

**N° 7191<sup>2</sup>****CHAMBRE DES DEPUTES**

Session ordinaire 2017-2018

**PROJET DE LOI**

**portant approbation de l'Accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République islamique d'Afghanistan, d'autre part, fait à Munich, le 18 février 2017**

\* \* \*

**RAPPORT DE LA COMMISSION DES AFFAIRES  
ETRANGERES ET EUROPEENNES, DE LA DEFENSE,  
DE LA COOPERATION ET DE L'IMMIGRATION**

(29.1.2018)

La commission se compose de : M. Marc ANGEL, Président-Rapporteur ; MM. Claude ADAM, Eugène BERGER, Yves CRUCHTEN, Mme Claudia DALL'AGNOL, MM. Gusty GRAAS, Jean-Marie HALSDORF, Fernand KARTHEISER, Laurent MOSAR, Mme Lydie POLFER, MM. Marc SPAUTZ, Serge WILMES, Claude WISELER, Membres.

\*

**I. PROCEDURE LEGISLATIVE**

Le projet de loi sous rubrique a été déposé par Monsieur le Ministre des Affaires étrangères et européennes en date du 3 octobre 2017.

L'avis du Conseil d'État est intervenu le 21 novembre 2017.

Au cours de sa réunion du 15 janvier 2018, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a nommé son Président Marc Angel rapporteur du projet de loi sous rubrique et a examiné le texte du projet de loi ainsi que l'avis du Conseil d'État.

Lors de la réunion du 29 janvier 2018, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration a adopté le présent rapport.

\*

**II. INTRODUCTION**

L'Union européenne (UE) et l'Afghanistan entretiennent un partenariat depuis de nombreuses années. En étroite coopération avec les autres partenaires internationaux de l'Afghanistan, l'UE est attachée à la reconstruction et au développement pacifique de l'Afghanistan, à son développement global et durable ainsi qu'à la stabilité et la sécurité de l'ensemble de la région.

L'Union européenne est le quatrième bailleur de fonds de l'Afghanistan. Depuis 2002, l'UE a contribué 3,66 milliards EUR en aide au développement et humanitaire en faveur de l'Afghanistan, axée surtout sur certains volets essentiels de la gouvernance, sur l'agriculture et le développement rural ainsi que sur la protection sociale et la santé. L'Afghanistan représente ainsi le bénéficiaire le plus important de l'aide au développement de l'UE.

Puisque l'Afghanistan fait partie des pays les moins avancés, le pays profite du traitement le plus favorable sous le régime des préférences généralisées de l'UE, à savoir l'accord „Tout sauf les armes“.

Celui-ci garantit un accès en franchise et hors quota pour tout produit en provenance de l'Afghanistan à destination du marché européen, à l'exception des armes et des munitions.

Le 10 novembre 2011, le Conseil de l'UE a adopté une décision autorisant la Commission européenne de négocier un accord de partenariat et de développement avec l'Afghanistan afin de formaliser, pour la première fois, les relations entre l'Union et la république islamique d'Afghanistan.

Dans une résolution du Parlement européen du 13 juin 2013, le Parlement a cependant déploré l'absence de dynamique politique de nature à accélérer la finalisation des négociations de l'accord et a demandé au service européen pour l'action extérieure (SEAE) et au gouvernement afghan de les mener rapidement à terme.<sup>1</sup>

Les négociations en vue de cet accord ont finalement pu être conclues le 29 avril 2015 après un quatrième tour de négociations et l'accord a été paraphé le 2 juillet 2015 à Kaboul en Afghanistan. Le 13 février 2017, le Conseil de l'UE a formellement décidé de signer l'accord de coopération en matière de partenariat et de développement.<sup>2</sup> L'accord a finalement été signé à Munich, le 18 février 2017, par la Haute représentante de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité et le Ministre afghan des Finances, en présence du Président de l'Afghanistan.

Cet accord de coopération en matière de partenariat et de développement constitue donc la première relation contractuelle entre l'Union et l'Afghanistan et établit un cadre juridique pour une coopération UE-Afghanistan renforcée. L'accord confirme l'engagement de l'UE en faveur du développement futur de l'Afghanistan pour la « décennie de la transformation » (2015-2024) et servira de base au soutien constant apporté par l'UE à l'Afghanistan dans le cadre de la mise en œuvre de son programme de réforme complet et détaillé.

Depuis le 1<sup>er</sup> décembre 2017, les parties de l'accord issues de la compétence exclusive de l'UE sont appliquées provisoirement. L'application provisoire concerne surtout le dialogue politique, les droits de l'homme, l'égalité entre les femmes et les hommes, la coopération au développement, la coopération en matière de commerce et d'investissement, la coopération dans le domaine des migrations et la coopération régionale. Le comité mixte qui veillera au bon fonctionnement de l'accord a également déjà été formé et se réunira pour la première fois en début de l'année 2018. L'accord pourra être conclu dès que tous les États membres de l'Union l'auront ratifié.

\*

### III. EXAMEN DU PROJET DE LOI

#### Objet du projet de loi

Le projet de loi sous rubrique vise à faire approuver par la Chambre des Députés 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, fait à Munich, le 18 février 2017.

Cet accord est la confirmation d'un engagement politique et économique renforcé et durable de l'UE et de ses États membres en Afghanistan et d'un soutien au processus de paix et à la sécurité du pays et à la stabilité de la région, affectées par de longues années de conflit.

L'accord reflète les principes et les conditions sur lesquels le partenariat sera fondé. Il met l'accent sur un dialogue politique régulier, y compris sur les questions relatives aux droits de l'homme, en particulier les droits des femmes et des enfants, mis à mal durant les années de conflit et sous le règne des talibans.

Il prévoit le développement de relations mutuellement bénéfiques dans un éventail de plus en plus large de domaines économiques et politiques, tels que l'État de droit, la santé, le développement rural, l'éducation, les sciences et les technologies, ainsi que des mesures visant à lutter contre la corruption, le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme, la criminalité organisée et le trafic de stupéfiants. Rappelons à cet égard que l'opium en provenance de l'Afghanistan représente 90 pour cent

<sup>1</sup> Résolution du Parlement européen du 13 juin 2013 sur les négociations relatives à un accord de coopération entre l'Union européenne et l'Afghanistan sur le partenariat et le développement (2013/2665(RSP)).

<sup>2</sup> Décision (UE) 2017/434 du Conseil du 13 février 2017 relative à la signature, au nom de l'Union, 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.

de la production mondiale et est un de facteurs principaux empêchant le développement de l'économie légale du pays.

L'accord de coopération permettra en outre à l'UE et à l'Afghanistan de s'employer ensemble à relever conjointement les défis mondiaux que constituent par exemple la sécurité nucléaire, la non-prolifération et la lutte contre le changement climatique.

L'accord contient également une partie sur le commerce extérieur. Majoritairement agricole, l'économie afghane reste encore largement sous-développée, bien qu'elle ait connu une croissance forte entre 2003 et 2012, avec un taux de croissance moyen de 9,4 pour cent. Les taux de chômage et de pauvreté ont par ailleurs augmenté plus récemment et sont tous les deux estimés autour de 40 pour cent. Les procédures douanières et commerciales seront facilitées par cet accord, ce qui permettra de réduire les coûts éventuels afférents et d'intensifier les échanges commerciaux. D'une perspective luxembourgeoise, il est à noter que les relations commerciales sont peu développées et les exportations de biens et de services ont atteint un volume de 25 millions EUR en 2016. Les importations d'Afghanistan au Luxembourg sont par contre inexistantes jusqu'à présent.

Finalement, un volet important de l'accord concerne la coopération dans le domaine des migrations, fondée sur l'action conjointe pour le futur sur les questions migratoires adoptée par l'UE et l'Afghanistan le 2 octobre 2016. Faute d'une qualité de vie suffisante et à cause des conflits armés régionaux dont le nombre de victimes civiles est le plus élevé depuis 2009, les Afghans ont représenté le deuxième groupe de migrants en Europe en 2015, avec 267.000 arrivées irrégulières. Suite à des décennies de conflit, plus de 6 millions d'Afghans sont actuellement déplacés. Dans ce contexte, l'accord prévoit une coopération « afin d'empêcher les flux migratoires irréguliers » (art.28) et qui porte sur toutes les questions relatives à l'asile et la réadmission, à l'immigration régulière et irrégulière, aux visas, à la gestion des frontières, et à la lutte contre la traite d'êtres humains. Le Parlement européen a récemment, en se basant sur le présent accord et l'action conjointe du 2 octobre 2016, réaffirmé que « l'Union et ses États membres sont tenus de respecter le droit de demander une protection internationale et de participer aux programmes de réinstallation du HCR »<sup>3</sup>. Ainsi, le Parlement a rappelé clairement que le droit individuel de faire une demande de protection internationale dans un État membre de l'Union ne sera pas touché par le présent accord.

### **Contenu de l'accord**

Le Titre I définit le champ d'application, les objectifs et les principes généraux de la coopération. Il s'agit avant tout de soutenir la paix et la sécurité, de promouvoir le développement durable et les contacts réguliers entre institutions afghanes et européennes, ainsi que de développer le commerce et l'investissement entre les Parties (art. 1) en respectant les valeurs partagées, les principes démocratiques, les droits de l'homme, les principes de bonne gouvernance tout comme les objectifs de développement fixés au niveau international (art. 2).

Le Titre II couvre la coopération politique, et plus précisément le dialogue politique régulier instauré entre les Parties (art. 3), la coopération dans les domaines des droits de l'homme, de l'égalité des genres et de la société civile (art. 4 à 6), la consolidation de la paix (art. 7) ainsi que le soutien en faveur de la sécurité internationale (art. 8 à 11) et précise les efforts à entreprendre dans la lutte contre le terrorisme (art. 11).

Le Titre III expose les objectifs, les stratégies et le cadre de la coopération au développement (art. 12).

Le Titre IV concerne la coopération en matière de commerce et d'investissements (art. 13 à 23) et précise les modalités de la coopération commerciale (art. 13), du traitement de la nation la plus favorisée, les questions sanitaires et phytosanitaires (art. 15), les obstacles techniques au commerce (art. 16), la coopération douanière (art. 17), l'investissement (art. 18), le dialogue sur les services (art. 19), la circulation des capitaux (art. 20), les marchés publics (art. 21), la transparence (art. 22) et les droits de propriété intellectuelle (art. 23).

Le Titre V établit la coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures (art. 24 à 30), notamment en ce qui concerne l'État de droit, la protection juridique et le maintien de l'ordre (art. 24), la coopération dans la lutte contre la criminalité organisée et la corruption (art. 25), la lutte contre les drogues illicites (art. 26), la coopération en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux

<sup>3</sup> Résolution du Parlement européen du 14 décembre 2017 sur la situation en Afghanistan (2017/2932(RSP)).

et le financement du terrorisme (art. 27), la coopération dans le domaine des migrations (art. 28), la protection consulaire (art. 29) ainsi que la protection des données à caractère personnel (art. 30).

Le Titre VI comporte des dispositions relatives à la coopération sectorielle (art. 31 à 47) et couvre les secteurs suivants: la modernisation de l'administration publique (art. 31), la gestion des finances publiques (art. 32), la bonne gouvernance dans le domaine de la fiscalité (art. 33), les services financiers (art. 34), les statistiques (art. 35), la gestion des risques de catastrophes (art. 36), les ressources naturelles (art. 37), l'éducation, la recherche, la jeunesse et la formation professionnelle (art. 38), l'énergie (art. 39), les transports (art. 40), l'emploi et le développement social (art. 41), l'agriculture, le développement rural, le bétail et l'irrigation (art. 42), l'environnement et le changement climatique (art. 43), la santé publique (art. 44), la culture (art. 45), la société de l'information (art. 46) et la politique de l'audiovisuel et des médias (art. 47).

Le Titre VII promeut la coopération régionale (art. 48). Les Parties conviennent dans ce cadre de promouvoir la coopération régionale par leurs contacts diplomatiques et au sein des enceintes régionales auxquelles elles participent, et soutiennent expressément le processus d'Istanbul qui vise à promouvoir la coopération politique entre l'Afghanistan et ses voisins.

Le Titre VIII traite du cadre institutionnel et de l'instauration d'un comité mixte (art. 49) qui est chargé d'assurer le bon fonctionnement de l'accord.

Le Titre IX comprend les dispositions finales (art. 50 à 60) et précise les moyens de lutte contre la fraude (art. 51).

\*

#### IV. L'AVIS DU CONSEIL D'ETAT

Dans son avis du 21 novembre 2017, le Conseil d'État ne formule pas d'observations quant à l'article unique du projet de loi, ni par rapport au texte de l'accord.

\*

#### V. TEXTE PROPOSE PAR LA COMMISSION

Compte tenu de ce qui précède, la Commission des Affaires étrangères et européennes, de la Défense, de la Coopération et de l'Immigration 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 coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République islamique d'Afghanistan, d'autre part, fait à Munich, le 18 février 2017**

**Article unique.** Est approuvé l'Accord de coopération en matière de partenariat et de développement entre l'Union européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République islamique d'Afghanistan, d'autre part, fait à Munich, le 18 février 2017. »

Luxembourg, le 29 janvier 2018

*Le Président-Rapporteur,*  
Marc ANGEL