



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 27.1.2012  
COM(2012) 26 final

2012/0012 (NLE)

Proposition de

**DÉCISION DU CONSEIL**

**adaptant et prorogeant la période d'application des mesures appropriées  
établies pour la première fois 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 Zimbabwe<sup>1</sup>, à la suite des consultations engagées en application de l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-CE<sup>2</sup>. Ces mesures comprenaient notamment la suspension du soutien budgétaire, du financement des projets et de la signature du programme indicatif national relevant du 9<sup>e</sup> 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, était également 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 du gouvernement du Zimbabwe d'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 douze 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 neuf reprises, le 18 février 2003<sup>3</sup>, le 19 février 2004<sup>4</sup>, le 17 février 2005<sup>5</sup>, le 14 février 2006<sup>6</sup>, le 19 février 2007<sup>7</sup>, le 18 février 2008<sup>8</sup>, le 20 février 2009<sup>9</sup>, le 15 février 2010<sup>10</sup> et le 16 février 2011, 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

---

<sup>1</sup> 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)].

<sup>2</sup> 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 à venir 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).

<sup>3</sup> JO L 46 du 20.2.2003, p. 25.

<sup>4</sup> JO L 50 du 20.2.2004, p. 60.

<sup>5</sup> JO L 48 du 19.2.2005, p. 28.

<sup>6</sup> JO L 48 du 18.2.2006, p. 26.

<sup>7</sup> JO L 53 du 22.2.2007, p. 23.

<sup>8</sup> JO L 51 du 26.2.2008, p. 19.

<sup>9</sup> JO L 49 du 20.2.2009, p. 15.

<sup>10</sup> JO L 44 du 16.2.2010, p. 20.

pas le respect des droits de 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 (GUN), comprenant les leaders de chacun des trois partis.
6. L'UE soutient le GUN dans son intégralité, lequel constitue actuellement le 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. Depuis février 2009, le GUN a pris de réelles mesures en faveur de la stabilisation économique et sociale du pays. Même si la mise en œuvre de réformes politiques reste lente, la situation générale, notamment en termes d'espace et de dialogue politiques, ne cesse de s'améliorer. Néanmoins, ceux qui ont le plus à perdre sont toujours fermement opposés à la transition.
8. À la demande du gouvernement zimbabwéen, 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. Le dialogue politique a pour objectif une normalisation progressive des relations entre l'UE et le Zimbabwe, parallèlement à la mise en œuvre des réformes nécessaires à la tenue d'élections démocratiques. La normalisation des relations prévoit la levée ultime des mesures prises en application de l'article 96 et la révision de la position commune de la politique étrangère et de sécurité commune<sup>11</sup>.
9. Dans le cadre du processus général de réengagement, des initiatives ont vu le jour en 2010 et 2011 pour adapter les mesures prises par l'Union européenne à l'appui de l'APG: 1) des mesures appropriées ont été modifiées en 2010 afin de permettre un soutien aux institutions et aux processus liés à la mise en œuvre de l'APG; 2) la Commission européenne a élaboré des réponses ad hoc à court terme pour soutenir la stabilisation du GUN et son programme de réformes; 3) en septembre 2010, le Zimbabwe a été informé de sa dotation au titre du 10<sup>e</sup> Fonds européen de développement.
10. L'aide de l'UE (environ 90 millions d'EUR par an, y compris l'aide humanitaire) a largement contribué à redresser la situation socioéconomique du Zimbabwe, à restaurer la confiance et à insuffler un sentiment d'espoir au sein de la population. Le soutien de l'UE au renforcement des institutions et des processus liés à l'APG a

---

<sup>11</sup> 2009/68/PESC du 26.1.2009.

permis de promouvoir l'espace démocratique et appuyé les efforts de la région et des réformateurs. Il subsiste toutefois des restrictions à l'aide au développement qui sont utilisées par les forces politiques conservatrices pour entraver les progrès politiques.

11. En 2011, la Communauté de développement de l'Afrique australe (CDAA), sous la direction du président Zuma, a accru son engagement à l'égard du Zimbabwe. En tant que facilitateur dans le cadre du processus de transition, l'Afrique du Sud a réussi à obtenir des États membres de la CDAA qu'ils s'alignent sur une position ferme vis-à-vis du ZANU PF et a résisté à la pression en faveur d'élections anticipées. L'Afrique du Sud et la CDAA s'efforcent actuellement d'encourager le GUN à créer un environnement propice à la tenue d'élections crédibles. Au niveau régional, des initiatives concertées sont prises afin de veiller à ce que les élections n'aient lieu qu'après la mise en œuvre des réformes, notamment l'adoption d'une nouvelle constitution.
12. Au cours de ces deux dernières années, on a assisté à un approfondissement substantiel des relations entre l'Afrique du Sud et l'Union européenne en ce qui concerne le Zimbabwe et à une convergence croissante de leurs points de vue sur la question, offrant ainsi des possibilités de coopération accrue, même si l'Afrique du Sud, la CDAA et les trois leaders politiques du Zimbabwe considèrent les mesures de l'UE comme un obstacle.
13. Un référendum devrait être organisé au cours du premier semestre de 2012, à l'issue du processus constitutionnel qui a pris du retard. L'accord entre les trois partis sur un projet de constitution et le référendum qui y fera suite constitueront un jalon important sur la voie des élections. Celles-ci devraient avoir lieu au plus tôt pendant la seconde moitié de 2012 et au plus tard au début de 2013, délai dans lequel elles doivent légalement se tenir. Comme indiqué dans le projet de feuille de route pour les élections, l'adoption de la nouvelle constitution, un accord sur une série de réformes électorales (notamment l'établissement d'une nouvelle liste d'électeurs et le nouveau découpage électoral), ainsi que des mesures liées à l'ouverture d'un espace politique (réformes des médias, liberté de réunion) constitueront des étapes essentielles vers la tenue d'élections crédibles.
14. La période précédant et suivant directement les élections risque d'être décisive pour l'orientation future du Zimbabwe et aura des retombées sur la région de l'Afrique australe. À ce stade critique, il est important de bien affiner les instruments de l'UE afin de parvenir au mieux à l'objectif que s'est toujours fixé l'Union européenne, à savoir la transition démocratique du Zimbabwe vers la paix et la prospérité. L'UE devrait tout mettre en œuvre pour saisir les opportunités offertes par l'APG et le GUN en soutenant les efforts de la région et les réformateurs, et contribuer à surmonter la polarisation.
15. Les progrès dans la mise en œuvre de l'APG ont été mitigés. Il est toutefois important de continuer d'encourager la région et les réformateurs et d'adapter les instruments de l'UE, d'un point de vue stratégique, à la dynamique politique au Zimbabwe. Il est dès lors proposé:
  - que le Conseil proroge les mesures prises en application de l'article 96 pour une période de six mois seulement. Cela permettra d'aligner l'article 96 sur l'évolution escomptée de la situation politique dans le pays. Les progrès

réalisés dans le cadre des processus constitutionnel et électoral seront réexaminés dans 6 mois, période à l'issue de laquelle le référendum constitutionnel devrait avoir eu lieu;

- que le GUN soit impliqué dans l'élaboration d'un document de stratégie pays (DSP) dans le cadre du Fonds européen de développement;
- que le dialogue politique soit renforcé entre l'UE et la CDAA et que de nouvelles mesures soient définies sur la voie de la normalisation<sup>12</sup> en fonction des résultats concrets obtenus dans la préparation d'élections crédibles. Dans ce contexte, l'Union européenne se féliciterait de la visite du comité de réengagemement du Zimbabwe à Bruxelles;
- que l'UE envisage la levée des restrictions en matière de coopération au développement au vu des progrès concrets réalisés dans la préparation d'élections pacifiques.

16. La Commission propose d'informer le gouvernement de Zimbabwe 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 GUN, à savoir le Premier ministre Tsvangirai et M. Welshman Ncube.

## **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.

---

<sup>12</sup> comprenant la signature du DSP et l'accès du Zimbabwe à l'enveloppe programmable dans le cadre du FED.

Proposition de

## DÉCISION DU CONSEIL

**adaptant et prorogeant la période d'application des mesures appropriées établies pour la première fois 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,

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<sup>13</sup> et révisé à Ouagadougou, Burkina Faso, le 23 juin 2010<sup>14</sup>, 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-CE<sup>15</sup>, et notamment son article 3,

vu la proposition de la Commission européenne,

considérant ce qui suit:

- (1) En vertu de la décision 2002/148/CE<sup>16</sup>, 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. Ces mesures ont été actualisées et prorogées chaque année depuis lors.
- (2) Par la décision 2011/106/UE<sup>17</sup>, les mesures ont été adaptées et prorogées pour une période supplémentaire de douze mois, jusqu'au 20 février 2012.
- (3) Dans l'intervalle, la formation du gouvernement d'unité nationale (GUN) 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 réforme de ce pays.

---

<sup>13</sup> JO L 317 du 15.12.2000, p. 3.

<sup>14</sup> JO L 287 du 4.11.2010, p. 3.

<sup>15</sup> JO L 317 du 15.12.2000, p. 376.

<sup>16</sup> JO L 50 du 21.2.2002, p. 64.

<sup>17</sup> JO L 44 du 16.2.2010, p. 20.

- (4) Même si la situation générale s'est améliorée, la mise en œuvre des réformes politiques reste lente et certains éléments essentiels de l'accord de partenariat ACP-CE, sur lesquels le GUN s'était engagé dans l'accord politique global, font toujours défaut.
- (5) L'UE reconnaît les efforts déployés par la CDAA et l'Afrique du Sud, en tant que facilitateurs de l'accord politique global, pour créer un environnement propice à la tenue d'élections crédibles. Le référendum sur la constitution constituera un jalon important sur la voie des élections et une base solide pour leur crédibilité.
- (6) Les mesures appropriées devraient être actualisées en conséquence et réexaminées dans un délai de 6 mois,

A ADOPTÉ LA PRÉSENTE DÉCISION:

*Article premier*

Les mesures visées dans la lettre annexée à la présente décision sont maintenues 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 pendant une période de six mois s'étendant du 20 février 2012 au 20 août 2012. Elles feront l'objet d'un suivi constant et seront reconsidérées à la lumière des progrès concrets réalisés dans la préparation d'élections pacifiques.

La lettre jointe en annexe de la présente décision est adressée au président du Zimbabwe, M. Mugabe, et envoyée en copie au Premier ministre, M. Tsvangirai, et à M. Welshman Ncube.

*Article 2*

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

*Article 3*

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 des lettres envoyées chaque année, la dernière en date du 23 février 2011, l'Union européenne vous a informé de ses décisions de ne pas abroger les mesures appropriées et de proroger leur période d'application.

Depuis la mise en place du gouvernement d'unité nationale en 2009, l'Union européenne se félicite des progrès qui 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. Comme convenu par les deux parties, ce dialogue politique a pour objectif une normalisation progressive des relations entre l'UE et le Zimbabwe, parallèlement à la mise en œuvre des réformes prévues dans l'APG, ouvrant la voie à la tenue d'élections démocratiques et crédibles.

Dans le cadre de son processus de réengagement global, l'UE a pris des initiatives en vue d'assouplir les mesures s'appliquant au Zimbabwe. Des mesures appropriées ont été modifiées afin de permettre un soutien aux institutions et aux processus liés à la mise en œuvre de l'APG. La Commission européenne a également élaboré une réponse à court terme pour soutenir la stabilisation du gouvernement d'unité nationale et son programme de réformes.

Depuis lors, l'Union européenne n'a cessé de soutenir les efforts constants du gouvernement d'unité nationale pour mettre en œuvre l'APG et a salué les résultats obtenus dans le domaine de la stabilisation de l'économie et du rétablissement des services sociaux de base. L'UE attend toutefois toujours des progrès sur plusieurs réformes politiques de l'APG, notamment en ce qui concerne le processus constitutionnel et les réformes nécessaires à la création d'un environnement propice à la tenue d'élections démocratiques. Dans ce contexte, l'UE se félicite du regain d'activité diplomatique au niveau régional et des efforts déployés par la République d'Afrique du Sud et la Communauté de développement de l'Afrique australe, ainsi que de l'établissement d'une feuille de route par toutes les parties.

L'Union européenne salue les récentes déclarations de rejet de la violence politique émanant de tous les partis zimbabwéens et a bon espoir de voir les récents progrès socioéconomiques complétés par des réformes politiques menant à des élections démocratiques et crédibles.

Afin de poursuivre l'accompagnement du processus de transition, l'Union européenne a décidé:

- de proroger les mesures appropriées énoncées dans les décisions 2002/148/CE et 2010/97 du Conseil pour une période limitée de six mois. L'Union européenne réitère ainsi son intention de revoir sa position à tout moment, lorsque des mesures concrètes seront prises dans le cadre de la mise en œuvre de l'accord politique global et de la préparation des élections;
- d'impliquer le gouvernement du Zimbabwe dans l'élaboration d'un document de stratégie pays (DSP) dans le cadre du Fonds européen de développement;
- d'inviter le gouvernement du Zimbabwe à intensifier le dialogue politique prévu à l'article 8 de l'accord de partenariat ACP-CE et de définir d'autres actions en vue de la normalisation des relations entre l'UE et le Zimbabwe, en réponse aux mesures concrètes contribuant à créer un environnement propice à la tenue d'élections crédibles. Dans ce contexte, l'UE attend avec intérêt la visite du comité de réengagement zimbabwéen à Bruxelles, dont elle espère qu'elle pourra être organisée dans un avenir proche.

Dans le même temps, l'UE continuera de fournir une aide transitoire au redressement économique, aux secteurs sociaux et à la mise en œuvre de l'APG, à l'appui du gouvernement d'unité nationale et de ses programmes de réformes.

Toutes les autres mesures figurant à l'annexe de la décision 2002/148/CE du Conseil continuent de s'appliquer sans modification. La décision du Conseil peut être réexaminée, en cas de changements de circonstances, à tout moment avant le 20 août 2012.

L'Union européenne souhaite souligner à nouveau l'importance qu'elle attache à la future coopération UE-Zimbabwe et réaffirme sa volonté de relancer et de faire avancer le dialogue politique prévu à l'article 8 de l'accord de partenariat ACP-CE, en vue d'une normalisation progressive des relations UE-Zimbabwe.

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

*Par la Commission*

*Par le Conseil*