

Bruxelles, le 3 janvier 2022
(OR. en)

5004/22

Dossier interinstitutionnel:
2021/0439(NLE)

ACP 1
COAFR 1
CFSP/PESC 1
RELEX 1

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	22 décembre 2021
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2021) 833 final
Objet:	Proposition de DÉCISION DU CONSEIL abrogeant, au nom de l'Union, la décision (UE) 2016/394 du Conseil relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République du Burundi au titre de l'article 96 de 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

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2021) 833 final.

p.j.: COM(2021) 833 final



Bruxelles, le 22.12.2021
COM(2021) 833 final

2021/0439 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

abrogeant, au nom de l'Union, la décision (UE) 2016/394 du Conseil relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République du Burundi au titre de l'article 96 de 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

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

À la suite de la dégradation de la situation au Burundi au cours de la période ayant précédé les élections législatives et présidentielles qui ont eu lieu en juin et en juillet 2015, l'Union européenne a estimé que la République du Burundi n'avait pas respecté les éléments essentiels énoncés à l'article 9 de l'accord de partenariat ACP-UE¹ en ce qui concerne les droits de l'homme, la démocratie et l'état de droit.

À la suite des consultations qui ont eu lieu à Bruxelles le 8 décembre 2015 au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-UE, l'Union européenne a pris note des réponses données par le gouvernement burundais et de l'engagement de ce dernier à apporter des éclaircissements sur les questions soulevées et à accélérer certaines procédures judiciaires. L'Union européenne a néanmoins estimé que les positions exprimées n'abordaient pas de manière exhaustive la question du non-respect des éléments essentiels de son partenariat avec la République du Burundi. Ces positions n'apportaient pas non plus de réponse satisfaisante aux décisions prises par le Conseil de paix et de sécurité de l'Union africaine les 17 octobre et 13 novembre 2015, en particulier quant à la nécessité d'instaurer rapidement un véritable dialogue inclusif, fondé sur le respect de l'accord d'Arusha.

Le 13 novembre 2015, par la décision (UE) 2016/394 du Conseil, la procédure de consultation a été close et des mesures appropriées, précisées à l'annexe de ladite décision, ont été prises². En particulier, les appuis financiers ou versements de fonds (y compris les appuis budgétaires) au bénéfice direct de l'administration ou des institutions burundaises ont été suspendus.

Depuis la transition politique pacifique de 2020 qui a conduit à l'élection du président Ndayishimiye et à la désignation d'un nouveau gouvernement, l'UE a observé une évolution positive, caractérisée par les éléments suivants:

- les contacts constructifs avec le Burundi dans le cadre du dialogue politique mené avec le pays, conformément à l'article 8 de l'accord de partenariat ACP-UE;
- les efforts consentis par le gouvernement en faveur de la paix et de la stabilité, les mesures visant à améliorer la bonne gouvernance, la liberté des médias; les

¹ 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 2000 (JO L 317 du 15.12.2000, p. 3). L'accord de partenariat ACP-UE a été 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). L'application de l'accord de partenariat ACP-UE a été prorogée par 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 (JO L 1 du 3.1.2020, p. 3), telle que modifiée par la décision n° 2/2020 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 4 décembre 2020 (JO L 420 du 14.12.2020, p. 32) et par la décision n° 3/2021 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 26 novembre 2021 (JO L 441 du 9.12.2021, p. 3), jusqu'au 30 juin 2022 ou jusqu'à l'entrée en vigueur ou l'application provisoire du nouvel accord de partenariat ACP-UE, la date la plus proche étant retenue.

² Décision (UE) 2016/394 du Conseil du 14 mars 2016 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République du Burundi au titre de l'article 96 de 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 (JO L 73 du 18.3.2016, p. 90).

déclarations sur les droits de l'homme, l'état de droit et la lutte contre l'impunité;

- l'accord sur une «feuille de route» qui contient des engagements de la part du gouvernement burundais en réponse à la décision (UE) 2016/394 du Conseil (ci-après la «décision 2016/394») dans les domaines des droits de l'homme; de la justice et de l'état de droit; de la liberté d'opinion et de la liberté de la presse; de la bonne gouvernance; de la paix, de la sécurité et de la démocratie; du climat des affaires; de l'environnement et de la biodiversité;
- le retour volontaire au Burundi d'un grand nombre de réfugiés;
- la reprise de la coopération avec la communauté internationale et avec les pays voisins.

Compte tenu de ces progrès et de ces engagements, les chefs de mission, dans leur rapport du 19 mai 2021, ont déclaré que, selon eux, les mesures appropriées énoncées à l'annexe de la décision 2016/394 du Conseil n'étaient plus nécessaires et, par conséquent, ils ont recommandé qu'elles soient levées.

Il convient toutefois de continuer à examiner les questions ci-après dans le cadre du dialogue politique établi avec le Burundi au titre de l'article 8 de l'accord de partenariat ACP-UE:

- l'amélioration de la bonne gouvernance, de l'état de droit, des droits de l'homme et du climat des affaires, en tant que fondements nécessaires du développement durable;
- la libération des prisonniers politiques, le retour des membres de l'opposition et de la société civile. L'espace politique doit rester ouvert et apaisé, avec pour objectif la réconciliation;
- la poursuite des efforts visant à renforcer la liberté des médias;
- la réduction des arrestations arbitraires; un meilleur contrôle par les autorités compétentes des groupes violents à caractère politique («Imbonerakure»), une plus grande transparence de certaines activités du service national de renseignement et un respect accru, par ce dernier, de son obligation de rendre compte; la réforme du système judiciaire, la séparation entre les structures de l'État et celles des partis;
- le respect de l'indépendance de la société civile/des ONG.

L'objectif de la présente proposition est donc d'abroger la décision 2016/394 du Conseil, ce qui entraînera la levée des mesures appropriées définies dans les conclusions des consultations au titre de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-UE.

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

La présente proposition est cohérente avec les dispositions existantes dans le domaine d'action, à savoir:

- le nouveau consensus européen pour le développement — «Notre monde, notre dignité, notre avenir», 8 juin 2017³;
- la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne;
- la communication conjointe au Parlement européen et au Conseil: Vers une stratégie globale avec l'Afrique, 9 mars 2020⁴;
- le plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie 2020-2024⁵;
- le cadre stratégique de l'UE en matière de droits de l'homme et de démocratie, 2012⁶;
- le plan d'action de l'UE sur l'égalité entre les hommes et les femmes (GAP III) du 25 novembre 2020⁷.

La coopération de l'UE repose sur le programme à l'horizon 2030 et les ODD, l'accord de Paris et le programme d'action d'Addis-Abeba.

La proposition permettra de mettre pleinement en œuvre leurs dispositions dans la mesure où elle permettra la coopération avec le gouvernement burundais de même que la poursuite du suivi des sources de préoccupation dans le cadre du dialogue politique permanent rétabli.

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

La proposition est cohérente avec les priorités de la Commission pour 2019-2024 applicables aux actions extérieures: Pacte vert, transformation numérique et technologies des données, alliances pour une croissance durable et des emplois décents, amélioration de la gestion et de la gouvernance des migrations, partenariats en matière de migration, et gouvernance, paix et sécurité. Elle est également cohérente avec la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne de 2016.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

Article 3 de l'annexe de 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

³ Déclaration conjointe du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du Parlement européen et de la Commission, Le nouveau consensus européen pour le développement — «Notre monde, notre dignité, notre avenir» (JO C 210 du 30.6.2017, p. 1).

⁴ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Vers une stratégie globale avec l'Afrique [JOIN(2020) 4 final].

⁵ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil – Plan d'action de l'UE en faveur des droits de l'homme et de la démocratie 2020-2024 [JOIN(2020) 5 final].

⁶ Cadre stratégique de l'UE et plan d'action de l'UE (Conseil 11855/12).

⁷ Communication conjointe au Parlement européen et au Conseil, Plan d'action sur l'égalité entre les hommes et les femmes (GAP III): Un programme ambitieux pour l'égalité entre les hommes et les femmes et l'autonomisation des femmes dans l'action extérieure de l'Union européenne [JOIN(2020)17 final].

pour la mise en œuvre de l'accord de partenariat ACP-CE⁸, et article 96 de l'accord de Cotonou révisé⁹.

- **Subsidiarité**

Les objectifs de la présente proposition ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres mais peuvent, en raison de leurs dimensions et de leurs effets, l'être mieux au niveau de l'Union.

- **Subsidiarité**

La présente initiative poursuit l'objectif de l'Union en matière d'action extérieure et contribue à la priorité politique visant à rendre l'«Europe plus forte sur la scène internationale». Elle est cohérente avec les dispositions existantes dans le domaine d'action, ainsi qu'avec d'autres politiques de l'Union concernées. L'abrogation de la décision permettra le rétablissement de relations normales entre l'UE et le Burundi. L'Union recourra à l'ensemble des instruments de partenariat dont elle dispose pour soutenir, avec d'autres partenaires internationaux, les efforts actuellement déployés par le gouvernement burundais pour stabiliser et consolider les institutions démocratiques, promouvoir les droits de l'homme, la bonne gouvernance et l'état de droit et mettre en œuvre les engagements pris dans sa feuille de route pour apporter de nouvelles améliorations dans ces domaines, tout en menant un dialogue politique qui favorisera la responsabilité mutuelle.

- **Choix de l'instrument**

La proposition est présentée par la Commission, en accord avec le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, selon la procédure choisie pour l'adoption des mesures appropriées énoncées à l'annexe de la décision 2016/394 du Conseil. Aucun autre instrument juridique ne permettrait d'atteindre l'objectif énoncé dans la présente proposition.

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

⁸ 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-CE (JO L 317 du 15.12.2000, p. 376).

⁹ 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 2000 (JO L 317 du 15.12.2000, p. 3). L'accord de partenariat ACP-UE a été 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). L'application de l'accord de partenariat ACP-UE a été prorogée par 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 (JO L 1 du 3.1.2020, p. 3), telle que modifiée par la décision n° 2/2020 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 4 décembre 2020 (JO L 420 du 14.12.2020, p. 32) et par la décision n° 3/2021 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 26 novembre 2021 (JO L 441 du 9.12.2021, p. 3), jusqu'au 30 juin 2022 ou jusqu'à l'entrée en vigueur ou l'application provisoire du nouvel accord de partenariat ACP-UE, la date la plus proche étant retenue.

- **Consultation des parties intéressées**

La présente proposition a été lancée en tenant compte du rapport susmentionné des chefs de mission de l'UE au Burundi, qui a été examiné au sein du groupe de travail «Afrique» (COAFR) le 25 mai 2021 et au sein du groupe de travail du Groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (groupe «ACP») le 28 mai 2021. Les délégués du COAFR ont pris acte des avancées positives et se sont déclarés favorables à l'annulation des mesures appropriées tout en soulignant qu'il importe de continuer à encourager le gouvernement burundais à progresser encore dans les domaines des droits de l'homme, de l'état de droit et de la gouvernance. Les délégués du groupe «ACP» ont déclaré adhérer aux conclusions des discussions du COAFR et ont souligné qu'il importait de maintenir les mesures restrictives¹⁰ à l'égard des personnes concernées afin de faciliter la poursuite des progrès.

- **Analyse d'impact**

L'annulation des mesures appropriées devrait renforcer la confiance entre l'UE et le Burundi et normaliser les relations entre les deux parties; elle pourrait contribuer à renforcer les forces positives au sein des structures de pouvoir burundaises, permettre un dialogue politique sur les questions sensibles, accroître l'influence de l'UE et renforcer la position de l'UE au Burundi par rapport à d'autres acteurs mondiaux.

La levée des mesures appropriées permettra d'utiliser l'effet de levier offert par la programmation pluriannuelle indicative pour la période 2021-2027 comme incitation à poursuivre les progrès en ce qui concerne les droits de l'homme, l'état de droit et la gouvernance.

- **Droits fondamentaux**

En outre, les mesures restrictives à l'égard de personnes, d'entités ou d'organismes compromettant la démocratie ou faisant obstacle à la recherche d'une solution politique au Burundi seront maintenues conformément à la décision 2015/1763 du Conseil¹¹.

4. INCIDENCE BUDGÉTAIRE

Aucune incidence budgétaire.

5. AUTRES ÉLÉMENTS

Si la présente proposition envisage la levée des mesures appropriées énumérées à l'annexe de la décision 2016/394 du Conseil, les mesures restrictives prévues par la décision 2015/1763 du Conseil sont maintenues et seront réexaminées le cas échéant, comme le prévoit ladite décision.

Les délégués du COAFR ont sollicité un débat sur l'avenir de la commission d'enquête des Nations unies sur le Burundi. À la suite de ce débat, le Conseil des droits de l'homme des Nations unies a décidé, sur la base d'une résolution présentée à l'initiative de l'UE¹², d'établir un mandat de suivi concernant le pays confié à un rapporteur spécial sur la situation des droits de l'homme au Burundi, dans le prolongement des travaux de la commission d'enquête.

¹⁰Décision (PESC) 2015/1763 du Conseil du 1^{er} octobre 2015 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Burundi (JO L 257 du 2.10.2015, p. 37).

¹¹Décision (PESC) 2015/1763 du Conseil du 1^{er} octobre 2015 concernant des mesures restrictives en raison de la situation au Burundi (JO L 257 du 2.10.2015, p. 37).

¹² Conseil des droits de l'homme, Situation des droits de l'homme au Burundi, A/HRC/48/16.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

abrogeant, au nom de l'Union, la décision (UE) 2016/394 du Conseil relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République du Burundi au titre de l'article 96 de 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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur l'Union européenne,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

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 2000 (l'«accord de Cotonou»), et notamment son article 96, paragraphe 2, point a), quatrième alinéa¹³,

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 Cotonou, et notamment son article 3¹⁴,

vu la proposition de la Commission,

considérant ce qui suit:

- (1) La procédure de consultation menée avec la République du Burundi au titre de l'article 96 de 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 2000, tel que modifié¹⁵, et prorogé¹⁶, a été close par la décision (UE) 2016/394 du Conseil¹⁷, et des mesures

¹³ 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 2000 (JO L 317 du 15.12.2000, p. 3). L'accord de partenariat ACP-UE a été 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). L'application de l'accord de partenariat ACP-UE a été prorogée par 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 (JO L 1 du 3.1.2020, p. 3), telle que modifiée par la décision n° 2/2020 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 4 décembre 2020 (JO L 420 du 14.12.2020, p. 32) et par la décision n° 3/2021 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 26 novembre 2021 (JO L 441 du 9.12.2021, p. 3).

¹⁴ 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-CE (JO L 317 du 15.12.2000, p. 376).

¹⁵ Accord modifiant, pour la deuxième fois, 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 2000 et modifié une première fois à Luxembourg le 25 juin 2005 (JO L 287 du 4.11.2010, p. 3).

¹⁶ 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 [2020/2] (JO L 1 du

appropriées, telles que précisées à l'annexe de ladite décision, ont été prises, sur proposition de la Commission, en accord avec le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

- (2) Dans l'ensemble, la transition politique pacifique rendue possible par les élections législatives de mai 2020 a donné un nouvel élan d'espoir à la population et ouvert de nouvelles perspectives pour le Burundi et pour les relations qu'il entretient avec ses partenaires.
- (3) Depuis, l'Union a pris acte des progrès accomplis par le gouvernement burundais en ce qui concerne les droits de l'homme, la bonne gouvernance et l'état de droit, ainsi que des engagements en faveur de nouvelles améliorations dans ces domaines exprimés dans sa feuille de route.
- (4) Un gouvernement déterminé à mettre en œuvre les réformes nécessaires au développement et à la stabilité du pays a été mis en place, et des progrès encourageants ont été réalisés dans la mise en œuvre des engagements énoncés dans la décision (UE) 2016/394.
- (5) Conformément à l'évaluation de la Commission, en accord avec le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, les motifs ayant conduit à l'adoption de la décision (UE) 2016/394, tels qu'exposés dans ladite décision, ne sont plus d'actualité. Il convient donc d'abroger cette décision au nom de l'Union.
- (6) Des défis persistants subsistent dans les domaines des droits de l'homme, de la bonne gouvernance et de l'état de droit, et il est nécessaire que les autorités burundaises réalisent des progrès supplémentaires, notamment par la mise en œuvre de la feuille de route et dans le cadre du dialogue politique en cours entre l'UE et le Burundi.
- (7) Le Burundi reste fragile et les autorités élues ont besoin du soutien de leurs partenaires internationaux pour mettre en œuvre les programmes de réforme et de développement du pays.
- (8) Il y a lieu que l'Union européenne soutienne, avec d'autres partenaires internationaux, les efforts déployés actuellement par les autorités nationales pour stabiliser et consolider les institutions démocratiques, promouvoir les droits de l'homme, la bonne gouvernance et l'état de droit et mettre en œuvre les engagements pris dans la feuille de route pour apporter de nouvelles améliorations dans ces domaines,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La décision (UE) 2016/394 est abrogée au nom de l'Union.

3.1.2020, p. 3), 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 [2020/2052] (JO L 420 du 14.12.2020, p. 32) et la décision n° 3/2021 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 26 novembre 2021 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 [2021/2175] (JO L 441 du 9.12.2021, p. 3).

¹⁷Décision (UE) 2016/394 du Conseil du 14 mars 2016 relative à la conclusion de la procédure de consultation avec la République du Burundi au titre de l'article 96 de 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 (JO L 73 du 18.3.2016, p. 90).

Article 2

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

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*