

COM(2025) 666 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUINZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2025/2026

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 13 novembre 2025

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 13 novembre 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 l'ouverture de négociations d'un accord de partenariat dans le secteur de la pêche durable et d'un protocole de mise en œuvre de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc

E 20145

**Bruxelles, le 7 novembre 2025
(OR. en)**

15083/25

LIMITE

PECHE 381

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	7 novembre 2025
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2025) 666 final
Objet:	Recommandation de DÉCISION DU CONSEIL autorisant l'ouverture de négociations d'un accord de partenariat dans le secteur de la pêche durable et d'un protocole de mise en œuvre de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2025) 666 final.

p.j.: COM(2025) 666 final



COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 7.11.2025
COM(2025) 666 final

SENSITIVE*

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

**autorisant l'ouverture de négociations d'un accord de partenariat dans le secteur de la
pêche durable et d'un protocole de mise en œuvre de l'accord entre l'Union européenne
et le Royaume du Maroc**

{SWD(2025) 344 final} - {SWD(2025) 345 final}

* 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

Le 4 octobre 2024, dans les affaires jointes C-778/21 P et C-798/21 P¹, la Cour de justice a rejeté les pourvois formés par la Commission et le Conseil et a confirmé l'arrêt du Tribunal du 29 septembre 2021, Front Polisario/Conseil (T-344/19 et T-356/19), par lequel celui-ci a annulé la décision (UE) 2019/441 du Conseil², du 4 mars 2019, relative à la conclusion de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc, de son protocole de mise en œuvre ainsi que de l'échange de lettres accompagnant l'accord (ci-après la « décision litigieuse »).

La Cour constate, à la lumière de sa jurisprudence et sur le fondement des principes du droit à l'autodétermination et de l'effet relatif des traités, que la mise en œuvre d'un accord international entre l'Union et le Maroc sur le territoire du Sahara occidental doit recevoir le consentement du 'peuple'³ (et non pas la 'population') du Sahara occidental.

Toutefois, la Cour fait aussi observer que le droit international n'exclut pas que le consentement d'un sujet tiers, tel que le peuple du Sahara occidental, à un accord dont la mise en œuvre est prévue sur le territoire auquel se rapporte son droit à l'autodétermination puisse être accordé de manière implicite pour autant que certaines conditions soient satisfaites. Ce consentement peut en effet être tenu pour acquis lorsque :

l'accord en cause ne crée pas d'obligation pour ce peuple du Sahara occidental; et

l'accord prévoit en faveur du peuple du Sahara occidental un avantage précis, concret, substantiel et vérifiable découlant de l'exploitation des ressources naturelles de ce territoire, et proportionnel à l'importance de cette exploitation. Cet avantage doit être assorti de garanties quant au fait que ladite exploitation s'opère dans des conditions conformes au principe du développement durable afin d'assurer que les ressources naturelles non renouvelables restent abondamment disponibles et que les ressources naturelles renouvelables, telles que les stocks halieutiques, se reconstituent en permanence. Enfin, l'accord en cause doit également prévoir un mécanisme de contrôle régulier permettant de vérifier la réalité de l'avantage accordé en application de celui-ci au peuple concerné.

Le respect de ces conditions s'impose en vue d'assurer la compatibilité d'un tel accord avec le principe, découlant de l'article 73 de la charte des Nations Unies et consacré en droit coutumier international, de primauté des intérêts des peuples des territoires non autonomes. Il contribue ainsi à ce que l'action de l'Union sur la scène internationale repose, comme le prévoit l'article 21, paragraphe 1, TUE, sur les principes de la charte des Nations Unies et du droit international.

Dans l'hypothèse où les deux conditions exposées sont satisfaites, le consentement du peuple concerné doit être tenu pour acquis. La circonstance qu'un mouvement qui se présente comme

¹ Arrêt de la Cour dans les affaires jointes C-778/21 P et C-798/21 P | Commission et Conseil/Front Polisario, ECLI:EU:C:2024:833.

² Décision (UE) 2019/441 du Conseil du 4 mars 2019 relative à la conclusion de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc, de son protocole de mise en œuvre ainsi que de l'échange de lettres accompagnant l'accord, JO L 77 p.4

³ Le "peuple" du Sahara occidental fait strictement référence aux populations indigènes du Sahara occidental. Ces individus ont été dispersés depuis le début de l'administration marocaine en 1975, avec une estimation d'environ la moitié des personnes vivant dans des camps en Algérie. En revanche, la "population" du Sahara occidental est considérée par la Cour comme se référant aux habitants actuels du territoire de manière plus générale (indigènes et non-indigènes).

étant le représentant légitime de ce peuple s'oppose à cet accord ne peut, en tant que telle, suffire à remettre en cause l'existence d'un tel consentement présumé.

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La Commission recommande de négocier avec le Royaume du Maroc⁴ un nouvel accord de partenariat dans le secteur de la pêche durable (APPD) et un protocole de mise en œuvre qui répondent aux besoins de la flotte de l'Union et qui soient conformes au règlement (UE) n° 1380/2013⁵ relatif à la politique commune de la pêche (PCP), tout en respectant l'arrêt rendu par la Cour de justice de l'Union européenne dans les affaires jointes C-778/21 P et C-798/21⁶.

L'APPD entre le Royaume du Maroc et l'Union européenne et son protocole de mise en œuvre sont entrés en vigueur le 18 juillet 2019. Ce dernier protocole a expiré le 17 juillet 2023.

Comme dans son arrêt du 4 octobre 2024 dans les affaires jointes C-778/21 P et C-798/21 P, la Cour de justice de l'Union européenne a confirmé l'annulation par le Tribunal de la décision du Conseil autorisant la conclusion de l'APPD et du protocole de mise en œuvre, un nouvel APPD et un nouveau protocole de mise en œuvre doivent être négociés afin de permettre à la flotte de l'Union ciblant les petits pélagiques et les espèces démersales d'accéder à la zone de pêche adjacente au territoire du Royaume du Maroc ainsi qu'à celle adjacente au territoire du Sahara occidental.

Ce nouvel APPD permettrait également de poursuivre la coopération économique et sociale étroite entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc, en vue d'instaurer et de renforcer une pêche durable et de contribuer à une meilleure gouvernance des océans.

• Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action

Le dernier protocole avec le Maroc prévoyait des possibilités de pêche ciblant les petits pélagiques et les espèces démersales pour les navires de dix États membres (Allemagne, Espagne, Estonie, France, Italie, Irlande, Lettonie, Lituanie, Pologne et Portugal). La zone de pêche correspond à la limite septentrionale de l'aire de répartition du stock de petits pélagiques dans la zone C⁷, qui comprend les eaux de la Mauritanie, du Sénégal et de la Guinée-Bissau, dont certaines font partie du réseau d'accords de partenariat bilatéraux dans le domaine de la pêche durable. L'Union européenne dispose déjà d'un réseau bien développé d'accords de partenariats bilatéraux dans le domaine de la pêche durable en Afrique de l'Ouest et Centrale, à savoir avec la Mauritanie, le Cap Vert, la Guinée-Bissau, la Côte d'Ivoire et le Gabon.

⁴ Accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc, ST/12983/2018/INIT JO L 77 du 20.3.2019, p. 8

⁵ Règlement (UE) n° 1380/2013 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 relatif à la politique commune de la pêche, modifiant les règlements (CE) n° 1954/2003 et (CE) n° 1224/2009 du Conseil et abrogeant les règlements (CE) n° 2371/2002 et (CE) n° 639/2004 du Conseil et la décision 2004/585/CE du Conseil, JO L 354 du 28.12.2013, p. 22

⁶ Arrêt de la Cour (grande chambre) du 4 octobre 2024. Commission européenne et Conseil de l'Union européenne contre Front populaire pour la libération de la Saguia el-Hamra et du Rio de oro (Front Polisario). Affaires jointes C-778/21 P et C-798/21 P.

⁷ Selon la classification scientifique en vigueur.

Ces APPD contribuent à promouvoir sur le plan international les objectifs de la PCP, en veillant à ce que les activités de pêche de l'Union en dehors des eaux de celle-ci reposent sur les mêmes principes et normes que ceux applicables en vertu du droit de l'Union. En outre, ils renforcent la position de l'Union européenne au sein d'organisations de pêche internationales et régionales, en particulier au sein de la Commission internationale pour la conservation des thonidés de l'Atlantique (CICTA), organisme créé en vertu du droit international pour la conservation et la gestion des espèces de grands migrateurs dans la région. Enfin, les APPD s'appuient sur les meilleurs avis scientifiques disponibles et contribuent à améliorer le respect des mesures internationales, et notamment à lutter contre la pêche illicite, non déclarée et non réglementée (INN).

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

La négociation d'un APPD et d'un protocole avec le Royaume du Maroc est en conformité avec l'action extérieure de l'Union à l'égard des pays voisins et avec les objectifs de l'Union en matière de respect des principes démocratiques et des droits humains.

L'UE attache une grande importance à son partenariat stratégique avec le Maroc, qui est ancien, étendu et profond.

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

- **Base juridique**

La base juridique de la décision est l'article 43, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), qui établit la politique commune de la pêche, ainsi que l'article 218, cinquième partie du TFUE («l'action extérieure de l'Union»), titre V («accords internationaux»), qui indique la procédure à suivre pour les négociations et la conclusion d'accords entre l'Union et des pays tiers.

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

Sans objet, compétence exclusive.

- **Proportionnalité**

La proposition est proportionnée à l'objectif d'établir un cadre de gouvernance juridique, environnementale, économique et sociale pour les activités de pêche menées par les navires de l'Union dans les eaux de pays tiers, conformément à l'article 31 du règlement (UE) n° 1380/2013 établissant la politique commune de la pêche.

- **Choix de l'instrument**

Le choix de l'instrument découle de l'application de l'article 218, paragraphes 3 et 4, du TFUE.

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**

La Commission a procédé à une évaluation ex post du dernier protocole et à une évaluation ex ante d'un éventuel nouveau protocole. Le rapport de cette évaluation est public⁸.

En conclusion, il ressort du rapport d'évaluation du dernier protocole que les flottes de l'Union sont vivement intéressées par la possibilité de poursuivre leurs activités de pêche au Maroc. Cependant, le rapport indique également une inadéquation entre le nombre de possibilités offertes et leur utilisation. Un éventuel futur protocole devrait diminuer le nombre de possibilités offertes, ce qui devrait réduire la contrepartie financière du protocole. Le renouvellement du protocole contribuera par ailleurs à renforcer le suivi, le contrôle et la surveillance, ainsi qu'à améliorer la gouvernance des pêcheries dans la région. L'évaluation démontre qu'un renouvellement du protocole présenterait également des avantages pour le Maroc compte tenu de l'importance de la contribution financière versée au titre du protocole dans le cadre de la stratégie marocaine « Halieutis » de développement du secteur de la pêche. L'évaluation démontre également les retombées socio-économiques vis-à-vis des populations résidant sur le territoire du Sahara occidental grâce au mécanisme de répartition des bénéfices du protocole.

- **Consultation des parties intéressées**

Les parties intéressées, y compris des représentants du secteur d'activité concerné et d'organisations de la société civile, dont les organisations concernées par la question du Sahara occidental, ont été consultées lors de l'évaluation.

- **Obtention et utilisation d'expertise**

Les évaluations menées ont fait appel à des experts du domaine indépendants.

- **Analyse d'impact**

Sans objet.

- **Réglementation affûtée et simplification**

Sans objet.

- **Droits fondamentaux**

Les directives de négociation en annexe à la proposition de décision recommandent d'inclure une clause relative aux conséquences des violations des droits humains et des principes démocratiques. Elles recommandent également l'inclusion de dispositions garantissant des conditions de travail décentes à bord des navires de pêche de l'Union.

⁸ European Commission: Directorate-General for Maritime Affairs and Fisheries, Defaux, V., Caillart, B. and Guélé, M., *Évaluation rétrospective et prospective du Protocole à l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc – Rapport final*, Publications Office of the European Union, 2023, <https://data.europa.eu/doi/10.2771/785958>

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

L'incidence budgétaire d'un nouveau protocole découlera du versement d'une contrepartie financière de l'Union au Maroc et au peuple du Sahara occidental pour les avantages liés aux possibilités de pêche accordées au titre du protocole. Les montants annuels des engagements et des crédits de paiements à prévoir sont déterminés dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle de façon compatible avec le cadre financier pluriannuel pour la période 2021-2027, y compris la ligne de réserve 30.020200 pour les propositions qui ne sont pas entrées en vigueur au début de l'année.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

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

Les négociations doivent commencer dès que possible afin de limiter la durée de l'interruption des activités de pêche depuis l'expiration du protocole précédent.

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

La Commission recommande:

- que le Conseil l'autorise à ouvrir et à mener des négociations en vue de la conclusion d'un nouvel accord de partenariat dans le secteur de la pêche durable avec le Maroc et d'un protocole de mise en œuvre ;
- qu'elle soit désignée comme négociateur de l'Union à cet effet ;
- qu'elle mène les négociations en concertation avec un comité spécial comme le prévoit le TFUE ;
- que le Conseil approuve les directives de négociation annexées à la présente recommandation.

Recommandation de

DÉCISION DU CONSEIL

autorisant l'ouverture de négociations d'un accord de partenariat dans le secteur de la pêche durable et d'un protocole de mise en œuvre de l'accord entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 43, paragraphe 2, en liaison avec l'article 218, paragraphes 3 et 4,

vu la recommandation de la Commission européenne,

considérant:

- (1) que le 4 octobre 2024, dans les affaires jointes C-778/21 P et C-798/21 P¹, la Cour de justice a annulé la décision (UE) 2019/441 du Conseil² du 4 mars 2019, relative à la conclusion de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc, de son protocole de mise en œuvre ainsi que de l'échange de lettres accompagnant l'accord,
- (2) qu'il convient d'ouvrir des négociations en vue de la conclusion d'un accord de partenariat dans le secteur de la pêche durable avec le Royaume du Maroc et d'un protocole de mise en œuvre afin de permettre à la flotte de l'Union d'accéder à la zone de pêche adjacente au territoire du Royaume du Maroc ainsi que celle adjacente au territoire du Sahara occidental, conformément aux conditions établies par la Cour dans son Arrêt dans les affaires jointes C-778/21 P et C-798/21 P.

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article 1

La Commission est autorisée à négocier, au nom de l'Union, un nouvel accord de partenariat dans le secteur de la pêche durable avec le Royaume du Maroc et son protocole de mise en œuvre.

Article 2

Les directives de négociation figurent en annexe.

¹ Arrêts de la Cour du 4 octobre 2024 dans les affaires jointes C-778/21 P et C-798/21 P, Commission et Conseil/Front Polisario, ECLI:EU:C:2024:833.

² Décision (UE) 2019/441 du Conseil du 4 mars relative à la conclusion de l'accord de partenariat dans le domaine de la pêche durable entre l'Union européenne et le Royaume du Maroc, de son protocole de mise en œuvre ainsi que de l'échange de lettres accompagnant l'accord, JO L 77 /4, 20.3.2029, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dec/2019/441/oj>.

Article 3

Les négociations sont menées en concertation avec le groupe « Politique de la pêche » du Conseil.

Article 4

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*