



Bruxelles, le 17.5.2019
COM(2019) 242 final

2019/0116 (NLE)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil des ministres ACP-UE, en ce qui concerne la délégation de pouvoirs au Comité des ambassadeurs ACP-UE relative à la décision d'adopter des mesures transitoires visant à proroger l'accord de partenariat ACP-UE

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. OBJET DE LA PROPOSITION

L'accord de partenariat entre l'Union européenne (UE) et le groupe des États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (ACP)¹, signé à Cotonou le 23 juin 2000, arrivera à expiration le 29 février 2020. La présente proposition concerne la décision du Conseil établissant la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du Conseil des ministres ACP-UE, en liaison avec l'adoption envisagée d'une décision concernant la délégation de pouvoirs au Comité des ambassadeurs ACP-UE relative à l'application éventuelle de mesures transitoires visant à proroger l'accord de partenariat ACP-UE.

2. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

2.1. L'«accord de partenariat de Cotonou»

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

2.2. Le 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, 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.

La présidence du Conseil des ministres est exercée à tour de rôle par un membre du Conseil de l'Union européenne et par un membre du gouvernement d'un État ACP. «Le Conseil des ministres se réunit, en principe, une fois par an à l'initiative de son président, et chaque fois qu'il apparaît nécessaire, sous une forme et dans une composition géographique appropriées aux thèmes à traiter.

Le Conseil des ministres a notamment pour tâche² 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,

- la moitié des membres du Conseil de l'Union européenne (soit 14 ministres des États membres de l'UE),
- un membre de la Commission, et
- deux tiers des membres représentant les gouvernements des États ACP (c'est-à-dire des membres du gouvernement de 55 États ACP différents)

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 Conformément à l'article 15, paragraphe 2, de l'APC, les fonctions du Conseil des ministres ACP-UE sont les suivantes: «a) mener le dialogue politique; b) adopter les orientations de politiques et prendre les décisions nécessaires pour la mise en œuvre des dispositions du présent accord, notamment en matière de stratégies de développement dans les domaines spécifiques prévus par le présent accord ou dans tout autre domaine qui s'avérerait pertinent, et en matière de procédures; c) examiner et régler toute question de nature à entraver la mise en œuvre effective et efficace du présent accord, ou de faire obstacle à la réalisation de ses objectifs; d) veiller au bon fonctionnement des mécanismes de consultation.»

doivent être présents. Tout membre du Conseil des ministres empêché peut se faire représenter. Le représentant exerce tous les droits de ce membre (article 15, paragraphe 3, de l'APC).

En vertu de l'article 15, paragraphe 4, de l'APC, le Conseil des ministres peut déléguer des compétences au Comité des ambassadeurs. Le Conseil des ministres peut déléguer le pouvoir de prendre des décisions contraignantes pour les parties. Cette délégation de pouvoirs prend la forme d'une décision du Conseil des ministres.

2.3. Le Comité des ambassadeurs ACP-UE

Le Comité des ambassadeurs est établi conformément à l'article 16 de l'APC. Il est composé, d'une part, du représentant permanent de chaque État membre auprès de l'UE et d'un représentant de la Commission et, d'autre part, du chef de mission de chaque État ACP auprès de l'UE. La présidence du Comité des ambassadeurs est assurée à tour de rôle par le représentant permanent d'un État membre désigné par l'Union et par un chef de mission, représentant d'un État ACP, désigné par les États ACP.

Le Comité des ambassadeurs assiste le Conseil des ministres dans l'accomplissement de ses tâches et **exécute tout mandat qui lui est confié par le Conseil** (article 16, paragraphe 2, de l'APC). Dans ce contexte, il peut adopter des décisions contraignantes pour les parties dans le cadre du mandat qui lui a été confié par le Conseil des ministres.

Le Comité des ambassadeurs suit également l'application de l'accord ainsi que les progrès réalisés en vue d'atteindre les objectifs qui y sont définis. Le Comité des ambassadeurs se réunit régulièrement, notamment pour préparer les sessions du Conseil et chaque fois que cela s'avère nécessaire.

2.4. Mesures transitoires

L'accord de partenariat de Cotonou expire le 29 février 2020. Conformément à l'article 95, paragraphe 4, premier alinéa, de l'accord, les négociations en vue d'un nouvel accord de partenariat ACP-UE ont été lancées en septembre 2018. Dans le cas où le nouvel accord ne serait pas prêt à être appliqué à la date d'expiration susmentionnée, des mesures doivent être en place pour éviter tout vide juridique dans les relations UE-ACP.

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*». Conformément à l'article 95, paragraphe 4, deuxième alinéa, de l'APC, 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 après ratification par toutes les parties).

Afin d'assurer la continuité juridique avec les pays ACP, dans le cas où le nouvel accord ne serait pas applicable avant l'expiration du cadre juridique existant, il y a lieu d'adopter des mesures transitoires pour proroger l'application de l'accord actuel.

La décision relative aux mesures transitoires (c'est-à-dire la ou les parties de l'accord à appliquer de manière transitoire et jusqu'à quand) peut être prise par le Conseil des ministres lui-même ou ce dernier peut déléguer le pouvoir d'adopter cette décision au Comité des ambassadeurs.

2.5. L'acte envisagé du Conseil des ministres

Conformément à son règlement intérieur, le Conseil des ministres se réunit une fois par an. La 44^e session du Conseil des ministres aura lieu à Bruxelles les 23 et 24 mai 2019. Étant donné que le contenu et la durée des mesures transitoires n'ont pas fait l'objet de discussions avec

les pays ACP, le Conseil des ministres est dans l'impossibilité d'adopter les mesures transitoires.

Étant donné qu'aucune autre réunion du Conseil des ministres n'est prévue avant l'expiration de l'accord, il y a lieu que la décision d'adopter des mesures transitoires en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'APC soit déléguée au Comité des ambassadeurs ACP-UE. Le Comité des ambassadeurs peut veiller à ce que la décision relative aux mesures transitoires soit prise en temps utile.

Par conséquent, lors de sa 44^e session, le Conseil des ministres ACP-UE doit adopter une décision déléguant au Comité des ambassadeurs ACP-UE le pouvoir d'adopter des mesures transitoires (l'«acte envisagé»).

L'objectif de l'acte envisagé est de déléguer des compétences au Comité des ambassadeurs ACP-UE concernant la décision d'appliquer des mesures transitoires, conformément à l'article 15, paragraphe 4, de l'accord, qui dispose ce qui suit: «*Le Conseil des ministres peut déléguer des compétences au Comité des ambassadeurs*». L'acte envisagé deviendra contraignant pour les parties.

Lorsque le contenu et la durée des mesures transitoires auront été déterminés par les parties, le Comité des ambassadeurs exercera ses pouvoirs délégués et adoptera la décision relative aux mesures transitoires conformément à l'article 95, paragraphe 4, de l'APC. Afin de préparer cette décision du Comité des ambassadeurs, une autre décision du Conseil fondée sur l'article 218, paragraphe 9, du TFUE serait nécessaire pour définir la position de l'Union.

3. POSITION A PRENDRE AU NOM DE L'UNION

Compte tenu de ce qui précède, la position proposée de l'Union est d'adopter l'acte envisagé lors de la 44^e session du Conseil des ministres ACP-UE et de charger ainsi le Comité des ambassadeurs ACP-UE d'adopter la décision relative aux mesures transitoires conformément à l'article 95, paragraphe 4, de l'APC.

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 (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*»³.

³ Arrêt de la Cour de justice du 7 octobre 2014, C-399/12, Allemagne/Conseil (OIV), ECLI:EU:C:2014:2258, points 61 à 64.

4.1.2. Application en l'espèce

Le Conseil des ministres ACP-UE est une instance créée par un accord, à savoir l'article 15, paragraphe 1, de l'accord de partenariat ACP-UE signé à Cotonou le 23 juin 2000.

L'acte que le Conseil des ministres ACP-UE est invité à adopter constitue un acte ayant des effets juridiques. L'acte envisagé sera contraignant en vertu du droit international, conformément à l'article 15, paragraphe 3, de l'accord.

L'acte envisagé ne complète ni ne modifie le cadre institutionnel de l'accord.

En conséquence, la base juridique procédurale pour 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

Le principal objectif et le contenu de l'acte envisagé concernent, d'une manière générale, le fonctionnement des instances internationales mises en place sur la base de l'APC et le fonctionnement de l'APC dans son ensemble (son application est susceptible d'être prorogée au-delà de la date d'expiration prévue). La base juridique matérielle de la décision du Conseil doit être déterminée à la lumière de l'accord de partenariat de Cotonou dans son ensemble⁴.

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

La base juridique de la décision proposée devrait être l'article 217 du TFUE, en liaison avec l'article 218, paragraphe 9, du TFUE.

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

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

relative la position à prendre, au nom de l'Union européenne, au sein du Conseil des ministres ACP-UE, en ce qui concerne la délégation de pouvoirs au Comité des ambassadeurs ACP-UE relative à la décision d'adopter des mesures transitoires visant à proroger 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 la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part («l'accord de partenariat ACP-UE»)⁵, 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 29 février 2020.
- (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. Dans le cas où le nouvel accord ne serait pas prêt à être appliqué à la date d'expiration du cadre juridique actuel, il y a lieu d'adopter des mesures transitoires visant à proroger l'application de l'accord actuel.
- (3) L'article 95, paragraphe 4, deuxième alinéa, de l'accord de partenariat ACP-UE prévoit que le Conseil des ministres adopte des mesures transitoires visant à proroger l'applicabilité de tout ou partie de l'accord de partenariat ACP-UE jusqu'à l'application provisoire ou 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 peut adopter une décision de déléguer des pouvoirs au Comité des ambassadeurs ACP-UE, y compris le pouvoir d'adopter la décision relative à des mesures transitoires.
- (5) Le Conseil des ministres ACP-UE tiendra sa réunion ordinaire annuelle les 23 et 24 mai 2019 à Bruxelles. Les mesures transitoires n'ont pas été approuvées et ne peuvent donc pas être adoptées par le Conseil des ministres ACP-UE lors de sa réunion ordinaire. Aucune autre réunion du Conseil des ministres ACP-UE n'étant prévue avant l'expiration de l'accord de partenariat ACP-UE, afin de garantir l'adoption en temps utile de la décision relative aux mesures transitoires, il y a lieu que la décision

⁵ 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).

d'adopter des mesures transitoires conformément à l'article 95, paragraphe 4, de l'APC soit déléguée au Comité des ambassadeurs ACP-UE.

- (6) Lors de sa 44^e session, le Conseil des ministres ACP-UE doit adopter une décision visant à déléguer au Comité des ambassadeurs ACP-UE le pouvoir d'adopter des mesures transitoires (l'«acte envisagé»).
- (7) Il convient d'arrêter la position à prendre, au nom de l'Union, au sein du Conseil des ministres ACP-UE, dans la mesure où l'acte envisagé sera contraignant pour l'Union.
- (8) La position de l'Union en ce qui concerne l'adoption de l'acte envisagé au sein du Conseil des ministres ACP-UE devrait être exposée dans la présente décision,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

Article premier

La position à prendre au nom de l'Union lors de la 44^e session du Conseil des ministres ACP-UE consiste à approuver la délégation de pouvoirs au Comité des ambassadeurs ACP-UE, conformément à l'article 15, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE, en ce qui concerne la décision d'adopter, en vertu de l'article 95, paragraphe 4, de l'accord de partenariat ACP-UE, toute mesure transitoire nécessaire jusqu'à l'entrée en vigueur du nouvel accord.

Article 2

La Commission est destinataire de la présente décision.

Fait à Bruxelles, le

*Par le Conseil
Le président*