

COM(2025) 138 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2024/2025

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 03 avril 2025

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 03 avril 2025

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT

Recommandation de DÉCISION DU CONSEIL autorisant la Commission européenne et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'accords de partenariat stratégique individuels avec chacun des six pays du Conseil de coopération du Golfe (Bahreïn, Koweït, Oman, Qatar, Arabie saoudite et Émirats arabes unis)

E 19553

Bruxelles, le 1^{er} avril 2025
(OR. en)

7657/25

LIMITE

MOG 27	COMPET 218
COPS 151	RECH 135
CFSP/PESC 508	ENER 94
RELEX 403	TRANS 103
WTO 18	TELECOM 100
POLCOM 65	ENV 220
JAI 406	EDUC 90
ECOFIN 379	EMPL 126

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	1 ^{er} avril 2025
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2025) 138 final
Objet:	Recommandation de DÉCISION DU CONSEIL autorisant la Commission européenne et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'accords de partenariat stratégique individuels avec chacun des six pays du Conseil de coopération du Golfe (Bahreïn, Koweït, Oman, Qatar, Arabie saoudite et Émirats arabes unis)

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 138 final.

p.j.: COM(2025) 138 final

Bruxelles, le 1.4.2025
COM(2025) 138 final

SENSITIVE*

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant la Commission européenne et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'accords de partenariat stratégique individuels avec chacun des six pays du Conseil de coopération du Golfe (Bahreïn, Koweït, Oman, Qatar, Arabie saoudite et Émirats arabes unis)

* Distribution only on a 'Need to know' basis - Do not read or carry openly in public places. Must be stored securely and encrypted in storage and transmission. Destroy copies by shredding or secure deletion. Full handling instructions <https://europa.eu/db43PX>

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La région du Golfe revêt une importance stratégique pour l'UE car sa pertinence politique sur les plans régional et international, de même que sa sécurité, sa stabilité et sa prospérité ont des conséquences directes pour l'Europe. Certains événements géopolitiques majeurs, tels que le conflit entre Israël et le Hamas et l'évolution de la situation dans l'ensemble du Moyen-Orient, mais aussi la guerre d'agression menée par la Russie contre l'Ukraine, mettent en lumière le rôle crucial joué par les pays du Golfe en vue de parvenir à la stabilité régionale et mondiale. Une coopération accrue de l'UE avec la région serait mutuellement bénéfique, notamment pour relever les défis communs aux multiples facettes qui se posent en matière de sécurité à l'UE et aux six pays du Conseil de coopération du Golfe (CCG). Dans un monde de plus en plus multipolaire, nous aurions tout à gagner à aligner nos positions dans les enceintes multilatérales.

En outre, il existe des raisons impérieuses poussant à un renforcement de la coopération avec les pays du CCG, à l'heure où l'UE s'emploie à lutter contre le changement climatique, à renforcer la souveraineté numérique, à promouvoir la transition énergétique dans le monde et à stimuler sa compétitivité, notamment au moyen des échanges commerciaux, de la diversification de sa chaîne d'approvisionnement et des possibilités d'investissement en faveur des technologies numériques et propres, entre autres.

À ce jour, les relations UE-Golfe sont régies par l'accord de 1989 entre l'UE et le Conseil de coopération du Golfe et par des dispositions de coopération juridiquement non contraignantes entre le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) et les ministères des affaires étrangères respectifs des différents pays du CCG. Ces dispositions bilatérales ne sont pas contraignantes juridiquement et ne couvrent qu'un éventail réduit de domaines d'activité; elles reposent principalement sur des dialogues.

Les pays du Golfe s'affirment de plus en plus à l'échelle régionale, guidés par leurs visions de l'avenir et leur volonté de diversifier leurs alliances au-delà de leurs partenaires traditionnels, les relations entre l'UE et le Golfe ont considérablement évolué au cours de ces dernières années. À la suite de la communication conjointe sur un partenariat stratégique avec le Golfe («stratégie relative au Golfe»)¹ et des conclusions du Conseil qui l'ont approuvée, l'UE s'est engagée sur la voie du renforcement et de l'approfondissement de ses relations, non seulement sur le plan régional avec le CCG, mais également sur un plan bilatéral avec chacun des pays du Golfe.

Le tout premier sommet UE-CCG, qui s'est tenu à Bruxelles le 16 octobre 2024, a souligné l'importance grandissante de la coopération UE-CCG. Ce sommet a confirmé la détermination de l'UE à mettre en place un cadre plus ambitieux prévoyant un dialogue politique et une coopération sectorielle renforcée. Tant les responsables de l'UE que leurs homologues du Golfe ont réaffirmé leur engagement mutuel à faire passer le partenariat stratégique UE-CCG à la vitesse supérieure.

Afin de moderniser la coopération existante, de la mettre en adéquation avec les ambitions stratégiques de l'UE et de répondre aux appels répétés des pays du Golfe en faveur d'un cadre juridique plus solide, il y a lieu d'instaurer un cadre juridique plus complet et plus contraignant. Ce cadre, qui se présentera sous la forme d'accords de partenariat stratégique

¹ [Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil intitulée «Un partenariat stratégique avec le Golfe», JOIN\(2022\) 13 final du 18.5.2022, Bruxelles](#)

bilatéraux, s'appuierait sur le cadre institutionnel actuel en le modernisant et chapeauterait le dialogue avec chacun des six pays du CCG en l'étendant à de nouveaux domaines de coopération.

De tels accords répondraient à l'intérêt manifesté par les pays du CCG pour un renforcement de la coopération avec l'UE et enverraient un signal témoignant de l'attachement de l'UE au partenariat. Cela renforcerait également le rôle de l'UE en tant que partenaire privilégié des pays du Golfe.

En ce qui concerne les échanges commerciaux, le Conseil avait autorisé en 1989 la Commission à ouvrir des négociations, au nom de l'UE, avec les pays du CCG en vue d'un accord de libre-échange régional. Ces négociations sont au point mort depuis 2008. La Commission envisage de poursuivre, dans l'intervalle et en parallèle, des négociations au niveau bilatéral avec tout pays du CCG intéressé manifestant le même niveau d'ambition que l'UE.

Les négociations proposées en vue de la conclusion d'accords de partenariat stratégique porteront aussi sur le commerce non préférentiel, y compris un volet commercial complet, conformément au projet de directives de négociation ci-joints. Pour les partenaires du CCG intéressés par la négociation d'un régime préférentiel plus ambitieux, des négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange se dérouleront séparément, parallèlement au cadre plus large de l'accord de partenariat stratégique.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Les accords qu'il est proposé de conclure avec chacun des pays du CCG viendront compléter et intégrer un réseau plus large d'accords passés entre l'UE et ses partenaires internationaux.

Le tout premier sommet UE-CCG, qui s'est tenu à Bruxelles le 16 octobre 2024, a été l'occasion de souligner l'attachement à un cadre plus ambitieux et de réaffirmer la détermination des deux parties à faire passer le partenariat stratégique UE-CCG à la vitesse supérieure et à renforcer la coopération au moyen de cadres multilatéraux, régionaux et bilatéraux.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

Les accords de partenariat stratégique envisagés présentent un intérêt pour les priorités politiques de l'UE pour la période 2024-2029, notamment une Europe forte et sûre, gage d'une action extérieure cohérente et influente. Ils seront aussi en adéquation avec les grandes priorités d'action issues de la stratégie «Global Gateway» et du pacte vert pour l'Europe, et devraient être vus comme une contribution à l'élaboration d'une future stratégie UE/Proche-Orient.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La recommandation est fondée sur l'article 218, paragraphes 3 et 4, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Le Parlement européen sera tenu informé à toutes les étapes de la procédure, conformément à l'article 218, paragraphe 10, du TFUE.

Le contenu particulier de l'accord n'étant pas connu au moment d'ouvrir les négociations, la recommandation n'est pas fondée sur une base juridique matérielle. La base juridique de l'accord sera définie à l'issue des négociations, après une analyse du champ d'application exact de ses dispositions.

- **Subsidiarité (en cas de compétence non exclusive)**

Les accords ont pour objet de couvrir des domaines relevant de la compétence de l'UE et de renforcer le dialogue politique et la coopération entre l'UE et chaque pays du CCG. L'action au niveau de l'UE est justifiée parce qu'elle garantirait une approche cohérente à l'égard des différents pays de la région, et ce quel que soit le degré d'engagement existant entre les États membres et les pays du CCG.

- **Proportionnalité**

Il ressort de l'évaluation préliminaire de l'accord envisagé, réalisée par le SEAE en concertation avec la Commission, que l'accord n'ira pas au-delà de ce qui est nécessaire ou approprié pour atteindre les objectifs poursuivis.

- **Choix de l'instrument**

Étant donné que les négociations portent sur des questions relevant de la compétence de l'UE autres que la politique étrangère et de sécurité commune (PESC), qui devraient constituer les composantes principales de l'accord envisagé, la Commission devrait être désignée cheffe de l'équipe de négociation. Pour les questions qui concernent la PESC, c'est le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui devrait conduire les négociations en tant que membre de l'équipe. En assistant le haut représentant dans ses responsabilités de vice-président de la Commission, le négociateur en chef du SEAE veillera à la cohérence globale de l'accord. La Commission dirigera les négociations en ce qui concerne les parties de l'accord ne relevant pas de la PESC, tandis que le SEAE, en sa qualité de service apportant son soutien au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, les dirigera pour les parties relevant de la PESC.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

- **Évaluations ex post/bilans de qualité de la législation existante**

Sans objet.

- **Consultation des parties intéressées**

La publication d'un appel à contributions² a permis à la société civile, au monde universitaire, aux groupes de réflexion et aux autres parties prenantes d'exprimer leurs points de vue, leurs attentes et leurs préoccupations.

Un vaste processus de consultation interne associant le SEAE, les services de la Commission européenne et les délégations de l'UE dans les pays du CCG sera entrepris.

² https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/14380-Relations-UE-Golfe-autorisation-douvrir-des-negociations-avec-lArabie-saoudite-Bahrein-les-Emirats-arabes-unis-le-Koweit-Oman-et-le-Qatar_fr

Des informations supplémentaires seront collectées dans les publications universitaires, dans les rapports des groupes de réflexion et des ONG, ainsi que dans toute autre source, dès lors qu'elles sont susceptibles d'apporter de nouveaux renseignements sur l'incidence éventuelle de l'accord envisagé.

Les États membres de l'UE seront régulièrement consultés conformément à la pratique établie pour ce type d'accord.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Sans objet.

- **Analyse d'impact**

À ce stade, aucune analyse d'impact n'est nécessaire pour ce type d'initiative, étant donné qu'elle s'appuie sur un engagement bilatéral existant. Il sera toutefois procédé à une analyse d'impact si des négociations en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange bilatéral sont menées parallèlement aux accords de partenariat stratégique envisagés.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Sans objet.

- **Droits fondamentaux**

La promotion et la protection des libertés et des droits fondamentaux, le respect des principes démocratiques et de l'état de droit, ainsi que la clause sur la lutte contre la prolifération des armes de destruction massive constituent des éléments essentiels de chacun des accords. Si l'on y ajoute la poursuite d'une coopération étroite sur ces matières avec chacun des pays du CCG, il devrait en ressortir des effets positifs importants.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

La conclusion des différents accords de partenariat stratégique n'a aucune incidence budgétaire, à l'exception des ressources humaines allouées par le SEAE et la Commission pour conduire les négociations parallèles et pour permettre à cette dernière de mettre en œuvre lesdits accords.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

- **Plans de mise en œuvre et modalités de suivi, d'évaluation et d'information**

Les résultats de l'initiative seront suivis et évalués par les organismes devant être institués au titre des accords, à savoir les sous-comités sectoriels ou les groupes de travail, et au sein des comités mixtes respectifs.

- **Documents explicatifs (pour les directives)**

Sans objet.

- **Explication détaillée de certaines dispositions de la proposition**

Avec les accords proposés, l'UE vise à actualiser les relations qu'elle entretient et à établir un cadre complet et juridiquement contraignant pour ses relations bilatérales avec Bahreïn, le Koweït, Oman, le Qatar, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis, en vue:

- de consolider la position de l'UE en tant que partenaire clé des pays du Golfe et de préserver ses intérêts géostratégiques dans la région;
- de promouvoir la sécurité régionale et mondiale, notamment en renforçant les dialogues politiques, la coordination et l'engagement opérationnel sur des questions telles que la défense, la sécurité maritime, la lutte contre le terrorisme et la prévention de la radicalisation, la cybersécurité, la lutte contre la criminalité organisée, le blanchiment de capitaux, en examinant les moyens de renforcer la coopération en matière judiciaire et répressive, ainsi que la coopération en matière de préparation aux catastrophes et de réaction à celles-ci;
- d'intensifier les relations avec les pays du Golfe, d'une part en renforçant la coopération existante dans des domaines traditionnels, tels que le commerce et les investissements, la coopération en matière fiscale, la coopération au développement et l'aide humanitaire; et d'autre part en étendant la coopération à de nouveaux domaines d'action, tels que la triple crise planétaire (changement climatique, perte de biodiversité et pollution), les transitions écologique et numérique, le transport, le tourisme, les énergies renouvelables, les matières premières, la recherche, l'innovation, l'intelligence artificielle, l'espace, l'éducation, la jeunesse, le sport et la culture;
- de promouvoir les intérêts généraux de l'UE et de promouvoir et protéger les droits de l'homme, les libertés fondamentales, l'égalité, les principes démocratiques et l'état de droit;
- de renforcer les échanges et les investissements en améliorant l'accès des entreprises européennes et en créant un environnement plus favorable aux entreprises;
- d'instaurer une coopération douanière pour un environnement commercial à la fois sûr, transparent et prévisible, axé sur la mise en œuvre de mesures restrictives;
- de faire progresser la connectivité conformément à la stratégie «Global Gateway», y compris le corridor économique Inde – Moyen-Orient– Europe (IMEC);
- de renforcer la coopération en vue du développement de chaînes d'approvisionnement mutuelles dans le domaine des technologies vertes et des matières premières critiques, afin de progresser sur la voie de la transition énergétique et d'améliorer la sécurité énergétique.

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant la Commission européenne et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité à ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'accords de partenariat stratégique individuels avec chacun des six pays du Conseil de coopération du Golfe (Bahreïn, Koweït, Oman, Qatar, Arabie saoudite et Émirats arabes unis)

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant qu'il y a lieu d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'accords de partenariat stratégique entre l'Union européenne et, respectivement, Bahreïn, le Koweït, Oman, le Qatar, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

1. La Commission et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (ci-après dénommé le «haut représentant») sont autorisés à négocier, au nom de l'Union, des accords de partenariat stratégique (ci-après dénommés les «accords») avec Bahreïn, le Koweït, Oman, le Qatar, l'Arabie saoudite et les Émirats arabes unis.

2. La Commission conduit l'équipe de négociation de l'Union. Pour les questions qui concernent la politique étrangère et de sécurité commune, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité conduit les négociations en tant que membre de l'équipe de négociation.

Article 2

Les négociations sont conduites sur le fondement des directives de négociation du Conseil figurant en annexe de la présente décision.

Article 3

Les négociations sont conduites en concertation avec le groupe «Moyen-Orient/Golfe» du Conseil (groupe MOG).

Article 4

La Commission et le haut représentant sont destinataires de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil

Le président