



LA HAUTE REPRÉSENTANTE DE
L'UNION POUR LES AFFAIRES
ÉTRANGÈRES ET LA
POLITIQUE DE SÉCURITÉ

Bruxelles, le 17.12.2015
JOIN(2015) 35 final

2015/0303 (NLE)

Proposition conjointe de

DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord de coopération en
matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et la République
islamique d'Afghanistan**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

La décision proposée constitue l'instrument juridique autorisant la signature de l'accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et la République islamique d'Afghanistan (ci-après l'«accord»).

En juillet 2011, le Conseil des affaires étrangères a exprimé *«sa volonté de négocier un accord UE-Afghanistan qui soit ambitieux et équilibré et qui reflète son engagement à long terme en faveur du développement du pays, ainsi que les principes et les conditions sur lesquels reposera le futur partenariat»*. Il invitait le SEAE et la Commission à établir, d'ici la Conférence de Bonn, un mandat de négociation en vue de la conclusion d'un accord de coopération¹; cette conférence s'est tenue le 5 décembre 2011. En novembre 2011, le Conseil a adopté une décision autorisant la Commission et la haute représentante à négocier un accord de coopération en matière de partenariat et de développement avec l'Afghanistan². Trois séries de négociations ont eu lieu au cours de l'année qui a suivi (la dernière s'est achevée en novembre 2012). Après une interruption de plus de deux ans, les pourparlers ont repris en 2015 avec le nouveau gouvernement afghan. La quatrième et dernière série de négociations a été organisée à Bruxelles le 29 avril 2015 et les négociations ont abouti. Les deux parties ont paraphé l'accord à Kaboul le 2 juillet 2015 en présence du président Ghani.

L'accord est la première relation contractuelle entre l'Union européenne et l'Afghanistan et souligne l'engagement pris par l'UE de soutenir le développement futur de l'Afghanistan au cours de la «décennie de transformation» convenue lors de la conférence de Bonn en 2011. En renforçant le dialogue politique et la coopération dans un large éventail de domaines, l'accord consolide l'engagement de l'UE vis-à-vis de l'Afghanistan. Il prend acte des résultats des conférences internationales sur l'Afghanistan qui se sont tenues à Bonn, à Chicago, à Kaboul, à Tokyo et à Londres.

L'accord contient des dispositions relatives au dialogue politique et à la coopération dans de nombreux domaines. Il s'appuie sur les clauses politiques standard de l'UE sur les droits de l'homme et la Cour pénale internationale et comprend des engagements relatifs aux droits des femmes et des enfants. Il repose sur les principes de responsabilité mutuelle et réaffirme la volonté des parties à aborder des problèmes communs, notamment: 1) la lutte contre le terrorisme, la criminalité internationale et les trafics illicites; 2) la non-prolifération, le désarmement et la sécurité nucléaire; 3) les armes de destruction massive (ADM); 4) les armes légères et de petit calibre (ALPC); et 5) la lutte contre les stupéfiants. Les dispositions en matière de coopération portent sur les secteurs suivants: développement des infrastructures, énergie, transports, santé, ressources naturelles, fiscalité, éducation et culture, emploi et affaires sociales, science et technologie, ainsi qu'environnement et changement climatique. L'accord met également l'accent sur l'importance de la coopération juridique et affirme la détermination des parties à lutter contre la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux et la corruption.

2. RÉSULTATS DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

Le Conseil a été tenu informé à tous les stades des négociations. Il a été régulièrement consulté dans le cadre du groupe de travail «Asie» compétent.

¹ Conclusions du Conseil des affaires étrangères du 18 juillet 2011 (document st 12865/11).

² Décisions du Conseil du 10 novembre 2011 (documents st 16146/11 et st 16147/11).

Le Parlement européen a aussi été tenu pleinement informé tout au long des négociations et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après la «haute représentante») a transmis une copie de l'accord paraphé au président du Parlement européen le

La haute représentante et la Commission estiment que les objectifs fixés par le Conseil dans ses directives de négociation ont été atteints et que le projet d'accord peut être soumis à la signature.

3. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Base juridique

Il est de jurisprudence constante que le choix de la base juridique doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel, parmi lesquels figurent la finalité et le contenu de l'acte.

L'objectif de l'accord, tel que décrit à l'article 2 (*Nature et portée*), est d'établir un partenariat entre les parties qui repose sur une approche à plusieurs piliers, afin de renforcer le dialogue et la coopération.

L'accord porte sur la coopération politique (titre II), la coopération au développement (titre III), la coopération en matière de commerce et d'investissement (titre IV), la coopération dans le domaine de la liberté, de la sécurité et de la justice (titre V), la coopération sectorielle (titre VI) et la coopération régionale (titre VII). Il comprend également des dispositions sur le cadre institutionnel (titre VIII) et des dispositions finales (titre IX).

Une analyse détaillée de la finalité et du contenu de l'accord indique que certaines dispositions de celui-ci entrent dans le champ d'application de la politique étrangère et de sécurité commune, tandis que d'autres relèvent de la politique commerciale et de la politique de coopération au développement de l'Union européenne. L'analyse montre également qu'aucun de ces éléments ne peut être considéré comme accessoire par rapport aux autres mentionnés et qu'aucun des trois éléments ne peut être clairement défini comme étant le volet principal. Par conséquent, la proposition devrait se fonder sur plusieurs bases juridiques, à savoir l'article 37 du TUE et les articles 207 et 209 du TFUE.

Nature juridique

Les bases juridiques susmentionnées confèrent à l'UE des compétences pour conclure des accords avec des tiers dans les domaines couverts par l'accord. En particulier:

- l'article 37 du TUE confère à l'Union la compétence pour conclure des accords avec des tiers dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune;
- l'article 207 du TFUE confère à l'Union la compétence pour conclure des accords dans le domaine de la politique commerciale commune. L'article 3, paragraphe 1, du TFUE confère à l'Union une compétence exclusive dans ce domaine;
- l'article 209 du TFUE confère à l'Union la compétence pour conclure des accords avec des pays tiers dans le domaine de la politique de coopération au développement.

Selon la jurisprudence, la question de savoir si une disposition particulière d'un accord «relève de la compétence de [l'Union] concerne l'attribution et, dès lors, l'existence même de cette compétence, et non sa nature exclusive ou partagée». Dès lors, et dans la mesure où les traités ont attribué des compétences à l'Union dans un domaine stratégique, l'Union peut exercer cette compétence au niveau extérieur.

Conformément à l'article 3, paragraphe 2, du TFUE, l'UE dispose également d'une compétence exclusive pour la conclusion d'un accord international «dans la mesure où elle est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée». La Cour de justice a estimé dans un arrêt que des négociations «sont susceptibles d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée» dans la mesure où «le contenu des négociations [...] relève d'un domaine largement couvert par des règles communes de l'Union ... Partant, lesdites négociations relèvent de la compétence exclusive de l'Union». La jurisprudence récente précise également que toute analyse des compétences, en particulier d'une compétence exclusive, doit prendre en compte non seulement la réglementation de l'Union en vigueur, mais aussi les «perspectives d'évolution prévisibles [...] de ces règles».

Les traités ont donc conféré compétence à l'UE pour agir dans tous les domaines couverts par l'accord.

Autres considérations juridiques

L'accord institue un cadre institutionnel composé du comité mixte [voir titre VIII, article 49 (*Cadre institutionnel*)]. Le comité mixte peut créer des comités spécialisés ou des groupes de travail pour l'assister dans l'accomplissement de ses tâches. L'article 54 (*Exécution des obligations*) décrit également une procédure de règlement des différends, à utiliser si l'une des parties ne respecte pas les obligations qui lui incombent au titre de l'accord.

L'accord est conclu pour une période initiale de dix ans. Il sera automatiquement reconduit pour de nouvelles périodes successives de cinq ans à moins que l'une des parties n'informe l'autre partie par notification écrite, six mois avant l'expiration de la validité de l'accord, de son intention de ne pas le prolonger. Il peut être mis fin à l'accord moyennant un préavis de six mois.

Proposition conjointe de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et la République islamique d'Afghanistan

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne, et notamment son article 37,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment ses articles 207 et 209, en liaison avec l'article 218, paragraphe 5, et avec l'article 218, paragraphe 8, deuxième alinéa,

vu la proposition de la Commission européenne et de la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité,

considérant ce qui suit:

- (1) En novembre 2011, le Conseil a autorisé la Commission et la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité à entamer des négociations avec la République islamique d'Afghanistan en vue de la conclusion d'un accord de coopération en matière de partenariat et de développement³.
- (2) Les négociations relatives à l'accord de coopération ont été couronnées de succès et l'accord a été paraphé à Kaboul le 2 juillet 2015.
- (3) L'accord devrait par conséquent être signé au nom de l'UE, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La signature de l'accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et la République islamique d'Afghanistan est approuvée au nom de l'Union, sous réserve de la conclusion dudit accord.

Le texte de l'accord est joint à la présente décision.

Article 2

Le Secrétariat général du Conseil élabore l'instrument de pleins pouvoirs autorisant la ou les personnes indiquées par les négociateurs de l'accord à signer celui-ci, sous réserve de sa conclusion.

³ Décisions du Conseil du 10 novembre 2011 (documents st 16146/11 et st 16147/11).

Article 3

La présente décision entre en vigueur le jour suivant celui de son adoption.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président