



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

Bruxelles, le 22.9.2016  
JOIN(2016) 45 final

2016/0299 (NLE)

Proposition conjointe de

## **DÉCISION DU CONSEIL**

**relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République islamique d'Afghanistan, d'autre part**

## EXPOSÉ DES MOTIFS

### 1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

Le 10 novembre 2011, le Conseil a adopté une décision autorisant la Commission européenne à négocier un accord de coopération en matière de partenariat et de développement (ACPD) entre l'Union européenne et la République islamique d'Afghanistan. Les négociations ont abouti le 29 avril 2015 à la suite du 4<sup>e</sup> cycle de négociations qui s'est tenu à Bruxelles. L'ACPD a été paraphé le 2 juillet 2015 à Kaboul.

Le 13 janvier 2016, la haute représentante et la Commission ont présenté au Conseil une proposition conjointe de décisions du Conseil relatives à la signature et à la conclusion de l'ACPD, sous la forme d'un accord entre l'Union européenne et l'Afghanistan («relevant uniquement de l'UE»)<sup>1</sup>. Tout en étant d'accord avec le contenu de l'ACPD, les États membres du COASI ont exprimé, à l'unanimité, leur préférence pour un accord «mixte» appliqué à titre provisoire.

Cette position a été confirmée officiellement par le Coreper du 7 septembre 2016, qui a invité la Commission et la haute représentante à réviser les propositions en conséquence de manière à tenir compte de la décision relative au caractère mixte de l'accord et au caractère provisoire de son application. La transformation de l'ACPD en accord «mixte» et l'insertion de nouvelles dispositions relatives à son application provisoire ont ensuite été examinées et fait l'objet d'un accord avec la partie afghane.

L'ACPD est la première relation contractuelle entre l'Union européenne et l'Afghanistan, qui confirme l'engagement pris par l'UE de soutenir le développement futur de l'Afghanistan au cours de la «décennie de transformation» (2014-2024). Il constitue le cadre juridique dans lequel s'inscrit l'importante coopération qui s'est développée depuis 2001 entre l'UE et l'Afghanistan et qui est consacrée par l'actuelle stratégie de l'Union pour l'Afghanistan pour la période 2014-2016, adoptée par le Conseil en juin 2014, ainsi que par le programme indicatif pluriannuel 2014-2020 au titre de l'instrument de coopération au développement. L'ACPD constituera la base des relations entre l'Union européenne et l'Afghanistan pour les dix prochaines années et pourrait être reconduit automatiquement pour des périodes de 5 ans.

L'ACPD reflète les principes et les conditions sur lesquels le futur partenariat entre l'UE et l'Afghanistan sera fondé (titres I et II). Il comprend des clauses sur les éléments essentiels relatifs aux droits de l'homme et à la non-prolifération. L'ACPD prévoit également la possibilité d'une coopération dans un large éventail de domaines, y compris le développement (titre III), le commerce et l'investissement (titre IV) ainsi que la justice et l'état de droit (titre V). Ce dernier titre contient non seulement des clauses importantes en matière de lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment d'argent et les stupéfiants, mais aussi sur la coopération en matière de migrations, domaine dans lequel la conclusion d'un accord de réadmission est explicitement mentionnée. L'ACPD comporte, par ailleurs, des chapitres sur un certain nombre de domaines spécifiques de coopération sectorielle (titre VI), qui confirment tous que l'ACPD est axé sur la coopération.

---

<sup>1</sup> Voir documents JOIN(2015) 35 final et JOIN(2015) 36 final et les documents du Conseil ST 15503/15 et 15504/15.

## **2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ**

### ***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 justice et des affaires intérieures (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).

Il ressort d'une analyse détaillée de la finalité et du contenu de l'accord 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 qui sont 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***

D'un point de vue juridique, il ressort d'une analyse de la portée de l'ACPD que les traités ont donné compétence à l'UE pour agir dans tous les domaines relevant du champ d'application de cet accord. Sur la base de cette analyse juridique, la haute représentante et la Commission ont initialement proposé que le projet d'accord soit présenté pour signature et conclusion comme un accord relevant uniquement de l'UE. D'un point de vue politique, elles ont considéré que la procédure de ratification beaucoup plus courte et plus prévisible pour l'entrée en vigueur de l'ACPD qui relèverait alors uniquement de l'UE répondait à l'intérêt de l'Union à agir rapidement à ce moment charnière de la transition de l'Afghanistan. L'entrée en vigueur rapide de l'ACPD pourrait indiquer que l'Union a à cœur de voir aboutir la transition de l'Afghanistan.

Toutefois, comme indiqué ci-dessus, les États membres réunis au sein du Conseil (réunions du groupe de travail COASI des 13 janvier et 20 juillet 2016 et du Coreper du 7 septembre 2016) ont demandé à l'unanimité à la Commission et à la haute représentante de transformer cet accord en un accord mixte appliqué à titre provisoire. À la suite de cette demande et afin d'éviter de longs retards dans le processus de ratification de l'accord, la Commission et la haute représentante ont décidé d'adapter l'accord et d'assortir leur proposition de signature d'une proposition d'application provisoire et partielle afin de tenir compte de la décision relative au caractère mixte de l'accord et au caractère provisoire de son application.

Le projet ci-joint propose donc que l'accord soit signé en tant qu'accord mixte. Il prévoit également l'application provisoire d'un certain nombre de dispositions qui pourraient être appliquées de manière pertinente à titre provisoire entre l'Union européenne et l'Afghanistan en attendant l'entrée en vigueur de 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 à compter de son entrée en vigueur. 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 écrit, 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.

### **3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, 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.

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 20 juillet 2015.

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 pour signature et application provisoire.

Proposition conjointe de

## DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République islamique d'Afghanistan, d'autre part**

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 conjointe 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 développement<sup>2</sup>.
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'article 59 de l'accord prévoit l'application de celui-ci à titre provisoire avant son entrée en vigueur.
4. L'accord devrait être signé au nom de l'Union et appliqué en partie à titre provisoire, dans l'attente de l'achèvement des procédures nécessaires à sa conclusion.

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 ses États membres, d'une part, et la République islamique d'Afghanistan, d'autre part, 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.

---

<sup>2</sup> Décisions du Conseil du 10 novembre 2011 (documents ST 16146/11 et ST 16147/11).

## *Article 2*

1. Dans l'attente de l'entrée en vigueur de l'accord, conformément à son article 59 et sous réserve des notifications qui y sont prévues, les parties suivantes de l'accord sont appliquées à titre provisoire entre l'Union et la République islamique d'Afghanistan, mais uniquement dans la mesure où elles concernent des questions relevant de la compétence de l'Union, y compris des questions relevant de la compétence conférée à l'Union pour définir et mettre en œuvre une politique étrangère et de sécurité commune:
  - Article 2 «Principes généraux»;
  - Article 3 «Dialogue politique»;
  - Article 4 «Droits de l'homme»;
  - Article 5 «Égalité entre les hommes et les femmes»;
  - Titre III «Coopération au développement»;
  - Titre IV «Coopération en matière de commerce et d'investissements»;
  - Article 28 «Coopération dans le domaine des migrations»;
  - Titre VII «Coopération régionale»;
  - Titre VIII «Cadre institutionnel», dans la mesure où les dispositions de ce titre se bornent à assurer l'application provisoire de l'accord;
  - Titre IX «Dispositions finales», dans la mesure où les dispositions de ce titre se bornent à assurer l'application provisoire de l'accord;
2. La date à partir de laquelle les parties de l'accord seront appliquées à titre provisoire sera publiée au *Journal officiel de l'Union européenne* par les soins du secrétariat général du Conseil.

## *Article 3*

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.

## *Article 4*

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

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil  
Le président*