COMMISSION
EUROPÉENNE

Bruxelles, le 28.10.2021
COM(2021) 686 final

2021/0358 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité des ambassadeurs ACP-UE, en ce qui concerne la modification de la décision nº 3/2019 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 17 décembre 2019 d'arrêter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

La présente décision de la Commission contient une proposition de décision du Conseil relative à la position à prendre par l'Union au sein du Comité des ambassadeurs ACP-UE concernant une modification de la décision nº 3/2019 d'arrêter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat entre l'UE et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)[1], signé à Cotonou le 23 juin 2000 (ci-après l'«accord de partenariat de Cotonou» ou «APC») (ci-après la «décision relative aux mesures transitoires»)[2]. Cette dernière a été modifiée pour la première fois par la décision n° 2/2020 du Comité des ambassadeurs du 4 décembre 2020[3] prorogeant l'application de l'accord de partenariat de Cotonou jusqu'au 30 novembre 2021. La Commission propose de proroger à nouveau l'application de l'intégralité des dispositions de l'accord de partenariat de Cotonou jusqu'au 30 juin 2022 ou jusqu'à l'entrée en vigueur ou jusqu'à l'application provisoire du nouvel accord de partenariat entre l'Union et les États ACP, la date la plus proche étant retenue.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. Accord de partenariat de Cotonou

Depuis 2000, l'accord de partenariat de Cotonou constitue le cadre des relations de l'UE avec 79 pays ACP. L'accord a été conclu pour une période de 20 ans, du 1er mars 2000 au 29 février 2020. Il a ensuite été révisé en 2005 et 2010.

Le 17 décembre 2019, l'application des dispositions de l'accord de partenariat de Cotonou a été prorogée, par la décision n° 3/2019 du Comité des ambassadeurs ACP-UE, jusqu'au 31 décembre 2020 ou jusqu'à l'entrée en vigueur du nouvel accord de partenariat entre l'Union et les États ACP, la date la plus proche étant retenue. Cette dernière a été modifiée pour la première fois par la décision n° 2/2020 du Comité des ambassadeurs du 4 décembre 2020[4] prorogeant l'application de l'accord de partenariat de Cotonou jusqu'au 30 novembre 2021.

Les négociations en vue d'un nouvel accord de partenariat entre les pays ACP et l'UE ont été lancées en septembre 2018. Le 15 avril 2021, les négociateurs en chef ont paraphé le texte d'un nouvel accord de partenariat entre l'Union et les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (OEACP). La Commission a ensuite transmis sa proposition au Conseil pour signature. Les négociations ont toutefois été rouvertes et sont en cours en ce qui concerne la nature juridique de l'accord. Il est devenu manifeste que les négociations ne déboucheront pas sur un nouvel accord prêt à être appliqué d'ici à la date d'expiration actuelle de l'application de l'accord de partenariat de Cotonou, le 30 novembre 2021. Cette situation se traduirait par un vide dans les relations entre l'UE et les pays ACP qu'il convient de combler.

---

1 Décision du Conseil du 19 décembre 2002 concernant la conclusion de l'accord de partenariat entre les États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, signé à Cotonou le 23 juin 2000 (JO L 65 du 8.3.2003, p. 27).

2 Décision nº 3/2019 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 17 décembre 2019 d'arrêter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE [2020/2].

3 Décision n° 2/2020 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 4 décembre 2020 portant modification de la décision n° 3/2019 du Comité des ambassadeurs ACP-UE d'arrêter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE,

4 Décision n° 2/2020 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 4 décembre 2020 portant modification de la décision n° 3/2019 du Comité des ambassadeurs ACP-UE d'arrêter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE.

2.2. Conseil des ministres ACP-UE

Le Conseil des ministres ACP-UE est un organe ministériel institué par l'accord (article 15 de l'APC). Il est composé, d'une part, de membres du Conseil de l'Union européenne et de membres de la Commission européenne et, d'autre part, d'un membre du gouvernement de chaque État ACP. Le Conseil des ministres a notamment pour tâche de prendre les décisions nécessaires à la mise en œuvre et à l'exécution de l'APC. Le Conseil des ministres se prononce par commun accord des parties. Pour que les décisions soient valides, i) la moitié des membres du Conseil de l'Union européenne (soit 14 ministres des États membres de l'UE), ii) un membre de la Commission, et iii) deux tiers des membres représentant les gouvernements des États ACP (c'est-à-dire des membres du gouvernement de 55 États ACP différents) doivent être présents.

2.3. Mesures transitoires

L'article 95, paragraphe 4, deuxième alinéa, de l'APC est libellé comme suit: «*[l]e Conseil des ministres arrête les mesures transitoires nécessaires jusqu'à l'entrée en vigueur du nouvel accord*». En vertu de cette disposition, des mesures transitoires peuvent être appliquées pour proroger l'applicabilité de tout ou partie de l'APC, jusqu'à la date d'application du nouvel accord (application provisoire ou entrée en vigueur). Afin d'assurer la continuité juridique, politique et institutionnelle dans les relations avec les pays ACP, étant donné que le nouvel accord ne sera pas applicable avant l'expiration du cadre juridique existant, il y a lieu d'étendre les mesures transitoires adoptées en vue de poursuivre l'application de l'accord actuel.

2.4. Modification de mesures transitoires par le Comité des ambassadeurs ACP-UE

Conformément à l'article 95, paragraphe 4, de l'APC, la décision relative aux mesures transitoires doit être prise par le Conseil des ministres ACP-UE. Toutefois, en vertu de l'article 15, paragraphe 4, de l'APC, le Conseil des ministres peut déléguer des compétences au Comité des ambassadeurs. À cet effet, le 23 mai 2019, le Conseil des ministres a délégué le pouvoir d'adopter la décision relative aux mesures transitoires au Comité des ambassadeurs[5]. En vertu de l'article 16, paragraphe 2, de l'APC, le Comité des ambassadeurs peut adopter ou modifier des décisions contraignantes pour les parties dans le cadre du mandat qui lui a été confié par le Conseil des ministres.

Conformément à l'article premier de son règlement intérieur, le Comité des ambassadeurs[6] se réunit régulièrement, notamment pour préparer les sessions du Conseil des ministres et chaque fois que cela s'avère nécessaire à la demande d'une des parties. Grâce à cette flexibilité, le Comité des ambassadeurs peut veiller à ce que la modification de la décision relative aux mesures transitoires soit prise en temps utile et au plus tard à la mi-novembre 2021.

Dès lors, le Comité des ambassadeurs ACP-UE doit adopter lors d'une de ses réunions la modification de la décision relative aux mesures transitoires (ci-après l'«acte envisagé»). L'acte envisagé a pour objectif de prolonger l'application de l'ensemble des dispositions de l'accord de partenariat de Cotonou jusqu'au 30 juin 2022, jusqu'à l'entrée en vigueur ou

---

5 Décision nº 1/2019 du Conseil des ministres ACP-UE du 23 mai 2019 en ce qui concerne la délégation de compétences au Comité des ambassadeurs ACP-UE relative à la décision d'adopter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE [2019/920] (JO L 146 du 5.6.2019, p. 114).

6 Décision nº 3/2005 du Conseil des ministres ACP-UE du 8 mars 2005 concernant l'adoption du règlement intérieur du Comité des ambassadeurs ACP-CE (JO L 95 du 14.4.2005, p. 51).

jusqu'à l'application provisoire du nouvel accord de partenariat entre l'Union et les États ACP, la date la plus proche étant retenue.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

La Commission propose que l'actuelle décision relative aux mesures transitoires de l'APC soit modifiée en vue de prolonger l'application de l'accord de partenariat de Cotonou jusqu'au 30 juin 2022, à moins que le nouvel accord n'entre en vigueur ou ne s'applique à titre provisoire avant cette date.

Compte tenu de ce qui précède, la position proposée de l'Union doit être adoptée lors d'une session du Comité des ambassadeurs ACP-UE.

4. BASE JURIDIQUE

4.4. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) prévoit des décisions établissant «*les positions à prendre au nom de l'Union dans une instance créée par un accord, lorsque cette instance est appelée à adopter des actes ayant des effets juridiques, à l'exception des actes complétant ou modifiant le cadre institutionnel de l'accord*».

La notion d'«*actes ayant des effets juridiques*» englobe les actes qui ont des effets juridiques en vertu des règles de droit international régissant l'instance en question. Elle englobe également des instruments auxquels le droit international ne confère aucun effet contraignant, mais qui ont «*vocation à influencer de manière déterminante le contenu de la réglementation adoptée par le législateur de l'Union*»[7].

4.1.2. Application en l'espèce

Conformément à l'article 95, paragraphe 4, deuxième alinéa, de l'accord de partenariat entre les pays ACP et l'UE signé à Cotonou le 23 juin 2000, des mesures transitoires peuvent être adoptées pour proroger l'applicabilité de tout ou partie de l'APC, jusqu'à la date d'application du nouvel accord (application provisoire ou entrée en vigueur après ratification par toutes les parties). Notamment, *«[l]e Conseil des ministres arrête les mesures transitoires nécessaires jusqu'à l'entrée en vigueur du nouvel accord»*.

Il est donc clair que l'acte que le Comité des ambassadeurs ACP-UE est invité à adopter constitue un acte ayant des effets juridiques. La décision envisagée du Comité des ambassadeurs sera contraignante en vertu du droit international, conformément aux articles 15 et 16 de l'APC.

Le Comité des ambassadeurs est un organe créé en vertu de l'article 16 de l'accord de partenariat de Cotonou.

L'Union européenne est partie contractante, parallèlement à ses États membres, à l'accord de partenariat de Cotonou et sera donc liée par la décision envisagée du Comité des ambassadeurs.

En conséquence, la base juridique procédurale pour la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

---

[7] Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

4.2. Base juridique matérielle

4.2.1. Principes

La base juridique matérielle d'une décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE dépend avant tout de l'objectif et du contenu de l'acte envisagé pour lequel une position est prise au nom de l'Union. Si l'acte envisagé poursuit deux fins ou a deux composantes et si l'une de ces fins ou de ces composantes est identifiable comme principale, tandis que l'autre n'est qu'accessoire, la décision au titre de l'article 218, paragraphe 9, du TFUE doit être fondée sur une seule base juridique matérielle, à savoir celle exigée par la fin ou la composante principale ou prédominante.

4.2.2. Application en l'espèce

Le principal objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent le fonctionnement de l'APC dans son ensemble, notamment en prorogeant son application au-delà de la date d'expiration prévue. La base juridique matérielle de la décision du Conseil doit donc être déterminée à la lumière de l'accord de partenariat de Cotonou dans son ensemble[8].

L'APC a été conclu en tant qu'accord d'association et était donc fondé sur l'article 310 du traité instituant la Communauté européenne, l'équivalent de l'article 217 du TFUE. En conséquence, la base juridique matérielle pour la décision proposée est l'article 217 du TFUE.

4.3. Conclusion

Le principal objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent le fonctionnement de l'APC dans son ensemble, notamment en prorogeant son application au-delà de la date d'expiration prévue. La base juridique matérielle de la décision du Conseil doit donc être déterminée à la lumière de l'accord de partenariat de Cotonou dans son ensemble[9].

L'APC a été conclu en tant qu'accord d'association et était donc fondé sur l'article 310 du traité instituant la Communauté européenne, l'équivalent de l'article 217 du TFUE. En conséquence, la base juridique matérielle pour la décision proposée est l'article 217 du TFUE.

---

8 Voir, en particulier, l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Commission/Conseil («Kazakhstan»), C-244/17, ECLI:EU:C:2018:662, point 40, et la jurisprudence citée.

9 Voir, en particulier, l'arrêt de la Cour de justice dans l'affaire Commission/Conseil («Kazakhstan»), C-244/17, ECLI:EU:C:2018:662, point 40, et la jurisprudence citée.

2021/0358 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative à la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Comité des ambassadeurs ACP-UE, en ce qui concerne la modification de la décision nº 3/2019 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 17 décembre 2019 d'arrêter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 217, en liaison avec son article 218, paragraphe 9,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

(1) L'accord de partenariat entre les membres du groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique («ACP»), d'une part, et l'Union européenne et ses États membres, d'autre part («l'accord de partenariat ACP-UE»)[10], a été signé à Cotonou le 23 juin 2000. L'accord de partenariat ACP-UE est entré en vigueur le 1er avril 2003 et doit s'appliquer jusqu'au 30 novembre 2021 conformément à la décision n° 3/2019 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 17 décembre 2019 d'arrêter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE (ci-après la «décision relative aux mesures transitoires»)[11], modifiée par la décision n° 2/2020 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 4 décembre 2020 portant modification de la décision n° 3/2019 du Comité des ambassadeurs ACP-UE d'arrêter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE.

(2) Conformément à l'article 95, paragraphe 4, premier alinéa, de l'accord de partenariat ACP-UE, les négociations en vue d'un nouvel accord de partenariat ACP-UE ont été lancées en septembre 2018. Le nouvel accord ne sera pas prêt à être appliqué à la date d'expiration de l'actuel accord de partenariat ACP-UE. En conséquence, il apparaît nécessaire de modifier la décision n° 3/2019 relative aux mesures transitoires, afin de proroger à nouveau l'application des dispositions de l'actuel accord de partenariat ACP-UE.

(3) L'article 95, paragraphe 4, deuxième alinéa, de l'accord de partenariat ACP-UE prévoit que le Conseil des ministres adopte les mesures transitoires nécessaires jusqu'à l'entrée en vigueur du nouvel accord.

(4) Conformément à l'article 15, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE, le Conseil des ministres ACP-UE a, le 23 mai 2019, délégué au Comité des

[10] Accord (JO L 317 du 15.12.2000, p. 3) modifié par l'accord signé à Luxembourg le 25 juin 2005 (JO L 209 du 11.8.2005, p. 27) et par l'accord signé à Ouagadougou le 22 juin 2010 (JO L 287 du 4.11.2010, p. 3).

[11] Décision nº 3/2019 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 17 décembre 2019 d'arrêter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE [2020/2].

ambassadeurs ACP-UE le pouvoir d'adopter des mesures transitoires. La Comité des ambassadeurs ACP-UE doit tenir une réunion ordinaire lors de laquelle il prendra la décision de modifier les mesures transitoires conformément à l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE.

(5) Il convient d'arrêter la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du Comité des ambassadeurs ACP-UE, dans la mesure où l'acte envisagé sera contraignant pour l'Union.

(6) Les dispositions de l'accord de partenariat ACP-UE continueront d'être appliquées dans le but de maintenir la continuité dans les relations entre l'Union et ses États membres, d'une part, et les États ACP, d'autre part. Dès lors, les mesures transitoires modifiées ne sont pas destinées à apporter des modifications à l'accord de partenariat ACP-UE, comme le prévoit son article 95, paragraphe 3,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union au sein du Comité des ambassadeurs ACP-UE, conformément à l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE, consiste à modifier la décision n°3/2019 relative aux mesures transitoires pour proroger l'application des dispositions de l'accord de partenariat ACP-UE dans leur intégralité, jusqu'au 30 juin 2022, ou jusqu'à l'entrée en vigueur ou l'application provisoire du nouvel accord de partenariat entre l'Union et les États ACP, la date la plus proche étant retenue.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le président