

Bruxelles, le 1^{er} août 2022
(OR. en)

11712/22

**Dossier interinstitutionnel:
2022/0222(NLE)**

COASI 116	AGRI 350
ASIE 54	TRANS 520
CFSP/PESC 1056	ENV 787
RELEX 1076	ENER 388
COHOM 85	ECOFIN 793
CONOP 69	EDUC 282
COTER 200	CULT 80
WTO 136	CLIMA 389
JAI 1079	MIGR 228
DEVGEN 158	ASEM 19

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	1 ^{er} août 2022
Destinataire:	Secrétariat général du Conseil
N° doc. Cion:	COM(2022) 354 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le gouvernement de la Malaisie, d'autre part

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 354 final.

p.j.: COM(2022) 354 final



Bruxelles, le 1.8.2022
COM(2022) 354 final

2022/0222 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord-cadre de partenariat
et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le
gouvernement de la Malaisie, d'autre part**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

En novembre 2004, le Conseil a autorisé la Commission à négocier des accords-cadres de partenariat et de coopération (APC) avec la Thaïlande, l'Indonésie, Singapour, les Philippines, la Malaisie et le Brunei. Les négociations avec la Malaisie ont débuté en février 2011 sur la base d'un accord à cet effet adopté en octobre 2010 par le président de la Commission, M. Barroso, et le Premier ministre malaisien, M. Najib Razak. Les négociations ont abouti à l'issue de leur onzième cycle, le 12 décembre 2015. Les deux parties ont paraphé l'APC à Putrajaya le 6 avril 2016.

Le Service européen pour l'action extérieure et les services de la Commission ont été associés au processus de négociation. Les États membres ont été consultés tout au long du processus de négociation dans le cadre des réunions des groupes du Conseil concernés. Le Parlement européen a été tenu régulièrement informé pendant toute la durée des négociations.

La Commission a estimé que les objectifs fixés par le Conseil dans ses directives de négociation avaient été atteints et que le projet d'accord pouvait être soumis pour signature et conclusion.

Le 5 août 2016, la haute représentante et la Commission ont présenté au Conseil les propositions conjointes de décisions du Conseil relatives à la signature et à la conclusion de l'APC, sous la forme d'un accord entre l'Union européenne et la Malaisie («relevant uniquement de l'UE»). Tout en souscrivant au contenu de l'accord, les États membres réunis au sein du groupe COASI ont estimé, à l'unanimité, que l'accord devrait être signé et conclu en tant qu'accord «mixte». Cette position a été confirmée officiellement le 17 mars 2017 par le Coreper, qui a invité la Commission et la haute représentante à revoir la proposition en conséquence de manière à tenir compte de la décision relative au caractère mixte de l'accord et à son application provisoire. La transformation de l'APC en accord «mixte» et l'insertion de nouvelles dispositions relatives à son application provisoire et à la définition des parties, devant faire apparaître son caractère mixte, ont ensuite été examinées et ont fait l'objet d'un accord de principe avec les négociateurs malaisiens.

Le 4 juillet 2018, la haute représentante et la Commission ont présenté au Conseil une nouvelle proposition conjointe de décision du Conseil relative à la signature de l'accord-cadre (en tant qu'accord mixte) et à son application provisoire. Toutefois, tout en acceptant le caractère mixte de l'accord, la Malaisie a préféré ne pas l'appliquer à titre provisoire. Les États membres ont officiellement consenti, lors de la réunion du Coreper du 3 avril 2019, à ne pas appliquer l'APC à titre provisoire, et un accord de principe a ensuite été conclu avec les négociateurs malaisiens sur la base de l'accord paraphé de 2016, dans lequel a été insérée une nouvelle définition des parties faisant apparaître le caractère mixte de l'accord.

Il importe de noter que la nouvelle proposition de la Commission fait suite à un échange de lettres entre les négociateurs en chef, dans le cadre duquel il est précisé que la signature de l'accord par le gouvernement de la Malaisie est faite au nom du pays dans son ensemble, c'est-à-dire tant au niveau fédéral qu'au niveau des États. Par sa signature, le gouvernement de la Malaisie exprimerait son intention d'engager l'ensemble du pays, y compris les États du Sabah et du Sarawak. À la suite de l'entrée en vigueur de l'accord, conformément à son article 58, la Malaisie dans son ensemble serait liée par celui-ci.

La présente proposition concerne l'instrument juridique autorisant la signature de l'APC en tant qu'accord mixte sans application provisoire.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

2.1. Objectif et teneur de l'accord

L'APC est le tout premier accord bilatéral entre l'UE et la Malaisie et il remplace l'actuel cadre juridique que constitue l'accord de coopération de 1980 entre la Communauté économique européenne et les pays membres de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est.

L'APC contient des engagements juridiquement contraignants qui sont au cœur de la politique étrangère de l'Union européenne, notamment des dispositions relatives aux droits de l'homme, à la non-prolifération, à la lutte contre le terrorisme, à la Cour pénale internationale, à la migration et à la fiscalité.

L'APC élargit considérablement la portée de l'engagement mutuel dans les domaines économique et commercial, ainsi que dans ceux de la justice et des affaires intérieures. L'accord renforce la coopération dans un large éventail de domaines d'action, notamment les droits de l'homme, la non-prolifération des armes de destruction massive, la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, le commerce, la migration, l'environnement, l'énergie, le changement climatique, les transports, les sciences et les technologies, l'emploi et les affaires sociales, l'éducation, l'agriculture, la culture, etc. Il comprend également des dispositions visant à protéger les intérêts financiers de l'UE. Un important volet de l'APC est consacré à la coopération commerciale, ce qui ouvre la voie à la conclusion des négociations en cours concernant un accord de libre-échange (ALE).

Sur le plan politique, l'APC avec la Malaisie constitue une avancée importante en vue du renforcement du rôle de l'UE en Asie du Sud-Est sur la base de valeurs universelles partagées telles que la démocratie et les droits de l'homme. Il ouvre la voie au renforcement de la coopération politique, régionale et mondiale entre deux partenaires attachés aux mêmes principes. La mise en œuvre de l'APC permettra aux deux parties d'engranger des bénéfices concrets et constituera une base pour la promotion des intérêts politiques et économiques plus larges de l'UE.

L'accord établit un comité mixte chargé de suivre l'évolution de la relation bilatérale entre les parties. Il comporte une clause de non-exécution qui prévoit la possibilité de suspendre l'application de l'accord en cas de violation d'éléments essentiels.

2.2. Base juridique de la décision proposée

L'article 218, paragraphe 5, du TFUE prévoit l'adoption d'une décision autorisant la signature de l'accord.

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 5, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'accord. Selon la jurisprudence, si l'examen d'un acte de l'Union démontre qu'il poursuit deux finalités ou qu'il a deux composantes et si l'une de ces finalités ou de ces composantes est identifiable comme étant la finalité ou la composante principale ou prépondérante tandis que l'autre n'est qu'accessoire, l'acte doit être fondé sur une seule base juridique, à savoir celle exigée par la finalité ou la composante principale ou prépondérante. À titre exceptionnel, s'il est établi, en revanche, que l'acte poursuit à la fois plusieurs objectifs ou a plusieurs composantes qui sont liés de façon indissociable, sans que l'un soit accessoire par rapport à l'autre de sorte que différentes dispositions des traités sont applicables, un tel acte doit être fondé sur les différentes bases

juridiques correspondantes (voir, en ce sens, les arrêts du 10 janvier 2006, *Commission/Parlement et Conseil*, C-178/03, EU:C:2006:4, points 42 et 43; du 11 juin 2014, *Commission/Conseil*, C-377/12, EU:C:2014:1903, point 34; du 14 juin 2016, *Parlement/Conseil*, C-263/14, EU:C:2016:435, point 44; et du 4 septembre 2018, *Commission/Conseil (Kazakhstan)*, C-244/17, EU:C:2018:662, point 40).

La finalité ou composante principale de l'accord s'inscrit dans le domaine de la coopération au développement.

La base juridique de la décision proposée devrait donc être l'article 209 du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 5, du TFUE.

2.3. Nature juridique

Il ressort de l'analyse de la portée de l'APC que les traités ont donné compétence à l'UE pour agir dans tous les domaines relevant du champ d'application dudit 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 en tant qu'accord «relevant uniquement de l'UE». En outre, elles ont considéré que la procédure de ratification nettement plus courte et beaucoup plus prévisible pour l'entrée en vigueur de l'APC en tant qu'accord «relevant uniquement de l'UE» répondait à l'intérêt de l'Union à procéder rapidement à la mise en œuvre de l'accord.

Toutefois, comme indiqué ci-dessus, les États membres réunis au sein du Conseil (réunion du groupe COASI du 21 septembre 2016 et réunion du Coreper du 17 mars 2017) 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. Eu égard à cette position et afin d'éviter que la signature et la conclusion par l'Union européenne ne soient bloquées au niveau du Conseil, la Commission et la haute représentante ont décidé de négocier une adaptation de l'accord et de modifier leur proposition relative à la signature de l'accord. Néanmoins, bien que la Malaisie ait initialement consenti à l'application provisoire de l'accord, elle a ensuite préféré ne pas l'appliquer à titre provisoire.

Le projet ci-joint propose donc que l'accord soit signé en tant qu'accord mixte sans application provisoire.

2.4. Nécessité de la décision proposée

L'article 216 du TFUE dispose que l'Union peut conclure un accord avec un ou plusieurs pays tiers lorsque les traités le prévoient ou lorsque la conclusion d'un accord, soit est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, l'un des objectifs visés par les traités, soit est prévue dans un acte juridique contraignant de l'Union, soit encore est susceptible d'affecter des règles communes ou d'en altérer la portée.

Les traités prévoient la conclusion d'accords tels que l'APC, notamment à l'article 209 du TFUE. En outre, la conclusion de l'APC est nécessaire pour réaliser, dans le cadre des politiques de l'Union, les objectifs visés par les traités.

L'accord doit être signé avant de pouvoir être conclu au nom de l'Union.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la signature, au nom de l'Union européenne, de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le gouvernement de la Malaisie, d'autre part

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 209, en liaison avec l'article 218, paragraphe 5,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) En novembre 2004, le Conseil a autorisé la Commission à entamer des négociations avec la Malaisie concernant un accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le gouvernement de la Malaisie, d'autre part (l'«accord»).
- (2) Les négociations concernant l'accord ont été menées à bonne fin et l'accord a été paraphé à Putrajaya, en Malaisie, le 6 avril 2016.
- (3) Les négociateurs ont confirmé leur compréhension commune selon laquelle, conformément à la constitution fédérale de la Malaisie, le gouvernement de la Malaisie, par sa signature, exprime son intention d'engager le pays dans son ensemble en ce qui concerne l'accord.
- (4) L'accord vise à renforcer la coopération dans un large éventail de domaines d'action, notamment les droits de l'homme, la non-prolifération des armes de destruction massive, la lutte contre le terrorisme, la lutte contre la corruption et la criminalité organisée, le commerce, la migration, l'environnement, l'énergie, le changement climatique, les transports, les sciences et les technologies, l'emploi et les affaires sociales, l'éducation et l'agriculture.
- (5) Il convient dès lors que l'accord soit signé au nom de l'Union, sous réserve de sa conclusion à une date ultérieure,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La signature de l'accord-cadre de partenariat et de coopération entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et le gouvernement de la Malaisie, d'autre part (l'«accord»), est autorisée au nom de l'Union, sous réserve de la conclusion dudit accord.

Le texte de l'accord à signer est joint à la présente décision.

Article 2

Le secrétariat général du Conseil élabore l'instrument de pleins pouvoirs autorisant la ou les personnes indiquées par la Commission à signer l'accord, sous réserve de sa conclusion.

Article 3

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

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*