

E 6004

ASSEMBLÉE NATIONALE

TREIZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 4 février 2011

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 4 février 2011

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

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Proposition de décision du Conseil adaptant et prorogeant la période d'application des mesures prévues par la décision 2002/148/CE portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 1^{er} février 2011 (02.02)
(OR. en)**

5723/11

**Dossier interinstitutionnel:
2011/0013 (NLE)**

**ACP 18
COAFR 37
PESC 98**

PROPOSITION

Origine: Commission européenne

En date du: 1^{er} février 2011

Objet: Proposition de décision du Conseil adaptant et prorogeant la période d'application des mesures prévues par la décision 2002/148/CE portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE

Les délégations trouveront ci-joint la proposition de la Commission transmise par lettre de Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur, à Monsieur Pierre de BOISSIEU, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne.

p.j.: COM(2011) 30 final



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 1.2.2011
COM(2011) 30 final

2011/0013 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**adaptant et prorogeant la période d'application des mesures prévues par la
décision 2002/148/CE portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe
en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Le 18 février 2002, le Conseil de l'Union européenne a décidé de prendre des «mesures appropriées» à l'encontre du Zimbabwe¹, à la suite des consultations engagées en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE². Ces mesures comprenaient notamment la suspension du soutien budgétaire, du financement des projets et de la signature du programme indicatif national relevant du 9^e FED, mais il était clairement précisé qu'elles n'affectaient ni les contributions aux opérations humanitaires ni les projets bénéficiant directement à la population, notamment dans les secteurs sociaux et dans les domaines de la démocratisation, des droits de l'homme et de l'État de droit. L'application de l'annexe 2, article 12, de l'accord de partenariat ACP-CE, qui concerne les paiements courants et les mouvements de capitaux, avait également été suspendue, dans la mesure où cela s'avérait nécessaire pour la mise en œuvre d'autres mesures restrictives, notamment pour le gel de fonds.
2. Ces mesures ont été justifiées par la nécessité de répondre à de graves violations des droits de l'homme et de la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique. Parmi les autres raisons invoquées figuraient également les tentatives faites par le gouvernement du Zimbabwe pour empêcher la tenue d'élections libres et équitables, notamment en refusant la présence d'observateurs internationaux et des médias lors de ces élections.
3. Conformément à l'article 2, troisième alinéa, de la décision du 18 février 2002, les mesures prises devaient s'appliquer pendant une période de 12 mois et être abrogées lorsque la situation au Zimbabwe garantirait le respect des droits de l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit.
4. À huit reprises, le 18 février 2003³, le 19 février 2004⁴, le 17 février 2005⁵, le 14 février 2006⁶, le 19 février 2007⁷, le 18 février 2008⁸, le 20 février 2009⁹ et le 15 février 2010¹⁰, le Conseil a conclu que les éléments essentiels visés à l'article 9 de l'accord de partenariat ACP-CE continuaient d'être violés par le gouvernement du Zimbabwe et que la situation du pays ne garantissait pas le respect des droits de

¹ Voir la décision 2002/148/CE du Conseil (JO L 50 du 21.2.2002, p. 64). En outre (voir les conclusions du CAG du 18 février 2002), le Conseil a adopté des mesures ciblées dans le cadre de la PESC (position commune 2002/145/PESC du Conseil et règlement (CE) n° 310/2002 du Conseil relatif à certaines mesures restrictives concernant le Zimbabwe; JO L 50 du 21.2.2002, p. 1-12).

² Les consultations engagées en application de l'article 96 avaient pour objet de trouver un accord sur les mesures que le gouvernement zimbabwéen devait prendre pour remédier à la situation, notamment dans cinq domaines (la fin de toute tolérance, de la part du gouvernement, à l'égard des violences politiques; l'invitation, dans les meilleurs délais, des partenaires internationaux à soutenir les élections imminentes et à en observer le bon déroulement, ainsi que l'autorisation effective de leur présence à ces élections; la protection de la liberté des médias; l'indépendance du pouvoir judiciaire et le respect de ses décisions; la fin de l'occupation illégale des propriétés).

³ JO L 46 du 20.2.2003, p. 25.

⁴ JO L 50 du 20.2.2004, p. 60.

⁵ JO L 48 du 19.2.2005, p. 28.

⁶ JO L 48 du 18.2.2006, p. 26.

⁷ JO L 53 du 22.2.2007, p. 23.

⁸ JO L 51 du 26.2.2008, p. 19.

⁹ JO L 49 du 20.2.2009, p. 15.

¹⁰ JO L 44 du 16.2.2010, p. 20.

l'homme, des principes démocratiques et de l'État de droit; il a donc décidé de proroger les mesures à l'encontre du Zimbabwe de douze mois à chaque fois.

5. L'accord politique global (APG), un accord de partage du pouvoir entre les trois grands partis politiques (ZANU PF, MDC-T, MDC-M), a été conclu en septembre 2008, à la suite des élections de mars 2008. L'APG a permis la mise en place, en février 2009, du gouvernement d'unité nationale (GNU), comprenant les leaders de chacun des trois partis.
6. L'UE soutient le GNU en tant que seul cadre politique pour la restauration de la démocratie. L'APG énonce un train de réformes qui répondent aux préoccupations de l'UE en matière de droits de l'homme, d'État de droit et de principes démocratiques et visent, entre autres, l'élaboration d'une nouvelle constitution, l'organisation d'un audit foncier, un processus de réconciliation nationale, l'indépendance des médias, etc. Sa mise en œuvre est indispensable à la tenue d'élections crédibles.
7. À la demande du gouvernement du Zimbabwe, une réunion de la troïka ministérielle a eu lieu les 18 et 19 juin 2009. La délégation zimbabwéenne à Bruxelles était conduite par le premier ministre Morgan Tsvangirai. À cette occasion, le dialogue politique sur la base de l'article 8 a été lancé, suivi d'une mission de la troïka de l'UE au Zimbabwe, les 11 et 12 septembre 2009.
8. Les parties sont convenues que l'objectif du dialogue sera de définir des feuilles de route communes comportant un plan d'action détaillé sur la manière dont le GNU entend mettre en œuvre l'APG et la manière dont l'UE doit améliorer ses relations avec le Zimbabwe, en prévision de la levée ultime des mesures prises en application de l'article 96. La normalisation des relations permettrait également de réviser la position commune de la politique étrangère et de sécurité commune¹¹.
9. Entre-temps, la Commission européenne a élaboré une réponse ad hoc à court terme pour soutenir la stabilisation du GNU et son programme de réformes.
10. Depuis février 2009, le GNU a pris un certain nombre de mesures importantes en faveur de la stabilisation économique et sociale du pays. Des progrès insuffisants ont cependant été enregistrés dans la mise en œuvre des réformes politiques, ce qui s'est traduit par une crise constitutionnelle.
11. La Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA), sous la conduite du président Zuma, a nommé une nouvelle équipe de facilitateurs sud-africains, qui sont intervenus avec succès, en qualité de médiateurs, dans les discussions entre les partis et ont permis une évaluation efficace de la mise en œuvre de l'APG. Toutefois, les perspectives de prochaines élections ont depuis lors ravivé les tensions entre les partis.
12. L'Afrique du Sud et la CDAA s'efforcent actuellement d'engager le GNU dans un effort visant à créer un environnement favorable à la tenue d'élections crédibles. Ce processus d'engagement inclut des consultations entre l'Afrique du Sud, la CDAA et le GNU dans le but d'établir une feuille de route susceptible de mener vers des

¹¹ 2009/68/PESC du 26.1.2009.

élections démocratiques. L'Afrique du Sud, la CDAA et les trois leaders politiques du Zimbabwe considèrent les mesures de l'UE comme un obstacle à ces efforts.

13. Compte tenu des progrès mitigés réalisés dans la mise en œuvre d'éléments essentiels de l'APG, la Commission propose au Conseil de proroger jusqu'au 20 février 2012 les mesures appropriées existantes prises en application de l'article 96.
14. L'UE reconnaît néanmoins la chance unique, pour un réengagement de sa part, qu'offre la perspective d'un accord sur une feuille de route pour les élections qui serait conclu entre les parties représentées au sein du GNU et approuvé par la CDAA. La Commission propose au Conseil de reconsidérer les restrictions à la coopération au développement après l'approbation de la feuille de route pour les élections, lors du prochain sommet de la CDAA, par exemple. Cela permettrait, dans les faits, l'élaboration d'un document de stratégie pays (DSP), qui, selon toute prévision, ne devrait pas être prêt à la signature avant la tenue des élections.
15. Au cas où la feuille de route adoptée pour les élections ne serait pas dûment mise en œuvre, l'UE réexaminera l'application des restrictions à la coopération au développement au titre de l'article 96.
16. La Commission propose d'informer le gouvernement zimbabwéen du changement de la politique de l'UE au moyen d'une lettre qui sera adressée au président Mugabe et envoyée en copie aux deux autres principaux responsables du GNU, à savoir le premier ministre Tsvangirai et le vice-premier ministre Mutambara.

Conclusion

À la lumière de ce qui précède, le Conseil est invité à adopter le projet ci-joint de proposition de décision du Conseil prorogeant la période d'application des mesures appropriées prises à l'encontre du Zimbabwe.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

adaptant et prorogeant la période d'application des mesures prévues par la décision 2002/148/CE portant conclusion des consultations engagées avec le Zimbabwe en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 217,

vu l'accord de partenariat entre les membres du groupe des 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 2000¹² et révisé à Ouagadougou, Burkina Faso, le 23 juin 2010¹³, ci-après dénommé «l'accord de partenariat ACP-CE», et notamment son article 96,

vu l'accord interne entre les représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, relatif aux mesures à prendre et aux procédures à suivre pour la mise en œuvre de l'accord de partenariat ACP-CE¹⁴, et notamment son article 3,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) En vertu de la décision 2002/148/CE¹⁵, les consultations engagées avec la République du Zimbabwe en application de l'article 96, paragraphe 2, point c), de l'accord de partenariat ACP-CE ont été conclues et des mesures appropriées, précisées dans l'annexe de cette décision, ont été prises.
- (2) En vertu de la décision 2010/97/PESC¹⁶, l'application des mesures visées à l'article 2 de la décision 2002/148/CE a été prorogée pour une nouvelle période de 12 mois, jusqu'au 20 février 2011.
- (3) La formation du gouvernement d'unité nationale (GNU) a été considérée comme une occasion de rétablir des relations constructives entre l'Union européenne et le Zimbabwe et de soutenir la mise en œuvre du programme de réformes de ce pays.
- (4) L'évolution politique récente, combinée avec l'absence d'une feuille de route adoptée d'un commun accord pour les élections, continue cependant de saper ces efforts, au même titre que le manque de progrès réalisés par le GNU dans la mise en œuvre de certains éléments

¹² JO L 317 du 15.12.2000, p. 3.

¹³ JO L 287 du 4.2.2010, p. 3.

¹⁴ JO L 317 du 15.12.2000, p. 376.

¹⁵ JO L 50 du 21.2.2002, p. 64.

¹⁶ JO L 44 du 16.2.2010, p. 20.

essentiels de l'accord de partenariat ACP-CE sur lesquels il s'était engagé dans l'accord politique global (APG).

- (5) L'UE reconnaît les efforts déployés par l'Afrique du Sud, en sa qualité de facilitateur de l'APG, pour parvenir à une feuille de route adoptée d'un commun accord et menant vers des élections crédibles.
- (6) L'UE reconsidérera, par conséquent, les restrictions à la coopération au développement après l'approbation, par la CDAA, d'une feuille de route pour les élections,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

Les mesures visées dans la lettre jointe en annexe sont prorogées à titre de mesures appropriées, au sens de l'article 96, paragraphe 2, point c), de l'accord de partenariat ACP-CE.

Ces mesures s'appliquent jusqu'au 20 février 2012. Elles font l'objet d'un suivi constant et seront reconsidérées dès qu'une feuille de route pour les élections aura été approuvée par la CDAA.

Article 2

La lettre jointe en annexe de la présente décision est adressée au président zimbabwéen Mugabe et envoyée en copie au premier ministre Tsvangirai ainsi qu'au vice-premier ministre Mutambara.

Article 3

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

Article 4

La présente décision est publiée au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*

ANNEXE

LETTRE AU PRÉSIDENT DU ZIMBABWE

L'Union européenne attache la plus grande importance aux dispositions de l'article 9 de l'accord de partenariat ACP-CE. Le respect des droits de l'homme, les institutions démocratiques et l'État de droit, qui sont des éléments essentiels de l'accord de partenariat, constituent le fondement de nos relations.

Par une lettre du 19 février 2002, l'Union européenne vous a informé de sa décision de conclure les consultations menées en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE et de prendre des mesures appropriées au sens de l'article 96, paragraphe 2, point c), dudit accord.

Par une lettre du 15 février 2010, l'Union européenne vous a informé de sa décision de ne pas abroger les mesures appropriées et de proroger leur période d'application jusqu'au 20 février 2011.

L'Union européenne se félicite des progrès qui, depuis la mise en place du gouvernement d'unité nationale (GNU) en 2009, ont été réalisés sur la base de l'accord politique global (APG). Elle rappelle la grande importance qu'elle accorde au dialogue politique prévu à l'article 8 de l'accord de partenariat ACP-CE et lancé officiellement, à la demande du gouvernement zimbabwéen, lors de la réunion de la troïka ministérielle UE-Zimbabwe des 18 et 19 juin 2009 à Bruxelles. Au cours de la dernière réunion ministérielle du 2 juillet 2010, une délégation zimbabwéenne pluripartite, conduite par le ministre Mangoma, a remis une version actualisée du plan d'engagements concernant l'APG. L'Union européenne a pris acte des progrès accomplis à ce jour dans la mise en œuvre de l'APG et, par une lettre du 29 septembre 2010, a informé le gouvernement du Zimbabwe de sa dotation indicative au titre du 10^e FED (mise à disposition de 130 millions d'euros après levée des mesures prises en application de l'article 96 et signature d'un document de stratégie pays).

L'Union européenne soutient les efforts actuellement déployés par le GNU pour mettre en œuvre l'APG et salue les résultats obtenus dans le domaine de la stabilisation de l'économie et du rétablissement des services sociaux de base. L'intensification de l'action diplomatique régionale menée par l'Afrique du Sud à l'appui des réformes au Zimbabwe est également accueillie favorablement. L'Union européenne déplore toutefois l'absence de progrès sur certains engagements politiques clés de l'APG, et notamment sur ceux relatifs à la création d'un environnement favorable à des élections démocratiques.

En raison de la tenue possible d'élections en 2011, l'Union européenne considère qu'il est d'une importance cruciale que toutes les parties représentées au sein du GNU et la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA) se mettent d'accord sur une feuille de route pour les élections. Cette feuille de route, qui établirait une série de points de repère fixés d'un commun accord et définirait le rôle de la CDAA dans la surveillance et l'observation des élections, garantirait que les élections reflètent la volonté des électeurs. Au moment de la prorogation des mesures appropriées prises en application de l'article 96, aucun accord sur la feuille de route pour les élections n'avait encore été trouvé.

L'Union européenne a dès lors décidé de proroger jusqu'au 20 février 2012 la période d'application des mesures appropriées énoncées dans la décision 2002/148/CE du Conseil et actualisées dans la décision 2010/97/PESC du Conseil. Elle reconnaît néanmoins la chance

unique, pour un réengagement de sa part, qu'offre la perspective d'un accord sur une feuille de route pour les élections qui serait conclu entre les parties représentées au sein du GNU et approuvé par la CDAA. En conséquence, l'Union européenne est disposée à reconsidérer les mesures prises en application de l'article 96 dès qu'une feuille de route pour les élections aura été adoptée par le GNU et approuvée par la CDAA. Nous espérons que ce changement de politique de l'Union européenne donnera un nouvel élan au renforcement des relations entre les parties.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre très haute considération.

Par l'Union européenne