la demande objective du marché de travail (9). Cette recherche est offerte comme une piste de solutions face au déclin démographique de l'Europe des Quinze, puis des Vingt-Sept, et comme une approche économique ambitieuse, capable d'établir un lien structurel entre dynamismes démographiques complémentaires des deux côtés de

(5) Voir, par exemple, les travaux entrepris par I. DIWAN, M. NABLI *et al.*, « Rendre le partenariat UE-MED plus effectif: réformes et mobilité de la main-d'œuvre », in C. MALLAT (sous la direction de), *L'Union européenne et le Moyen-Orient: état des lieux*, Beyrouth, Presses de l'Université Saint-Joseph, 2004, pp. 131-166.

(6) R. FOSSAERT et M.-L. LÉVY, *Cent millions de Français contre le chômage*, Paris, Les Éditions Stock, 1992, p. 86.

(7) *Ibid.*, p. 55 (souligné dans l'original).

(8) *Ibid.*, p. 86.

(9) Voir I. DIWAN, M. NABLI *et al.*, *loc. cit.*, surtout la section vi, « La mobilité de la population constitue une partie de la solution », pp. 150-156.

la Méditerranée. Leurs conclusions appellent à des péréquations plus sophistiquées, dont ces modèles économiques pourront s'inspirer.

Une fois ces thèses engagées dans un débat public, on peut s'attendre à des changements d'optique en profondeur, devant ce qui n'apparaissait, jusque-là, que comme un problème, mais qui pourrait, suivant la vision de Jean Monnet, devenir le moteur d'une solution (10).

Pour cela, il faut se pencher de nouveau sur les travaux de Fossaert et se mettre au travail (11): l'Europe élargie compte 500 millions de personnes, avec une tendance forte à la dénatalité et au vieillissement de la force de travail; dès lors, une politique raisonnée et souple de « visas longs » et de mobilité de la main-d'œuvre éduquée, dans un mouvement de balancier, comme celui de « la saison de migration vers le Nord » dans les années 1950-1970, au sein de la CEE de l'époque, permettrait au fragile colosse européen de continuer sur sa lancée. Aussi, comme dans le livre de Fossaert et de Lévy sur la France, pourrait-on imaginer, dans la seconde moitié du XXI^e siècle, « une Europe de mille millions d'Européens (et de Méditerranéens, de quasi-Européens) », contre le chômage, mais aussi contre la violence politique, les extrémismes religieux et nationalistes, les xénophobies de toute sorte, l'esprit du « bunker ».

Voici, dans une perspective de société ouverte « à la Popper », une esquisse « rose » sur les conflits sourds des sociétés nationales, tels que celui de l'immigration ainsi que sur les crises internationales « absorbées » par l'Europe (Irlande, Balkans, Turquie-Grèce...) ou pouvant l'être à une période ultérieure (Chypre, conflit arabo-israélo-arabe, etc.). Bien sûr, les choses peuvent aller plus mal avant qu'elles n'aillent mieux, mais un processus continu d'élargissement et de rapprochements de voisinage réussis de l'Union établirait une logique positive, dans le cadre de l'article 8 du traité de Lisbonne (TUE).

En revanche, ainsi que nous le verrons dans la rubrique suivante, plus sombres et moins réfléchies sont les perspectives sur le crime organisé et le terrorisme international.

(10) Voir la « petite idée » de George Weidenfeld d'intégrer Israël et le Liban dans l'UE et notre soutien à cette approche pour la solution du problème palestinien, par le biais d'un droit à la libre circulation sur l'ensemble du territoire « européen », y compris sur celui « Palestine-Israël » ! (voir C. MALLAT, « George Weidenfeld's bright idea », *The Daily Star*, 16 juillet 2003).

(11) En 1991, Fossaert avait déjà dessiné l'attrait de la construction européenne comme modèle pour le monde et comme « l'acteur global » de Romano Prodi (voir, en particulier, son chapitre 19 intitulé « Le Monde, façon Europe », *Le Monde au 21^e siècle*, Paris, Fayard, 1991, pp. 447-470, développé pour le Moyen-Orient en conclusion de notre *The Middle East into the 21st Century*, Londres, Garnet, 1996, pp. 207-215). Sur la pensée de Fossaert, voir C. MALLAT, « Introduction à la pensée de Robert Fossaert », *Travaux et Jours*, n° 82, Université Saint-Joseph de Beyrouth, 2009, pp. 97-112.

IV. – CRIME TRANSFRONTALIER ET TERRORISME INTERNATIONAL : CATÉGORIES JURIDIQUES FUYANTES

On pourrait trouver dans une présentation d'un collègue d'Europol, lors de la 6^e conférence ECSA, un enrichissement d'approche face à la criminalité transfrontalière dans ses dimensions pragmatiques (12). Nous aborderons, toutefois, ici, la question à partir de prémices plus générales, pour souligner, sur la base des travaux de la Convention, les apories qui accompagnent les catégories juridiques y présentes.

Si le troisième pilier a reçu l'importance qu'il mérite dans le Groupe X des travaux de la Convention, la manière dont il est envisagé dans les débats qui s'y sont tenus indique certaines insuffisances, à la fois dans l'approche de la Convention et dans l'orientation des efforts européens de ces dernières années sur la question.

Dans les diverses contributions à ce Groupe X de la Convention, les participants étaient unanimes sur l'importance de ce volet de leur travail pour la Constitution, dont les thèmes « are key for the citizens of the EU. It is in this field in particular where they will measure whether the work of the Convention has been successful. It is in this field in particular that the Convention needs to make progress to present, in the end, credible results to the citizens (13) ».

À ce propos, la contribution d'Elmar Brok et celle de Jürgen Meyer soulignent que « [D]ie Erweiterung des Raums der Freiheit, Sicherheit und des Rechts ist eine der zentralen Zukunftsaufgaben der EU. Herausforderungen wie [...] der Kampf gegen das organisierte Verbrechen und den Terrorismus koennen schon laengst nicht mehr durch einzelne Mitgliedstaaten gemeistert werden (14) ». Les États membres sont incapables de déployer des politiques nationales indépendantes dans un sujet où l'espace dépasse largement leurs territoires respectifs.

On comprend, alors, pourquoi la lutte contre le crime international, avec, en perspective, le renforcement d'Eurojust, d'Eurobord et d'Europol est cruciale, comme aussi l'est la facilitation et simplification de leurs opérations.

Le recours à un « procureur européen » semblait à un moment acquis : fin novembre 2002, un important document de Joschka Fischer et Dominique de Villepin a été versé au dossier du Groupe X et le « parquet

(12) Présentation de W. BRUGGENEN, 6^e conférence ECSA, Bruxelles, 6 décembre 2002.

(13) E. BROK, *What the Constitution of the European Union Will Need to Say on Freedom, Security and Justice*, contribution au Groupe X 33, 27 novembre 2002, p. 1.

(14) J. MEYER, *Raum der Freiheit*, texte cité, p. 1.

européen» y figure en tête de liste, chargé de «coordination et de déclenchement de procédures d'enquête, de direction de celles-ci et d'évocation d'affaires. Il pourra, notamment, être chargé de la protection des intérêts de la Communauté et de la poursuite de certaines formes graves de criminalité transfrontalière (15)». Notons bien que les auteurs de ces propositions sur les affaires intérieures étaient les ministres français et allemand des Affaires étrangères de l'époque, ce qui indique que le thème de la justice transfrontalière était et demeure central pour l'avenir de l'Europe. Et si l'Europe a, finalement, échoué dans ce projet de se doter d'un «procureur européen», du fait que le Groupe X, dans son rapport final, n'a pas pu se mettre d'accord sur sa nécessité (16), d'autres avancées ont eu lieu, notamment le renforcement des institutions judiciaires transfrontalières et d'un mandat européen actif et efficace.

Sur un plan plus concret, on peut s'interroger sur les formes graves de criminalité transfrontalière, cherchant la réponse dans la liste des délits mentionnés au chapitre de la coopération européenne en droit pénal, où l'on trouve : le terrorisme ; la traite d'êtres humains et l'exploitation sexuelle des femmes et des enfants ; le trafic illicite de drogues ; le trafic illicite d'armes ; le blanchiment d'argent ; la corruption ; la contrefaçon de moyens de paiement ; la criminalité informatique et la criminalité organisée (voir art. III-271, par 1^{er}, al. 2 du «traité constitutionnel» et art. 69B du traité de Lisbonne, s'insérant dans le TCE et, maintenant, art. 83, par. 1^{er}, al. 2 TFUE (17)).

On le voit bien, les crimes principaux y sont inclus, tous, sauf celui de «crimes contre l'humanité», dans ses trois volets maintenant reconnus en droit international : les crimes de guerre, c'est-à-dire principalement ceux reconnus par les Conventions de La Haye de 1907 et de Genève

(15) J. FISCHER et D. DE VILLEPIN, *Propositions conjointes franco-allemandes pour la Convention européenne dans le domaine de la justice et des affaires intérieures*, 27 novembre 2002, pp. 2-3.

(16) Rapport final du Groupe de travail X «liberté, sécurité et justice», CONV 426/02, 2 décembre 2002, p. 20.

(17) Le texte original était plus détaillé («Terrorisme, trafic de drogue, trafic d'objets pouvant être utilisés à des fins militaires, racisme et xénophobie, traite des êtres humains à des fins d'exploitation sexuelle, exploitation sexuelle d'enfants, y compris pornographie infantile, filières d'immigration clandestine, blanchiment d'argent, corruption, usage de faux dans les opérations de paiement, criminalité économique – dans la mesure où il s'agit d'atteintes aux principes et interdictions définis par les normes européennes – criminalité écologique, cybercriminalité, association de malfaiteurs et délits portant préjudice aux intérêts de la Communauté»). Notons aussi que, selon l'article 83, par. 1^{er}, al. 3, TFUE, [e]n fonction des développements de la criminalité, le Conseil peut adopter une décision identifiant d'autres domaines de criminalité, qui remplissent les critères visés au présent paragraphe. Il statue à l'unanimité, après approbation du Parlement européen.

de 1949; les crimes contre l'humanité proprement dits, définis à Nuremberg et repris dans l'article 7 de la Convention de Rome sur la Cour Pénale Internationale; le crime de génocide, également défini conventionnellement à l'origine, mais repris et enrichi dans les décisions des tribunaux internationaux pour l'ex-Yougoslavie, le Rwanda, le Soudan, comme aussi de quelques juridictions nationales ou mixtes, telles que celles pour l'Irak et le Cambodge. Ces crimes, que l'on appelle génériquement « violations sérieuses du droit international humanitaire », ne font pas partie de la liste des crimes dont la machine judiciaire européenne doit connaître, alors même que, par ailleurs, l'intervention de celle-ci est définie « par le fait que les crimes [visés par la coopération policière européenne] sont si graves que la lutte pour leur répression est inhérente à la constitution de l'espace commun de liberté, de sécurité et de justice et apparaît de ce fait également indispensable pour éliminer tout refuge pour les criminels (18) ».

Mais pourquoi cet oubli, alors que le terrorisme et le crime organisé, sous leurs divers aspects économiques, fiscaux, même cybernétiques, se retrouvent dans le champ de vision de la justice européenne et que l'idée qui sous-tend cette extension vise à « éliminer tout refuge pour les criminels » ? Notre explication réside, surtout depuis le 11 septembre 2001, dans les œillères internationales imposées par la mise en exergue du concept de terrorisme par le gouvernement américain, auquel ont emboîté le pas les États européens, au mépris de problèmes juridiques fondamentaux vieux de deux siècles.

Depuis le passage de la décision 1368 du Conseil de sécurité, au lendemain du 11 septembre, « la guerre mondiale contre le terrorisme » fait fi des leçons de deux siècles de violence politique, violence englobant inévitablement les populations civiles dans un concept « clausewitzien » de guerre totale (19). Posée de cette manière, la « guerre contre le terrorisme » se heurte à des apories légales, politiques et pratiques,

(18) J. FISCHER et D. DE VILLEPIN, *propositions citées*, p. 4.

(19) Deux contributions critiques remarquables sont celles de R. FALK, *The Great Terror War*, New York, Olive Branch Press, 2003, et de J. E. MENDEZ, « Human Rights Policy in the Age of Terrorism », *Saint Louis University Law Journal*, 2002, pp. 377-403. Nous avons, nous-même, tenté d'enrichir ce dossier critique dans un certain nombre de contributions et notamment : « September 11 and the Middle East: Footnote or Watershed in World History? », *Crimes of War Project*, septembre 2002, www.crimesofwar.org; « The Original Sin: "Terrorism" or "Crime Against Humanity" ? », *Case Western Journal of International Law*, vol. 34, 2002, pp. 245-48; « Pour un changement de paradigme dans la pensée américaine : réponse à "la lettre des intellectuels américains" », *Travaux et Jours*, vol. 73, 2004, pp. 115-145. La position dans la doctrine est moins minoritaire qu'on ne le croit et les juristes éminents, qui préfèrent la qualification de « crime contre l'humanité », dans les massacres du 11 septembre, comprennent Mary Robinson, Robert Badinter et Antonio Cassese.

qui ignorent la possibilité d'une réponse concertée à un phénomène réel de violence intolérable aux dimensions planétaires. C'est dans les principes avérés du droit international, notamment du droit pénal international, qu'il faut chercher ces instruments et les appliquer et non pas dans le flou d'une lutte contre le terrorisme, aux contours juridiques impossibles à définir.

Ces instruments avaient conduit à un consensus, avancé et parrainé par les États-Unis, lors des débats sur la CPI à Rome durant l'été 1998, qui refusaient, alors, l'insertion dans la liste des crimes internationaux les plus graves d'un concept de terrorisme, dont la définition était et demeure impossible à établir. Le juge Antonio Cassese l'avait rappelé dans une étude intitulée, à juste titre, *Terrorism Is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories in International Law* (20):

« When some states, in particular Algeria, India, Sri Lanka and Turkey, proposed that terrorism be considered as one of the international crimes to be subjected to the jurisdiction of the International Criminal Court (ICC), namely as a crime against humanity, many States including the US opposed such proposal essentially on four grounds: (i) the offence was not well defined; (ii) in their view the inclusion of this crime would politicize the court; (iii) some acts of terrorism were not sufficiently serious to warrant prosecution by an international tribunal; (iv) generally speaking, prosecution and punishment by national courts were considered more efficient than by international tribunals. »

Cette impossibilité légale de définir le terrorisme, l'Europe la connaît bien, depuis les lois scélérates de *Prairial*, en l'an II de la Révolution, sur la Terreur, entendue, on l'oublie trop souvent, comme Terreur d'État (21). On peut « scanner » les lois pénales contre le terrorisme, aux XIX^e et XX^e siècles : elles sont toutes, à brève ou à longue échéance, impossibles à tenir. On le voit dans les procès contre l'IRA ou, après

(20) *EJIL* 2001, n° 5, pp. 993-1001.

(21) G. LEFEBVRE, « Sur la loi du 22 Prairial de l'an II », *Études sur la Révolution française*, Paris, PUF, 1963, pp. 108-137. La loi du 22 Prairial de l'an II (10 juin 1794) marque le début de « la grande Terreur », en retirant toute protection judiciaire procédurale aux suspects d'antagonisme à la Révolution. À notre connaissance, le terme « terreur », comme concept politique, a été employé la première fois, dans son adoption officielle, par la Convention, le 5 Septembre 1793, qui a mis sur appel de Barrère « la Terreur à l'ordre du jour ». Ce jour-là était aussi réorganisé le Tribunal révolutionnaire pour déclencher, avec la loi des Suspects le 17 Septembre 1793, le début de la « petite Terreur ». Il serait utile aux guerriers anti-terroristes du XXI^e siècle de se pencher sur cette phrase de Robespierre : « La Terreur n'est pas autre chose que la justice prompte, sévère, inflexible ». Sur cette période, voir, par exemple, A. SOBOUL, *Histoire de la Révolution Française*, t. II, *De la Montagne à Brumaire*, Paris, Gallimard, 1962, pp. 9-130. Sur Robespierre, « terroriste d'État », voir A. MATHIEZ, « Robespierre Terroriste », *Études sur Robespierre*, Paris, Éditions sociales, 1973, pp. 63-91 (éd. originale, 1920).

le phénomène Baader-Meinhof, dans l'article 129 du Code pénal allemand (22), ou en Espagne, dans le traitement de l'ETA. Tôt ou tard, on compose avec les terroristes d'antan, avec lesquels une entente politique est, partiellement ou totalement, retrouvée. Cette aporie, inhérente à l'impossible définition du terrorisme, se retrouve aux États-Unis dans les grandes décisions pré-11 septembre et, par exemple, dans celle de *Tel Oren v. Libyan Arab Republic* (23), rejetant le concept de *terrorisme* pour manque de définition universellement acceptée en droit coutumier international (24). Même dans l'acte d'accusation, dressé en juin 2001 contre les auteurs présumés de l'attentat de Khobar, du 25 juin 1996, on ne trouve pas, dans sa longue liste des crimes cités, trace de « terrorisme (25) ».

Ces paradoxes ne sont pas limités à la violence internationale. La catégorie « terrorisme » dérange également en droit interne. Christian Philip rappelait, à l'occasion de la discussion du rapport sur les Conventions internationales sur la criminalité transnationale, notamment celle de Palerme, le problème posé par « l'amalgame entre terrorisme et crime organisé (26) ». La violence à nature politique du phénomène appelé « terrorisme » et les intérêts lucratifs enchevêtrés, avec une protection ou un silence des autorités politiques, derrière le crime organisé, rendent cet amalgame difficile à éviter, de la même manière qu'il est impossible d'isoler, en droit, le terrorisme dans le contexte colonial de luttes de libération nationale ou de résistance armée légitime dans un contexte d'occupation étrangère, ou, encore, dans des cas de terreur d'État. Comme le note un ouvrage de référence en droit pénal français, « on soulignera en conclusion que la répression spécifique des actes de terrorisme n'est que la manifestation la plus visible d'un mouvement législatif tendant à renforcer la lutte contre la criminalité organisée

(22) Voir, par exemple, les doutes exprimés sur la redondance des mesures anti-terroristes dans les articles 129a (contre le terrorisme interne) et 129b (contre le terrorisme international – introduit après le 11 septembre 2001) du Code pénal allemand (R. VON PLOTTNITZ, « §129a StGB: Ein Symbol als ewiger Hoffnungstraeger », *ZRP* 2002, n° 8, pp. 351-354 – avec mes remerciements à Killian Baelz pour l'article).

(23) 726 F.2d 774 (DC Cir 1984).

(24) Dans la décision de la Cour de Cassation française dans l'affaire de l'UTA, le concept est cité dans le cadre « du chef de complicité de destruction d'un bien par l'effet d'une substance explosive ayant entraîné la mort d'autrui, en relation avec une entreprise terroriste » (Cour de Cassation, 13 Mars 2001, Ch. Criminelle, *Bull* 2001, 64, pp. 218-19, *Dalloz*, 2001, p. 2631, comm. J.-F. ROULOT).

(25) United States District Court – Eastern District of Virginia, Alexandra Division, *USA v. Mughassil et al.*, Indictment (texte sur la toile).

(26) C. PHILIP, *Convention des Nations Unies contre la criminalité transnationale organisée*, Rapport, Assemblée Nationale, 19 juillet 2002, p. 11.

d'un type mafieux⁽²⁷⁾». Le terrorisme constitue le maillon fuyant de toute structure pénale et vicia toute lutte envisagée sous un angle scientifique convaincant.

Cette aporie entraîne des conséquences pratiques graves pour le droit pénal international. Car, en dépit de toutes les remontrances scientifiques qui peuvent être exprimées, l'investissement idéologique des gouvernements occidentaux dans cette terminologie, auxquels les dictatures du Tiers monde se sont empressées d'emboîter le pas, est difficile à résorber. Dans cette « guerre » se sont rapidement engouffrés ceux qui, comme le gouvernement russe en Tchétchénie et le gouvernement israélien dans les Territoires occupés, arborent le mantra de la lutte contre le terrorisme pour pratiquer une répression massive, dans un contexte politique et historique où l'on peut mal oublier l'histoire réciproque de la violence organisée. Parmi les coopérations les plus étroites et les plus intenses de quelque vingt États arabes, dans les deux dernières décennies, au niveau des ministères de l'Intérieur, figure en tête celle qui a abouti, en 1999, à une Convention arabe contre le terrorisme. Cette Convention, appliquée dans la pratique avant même sa ratification, a été décriée par les organisations des droits de l'homme comme l'un des textes législatifs les plus graves pour les droits du citoyen, dans une région, par ailleurs, propice aux lois répressives de grande échelle. On mesure donc combien néfaste est devenu le justificatif légalement fluide de la lutte sacrée contre le terrorisme, de Guantanamo à Riyad. On peut espérer que les tyrans du Moyen-Orient, renversés en 2011, ne seront pas jugés sous le couvert des lois antiterroristes, mais sur des bases plus solides de meurtre, torture, vol et abus de pouvoir.

V. – DE LA RÈGLE D'OBSOLESCENCE EN PRATIQUE : AVATARS DE L'ARTICLE 8

C'est dans ce triple contexte – immigration, conflits historiques pérennes et lutte contre le terrorisme – que s'annoncent les promesses « révolutionnaires » de l'article 8 du traité de Lisbonne (TUE). Pour en apprécier l'impact potentiel, le mot « révolution » n'est pas de trop, car il ne s'agit pas moins que du bouleversement des paramètres des deux derniers siècles, par la petite phrase sur « les relations privilégiées avec les pays voisins ».

(27) F. DESPORTES et F. LE GUNEHEC, *Le Nouveau Droit Pénal*, 7^e édition, Paris, Economica, 2000, p. 128.

Un premier bouleversement affecte les paramètres du « long siècle européen », du Congrès de Vienne à la débandade de la Grande Guerre, ce siècle-modèle auquel Henry Kissinger a consacré son ouvrage le plus sérieux (28). Un second mine les paramètres du court XX^e siècle, selon le beau titre du livre d'Eric Hobsbawm, « siècle américain » par excellence (29).

Concernant le premier bouleversement, par rapport aux paramètres du « long siècle européen », la nouvelle réalité européenne en construction, « de l'Atlantique jusqu'à l'Oural » (dans la formule du général de Gaulle), ne peut que souligner la renaissance de l'Europe comme acteur mondial de premier plan, même si les différences sont importantes avec le siècle du Congrès de Vienne, comme, du reste, avec toute comparaison historique entre « empires », forcément générale et éclectique : la présence du colosse américain, comme acteur dominant, représente la différence la plus évidente. Verra-t-on alors s'esquisser, de nouveau, la prophétie de Lénine sur « l'impérialisme, stade suprême du capitalisme », appliquée, cette fois, à une dialectique entre empire européen et empire américain ? D'aucuns peuvent en voir déjà les prodromes dans les différences « vieille Europe »/Amérique sur l'Irak, dans cette crise dont la caractéristique la plus inquiétante est la continuation de l'antagonisme au-delà de la crise irakienne. Dans la même optique, on peut se demander si la projection de l'Europe dans le monde ne se fera pas dans une perspective « impériale », voire coloniale, malgré les meilleures intentions du monde : la puissance impose une logique, qui, laissée à elle-même, est, le plus souvent, une logique de domination (30).

Dans le second cas, avec le siècle américain, on peut retenir les réussites et les excès : réussites dans la Révolution de 1989 (31) et dans la construction de l'Europe, elle-même. Face à ceux qui ne voient les États-Unis que comme un empire du mal, les Européens devraient être en première ligne pour leur prouver, expérience en main, le contraire, repérable dans les trois étapes fondamentales de l'intervention américaine massive dans leurs affaires : (a) la fin de la Première Guerre mondiale et l'ébauche d'une civilisation sans guerre, dans la tenta-

(28) H. KISSINGER, *A World Restored: Europe After Napoleon – The Politics of Conservatism in a Revolutionary Age*, New York, Grosset and Dunlap, 1964 (nouvelle édition, 1990).

(29) E. HOBSBAWM, *Age of Extremes: The Short Twentieth Century 1914-1991*, Londres, Abacus, 1995.

(30) Sur la renaissance du concept d'Empire, il y a aussi une grande bibliographie, dont le livre de M. HARDT et T. NEGRI, *Empire*, Cambridge, Harvard University Press, 2000, est particulièrement intéressant.

(31) Voir B. ACKERMAN, *The Future of Liberal Revolution*, New Haven, Yale University Press, 1992 (« The Meaning of the 1989 Revolution », pp. 113-123).

tive du président Wilson, étouffée dans l'œuf par les isolationnistes américains; (b) la destruction du nazisme, au prix fort de centaines de milliers de morts durant la Seconde Guerre mondiale; (c) la victoire sur la dictature du prolétariat soviétique sans un coup de feu, en 1989. Ce ne sont pas là de minces victoires et elles seraient toutes inimaginables sans les États-Unis. Bien sûr, il faut aussi mentionner les échecs et les excès, surtout dans le manque de nuance vis-à-vis des problèmes du Tiers Monde, trop facilement assimilés à des miroirs idoines de la lutte antisoviétique. En effet, les États-Unis en ont payé le prix et, dans certains cas, continuent à le payer, soit: en Iran, où ils ont renversé Mossadegh; au Chili, où l'appui au coup d'État de Pinochet a inauguré quinze ans de dictature militaire d'une violence sans précédent pour la société; dans l'ensemble du Moyen-Orient, où des régimes moyenâgeux, appuyés par l'Amérique, ont produit la difformité monstrueuse Ben Laden – qui survivra longtemps, jusqu'à sa mort violente en avril 2011 – et où l'exceptionnalisme israélien continue d'empêcher la moindre attitude critique au sein du pouvoir à Washington.

C'est sur cette toile de fond que viennent se greffer les changements de régime en 2011. En face se trouvent les promesses de l'article 8 TUE pour un siècle européen encore incertain. Ces promesses ne sont plus les deux mots sibyllins sur les « relations privilégiées » avec les voisins ou, encore, le registre du flou « s'il était décidé de créer une telle relation », comme dans la formulation antérieure de cet article.

Le jour même de la conférence de l'ECSA, le 6 décembre 2002, cet article avait été mis en exergue dans le discours du vice-président de la Convention, Jean Luc Dehaene (32). Une ébauche avait, d'ailleurs, été présentée, une semaine auparavant, par le président de la Commission, Romano Prodi, qui précisait:

« Lorsque nous affirmons que le mot d'ordre de la politique de voisinage est "tout sauf les institutions", nous nous référons aux institutions communautaires existantes. Rien n'empêche, toutefois, la création de nouveaux lieux de dialogue et de coopération euro-méditerranéenne [...]. D'ailleurs, à l'époque de la Convention, nous avons vu que la politique de voisinage constitue, précisément, l'un des chapitres du projet de traité présenté par M. Giscard d'Estaing et il conviendrait de réfléchir sur les implications de cette politique au niveau institutionnel (33). »

(32) Discours d'ouverture de l'ECSA, 5 décembre 2002.

(33) Romano PRODI, *L'Europe et la Méditerranée: venons en aux faits*, Louvain-la-Neuve, 26 novembre 2002, p. 7.

À la conférence ECSA donc, cette idée avait déjà fait un chemin considérable et pris la forme de la métaphore d'un « cercle d'amis » avancée par M. Prodi :

« Si può migliorare il clima per gli investimenti senza essere membro dell'Unione. Si possono allineare le proprie leggi senza essere membro dell'Unione. Si può avere un accesso limitato o anche illimitato al mercato interno senza essere membro. Si possono rafforzare i controlli di bilancio e favorire la crescita senza essere membro (34). »

Trois mois plus tard, cette vision était détaillée dans une longue communication de la Commission (35). Reprenant un passage du discours de Prodi, elle soulignait le nouveau chantier de proximité, avec comme objectif « une perspective de participation au marché intérieur ainsi que la poursuite de l'intégration et de la libéralisation, afin de promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (36) ». C'est cette insistance sur la libre circulation des personnes qui, dans le contexte de l'immigration et du crime international, offre, en pratique, la plus grande révolution pour les deux bords de la Méditerranée, car, « si un pays atteint ce niveau, il est aussi proche de l'Union sans en être membre (37) ».

Le même jour, la Commission renforçait sa communication en soulignant, dans un autre document, que cette nouvelle politique de proximité ne serait pas uniquement économique : « la coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures, notamment en matière de lutte contre la criminalité organisée et le terrorisme et contre les problèmes liés à la migration, [...] a gagné en importance depuis 1995 à mesure du développement de l'acquis communautaire y afférant (38) ».

(34) Romano PRODI, *L'Europa più grande: una politica di vicinato come chiave di stabilità*, ECSA conférence, Bruxelles, 5-6 décembre 2002, p. 12.

(35) COM (2003) 104, Bruxelles, 11 mars 2003.

(36) *Ibid.*, p. 4.

(37) *Ibid.*, p. 10. Dans un esprit proche, nous avons ébauché un modèle, calqué sur l'article 109j du traité de Maastricht, que le Liban pourrait suivre comme une politique de développement sain, modèle qui a fait ses preuves pour les pays les moins développés d'Europe, comme le Portugal et la Grèce, tous deux plus proches, du point de vue de la richesse économique, du Liban, dans les années soixante-dix, qu'ils ne l'étaient de la France ou de l'Allemagne. En effet, les critères pour rejoindre l'euro, tels que définis par cet article, sont au centre d'une politique monétaire stable, qui a permis la convergence des monnaies européennes et la création durable de la nouvelle monnaie sur un fond économique stable ; notre argument, alors, était qu'il n'était pas nécessaire d'être en Europe pour tenter de se conformer à ces critères (taux d'inflation modérée, absence de dévaluation, déficit budgétaire et dette limités, bas taux d'intérêt à long terme) (voir C. MALLAT, *Choix présidentiels*, Beyrouth, 1998, pp. 38-40). *A posteriori*, le maillage de ces indicateurs semble avoir été un facteur essentiel dans la crise de l'euro.

(38) Commission, *Communiqué de presse*, IP/03/358, Bruxelles, 11 mars 2003, p. 3.

Ainsi les thèmes, objets de notre recherche, se retrouvent-ils tous dans cet article 8, plus connu, maintenant, comme « politique européenne de proximité » ou de « voisinage ». Les liens étant tissés, il reste à travailler sur leur détail. Mais le problème est que si les Européens s'y sont déjà attelés, on peut se demander quand les voisins méditerranéens se mettront à l'œuvre.

Car, l'initiative de l'article I-57 du « traité constitutionnel », métamorphosé en article 8 depuis Lisbonne, ne s'est pas limitée à quelques discours : une « Task-Force Europe élargie » s'est constituée, avec aussi des promesses de Fondation euro-méditerranéenne, de banque spéciale y dédiée et même de « longs visas », qui commenceraient à articuler l'une des quatre libertés promises, une liberté pour les méditerranéens du Sud, la plus importante (39). Mais, de l'autre côté, on ne se rend même pas compte de l'offre et, si l'on considère les blocages du processus de Barcelone, le partenaire du célèbre tango reste à la traîne. Et pour cause : les Européens traitent avec des gouvernements dont la préoccupation première est de rester au pouvoir, en dépit des peuples qu'ils contrôlent par la force – l'ensemble des pays arabes, mais aussi Israël qui, contrairement au mythe de la démocratie dont il s'affuble, en fait tout autant partie. C'est là un blocage qui demande une réflexion approfondie, autant aux Européens qu'à leurs partenaires virtuels, en pensant au non-dit essentiel de tout rapprochement : les voisins doivent d'abord avaliser les principes démocratiques fondamentaux qui ont fait l'Union ; car, il est inutile de penser à une application sérieuse du principe, tant que ces valeurs de base sont absentes. Aussi, dix ans plus tard, cet article 8 devrait-il être vu à la lumière du contexte de la Révolution non violente qui secoue le Moyen-Orient et dont la réussite permettra, enfin, sa prise au sérieux.

(39) Communiqués de presse sur « L'Europe élargie », IP 03/922, 1^{er} juillet 2003 et IP/03/963, 9 juillet 2003. Un travail parallèle s'est fait autour de Poul Nyl Rasmussen et du projet « Global Progressive Governance », à la tête des partis socialistes et sociaux-démocrates d'Europe, mais sans lendemain.