

COM(2023) 595 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 13 octobre 2023

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 13 octobre 2023

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 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 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

Bruxelles, le 10 octobre 2023
(OR. en)

14013/23

**Dossier interinstitutionnel:
2023/0365(NLE)**

**ACP 95
FIN 1033**

PROPOSITION

Origine:	Pour la secrétaire générale de la Commission européenne, Madame Martine DEPREZ, directrice
Date de réception:	10 octobre 2023
Destinataire:	Madame Thérèse BLANCHET, secrétaire générale du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2023) 595 final
Objet:	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 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

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2023) 595 final.

p.j.: COM(2023) 595 final



Bruxelles, le 10.10.2023
COM(2023) 595 final

2023/0365 (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 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

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 n° 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 par la décision n° 2/2020 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 4 décembre 2020³, la décision n° 3/2021 du 26 novembre 2021⁴, la décision n° 1/2022 du 21 juin 2022⁵ et la décision n° 1/2023 du 30 juin 2023⁶, qui ont prolongé l'application de l'accord de partenariat de Cotonou respectivement jusqu'au 30 novembre 2021, 30 juin 2022, 30 juin 2023 et 31 octobre 2023. La Commission propose de prolonger à nouveau l'application de l'intégralité des dispositions de l'accord de partenariat de Cotonou, jusqu'au 31 décembre 2023.

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. Conclu pour une période de 20 ans, allant du 1^{er} mars 2000 au 29 février 2020, il a été révisé en 2005 et 2010.

Le 17 décembre 2019, l'application des dispositions de l'accord de partenariat de Cotonou a été prolongée, 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. La décision n° 3/2019 du Comité des ambassadeurs ACP-UE a été modifiée par la décision n° 2/2020 du 4 décembre 2020⁷, la décision n° 3/2021 du 26 novembre 2021⁸, la décision n° 1/2022 du 21 juin 2022⁹ et

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 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].

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° 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.

⁵ Décision n° 1/2022 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 21 juin 2022 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.

⁶ Décision n° 1/2023 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 30 juin 2023 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.

⁷ Décision n° 2/2020 (n. 3).

⁸ Décision n° 3/2021 (n. 4).

⁹ Décision n° 1/2022 (n. 5).

la décision n° 1/2023 du 30 juin 2023¹⁰, qui ont prolongé l'application de l'accord de partenariat de Cotonou respectivement jusqu'au 30 novembre 2021, 30 juin 2022, 30 juin 2023 et 31 octobre 2023.

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 transmis sa proposition au Conseil pour signature en juin 2021. Le Conseil a modifié la nature juridique de l'accord, pour en faire un accord dit mixte. Le 20 juillet 2023, le Conseil a adopté une décision¹¹ relative à la signature et à l'application provisoire du nouvel accord de partenariat ACP-UE. Celui-ci sera signé le 15 novembre 2023 par l'UE et ses États membres, d'une part, et les membres de l'OEACP, d'autre part. Conformément à l'article 98, paragraphe 4, du nouvel accord, son application provisoire débutera le premier jour du deuxième mois suivant la signature, soit le 1^{er} janvier 2024. Afin d'éviter un vide juridique dans les relations entre l'UE et les pays ACP, il convient de renouveler la prolongation de l'application de l'accord actuel jusqu'au 31 décembre 2023.

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). Composé, d'une part, des 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, il a notamment pour tâche de prendre les décisions nécessaires à la mise en œuvre et à l'exécution de l'APC. Il 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 d'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: «*Le 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 prolonger 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 de garantir 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 de proroger les mesures transitoires adoptées en vue de poursuivre l'application de l'accord actuel.

2.4. Modification des 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

¹⁰ Décision n° 1/2023 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 30 juin 2023 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.

¹¹ Décision du Conseil [exposée dans le document 8371/23 DCL 1 du Conseil] du 20 juillet 2023 relative à la signature, au nom de l'Union européenne, et à l'application provisoire de l'accord de partenariat entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et les membres de l'Organisation des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, d'autre part.

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 ambassadeurs¹². 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 1^{er} de son règlement intérieur¹³, le Comité des ambassadeurs se réunit régulièrement, notamment pour préparer les sessions du Conseil des ministres et chaque fois qu'il apparaît nécessaire à la demande d'une des parties. Grâce à cette flexibilité, le Comité des ambassadeurs peut faire en sorte que la modification de la décision relative aux mesures transitoires soit prise en temps utile, au plus tard le 31 octobre 2023.

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 à nouveau l'application de l'accord de partenariat de Cotonou, dans son intégralité, jusqu'au 31 décembre 2023.

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 31 décembre 2023.

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

4.1. Base juridique procédurale

4.1.1. Principes

L'article 218, paragraphe 9, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (le «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*»¹⁴.

¹² Décision n° 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).

¹³ Décision n° 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).

¹⁴ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, Allemagne/Conseil, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

4.1.2. *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 prolonger 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 une instance créée en vertu de l'article 16 de l'accord de partenariat de Cotonou.

L'Union européenne est partie contractante, aux côtés de 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 de la décision proposée est l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

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*

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent principalement le fonctionnement de l'APC dans son ensemble, notamment la prolongation de 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 ensemble¹⁵.

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 de la décision proposée est l'article 217 du TFUE.

4.3. **Conclusion**

L'objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent principalement le fonctionnement de l'APC dans son ensemble, notamment la prolongation de 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 ensemble¹⁶.

¹⁵ Voir, en particulier, l'arrêt de la Cour de justice du 4 septembre 2018, Commission/Conseil, C-244/17 («Kazakhstan»), ECLI:EU:C:2018:662, point 40, et la jurisprudence citée.

¹⁶ Voir, en particulier, l'arrêt de la Cour de justice du 4 septembre 2018, Commission/Conseil, C-244/17 («Kazakhstan»), ECLI:EU:C:2018:662, point 40, et la jurisprudence citée.

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 de la décision proposée est l'article 217 du TFUE.

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 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

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 217, en liaison avec l'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 part¹⁷, (ci-après l'«accord de partenariat ACP-UE») a été signé à Cotonou le 23 juin 2000. L'accord de partenariat ACP-UE est entré en vigueur le 1^{er} avril 2003 et doit s'appliquer jusqu'au 31 octobre 2023 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-UE¹⁸ (ci-après la «décision relative aux mesures transitoires»), modifiée par la décision n° 1/2023 du Comité des ambassadeurs ACP-UE du 30 juin 2023 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. Il est donc jugé nécessaire de modifier la décision n° 3/2019 relative aux mesures transitoires, afin de prolonger 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 arrête les mesures transitoires nécessaires jusqu'à l'entrée en vigueur du nouvel accord.
- (4) En vertu de l'article 15, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE, le 23 mai 2019, le Conseil des ministres ACP- UE a délégué au Comité des ambassadeurs ACP-UE la compétence d'adopter les mesures transitoires. La Comité des ambassadeurs ACP-UE doit tenir une réunion ordinaire lors de laquelle il prendra la décision de

¹⁷ 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).

¹⁸ 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].

modifier les mesures transitoires conformément à l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE.

- (5) Il y a lieu d'établir la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du Comité des ambassadeurs ACP-UE, dès lors que l'acte envisagé est 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. En conséquence, les mesures transitoires modifiées ne sont pas destinées à apporter des modifications à l'accord de partenariat ACP-UE, ainsi que 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 prolonger l'application des dispositions de l'accord de partenariat ACP-UE dans leur intégralité, jusqu'au 31 décembre 2023.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*