

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord de partenariat entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'autre part, fait à Samoa, le 15 novembre 2023

RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET EUROPÉENNES, DE LA COOPÉRATION, DU COMMERCE EXTÉRIEUR ET À LA GRANDE RÉGION

(30.01.2026)

La commission se compose de : M. Gusty GRAAS, Président-Rapporteur, Mme Nancy ARENDT, M. Gilles BAUM, Mme Liz BRAZ, M. Sven CLEMENT, M. Yves CRUCHTEN, M. Emile EICHER, M. Franz FAYOT, M. Paul GALLES, M. Patrick GOLDSCHMIDT, M. Fred KEUP (sauf pour le volet « Coopération »), M. Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, Mme Alexandra SCHOOS (pour le volet « Coopération »), M. Meris SEHOVIC (pour le volet « Affaires européennes »), Mme Sam TANSON (sauf pour le volet « Coopération » et « Affaires européennes »), Mme Joëlle WELFRING (pour le volet « Coopération »), M. Laurent ZEIMET, membres et M. David WAGNER, observateur délégué.

*

I. ANTÉCÉDENTS

Le projet de loi sous rubrique a été déposé à la Chambre des Députés le 17 juin 2025 par Monsieur le ministre des Affaires étrangères et du Commerce extérieur. Le texte du projet de loi a été accompagné d'un exposé des motifs, du texte de l'accord à approuver, d'un commentaire de l'article unique, d'une fiche financière, d'une fiche d'évaluation d'impact et d'un check de durabilité (« Nohaltegkeetscheck »).

Le 19 juin 2025, le projet de loi a été renvoyé à la commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région.

La Chambre de Commerce a émis son avis le 18 septembre 2025.

Le Conseil d'État a émis son avis le 2 décembre 2025.

Le 5 janvier 2026, la Commission a entendu la présentation du projet de loi par le ministère des Affaires étrangères et européennes et a procédé à l'examen des avis du Conseil d'État et de la Chambre de Commerce. À l'issue de cette réunion, la Commission a désigné son président, M. Gusty Graas, comme rapporteur du projet de loi.

Enfin, le 2 février 2026, la Commission a adopté le présent rapport.

*

II. OBJET DU PROJET DE LOI

A) Considérations générales

Le présent projet de loi a pour objet l'approbation de l'Accord de partenariat entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP) (ci-après l'« Accord »), regroupant 79 pays, dont 48 pays africains, 16 pays des Caraïbes et 15 pays du Pacifique. L'Accord, également connu sous le nom d'Accord de Samoa, a été signé à Samoa le 15 novembre 2023.

B) Contenu

Genèse de l'Accord :

L'Accord de Samoa, conclu entre l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP) et l'Union européenne (UE), et faisant l'objet du présent projet de loi, ne constitue pas le premier accord régissant les relations entre ces deux parties. L'Accord s'inscrit au contraire dans une longue tradition de partenariats entre l'UE et l'OEACP, inauguré par l'Accord de Lomé signé en 1975. À l'expiration de l'Accord de Lomé, celui-ci a été remplacé par l'Accord de Cotonou en 2000. À l'approche de l'échéance de ce dernier, l'Union européenne et les membres de l'OEACP se sont engagés conjointement, dès 2018, dans un processus d'élaboration d'un nouvel accord-cadre, fondé sur les acquis des accords précédents. Le partenariat entre l'UE et l'OEACP revêt d'une importance majeure et est en effet unique à plusieurs égards, tant par son caractère juridiquement contraignant que par l'ampleur de ses parties, lesquelles représentent environ un cinquième de la population mondiale et plus de la moitié des sièges à l'Assemblée générale des Nations Unies. L'Accord de Cotonou ayant expiré le 29 février 2020, les parties ont décidé de proroger ses dispositions jusqu'à la fin de l'année 2020. Un accord politique sur le nouveau texte a été conclu le 3 décembre 2020 et a ensuite été publié le 15 avril 2021.

Contenu de l'Accord :

L'Accord de Samoa, qui est juridiquement contraignant, est structuré autour de six piliers thématiques. Il se compose d'une partie commune définissant les principes communs, ainsi que de trois protocoles régionaux distincts, propres à chacune des sous-régions de l'OEACP, à savoir l'Afrique, les Caraïbes et le Pacifique. L'Accord réaffirme explicitement le « respect de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales » ainsi que le principe d'une « démocratie fondée sur l'État de droit » (article 9). Il prévoit également un mécanisme de règlement des différends entre les parties (article 101). Les institutions établies dans le cadre des accords précédents, notamment le Conseil des ministres OEACP-UE, le Comité des ambassadeurs OEACP-UE et l'Assemblée parlementaire paritaire OEACP-UE sont maintenues, tout comme la possibilité d'organiser des sommets des chefs d'États ou de gouvernement. Par ailleurs, le présent Accord institue trois conseils de ministres régionaux ainsi que trois assemblées parlementaires régionales conjointes (Afrique-UE, Caraïbes-UE et Pacifique-UE).

Les six piliers de l'Accord de Samoa sont les suivants :

I) Droits de l'homme, démocratie et gouvernance

L'Accord contient des dispositions visant à promouvoir, protéger, et garantir les droits humains, les libertés fondamentales et les principes démocratiques, tout en renforçant l'État de droit et la bonne gouvernance, conformément au droit international. Il comprend également des engagements relatifs à l'égalité entre les genres, au respect des libertés fondamentales, à la promotion de sociétés inclusives et pluralistes, ainsi qu'à la protection des données à caractère personnel.

II) Paix et sécurité

L'Accord traite des diverses menaces auxquelles sont confrontés les pays de l'UE et de l'OEACP, telles que les conflits armés, la prolifération des armes, le crime organisé, le terrorisme, le trafic de stupéfiants et la cybersécurité. Un accent particulier est mis sur les conséquences de ces phénomènes pour la paix et la sécurité internationales, ainsi que sur la nécessité d'y répondre par une coopération étroite et coordonnée. Le rôle des organisations et institutions internationales est souligné, dans le plein respect du droit international et de l'État de droit.

III) Développement humain et social

Par l'Accord, les parties s'engagent à œuvrer afin de garantir à chaque individu les moyens nécessaires pour vivre dans la dignité et bénéficier d'un niveau de vie adéquat, notamment par l'accès à des systèmes de protection sociale et à des services sociaux appropriés. Une attention particulière est accordée aux femmes et aux filles, aux enfants, aux jeunes ainsi qu'aux autres groupes vulnérables. Les parties s'engagent également à coopérer face aux défis liés à la croissance démographique rapide.

IV) Croissance et développement économiques inclusifs et durables

Les parties signataires de l'Accord s'engagent à renforcer leurs relations économiques conformément aux Objectifs de développement durable des Nations Unies, à promouvoir la création d'emplois décents, à soutenir le développement du secteur privé, à attirer les investissements et à mener des politiques commerciales compatibles avec le système commercial multilatéral fondé sur des règles, favorisant un commerce libre, équitable et ouvert. La coopération en matière de science, de technologie et d'innovation est encouragée. Les parties reconnaissent en outre l'importance de la stabilité macroéconomique et financière pour soutenir l'investissement et une croissance durable, ainsi que la valeur du dialogue public-privé afin de garantir le respect des droits humains et des normes de travail.

V) Durabilité environnementale et changement climatique

Les parties reconnaissent les menaces que le changement climatique fait peser sur le développement durable, les conditions de vie et les moyens de subsistance des populations. Elles s'engagent à promouvoir une protection renforcée de l'environnement, une gestion durable des ressources naturelles et des actions ambitieuses visant à atténuer et à réduire les effets du changement climatique. Les accords multilatéraux pertinents, notamment l'Accord de Paris, doivent être mis en œuvre de manière effective. L'intégration transversale des considérations environnementales dans l'ensemble des politiques sectorielles est requise. L'Accord reconnaît également la vulnérabilité particulière des petits États insulaires et des pays les moins avancés

et réaffirme l'objectif de contenir l'élévation de la température mondiale en dessous de 2°C, tout en renforçant les capacités d'adaptation et de résilience.

VI) Migration et mobilité

L'Accord réaffirme la volonté des parties de renforcer leur coopération en matière de migration et de mobilité, sur la base des principes de solidarité, de partenariat et de responsabilité partagée. Une approche globale, cohérente et pragmatique, conforme au droit international, est privilégiée. Les parties reconnaissent les effets positifs de la migration et de la mobilité, notamment pour le développement durable, tout en soulignant la nécessité de remédier aux conséquences négatives de la migration irrégulière pour les pays d'origine, de transit et de destination. Elles s'engagent à garantir le respect de la dignité de tous les migrants et réfugiés, y compris la protection de leurs droits fondamentaux.

Les protocoles régionaux, qui tiennent compte des spécificités régionales ainsi que des priorités existantes de l'UE, font ainsi partie intégrante de l'Accord. Le protocole régional pour l'Afrique s'aligne pleinement sur la stratégie globale de l'UE pour le continent. Il accorde une importance particulière au dialogue avec l'Union africaine et prend en considération les relations avec les pays de l'Afrique du Nord, les régions ultrapériphériques de l'UE ainsi que les pays et territoires d'outre-mer. Ses priorités portent notamment sur la croissance et le développement économiques inclusifs et durables, le développement humain et social, l'environnement et la gestion des ressources naturelles, la paix et la sécurité, les droits humains, la démocratie et la gouvernance ainsi que la migration. Le protocole régional pour les Caraïbes, à l'instar de celui pour l'Afrique, s'inscrit également dans le cadre du partenariat UE-Caraïbes et vise à renforcer les liens avec la région. Il met l'accent sur la lutte contre les effets du changement climatique, la diversification économique, la promotion de stratégies globales en matière de sécurité citoyenne, de gouvernance et de gouvernance financière, ainsi que sur l'augmentation des investissements dans le développement humain et social. Le protocole régional pour le Pacifique vise également à renforcer les relations avec la région, en se concentrant notamment sur la protection des océans et des mers, la lutte contre le changement climatique, le renforcement de la résilience environnementale et climatique, la promotion des droits humains, de la démocratie et de l'État de droit ainsi que sur une croissance économique durable.

Le présent Accord est conclu pour une durée initiale de vingt ans. Trois ans avant son échéance, les parties engageront un dialogue afin de réexaminer les dispositions régissant leurs relations. Les propositions de modification peuvent être soumises au Conseil des ministres OEACP-UE au plus tard six mois avant la réunion concernée. Toute modification est adoptée par le Conseil des ministres OEACP-UE, qui se réunit tous les trois ans et chaque fois que cela est jugé nécessaire à l'initiative de ses coprésidents.

Principaux changements vis-à-vis de l'Accord de Cotonou et nature de l'Accord :

L'Accord de Samoa comporte plusieurs évolutions substantielles par rapport aux accords antérieurs, en particulier par rapport à l'Accord de Cotonou, tout en s'inscrivant dans la continuité des acquis de ces partenariats précédents. Le nouvel Accord tient notamment compte des changements intervenus au sein du groupe ACP, devenu en 2019 l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique. Comme exposé précédemment, l'Accord de Samoa est désormais structuré autour de six piliers thématiques, ce qui constitue un élargissement significatif par rapport à l'Accord de Cotonou, lequel reposait sur trois priorités transversales, à savoir la coopération au développement, la coopération économique et commerciale, ainsi que la dimension politique. Étant donné que l'Accord comporte des dispositions relevant tant des

compétences exclusives de l'Union européenne que des compétences partagées entre l'UE et ses États membres, l'Accord de Samoa revêt la nature d'un accord mixte.

*

III. AVIS

Avis du Conseil d'État :

Le Conseil d'État a rendu son avis en date du 2 décembre 2025, dans lequel il ne formule aucune observation quant au fond du projet de loi. Il relève toutefois que l'article 99, paragraphe 4, de l'Accord prévoit que les modifications apportées aux annexes du présent Accord sont approuvées par le Conseil des ministres OEACP-UE, ce qui implique, selon le Conseil d'État, une dévolution de pouvoirs souverains de l'État à une institution internationale, dans la mesure où le pouvoir décisionnel relatif à l'acceptation des modifications est confié au Conseil des ministres OEACP-UE. Dans ce contexte, il rappelle que la loi portant approbation d'un accord comportant une telle dévolution des pouvoirs doit être adoptée conformément à l'article 71, alinéa 3, de la Constitution et requiert, dès lors, une majorité qualifiée des deux tiers des membres de la Chambre des Députés.

Avis de la Chambre de Commerce :

La Chambre de Commerce a rendu son avis le 18 septembre 2025. Elle y salue le présent projet de loi portant approbation de l'Accord et se déclare en mesure de l'approuver.

*

**IV. TEXTE PROPOSÉ PAR LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES ET
EUROPEENNES, DE LA COOPÉRATION, DU COMMERCE EXTÉRIEUR ET À LA GRANDE
RÉGION**

Compte tenu de ce qui précède, la commission des Affaires étrangères et européennes, de la Coopération, du Commerce extérieur et à la Grande Région recommande à la Chambre des Députés d'adopter le présent projet de loi dans la teneur qui suit :

*

PROJET DE LOI

portant approbation de l'Accord de partenariat entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'autre part, fait à Samoa, le 15 novembre 2023

Article unique. Est approuvé l'Accord de partenariat entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'autre part, fait à Samoa, le 15 novembre 2023.

Luxembourg, le 2 février 2026

Le Président – Rapporteur,

Gusty Graas