



Bruxelles, le 9.10.2015
COM(2015) 500 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

**relative à l'ouverture de consultations avec le Burundi conformément à l'article 96 de
l'accord de partenariat de Cotonou**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL

relative à l'ouverture de consultations avec le Burundi conformément à l'article 96 de l'accord de partenariat de Cotonou

La Commission propose que l'UE entame des consultations avec le Burundi, conformément à l'article 96 de l'accord de partenariat ACP-UE signé à Cotonou le 23 juin 2000 (ci-après l'«accord de Cotonou»), auquel le Burundi est partie contractante¹. Cette proposition fait suite à une période d'intensification du dialogue politique², sur la base du dialogue politique déjà mené conformément à l'article 8 de l'accord de Cotonou. Cette intensification du dialogue, qui a eu lieu entre octobre 2014 et mai 2015, était centrée sur le climat politique au Burundi, compte tenu en particulier de l'aggravation de la situation à l'approche des élections législatives et présidentielles de l'été 2015. Parmi les questions abordées figuraient entre autres les violations des droits de l'homme, l'absence de système judiciaire indépendant, les actes de violence politique commis par les *Imbonerakure* – l'aile de la jeunesse du parti au pouvoir, le Conseil national pour la défense de la démocratie-Forces pour la défense de la démocratie (CNDD-FDD) –, les restrictions aux libertés civiles, à la liberté d'expression et à la liberté de réunion, ainsi que les menaces proférées à l'encontre des dissidents, y compris ceux qui sont membres du parti au pouvoir.

Bien que les discussions intensifiées menées sur la base de l'article 8 aient été régulières et aient porté sur des questions de fond, la réaction du Burundi au cours de celles-ci a témoigné d'une minimisation systématique des problèmes recensés et des risques politiques connexes. La menace d'une crise politique a continué de planer.

Les actes de violence politique se sont aggravés à la suite de l'annonce, faite le 25 avril 2015, selon laquelle le président Pierre Nkurunziza allait briguer un troisième mandat. À ce jour, la crise a fait plus de 120 morts et des milliers de blessés et forcé plus de 190 000 personnes à se réfugier en Tanzanie, en Ouganda, au Rwanda et en République démocratique du Congo, augmentant le risque que la violence s'étende à la région avoisinante. Les manifestations de l'opposition ont été durement réprimées, de nombreux médias ont été fermés et le recours à la violence à des fins politiques s'est généralisé dans l'ensemble de la classe politique. À ce titre, on peut notamment mentionner un coup d'État manqué et des attentats constants commis par des groupes armés d'obédiences diverses, dont, récemment, l'assassinat du général Adolphe Nshimirimana, la tentative d'assassinat de l'éminent défenseur des droits de l'homme Pierre Claver Mbonimpa et l'assassinat, le 15 août 2015, du colonel Jean Bikomagu, un ancien chef de l'armée.

La crise actuelle reflète à la fois une escalade de la violence et une cristallisation des positions politiques, dans un pays déjà fragile et divisé qui n'est jamais parvenu à garantir le respect de l'État de droit et l'application des principes démocratiques.

La dégradation de la situation au Burundi s'est renforcée au cours de la période qui a précédé les élections législatives et présidentielles de juin et de juillet. Les autorités n'ont pas tenu leur engagement consistant à mettre en œuvre la feuille de route pour les élections arrêtée en 2013 et la commission électorale (CENI) n'a pas fait preuve d'indépendance par rapport au gouvernement. De manière plus générale, le climat politique, en particulier sur le plan des

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).

² Annexe VII, article 2, de l'accord de Cotonou.

libertés fondamentales, n'a pas permis au processus électoral de se dérouler dans un contexte ouvert et concurrentiel. La décision de mener les élections à bien a été prise de façon unilatérale, alors que les conditions requises n'étaient manifestement pas réunies. Cela a contribué à une perte de confiance dans l'environnement électoral de la part des partenaires du Burundi et au boycott massif des élections par les partis de l'opposition. Face à ces développements, la haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et vice-présidente de la Commission (HR/VP) a décidé, le 28 mai 2015, après avoir consulté le chef de la mission d'observation électorale de l'UE au Burundi et membre du Parlement européen David Martin, de suspendre ladite mission. La mission a ensuite été arrêtée définitivement le 29 juin 2015. Cette décision était justifiée par le fait que le processus électoral continuait d'être sérieusement compromis par les restrictions à l'indépendance des médias, l'usage excessif de la force à l'encontre des manifestants, les actes d'intimidation dirigés contre les partis de l'opposition et la société civile et le manque de confiance dans les autorités électorales.

À la suite de la détérioration de la situation politique, des initiatives ont été prises à la fois par la Communauté de l'Afrique de l'Est (CAE) et par l'Union africaine (UA), tout d'abord pour faciliter un dialogue entre les Burundais en vue d'aboutir à un consensus politique sur la manière de progresser et, ensuite, pour formuler un certain nombre de recommandations qui, si elles avaient été suivies, auraient ouvert la voie à la tenue d'élections crédibles et plurielles. Malheureusement, les décisions et les recommandations de l'Union africaine et de la Communauté de l'Afrique de l'Est n'ont pas été traduites dans les faits par les autorités burundaises.

L'UA a décidé, le 28 juin, de prendre l'initiative exceptionnelle de ne pas observer les élections (dans le droit fil du communiqué du 13 juin 2015 de son comité politique et de sécurité), constatant que les conditions nécessaires à l'organisation d'élections libres, équitables, transparentes et crédibles, en conformité avec les dispositions pertinentes de la charte africaine de la démocratie, des élections et de la gouvernance, n'étaient pas réunies.

La mission d'observation de la CAE a observé les élections présidentielles et conclu, dans sa déclaration préliminaire du 23 juillet, que le processus électoral ne respectait pas les principes et les normes relatifs à la tenue d'élections libres, équitables, pacifiques, transparentes et crédibles, tels qu'inscrits dans divers instruments internationaux et continentaux, ainsi que dans les principes de la CAE concernant l'observation et l'évaluation des élections³.

La mission d'observation électorale des Nations unies au Burundi (MENUB) a également observé le processus électoral à partir de janvier 2015, conformément à la résolution 2137 de 2014 du Conseil de sécurité, et est parvenue à des conclusions similaires. Dans sa déclaration préliminaire du 21 juillet, la MENUB a indiqué ce qui suit: «Les libertés d'expression, de réunion et d'association, conditions essentielles à l'exercice effectif du droit de vote, ont été sévèrement entravées. [...] La liberté de la presse a fait l'objet de sévères restrictions. [...] [L']environnement général n'était pas propice au déroulement d'un processus électoral libre, crédible et inclusif.»

La HR/VP a fait une déclaration au nom de l'UE le 23 juillet 2015, précisant que cette dernière allait entamer les procédures en vue de l'ouverture de consultations conformément à l'article 96, le but étant de faire en sorte que les autorités burundaises prennent les mesures nécessaires pour mettre fin à la crise. L'UE avait déjà prévenu qu'elle envisageait d'entreprendre cette démarche, dans les conclusions de son Conseil des affaires étrangères du

³ Rapport préliminaire de la mission d'observation électorale de la CAE pour les élections législatives en République du Burundi: http://www.eac.int/dmdocuments/EAC_Election_Observer_Mission_to_Burundi_Presidential_Election_2015_-_Preliminary_Statement.pdf.

22 juin, qui indiquaient: «L'UE rappelle les obligations de l'accord de Cotonou en matière de respect des droits de l'homme, des valeurs démocratiques et de l'État de droit et la possibilité d'entamer les procédures de consultations prévues dans l'accord, y compris à l'article 96. En fonction de la réaction du gouvernement burundais aux décisions du Conseil de Paix et de Sécurité de l'UA et des développements à venir, l'UE est prête à entamer ces procédures, y compris dans le domaine de la coopération, pour assurer que le Burundi respecte les dits engagements.»

L'article 9 de l'accord de Cotonou définit les éléments essentiels sur lesquels repose le partenariat, parmi lesquels figure le respect des principes démocratiques et de l'État de droit. Ces mêmes éléments sous-tendent également les politiques intérieures et internationales. Sur la base de cette disposition, la Commission européenne estime qu'un dialogue avec les nouvelles autorités du Burundi est nécessaire. La situation actuelle justifie l'ouverture de consultations conformément aux articles 9 et 96 de l'accord de Cotonou, portant en particulier sur:

1. les principes démocratiques (l'environnement politique et le processus électoral, le système judiciaire et certaines questions liées à l'État de droit, y compris l'intimidation et le harcèlement ainsi que les arrestations et les détentions arbitraires). Cet aspect inclurait le suivi, à l'appui des décisions et de la facilitation de l'UA et de la CAE, d'un cadre visant un consensus sur l'avenir démocratique du pays, compte tenu des activités déjà en cours, telles que le déploiement des observateurs des droits de l'homme et des observateurs militaires de l'UA, bénéficiant d'un financement de l'UE;
2. les droits de l'homme (par exemple, les libertés fondamentales, l'évitement du recours disproportionné à la force contre les manifestants et l'abandon de la torture).

L'objectif général du dialogue sur ces questions serait d'encourager le Burundi à s'engager à prendre des mesures dans un délai donné dans les domaines sensibles que sont la démocratie, les droits de l'homme et l'État de droit, sur la base des principes énoncés dans les accords d'Arusha.

Ce dialogue permettrait aux autorités burundaises de présenter leur position sur les points soulevés par l'UE. La Commission pourrait alors décider, sur cette base, de l'opportunité de soutenir les efforts déployés par le pays pour améliorer le respect des dispositions de l'article 9 de l'accord de partenariat de Cotonou.

La Commission propose donc au Conseil d'inviter le Burundi à procéder à des consultations conformément aux articles 9 et 96 de l'accord de Cotonou. Un projet de lettre à cet effet est joint à la présente proposition.

La Commission propose que les activités de coopération financées par le Fonds européen de développement ou par d'autres instruments relevant du budget général de l'UE qui sont en cours se poursuivent durant la période de consultations, pour autant que les conditions particulières prévues dans les conventions de financement soient respectées.