

Rapport final du groupe de travail VII «Action extérieure de l'UE» (16 décembre 2002)

Légende: Le 16 décembre 2002, le groupe de travail VII sur l'action extérieure de l'UE remet son rapport final à la Convention sur l'avenir de l'Europe. Le groupe souligne les bénéfices d'une action concertée sur le plan international et formule des recommandations quant aux instruments aux dispositions, aux modalités de la décision, etc. Il s'agit notamment d'améliorer la cohérence et l'efficacité entre les institutions et les acteurs.

Source: Groupe de travail VI « Action extérieure », Rapport du Président du groupe de travail VI « action extérieure » aux Membres de la Convention, CONV 459/02 – WG VII 17, Bruxelles, 16.10.02, <http://european-convention.eu.int/pdf/reg/fr/02/cv00/cv00459.fr02.pdf>.

Copyright: (c) Union européenne, 1995-2013

URL: http://www.cvce.eu/obj/rapport_final_du_groupe_de_travail_vii_action_exterieure_de_l_ue_16_decembre_2002-fr-a75de817-8381-4a40-a31a-665a8885fab9.html

Date de dernière mise à jour: 18/12/2013

LA CONVENTION EUROPÉENNE
LE SECRETARIAT

Bruxelles, le 16 décembre 2002 (17.12)
(OR. en)

CONV 459/02

WG VII 17

RAPPORT

du: Groupe de travail VII - "Action extérieure de l'UE"

aux: Membres de la Convention

Objet: **Rapport final du Groupe de travail VII - "Action extérieure de l'UE"**

RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL VII "ACTION EXTÉRIEURE DE L'UE"

PARTIE A

RECOMMANDATIONS

1. Regroupement, dans le traité, des articles traitant de l'action extérieure

Le groupe est convenu qu'il serait utile de regrouper, dans une section du nouveau traité, les articles pertinents des traités actuels qui couvrent les différents aspects de l'action extérieure de l'UE, tout en conservant des modalités différentes pour les différents domaines.

2. Principes et objectifs

Un très large consensus s'est dégagé dans le groupe quant à la nécessité de définir dans le traité les principes sous-jacents et les objectifs généraux de l'action extérieure de l'UE, dans des termes clairs pour le public et les partenaires de l'UE. Le groupe est parvenu à un accord sur le texte suivant définissant ces "principes et objectifs":

Principes et objectifs de l'action extérieure de l'UE

1. *L'action de l'Union sur la scène internationale s'inspirera des valeurs fondamentales suivantes qui ont présidé à sa création, à son développement et à son élargissement et qu'elle visera à promouvoir dans le reste du monde: la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, les principes de la dignité humaine, de l'égalité et de la solidarité et le respect du droit international conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. L'Union s'efforcera de développer des relations et de construire des partenariats avec les pays et avec les organisations régionales ou mondiales qui partagent ces valeurs. Elle favorisera des solutions multilatérales aux problèmes communs, en particulier dans le cadre des Nations Unies.*

2. *L'Union européenne définira et mènera des politiques communes et des actions de l'Union et œuvrera pour assurer un degré de coopération maximal dans tous les domaines des relations internationales afin de:*
- a) *sauvegarder les valeurs communes, les intérêts fondamentaux, l'indépendance et l'intégrité de l'Union;*
 - b) *consolider et soutenir la démocratie, l'État de droit, les droits de l'homme et les principes du droit international;*
 - c) *préserver la paix, prévenir les conflits et renforcer la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies;*
 - d) *soutenir le développement économique et social durable des pays en développement dans le but essentiel d'éradiquer la pauvreté, en particulier dans les pays à faible revenu;*
 - e) *encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, y compris par la suppression progressive des obstacles au commerce international;*
 - f) *élaborer des mesures internationales pour préserver l'environnement et les ressources naturelles mondiales et assurer un développement durable;*
 - g) *aider les populations, les pays et les régions confrontés à des catastrophes d'origine humaine ou naturelle; et*
 - h) *promouvoir un système international basé sur une coopération multilatérale renforcée et une bonne gouvernance mondiale.*

Le groupe recommande aussi que, pour assurer la cohérence entre l'action extérieure et l'action intérieure de l'UE, ces principes et objectifs soient pris en compte lors de l'examen des aspects externes des politiques internes.

3. Objectifs et intérêts stratégiques

Une fois les principes et objectifs généraux inscrits dans le traité, l'UE devrait définir des objectifs et intérêts stratégiques, ainsi que les stratégies permettant de les poursuivre et de les défendre activement. Le groupe recommande que le Conseil européen définisse les objectifs

et intérêts stratégiques de l'UE à l'égard d'un pays, d'une région, d'une situation ou d'un thème spécifique et fixe des paramètres pour guider l'action de l'UE et des États membres. Le Conseil "Action extérieure" serait chargé de la mise en œuvre de ces objectifs et intérêts stratégiques. Le Conseil européen procéderait ensuite à un examen périodique de la réalisation et de la défense de ces objectifs et intérêts.

4. Compétence de l'UE pour conclure des accords couvrant des questions qui relèvent de ses compétences internes

Le groupe a noté que la Cour de justice avait reconnu que la Communauté disposait d'une compétence externe implicite lorsque la conclusion d'accords internationaux est nécessaire pour mettre en œuvre des politiques internes ou pour refléter ses compétences internes dans des domaines où elle a exercé ces compétences en adoptant des actes de droit dérivé. Le groupe est arrivé à un très large consensus sur les recommandations suivantes:

- le traité devrait disposer que l'Union est compétente pour conclure des accords portant sur les questions qui relèvent de ses compétences internes;
- la nouvelle disposition du traité devrait aussi préciser que le Conseil doit statuer sur ces accords en suivant la même procédure que celle qui s'appliquerait aux délibérations législatives internes portant sur les mêmes questions (en principe, vote à la majorité qualifiée).

Cette disposition ne modifierait en rien la délimitation des compétences entre l'UE et les États membres.

5. Amélioration de la cohérence et de l'efficacité entre les institutions et les acteurs

Le groupe estime que, pour assurer plus de cohérence entre les décisions de politique étrangère, d'une part, et le déploiement d'instruments dans le domaine des relations extérieures, d'autre part, il convient de réexaminer les rôles actuels du Haut Représentant pour

la PESC et du Commissaire chargé des relations extérieures. Les différentes solutions préconisées au sein du groupe sont évoquées dans la partie A du présent rapport. En dépit de ces différentes positions, une large tendance s'est dégagée en faveur d'une solution préconisant l'exercice des deux fonctions par un "Représentant européen pour les affaires extérieures".¹

Cette personne, qui assumerait les fonctions combinées de Haut Représentant et de Commissaire chargé des relations extérieures,

- serait nommée par le Conseil réunissant les chefs d'État ou de gouvernement, statuant à la majorité qualifiée, avec l'approbation du président de la Commission et l'accord du Parlement européen;
- recevrait du Conseil, auquel elle devrait rendre compte, des mandats directs pour les questions relatives à la PESC. En sa qualité de Haut Représentant, elle aurait un droit d'initiative formel, mais non exclusif. Lorsque cette personne exercerait son droit d'initiative dans le domaine de la PESC, la Commission s'abstiendrait de proposer une initiative concurrente. Ses initiatives dans le domaine de la PESC et les décisions visant à les mettre en œuvre ne seraient pas soumises à une approbation préalable du Collège des commissaires. Le Conseil continuerait de prendre les décisions dans le domaine de la PESC en suivant les procédures applicables. Cette personne n'aurait pas de droit de vote au sein du Conseil;
- serait membre titulaire de la Commission, de préférence Vice-président de cette institution. En sa qualité de Commissaire chargé des relations extérieures, elle présenterait des propositions au Collège et participerait pleinement aux décisions de celui-ci relatives à des questions relevant de la compétence communautaire actuelle, qui seraient prises en suivant les procédures habituelles;
- assurerait la représentation de l'Union à l'extérieur, en remplacement de la Troïka actuelle.

Un certain nombre de membres ont marqué leur accord sur cette proposition à condition qu'une solution satisfaisante soit trouvée sur l'ensemble du cadre institutionnel. Le groupe a convenu que cette question avait des implications importantes au niveau institutionnel et devait donc être examinée dans un contexte élargi.

¹ D'autres titres ont également été proposés au cours des discussions, notamment "Ministre des affaires étrangères de l'UE" et "Secrétaire de l'UE aux affaires étrangères". L'idée qui a prévalu est que le titre de "Représentant européen pour les affaires extérieures" a l'avantage de ne correspondre à aucun titre utilisé au niveau national.

6. Amélioration de la cohérence et de l'efficacité de l'action extérieure au sein de chaque institution

Le groupe considère que, pour assurer la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE, il convient d'examiner le fonctionnement de chaque institution. Un large soutien s'est dégagé en faveur des éléments suivants:

- créer une formation spécifique du Conseil dénommée "Action extérieure", formellement distincte de la formation "Affaires générales", ce qui n'exclut pas que les États membres puissent y être représentés par le même ministre. Un nombre important des membres du groupe est favorable à ce que la personne exerçant la fonction de Haut Représentant préside le Conseil "Action extérieure", sans toutefois avoir le droit de vote;
- créer au sein de la Commission (il pourrait s'agir du Vice-président) un point de coordination pour toutes les questions extérieures traitées par la Commission (tous les domaines des relations extérieures ainsi que les aspects externes des politiques internes).

7. Amélioration de la cohérence et de l'efficacité au niveau des services

Un large consensus s'est dégagé au sein du groupe quant à quelques recommandations de nature organisationnelle destinées à améliorer la cohérence et l'efficacité, qui pourraient être mises en œuvre indépendamment de la solution adoptée pour le cadre institutionnel:

- mise en place d'un service commun (Service européen pour l'action extérieure), composé de fonctionnaires de la DG "Relations extérieures", de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil et de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. Dans l'hypothèse de la création d'un nouveau poste de "Représentant européen pour les affaires extérieures" (voir le point 5), ce service serait placé sous la direction de ce dernier;
- création d'une école de diplomatie de l'UE et d'un service diplomatique de l'UE, à côté de ceux qui existent dans les États membres. Les délégations de la Commission deviendraient des délégations ou des ambassades de l'UE et comprendraient des

fonctionnaires de la Commission et du Secrétariat du Conseil et des membres détachés des services diplomatiques nationaux. Ces délégations ou ambassades de l'UE travailleraient officiellement sous l'autorité de la personne exerçant la fonction de Haut Représentant pour les questions relevant de la PESC et sous l'autorité directe de la Commission pour les autres aspects de l'action extérieure.

8. Instruments et prise de décision

a) Instruments

Le groupe a estimé qu'il serait utile, pour favoriser une utilisation cohérente des instruments de l'UE pour l'action extérieure, de prévoir la possibilité que le "Représentant européen pour les affaires extérieures" (ou le Haut Représentant) et la Commission proposent des "initiatives conjointes".

b) Prise de décision dans le domaine de la PESC

- Le groupe souligne que, pour éviter une inertie de la PESC et favoriser son caractère anticipatoire, il faudrait recourir pleinement aux dispositions existantes prévoyant le vote à la majorité qualifiée ainsi qu'aux dispositions permettant une certaine forme de souplesse, comme l'abstention constructive.
- En outre, le groupe recommande l'insertion dans le traité d'une nouvelle disposition prévoyant la possibilité pour le Conseil de décider à l'unanimité d'étendre le vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la PESC.
- Plusieurs membres estiment que les "initiatives communes" devraient être approuvées à la majorité qualifiée.

c) Prise de décision en matière de politique commerciale

Un large soutien s'est dégagé dans le groupe en faveur du recours au vote à la majorité qualifiée dans tous les domaines relevant de la politique commerciale, y compris les services et la propriété intellectuelle, sans préjudice des restrictions actuelles à l'harmonisation dans certains domaines de la politique intérieure.

9. Politique de coopération au développement

Le groupe recommande la simplification et l'amélioration des instruments administratifs et juridiques servant à la gestion des programmes CE/UE de développement, avec une réduction significative du nombre de règlements régionaux et sectoriels et l'accent sur la programmation stratégique.

Un large soutien s'est dégagé en faveur de l'intégration du Fonds européen de développement (FED) dans le budget général de l'UE, de sorte qu'il soit soumis aux mêmes procédures que celles qui s'appliquent dans d'autres domaines de l'assistance financière. Cette intégration doit s'accompagner d'un renforcement de l'efficacité des programmes UE de développement en général, ainsi que de la priorité donnée par ceux-ci à la lutte contre la pauvreté, et ne doit pas entraîner une diminution du volume de l'aide destinée aux pays ACP.

Tout en reconnaissant la spécificité des objectifs de la politique de développement, qui figurent dans les principes et objectifs de l'action extérieure de l'UE, le groupe insiste sur la nécessité d'assurer la cohérence entre la coopération au développement et d'autres aspects de l'action extérieure de l'UE, ainsi que les aspects extérieurs des politiques internes, l'aide au développement devant être considérée comme un élément de la stratégie globale de l'Union à l'égard des pays tiers.

10. Rôle du Parlement européen

Le groupe a reconnu que les dispositions actuelles de l'article 21 du traité UE concernant la PESC étaient satisfaisantes mais qu'elles devraient néanmoins être complétées de manière à préciser que la personne exerçant la fonction de Haut Représentant doit participer aux tâches décrites à l'article 21 du TUE (consultation sur les principaux aspects et les choix fondamentaux, et informations sur l'évolution de la PESC).

En outre, plusieurs membres ont estimé qu'il convenait de renforcer le rôle du PE en matière de politique commerciale.

11. Financement de la PESC

Constatant que la part du budget de l'UE actuellement allouée à la PESC s'est révélée insuffisante et que les procédures en vigueur sont trop lourdes pour permettre un financement

rapide des activités, le groupe recommande:

- de doter la part du budget de l'Union allouée à la PESC de suffisamment de ressources pour faire face à des crises inattendues ou à de nouvelles priorités politiques sur la scène internationale;
- de donner à la personne exerçant la fonction de Haut Représentant un certain degré d'autonomie dans le financement des activités nécessaires pour remplir son mandat. En particulier, un mécanisme efficace au sein du budget de l'UE devrait lui permettre de financer d'urgence les phases préparatoires des opérations de gestion civile des crises, dans le respect d'orientations claires du Conseil et avec l'autorisation du COPS. Ce financement devrait en outre respecter les plafonds budgétaires fixés par l'autorité budgétaire ²;
- de prévoir une plus grande marge de ressources non allouées dans les principaux programmes d'aide pour faire face à des développements inattendus;
- de mettre en place des procédures appropriées pour permettre le déboursement rapide et l'action en temps réel.

12. Accords internationaux

- Le groupe recommande que le traité contienne un seul ensemble de dispositions relatives à la négociation et à la conclusion des accords internationaux, qui disposeraient que le Conseil autorise l'ouverture de négociations, arrête les directives de négociation et conclut les accords et qui préciseraient qui agit pour le compte de l'Union en fonction de l'objet de l'accord.
- Lorsque le champ d'application d'un accord relève à la fois du domaine communautaire actuel et des titres V ou VI actuels du traité UE, le groupe recommande de s'efforcer,

² Il faudrait aussi recenser les moyens permettant de financer les opérations de gestion des crises ayant un volet "défense" (voir les recommandations du Groupe de travail III).

chaque fois que cela est possible, de conclure un seul accord; la procédure des négociations devrait être arrêtée par le Conseil, en tenant compte de l'objet principal de l'accord et de sa base juridique. Le Conseil devrait aussi indiquer qui va mener les négociations pour le compte de l'Union, par exemple la personne exerçant la fonction de Haut Représentant et la Commission conjointement, ou la Commission seule ou le Haut Représentant seul sous la surveillance d'un comité.

13. Représentation extérieure

- Le groupe recommande que l'Union s'efforce, le cas échéant, de faire modifier les statuts des organisations internationales pour qu'elle puisse en devenir membre.
- Le groupe estime que, le cas échéant, l'Union doit s'efforcer d'obtenir un statut officiel ou, éventuellement, de devenir membre à part entière des organisations internationales spécialisées pertinentes, sans préjudice du statut des États membres dans ces organisations.
- Les membres du groupe qui appartiennent à la zone euro, appuyés par les autres membres, se prononcent en faveur d'une représentation unique de la zone euro dans les IFI et recommande de trouver une solution permettant d'organiser l'articulation entre cette représentation unique et les obligations qui incombent aux États membres.
- Le groupe convient que les États membres doivent améliorer la coordination de leurs positions au sein des organisations et conférences internationales en vue de s'accorder sur des positions de l'UE et sur une stratégie pour promouvoir ces positions.
- Le groupe recommande que, lorsqu'elle a arrêté une position, l'Union ait, chaque fois qu'il convient, un porte-parole unique dans les enceintes internationales.
- Pour améliorer la visibilité, la clarté et la continuité de la représentation extérieure de l'UE vis-à-vis des pays tiers, le groupe estime que cette tâche devrait être confiée à la personne exerçant la fonction de Haut Représentant, notamment dans le cadre des réunions de dialogue politique.

COMPTE RENDU DÉTAILLÉ DES DÉBATS

PARTIE B

I. Introduction

1. Le groupe de travail "Action extérieure de l'UE" a procédé à un examen systématique des questions relevant de son mandat (CONV 252/02). Les discussions se sont tenues à la lumière des résultats du débat intervenu en session plénière de la Convention, consacré à l'action extérieure de l'UE (11 et 12 juillet 2002) et du document de réflexion sur cette question présenté par le Praesidium (CONV 161/02). Le groupe de travail a entendu des exposés présentés par M. Chris Patten, membre de la Commission chargé des relations extérieures, M. Javier Solana, Secrétaire général du Conseil et Haut Représentant pour la PESC, M. Pascal Lamy, membre de la Commission chargé de la politique commerciale, M. Poul Nielson, membre de la Commission chargé de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, et M. Pierre de Boissieu, Secrétaire général adjoint du Conseil.
2. Les discussions du groupe sont parties du constat commun que l'Europe a fait du chemin en tant qu'acteur international et qu'avec les années, son rôle sur la scène mondiale est de plus en plus reconnu. En même temps, les attentes se multiplient, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'UE. En raison des défis posés par la mondialisation et de l'interdépendance accrue des États et des régions, l'Union se doit d'être un acteur fort et crédible sur la scène internationale, non seulement en termes économiques, mais aussi politiques. Dès lors, la question centrale n'était pas de savoir si l'Union a un rôle à jouer, mais comment elle doit s'organiser pour promouvoir les valeurs fondamentales, défendre les intérêts communs et contribuer à l'objectif global de la paix, de la sécurité et du développement durable, d'une manière efficace et cohérente.
3. Le groupe a tenu huit réunions, dont l'une, qui s'est tenue conjointement avec le groupe de travail VIII "Défense", a porté sur la question de la gestion civile des crises. Les membres du groupe ont présenté un nombre considérable de contributions écrites sous la forme de documents de travail et le Secrétariat a préparé un certain nombre de documents à titre de

contribution au débat (cf. liste en annexe). Il a pris note de ce que les questions ayant trait à la défense sont traitées par un autre groupe de travail.

4. Le groupe a examiné un large éventail de questions, qui peuvent être regroupées sous les rubriques générales suivantes:
 - intérêts, objectifs et principes communs
 - compétences
 - cohérence et efficacité de l'action, à assurer par le biais de structures, d'instruments et de procédures de prise de décision
 - accords internationaux
 - représentation pour les affaires extérieures et services concernés.

II. Remarques préalables

5. Au cours des discussions, les membres du groupe ont présenté un certain nombre d'observations à caractère général. Tout d'abord, il a été reconnu, d'une manière générale, que l'Union avait beaucoup à gagner en agissant de concert sur la scène internationale. Il est de plus en plus difficile pour les États membres pris individuellement d'influencer l'évolution de la situation sur le plan international lorsqu'ils agissent seuls. En outre, le processus d'intégration européenne a fait apparaître de nouveaux intérêts communs et de nouvelles valeurs communes dont la défense requiert une approche intégrée sur la scène mondiale.
6. Deuxièmement, il a été reconnu qu'une action collective sur la scène mondiale dépendait, dans une large mesure, de la volonté politique et de la solidarité entre les États membres. Cela est particulièrement vrai de la politique étrangère, considérée par beaucoup comme un élément essentiel de la souveraineté nationale. Il a été reconnu par ailleurs que la perception des événements internationaux différait parfois nettement d'un pays à l'autre et conduisait souvent à des réactions différentes ou à une intensité de réaction différente. À cet égard, l'accent a été mis sur l'utilité de mécanismes encourageant la convergence de vues et le sens de la solidarité.

7. Troisièmement, il a été souligné que l'action extérieure couvrait un large éventail de domaines, que certains domaines étaient plus susceptibles que d'autres de susciter des divergences de vues au plan national et que certains domaines ou certaines actions au sein d'organisations internationales convenaient mieux que d'autres à l'adoption d'instruments juridiques et d'une réglementation. Cela exige des modalités et des procédures différenciées dans la prise de décision au niveau de l'UE et dans la mise en œuvre. Le fait d'avoir des modalités et des procédures différentes rend indispensable la coordination des différents domaines d'action. Il en est ainsi en particulier des questions concernant la gestion des crises et la défense.
8. Quatrièmement, il a été reconnu que, si des ressources collectives considérables existent au niveau de l'UE, les ressources nationales, tant financières qu'humaines, que les États membres pourraient utiliser sur le plan international, sont bien plus considérables. Il a donc été souligné que l'élaboration des politiques au niveau européen devrait viser à mobiliser d'une manière cohérente l'ensemble des ressources disponibles et servir de catalyseur pour l'utilisation des ressources nationales dans la poursuite des objectifs communs de l'UE.
9. Cinquièmement, il a été rappelé que des progrès considérables avaient été réalisés au cours des dernières années. Lorsque l'on réfléchit à la manière dont le système actuel pourrait encore être amélioré, il est important de pouvoir identifier les éléments de réussite et de s'appuyer sur les progrès réalisés jusqu'à présent.

III. Intérêts, principes et objectifs communs

10. Le groupe a procédé à un échange de vues sur la meilleure manière dont l'UE pourrait définir les intérêts communs et fixer des priorités pour son action sur la scène mondiale. Le groupe a fait observer qu'il était nécessaire de mieux définir dans le traité les principes sous-jacents et les objectifs généraux de tous les domaines de l'action extérieure de l'UE, d'une manière qui soit claire pour le grand public et pour les partenaires de l'UE.
11. Le groupe a examiné un document du Secrétariat comportant une proposition relative aux principes et aux objectifs de l'action extérieure de l'UE, qui tient compte des dispositions actuelles du traité concernant différents domaines d'action et de recommandations présentées par des membres du groupe. Le groupe est arrivé à un très large consensus sur un texte définissant les "principes et objectifs", reproduit dans la partie A du rapport, et il recommande l'inclusion de ce texte dans le traité.

12. Il est entendu que ces principes et objectifs seraient aussi pris en compte lors de l'examen des aspects externes des politiques internes de l'UE afin d'assurer la cohérence entre l'action extérieure et l'action intérieure. La groupe a fait observer que ces principes et objectifs devraient aussi guider les relations de l'Union avec les pays et régions voisins.
13. Dans le cadre de la discussion sur le statut de ce texte, différentes options ont été présentées: certains ont proposé de l'inclure dans la deuxième partie du futur traité; d'autres estiment qu'il devrait rester un guide général de référence jusqu'à ce que la version finale du traité constitutionnel élaboré par le Praesidium soit disponible.
14. Dans ce contexte, le groupe est convenu qu'il serait utile de regrouper, dans une section du nouveau traité, les articles pertinents des traités actuels qui couvrent les différents aspects de la politique extérieure de l'UE, sans préjudice de la possibilité de prévoir des modalités différentes pour les différents domaines.
15. Lorsque les principes et objectifs généraux auront été fixés, il sera plus facile de définir les intérêts communs et de tomber d'accord sur une stratégie visant à les défendre. Le groupe a estimé que les intérêts communs devaient être définis collectivement au sein du Conseil. La possibilité de renforcer les compétences de la personne exerçant la fonction de Haut Représentant pour la PESC dans la définition des intérêts communs de l'UE en matière de politique étrangère a également été mentionnée. Le groupe a évoqué le rôle de la Commission en tant que défenseur de l'intérêt commun et a appelé à un renforcement de son rôle sur ces questions. Le groupe est convenu qu'il importait de mettre en place un mécanisme approprié pour définir, sur la base d'objectifs généraux, les objectifs et les intérêts spécifiques ainsi que les stratégies pour les poursuivre activement.
16. À cet égard, le rôle que joue le Conseil européen dans la définition des principes et des orientations générales a été rappelé. Des membres du groupe ont également souligné l'importance du document annuel de la Commission sur les priorités stratégiques et du débat annuel du Conseil sur la politique étrangère de l'UE, ainsi que des travaux menés dans ce domaine par le Parlement européen qui, en pratique, a joué un rôle beaucoup plus important

que celui, limité, que lui confèrent les traités actuels. Le groupe a aussi pris note des décisions adoptées par le Conseil européen de Séville sur la programmation pluriannuelle des activités du Conseil, ainsi que du rôle actif que joue la Commission à cet égard. Il a en outre été proposé que le Conseil européen adopte un plan stratégique annuel qui définirait spécifiquement les objectifs de l'Union dans le domaine de son action extérieure, qui serait inséré dans le programme de travail du Conseil et qui irait dans le sens du document annuel sur les priorités stratégiques élaboré par la Commission. Le Conseil "Action extérieure" serait chargé de la mise en œuvre de ces objectifs et intérêts stratégiques définis par le Conseil européen.

IV. Compétences

17. En ce qui concerne la compétence de l'Union dans le domaine de la PESC, le traité dispose que les États membres soutiennent activement et sans réserve la politique étrangère et de sécurité de l'Union, dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle, qu'ils collaborent pour intensifier et renforcer leur solidarité politique et qu'ils s'abstiennent de tout acte contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de compromettre l'efficacité de son action en tant que force concertée dans les relations internationales. Les États membres sont donc tenus de veiller à ce que les politiques nationales soient conformes aux positions arrêtées au niveau de l'UE. Le groupe est convenu qu'il n'était pas nécessaire de dresser une liste des compétences que l'Union devrait avoir dans le domaine de la PESC, et il a rappelé que le traité ne posait aucune limite à la portée et à l'intensité potentielles d'une politique commune dans ce domaine. Dans les domaines de la PESC et de la coopération policière et judiciaire en matière pénale (titre VI du traité UE, "JAI"), le traité habilite actuellement le Conseil à conclure des accords internationaux au nom de l'Union. Donner à l'Union une personnalité juridique unique et explicite, comme le propose le Groupe de travail III, dégagerait de toute ambiguïté la possibilité que l'Union conclue des accords dans les domaines relevant de ses compétences.
18. Le groupe a fait observer que le traité CE attribuait expressément à la Communauté des compétences dans le domaine de l'action extérieure, y compris pour la conclusion d'accords internationaux, et que la Cour de justice a reconnu implicitement à la Communauté des compétences en la matière lorsque la conclusion d'accords internationaux était nécessaire pour la mise en œuvre de politiques internes ou pour refléter ses compétences internes dans des

domaines où elle a exercé ces compétences en adoptant des actes de droit dérivé. Le groupe a estimé qu'il serait opportun de formuler explicitement la jurisprudence de la Cour afin de faciliter l'action de l'Union dans un environnement mondialisé, notamment pour traiter de la dimension externe des politiques et actions internes. C'est pourquoi le groupe est convenu que le traité devrait indiquer que l'Union est compétente pour conclure des accords portant sur des questions qui relèvent de ses compétences internes, en suivant la même procédure de vote au sein du Conseil que celle qui s'applique à son activité législative interne (en principe, vote à la majorité qualifiée). Le groupe a reconnu que cette mention explicite dans le traité ne devait pas affecter la délimitation des compétences entre l'Union et les États membres. Un membre a estimé que cette mention ne devrait pas affecter les dispositions du traité de Nice relatives à la politique commerciale. Pour ce qui est des compétences externes expressément définies, le groupe a reconnu que la délimitation des compétences entre la Communauté et les États membres variait d'un domaine d'action à l'autre. Pour un membre du groupe, il faudrait qu'un plus grand nombre de domaines de la politique extérieure et d'aspects externes de la politique interne deviennent des compétences exclusives de l'Union.

V. Cohérence et efficacité de l'action

19. Malgré la délimitation variable des compétences entre l'Union/la Communauté et les États membres, les différents rôles joués par les acteurs concernés (institutions et États membres) et les différentes procédures de prise de décision dans les différents domaines, il est essentiel d'optimiser la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE.
20. Le groupe est convenu que, pour optimiser son influence sur la scène mondiale, l'Union devait recourir à tous ses instruments, tant politiques qu'économiques, en veillant à leur coordination et à leur complémentarité. Il a également insisté sur le fait qu'une approche cohérente dans les relations internationales renforçait la crédibilité de l'Union vis-à-vis de ses partenaires. On a fait observer que l'Union disposait d'une gamme considérable d'instruments et d'outils: par exemple, les programmes de coopération technique et économique avec les pays tiers, les

fonds pour l'aide humanitaire, les fonds pour les programmes de coopération au développement, les modalités permettant d'arrêter et de mettre en œuvre l'action diplomatique, les actions de la présidence et du Haut Représentant, les outils de prévention des conflits, les dispositions relatives à la conclusion de différents types d'accords bilatéraux et multilatéraux, différentes possibilités d'actions dans les organisations internationales et les instances multilatérales, et elle a récemment commencé à mettre en place une capacité de gestion des crises, y compris la possibilité de déployer du personnel sur le terrain. En outre, nombre de politiques et d'actions internes de l'Union pourraient avoir des incidences sur ses relations avec le reste du monde.

21. En dépit des progrès réalisés au cours des dernières années, le groupe a estimé que l'architecture actuelle pourrait être encore améliorée pour permettre un recours plus coordonné aux différents instruments. Plusieurs options ont été présentées au cours des discussions, concernant les structures au sein des institutions, les relations entre les institutions et les acteurs concernés, ainsi que les instruments et la prise de décision.

a) Structures au sein des institutions et structures établies entre les différentes institutions

22. Plusieurs membres ont souligné qu'il importait de mettre en place des modalités au sein du Parlement européen, du Conseil et de la Commission permettant de faciliter et d'encourager une approche coordonnée dans la préparation, l'examen, la mise en œuvre et le contrôle de l'action extérieure de l'UE.
23. Dans ce contexte, le groupe a estimé que la responsabilité de veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'UE était partagée entre les institutions et les États membres, lorsque ces derniers agissent dans le cadre de l'UE. On a souligné la nécessité de disposer d'un mécanisme efficace de coordination au niveau national afin d'assurer davantage de cohérence à la manière dont les États membres abordent les travaux menés au sein des différentes formations du Conseil, du Coreper, du COPS, des groupes de travail et des comités d'exécution.
24. Le groupe a aussi souligné l'importance du rôle joué par le Conseil européen pour définir les orientations générales et stratégiques de la politique étrangère de l'UE et a estimé qu'il s'agissait d'un élément essentiel pour assurer la cohérence globale de l'action de l'UE sur la scène mondiale.

25. Pour ce qui est du fonctionnement du Conseil de ministres, qui est chargé de la mise en œuvre des orientations générales définies par le Conseil européen, le groupe s'est félicité de la décision du Conseil européen de Séville de créer une formation du Conseil "Affaires générales et Relations extérieures", chargée des questions liées à l'action extérieure de l'UE. Un grand nombre de membres a estimé qu'il serait utile d'aller plus loin et de séparer formellement la dimension "action extérieure" de la dimension "affaires générales" en prévoyant deux formations séparées du Conseil, ce qui n'exclut pas que les États membres pourraient être représentés dans ces deux formations par le même ministre.
26. De l'avis d'un nombre important de membres, c'est la personne exerçant la fonction de Haut Représentant – qui n'assumerait plus la tâche de Secrétaire général du Conseil – qui devrait présider le Conseil "Action extérieure". Tout en approuvant la dissociation de la fonction de Haut Représentant de celle de Secrétaire général du Conseil, d'autres membres doutent de l'opportunité de lui confier la présidence de sessions du Conseil. Ils estiment que cette tâche spécifique serait difficilement conciliable avec les autres tâches qui lui seraient confiées, et qu'il s'agirait d'une trop grande concentration de responsabilités pour la même personne. Certains pensent que la meilleure façon d'assurer le contrôle démocratique de l'activité du Haut Représentant est de maintenir l'exercice de la présidence du Conseil par les États membres. D'autres ne voient pas de problèmes à cet égard et insistent sur les avantages que cette proposition entraînerait pour la continuité et la cohérence des travaux du Conseil "Action extérieure" et sur le fait que la représentation n'aurait qu'une seule voix. Le groupe est convenu que cette question pourrait aussi être examinée ultérieurement, dans la perspective du contexte institutionnel élargi.
27. Le groupe a souligné combien il importait de disposer, au sein de la Commission, d'un point de coordination pour toutes les questions extérieures traitées par les différents services de cette institution, lorsque les DG traitent de l'action extérieure et que les politiques internes pourraient avoir une dimension externe. Le groupe est convenu de confier éventuellement cette tâche à un vice-président de la Commission.

28. En ce qui concerne la question des relations **entre les institutions et les acteurs concernés**, les débats ont porté sur le rôle de Haut Représentant pour la PESC et sur celui de Commissaire chargé des relations extérieures. Le groupe a estimé qu'il fallait faire davantage pour assurer la cohérence entre les décisions de politique étrangère, d'une part, et la mise en œuvre d'instruments et l'élaboration des politiques dans le domaine des relations extérieures, d'autre part. Différentes options ont été présentées.³

29. **Une première option** préconise des mesures pratiques pour renforcer davantage le rôle du Haut Représentant et intensifier la synergie entre les fonctions du Haut Représentant et le rôle de la Commission en matière de relations extérieures, tout en gardant leurs fonctions séparées. Les tenants de cette option soulignent le fait que la création du poste de Haut Représentant a contribué à la définition et à la poursuite d'une politique étrangère plus volontariste et plus efficace. À partir de cette expérience positive, ils estiment qu'il faudrait s'efforcer de renforcer le rôle du Haut Représentant tout en renforçant la synergie avec les travaux de la Commission. Un certain nombre de propositions pratiques ont été formulées:

- reconnaître formellement le droit d'initiative du Haut Représentant (parallèlement au droit d'initiative de la présidence, des États membres et de la Commission);
- doter le Haut Représentant des moyens appropriés pour lui permettre de remplir ses tâches (cf. également ci-dessous);
- faire participer le Haut Représentant à toutes les réunions de la Commission concernant l'action extérieure (certains ont suggéré de lui donner le statut d'"observateur" du collègue);
- recourir davantage aux travaux conjoints du Haut Représentant et du Commissaire chargé des Relations extérieures, y compris la préparation d'initiatives conjointes à soumettre au Conseil (cf. également ci-dessous), ainsi qu'aux communications communes destinées aux sessions du Parlement européen;
- renforcer la coopération entre leurs services (notamment dans le cadre de l'analyse politique, de rapports conjoints, etc.), ainsi que fusionner éventuellement des services dans certains domaines et créer des délégations ou des ambassades de l'UE.

En outre, il a été proposé de séparer la fonction de Haut Représentant de la fonction de Secrétaire général du Conseil, pour lui permettre de se concentrer sur ses tâches "PESC". Certains ont aussi estimé que le Haut Représentant devrait présider le Conseil "Action extérieure" (voir ci-dessus).

³ Le groupe a pris note de ce que le Groupe de travail VIII a examiné les modalités particulières applicables aux questions relevant de la défense.

30. Pour un grand nombre de membres, une coopération plus étroite entre le Haut Représentant et le Commissaire chargé des relations extérieures (tout en maintenant ces deux fonctions) ne suffirait pas à assurer la cohérence de l'ensemble de l'action extérieure de l'UE. Ils estiment qu'il faut davantage de changements institutionnels hardis pour pouvoir relever le défi d'une plus grande cohérence.
31. C'est pourquoi **une seconde option** a été présentée, qui recommande la fusion complète des fonctions de Haut Représentant au sein de la Commission. Pour les tenants de cette option, la méthode communautaire, qui a été concluante dans de nombreux domaines, notamment celui de la politique commerciale, devrait être introduite le plus largement possible dans tous les secteurs de l'action extérieure. À la suite de cette fusion, l'Union disposerait d'un seul centre pour l'élaboration de la politique dans le domaine de l'action extérieure (y compris la PESC), qui relèverait de la Commission. La prise de décisions resterait confiée aux États membres via le Conseil européen et le Conseil de ministres, comme c'est actuellement le cas pour les questions communautaires. La Commission serait responsable des initiatives et de la mise en œuvre des politiques, ainsi que de la représentation extérieure dans tous les secteurs de l'action extérieure de l'Union. Il y aurait une administration unique et un contrôle parlementaire intégral. La fusion ne concernerait pas les questions relevant de la PESD, qui seraient soumises à un autre régime.
32. Selon un nombre considérable de membres, cette option serait la solution la plus efficace pour relever le défi de la cohérence de l'action extérieure. Ils observent en même temps qu'elle n'est peut-être pas réalisable à ce stade, parce qu'il n'y a pas de consensus entre les États membres pour faire de la politique étrangère une compétence exclusive/partagée de l'UE, comme ils l'ont fait dans le domaine de la politique commerciale commune. Les tenants de cette option insistent donc sur le fait qu'elle devrait rester l'objectif ultime, mais ils pourraient marquer leur accord sur la troisième option entre-temps.
33. **La troisième option**, présentée comme un compromis entre les deux premières, recommande l'exercice des deux fonctions (Haut Représentant et Commissaire chargé des relations extérieures) par une seule personne, qui pourrait porter le titre de "Représentant européen pour les affaires extérieures"⁴. Cette personne serait nommée par le Conseil réunissant les

⁴ D'autres titres ont été proposés au cours des discussions, notamment "Ministre des affaires étrangères de l'UE" et "Secrétaire de l'UE aux affaires étrangères". L'idée qui a prévalu est que le titre de "Représentant européen pour les affaires extérieures" a l'avantage de ne correspondre à aucun titre utilisé au niveau national.

chefs d'État ou de gouvernement, statuant à la majorité qualifiée, avec l'approbation du président de la Commission et l'accord du Parlement européen. Le "Représentant européen pour les affaires extérieures" recevrait des mandats directs du Conseil, auquel il devrait rendre compte, pour les questions relatives à la PESC, et serait en même temps un membre titulaire de la Commission, ayant de préférence le rang de vice-président. En cumulant la fonction de Haut Représentant pour la PESC et celle qu'exerce actuellement le Commissaire chargé des relations extérieures, le "Représentant européen pour les affaires extérieures" assurerait la cohérence entre la politique étrangère de l'UE et les mesures et instruments concrets que l'UE pourrait déployer dans le domaine de son action extérieure.

34. Les tenants de cette option ont reconnu que, pour les décisions et les actions relevant de la PESC, il était nécessaire de conserver un lien étroit avec les États membres par le biais du Conseil. Ils ont dès lors estimé que les procédures applicables aux matières relevant de la PESC, d'une part, et aux questions communautaires, d'autre part, devaient rester distinctes. Le "Représentant européen pour les affaires extérieures" aurait, en sa qualité de Haut Représentant, un droit d'initiative formel, mais non exclusif, au sein du Conseil. Lorsqu'il exercerait son droit d'initiative dans le domaine de la PESC, la Commission devrait s'abstenir de proposer une initiative concurrente. Ses initiatives dans le domaine de la PESC et les décisions visant à les mettre en œuvre ne seraient pas soumises à une approbation préalable du Collège des Commissaires. Les décisions relevant de la PESC continueraient d'être prises au sein du Conseil en suivant les procédures prévues pour ce domaine d'action (voir ci-dessous). Le "Représentant européen pour les affaires extérieures" n'aurait pas de droit de vote au sein du Conseil. Pour ce qui est des questions relevant actuellement de la compétence de la Communauté, il présenterait, en sa qualité de Commissaire aux relations extérieures, des propositions au Collège et participerait pleinement aux décisions prises par ce dernier. Ces décisions suivraient la procédure habituelle mise en place (vote à la majorité). Le "Représentant européen pour les affaires extérieures" assurerait la représentation extérieure de l'Union en remplacement de la Troïka actuelle.
35. Pour ce qui est de la teneur des fonctions confiées au "Représentant européen pour les affaires extérieures", les modalités suivantes ont été proposées. Il disposerait d'un certain nombre d'adjoints/assistants pour la PESC ou de Représentants spéciaux dotés de compétences spécifiques/thématiques, qui seraient désignés par le Conseil sur sa proposition et

travailleraient sous son autorité. En même temps, les tâches seraient réparties entre les membres de la Commission détenant les portefeuilles liés aux aspects communautaires de l'action extérieure, comme c'est le cas actuellement. Certains membres furent d'avis qu'il devrait être assisté de deux représentants adjoints (un pour les questions PESC et un pour la fonction de Commissaire).

36. En ce qui concerne les aspects organisationnels des services, l'orientation générale dégagée est qu'il faudrait éviter dans toute la mesure du possible les doubles emplois inutiles. Une large orientation s'est dégagée en faveur de la création d'un service commun composé de fonctionnaires de la DG RELEX, de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil et de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. Dans l'hypothèse de la création du poste de "Représentant européen pour les affaires extérieures", ce service serait placé sous la direction de ce dernier. Il a aussi été proposé que les délégations actuelles de la Commission deviennent des délégations ou des ambassades de l'UE.
37. Les personnes qui nourrissent des doutes à l'égard de cette option se sont interrogées sur sa compatibilité avec le principe de collégialité et ont estimé que les fonctions étaient trop nombreuses pour une seule personne.
38. Le groupe a attiré l'attention sur le rôle prédominant que joue le Conseil européen pour définir les orientations générales de la politique étrangère de l'UE et sur le rôle central que joue le Conseil de ministres pour les mettre en œuvre. Sur cette base, une quatrième option a été présentée, consistant à créer le poste de "ministre des affaires étrangères de l'UE", placé sous l'autorité directe du président du Conseil européen et combinant les fonctions de Haut Représentant et de Commissaire RELEX. Il présiderait le Conseil "Action extérieure". Dans cette option, les actes de ce "ministre des affaires étrangères de l'UE" seraient soutenus par des mesures opérationnelles, ce qui assurerait l'efficacité et la cohérence des politiques arrêtées par le Conseil européen et le Conseil. L'objectif serait de renforcer la cohérence entre les orientations politiques définies par le Conseil et les tâches opérationnelles de la Commission dans le domaine de l'action extérieure, tout en respectant les compétences conférées à chaque institution.

39. Les membres du groupe ont reconnu qu'il pourrait y avoir un lien entre, d'une part, une réforme des fonctions de Haut Représentant et de Commissaire chargé des relations extérieures et, d'autre part, l'organisation de la présidence du Conseil européen. Le groupe a cependant fait observer que l'organisation du Conseil européen avait des implications institutionnelles plus larges, qui devraient être examinées en session plénière.
40. A l'issue de la discussion et en dépit des différentes positions exprimées, une tendance marquée s'est dessinée en faveur de la création du poste de "Représentant européen pour les affaires extérieures", qui fait l'objet de la troisième option. En raison des implications institutionnelles de cette question, un certain nombre de membres ont préféré dire qu'ils donneraient leur accord à condition qu'une solution satisfaisante soit trouvée sur l'ensemble du cadre institutionnel.

b) Instruments et prise de décision

41. Outre les changements structurels internes et entre les institutions, les membres du groupe ont estimé qu'il serait possible d'assurer une plus grande cohérence par le biais des instruments et de la prise de décision:
- pour améliorer la cohérence, le groupe a examiné la possibilité de recourir à des instruments couvrant différents domaines d'action, tant dans le domaine de la PESC que dans celui de l'action extérieure;
 - quant à l'efficacité de l'action, le groupe s'est penché sur les procédures de prise de décision dans la PESC et dans les politiques menées par la Communauté.
42. Le groupe a noté que le Groupe de travail IX, qui étudie la simplification des instruments des procédures décisionnelles, a recommandé que les actes juridiques adoptés dans la cadre de la PESC prennent la forme de décisions.
43. Tous les membres du groupe sont convenus qu'il importait que l'UE ait une politique étrangère dynamique, capable de réagir rapidement à l'évolution internationale. À cet égard, l'accent a été mis sur la nécessité d'être en mesure de répondre "en temps réel". Ils ont confirmé que la capacité d'agir sur une question de politique étrangère était déterminée par l'existence d'une volonté politique et d'une convergence de vues entre les États membres.

44. Le groupe a fait valoir que les procédures en matière de vote, et ultérieurement le recours au vote à la majorité qualifiée (VMQ), avaient été établies pour des domaines d'action reposant sur la législation et l'harmonisation des lois. La PESC n'étant pas un domaine d'action qui progresse par le biais d'actes législatifs, elle se prête moins au recours au VMQ. Le groupe a néanmoins reconnu que le VMQ, en tant qu'instrument de dernier recours pour sortir d'une impasse, pouvait avoir un effet positif sur l'obtention d'un consensus au sein du Conseil. Il a été mis en avant, à cet égard, que, même dans des domaines d'action communautaires, le Conseil procédait très rarement à un vote. En outre, le groupe a confirmé que le traité actuel prévoyait déjà le recours au VMQ pour la PESC, dans le cadre des stratégies communes et des décisions de mise en œuvre d'actions et de positions communes, même si, en pratique, cette possibilité n'a pas été exploitée dans le cadre des stratégies communes.
45. Un grand nombre de membres ont ajouté que l'exigence actuelle d'unanimité limitait la capacité de l'Union à agir et qu'il en résultait une politique dictée par la position la moins ambitieuse. Ils ont manifesté la crainte de voir s'accroître, dans une Union élargie, le risque d'une "inertie de la PESC" si l'exigence de l'unanimité était maintenue. Pour surmonter ce problème, un nombre considérable de membres ont préconisé un recours accru au vote à la majorité qualifiée pour la PESC. Plusieurs ont suggéré d'introduire le vote à la majorité qualifiée en tant que règle générale (sans préjudice des décisions relevant du domaine militaire/de la défense), considérant que l'existence même d'une prise de décision à la majorité qualifiée faciliterait le consensus au sein du Conseil. D'autres membres ont toutefois estimé que les questions de politique étrangère n'étaient pas adaptées à la prise de décision par un vote, car il serait difficile pour un État membre de se trouver en position de minorité lorsque, sur une question donnée, ses intérêts nationaux sont précisément en jeu. Certains ont fait valoir que le vote à la majorité qualifiée pour la PESC rendrait en outre les pays tiers plus conscients des désaccords internes de l'UE, ce qui diminuerait l'efficacité de la PESC. Certains ont suggéré de répondre à la première préoccupation en prévoyant une "interruption d'urgence" qui permettrait à un État membre d'invoquer, dans des circonstances exceptionnelles, un intérêt national vital pour empêcher un vote et renvoyer la décision au Conseil européen, et certains membres ont proposé de prévoir une clause de sauvegarde inspirée de l'actuel article 23, paragraphe 2, du traité UE. D'autres ont estimé que cela risquerait de nuire à la rapidité de la prise des décisions relevant de la PESC.

46. Malgré ces positions divergentes, le groupe s'est déclaré favorable, d'une manière générale, à une meilleure utilisation des dispositions actuelles autorisant le VMQ. Tout en notant qu'il n'y a pas encore de consensus sur une nouvelle extension du VMQ, le groupe a pu convenir que le futur traité devrait contenir une disposition donnant au Conseil européen la faculté de décider d'étendre (à l'unanimité) le recours au VMQ pour la PESC, ce qui favoriserait la souplesse et une évolution vers une PESC plus forte.
47. En ce qui concerne la cohérence et l'efficacité, il a été noté que l'instrument des "stratégies communes", introduit par le traité d'Amsterdam et qui vise à couvrir la politique communautaire, la JAI et la PESC, n'a pas été utilisé très souvent dans la pratique et que la manière dont ces stratégies ont été rédigées n'a pas produit l'effet voulu. Plusieurs membres du groupe se sont dits déçus de ce que la possibilité d'un recours accru au VMQ, introduit lors de la création des stratégies communes, n'ait pas été utilisée dans la pratique. On a néanmoins souligné l'importance que revêt un tel instrument, qu'il porte ou non le nom spécifique de stratégie commune, dans la mesure où il constitue un outil concret et opérationnel permettant d'élaborer une approche intégrée en ce qui concerne l'action extérieure de l'UE et de veiller à ce que, une fois la stratégie commune déterminée, tous les instruments, indépendamment de leur nature (commerce, développement, migration, etc.), soient utilisés d'une manière qui soit cohérente avec cette stratégie. Certains membres ont estimé que l'efficacité pourrait encore être accrue si c'était le Conseil, plutôt que le Conseil européen, qui adoptait ce type de stratégies. Le groupe a noté que le WG IX recommandait que, comme d'autres instruments de la PESC, les stratégies communes prennent la forme juridique de "décisions" dans le futur traité.
48. Le groupe a discuté de la possibilité, également proposée par le Haut Représentant Solana et le Commissaire Patten, d'introduire un nouveau type d'initiative en matière d'action extérieure de l'UE. Une initiative conjointe, qui présenterait une approche intégrant des aspects de politique étrangère et des instruments pour les relations extérieures, pourrait être présentée par le "Représentant européen pour les affaires extérieures" (ou le Haut Représentant) et par la Commission. On a dès lors fait valoir que cette nouvelle forme d'initiative pourrait être utilisée quelles que soient les solutions institutionnelles retenues. Ces propositions pourraient porter sur les relations de l'UE avec un pays donné ou une région donnée ou avoir une approche plus thématique. La proposition conjointe serait soumise au Conseil pour adoption et mise en œuvre par les différentes institutions/différents acteurs dans le domaine de compétence qui leur est attribué.

49. Plusieurs membres ont pu appuyer le recours au VMQ par le Conseil lorsque ce dernier est saisi d'une initiative conjointe de ce type. Les membres sont convenus, d'une manière générale, que ces initiatives conjointes refléteraient vraisemblablement un intérêt commun de l'UE et bénéficieraient d'un degré maximal de soutien de la part des États membres. Pour un membre, l'extension du recours au VMQ à ce type de propositions ne serait acceptable que si les initiatives conjointes étaient présentées par un Haut Représentant, dont la fonction ne serait pas combinée à celle de Commissaire RELEX, et par la Commission.
50. D'autres options visant à réduire les effets négatifs de la règle générale de l'unanimité ont également été proposées. Elles comportent un recours accru à "l'abstention constructive", qui irait dans le sens d'une solidarité politique accrue. Les États membres ne devraient s'opposer à une action de l'UE que si leurs intérêts nationaux vitaux sont en jeu. Il a été souligné que le recours à l'abstention constructive ne dispensait pas les États membres de l'obligation de s'abstenir de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité sur la scène mondiale. Il a été indiqué qu'on pouvait voir dans l'abstention constructive un moyen contribuant à dégager un consensus et à renforcer la confiance mutuelle.
51. Certains membres ont estimé que des formes de coopération opérationnelle entre un nombre limité d'États membres, formant une "coalition de pays déterminés" à faire avancer des actions opérationnelles spécifiques dans le cadre de la mise en œuvre de décisions du Conseil, pourraient contribuer à améliorer la PESC.
52. Pour ce qui est de l'efficacité de la politique commerciale, le groupe a pris note de l'observation formulée par le Commissaire Lamy selon laquelle, malgré le fait que la politique commerciale relève de la compétence exclusive de la CE/UE et constitue, pour certains aspects, une compétence partagée, les domaines relevant du commerce ne faisaient pas tous l'objet d'une prise de décision au VMQ. Cette singularité a été considérée comme un obstacle à l'efficacité de l'Union dans les négociations commerciales multilatérales et bilatérales. Un large soutien s'est dégagé dans le groupe en faveur du recours au VMQ dans tous les domaines relevant de la politique commerciale, y compris les services et la propriété intellectuelle, sans préjudice des restrictions actuelles à l'harmonisation dans certains domaines de la politique intérieure. Certains membres ont souhaité maintenir les dispositions relatives à ces aspects de la politique commerciale, ainsi que la délimitation actuelle des compétences, telles qu'elles figurent dans le traité de Nice.

53. Le groupe a discuté de la nécessité urgente de clarifier tant l'objet que le rôle de la politique de développement de la CE/UE, tant par rapport à celle des États membres que par rapport aux autres politiques extérieures. Pour améliorer l'efficacité et la cohérence de la politique de coopération au développement qui constitue une compétence complémentaire à celle des États membres, il a été souligné qu'il conviendrait de clarifier davantage les objectifs des programmes de développement et de garantir la valeur ajoutée des activités CE/UE de lutte contre la pauvreté. Il faudrait simplifier et améliorer les instruments administratifs et juridiques servant à la gestion des programmes CE/UE de développement, avec une réduction significative du nombre de règlements régionaux et sectoriels. Le groupe a souligné qu'il importait de confirmer que l'éradication de la pauvreté constitue un objectif central de la politique de développement de l'UE et qu'il convient de concentrer les efforts sur les pays à faible revenu. Certains ont insisté sur l'importance première de la promotion et du respect des droits de l'homme. Les programmes CE/UE devraient dès lors être recentrés afin de refléter ces objectifs et, par conséquent, la prise de décision en matière d'allocation des ressources devrait refléter une approche stratégique à long terme, fondée sur des critères objectifs visant à promouvoir le développement.
54. Certains ont avancé que la prise de décision au niveau européen devrait s'étendre à l'utilisation de l'aide au niveau national. Les fonds de la CE/UE représentent une part considérable du total de l'aide mondiale (10 %), mais la somme des budgets nationaux correspondants des États membres représente un pourcentage bien plus considérable (45 %), ce qui représente au total 55% de l'aide publique au développement mondial. Les modalités actuelles et la délimitation actuelle des compétences ont souvent mené à une situation dans laquelle l'UE représente le seizième donateur, ses programmes venant s'ajouter à ceux des États membres de l'UE. Cela renforce la nécessité d'une collaboration étroite et d'activités complémentaires, afin d'améliorer l'efficacité de l'aide globale de l'UE (financée sur le budget de l'UE et sur une base nationale) et de réduire le risque de doubles emplois. Les États membres devraient s'efforcer d'arrêter une position ou un point de vue commun dans les enceintes internationales où une politique internationale du développement est définie. Ils devraient continuer d'assumer leurs responsabilités dans les organisations internationales de développement, conformément aux obligations qu'entraîne leur adhésion, mais ils devraient respecter les positions politiques communes adoptées par l'UE.
55. Tout en reconnaissant la spécificité des objectifs de la politique de développement, qui figurent dans les principes et objectifs de l'action extérieure de l'UE, le groupe a insisté sur la

nécessité d'assurer la cohérence entre la coopération au développement et d'autres aspects de l'action extérieure de l'UE, l'aide au développement devant être considérée comme un élément de la stratégie globale de l'Union à l'égard des pays tiers. De la même manière, il est important de veiller à ce que les politiques internes et extérieures de l'UE s'appuient mutuellement et soient cohérentes. Le groupe a pris note de l'observation du Commissaire Nielson, selon laquelle, pour que l'UE soit plus efficace dans sa politique de développement, l'élaboration de la politique au niveau de l'UE devrait engager dans une plus large mesure les États membres quant à la politique de développement menée au niveau national.

56. Un large soutien s'est dégagé en faveur de l'intégration du Fonds européen de développement (FED) dans le budget communautaire, de sorte qu'il soit soumis aux mêmes procédures que celles qui s'appliquent dans d'autres domaines de l'assistance financière. Cette intégration doit s'accompagner d'un renforcement de l'efficacité des programmes UE de développement en général, ainsi que de la priorité donnée par ceux-ci à la lutte contre la pauvreté. Certains ont aussi fait valoir que cette intégration dans le budget devait être réalisée de manière à ce qu'en aucun cas elle n'entraîne une diminution du volume de l'aide destinée aux pays ACP.
57. Le groupe a en outre noté la nature spécifique de l'aide humanitaire, à laquelle s'appliquent les principes d'indépendance et d'impartialité, non seulement à cause des obligations internationales mais également parce qu'il faut garantir une distribution de l'aide qui soit efficace et n'entraîne pas de risques supplémentaires pour la vie des personnes qui s'en chargent.

c) Financement de la PESC

58. Le groupe est convenu que l'efficacité de la PESC est étroitement liée à la disponibilité de ressources appropriées, tant en termes de volume que de procédures utilisées. La part actuelle de la PESC dans le budget de l'UE s'est révélée insuffisante pour mettre en œuvre des actions jugées nécessaires au soutien de la politique étrangère de l'UE et les procédures actuelles sont trop lourdes pour permettre un financement rapide des actions. Une souplesse budgétaire suffisante, tant en termes de volume que de procédures, est nécessaire pour permettre une action rapide et appropriée de l'Union. Le groupe est très favorable à une simplification et à une amélioration du système actuel pour le rendre plus adapté aux besoins de l'UE. On a cité en particulier l'exemple du financement des représentants spéciaux et il a été souligné que leur

financement devrait se faire à partir du budget communautaire, si possible moyennant des procédures accélérées. Il a aussi été suggéré de prévoir une plus grande marge de ressources non allouées (5 à 10%) dans les principaux programmes d'aide afin de permettre à l'Union d'agir rapidement pour faire face à des crises inattendues ou à de nouvelles priorités politiques.

59. Le groupe a estimé que la personne exerçant la fonction de Haut Représentant devrait avoir un droit de regard accru sur la manière dont la part de la PESC dans le budget de l'UE est utilisée, qu'elle devrait être habilitée à proposer des initiatives et qu'elle devrait disposer d'un certain degré d'autonomie dans le financement, au titre du budget communautaire, d'activités jugées nécessaires pour remplir son mandat. Certains membres ont proposé que cette personne reçoive une telle autonomie pour une partie limitée et spécifiée du budget de la PESC. En particulier, le groupe a noté qu'il était nécessaire de mettre en place un mécanisme efficace au sein du budget communautaire, qui permettrait à la personne exerçant la fonction de Haut Représentant de financer d'urgence les phases préparatoires des opérations de gestion civile des crises. L'utilisation de ces ressources devrait reposer sur des orientations claires du Conseil et nécessiterait l'autorisation du COPS et devrait respecter les plafonds budgétaires fixés par les autorités budgétaires⁵. Le groupe a pris note des procédures actuellement suivies pour l'aide humanitaire, pour laquelle un certain degré de pouvoir de décision a été conféré au directeur d'ECHO/au Commissaire. Le groupe a également pris note des informations fournies par la Commission au sujet du mécanisme de réaction rapide, destinée à assurer une réaction rapide dans la gestion des crises. Le groupe est convenu par ailleurs que les activités de gestion du budget devraient rester de la compétence des services de la Commission et que tout double emploi inutile devrait être évité et, en outre, que les principes de contrôle et de décharge budgétaires devraient rester d'application.

d) Rôle du Parlement européen

60. En ce qui concerne le rôle du PE dans le domaine de la PESC, le groupe a fait observer que les dispositions actuelles de l'article 21 du traité UE exigent que le PE soit consulté sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de cette politique et soit informé de son évolution. Il est convenu de compléter cet article de manière à disposer que la personne exerçant la fonction de Haut Représentant participe officiellement à ces tâches. En outre, le groupe est convenu qu'il conviendrait d'assurer un échange de vues régulier entre le Parlement européen et les parlements nationaux en ce qui concerne les questions relatives à la PESC.

⁵ Il faudrait aussi recenser les moyens permettant de financer les opérations de gestion des crises ayant un volet "défense" (voir les recommandations du Groupe de travail III).

61. Plusieurs membres du groupe ont estimé que la participation du PE devrait être renforcée dans le domaine de la politique commerciale, et ont mentionné à ce sujet le rapport du Groupe de travail III.

VI. Accords internationaux

62. Le groupe a pris note de l'importance des travaux du Groupe de travail III sur la personnalité juridique et de sa pertinence au regard de la question de la représentation pour les affaires extérieures. Il a rappelé que la Convention soutenait la recommandation visant à conférer expressément à l'Union européenne une personnalité juridique unique. Il a en outre été noté qu'il serait utile, dans une section du traité (cf. point 14) regroupant éventuellement les dispositions relatives à l'action extérieure de l'UE, de prévoir des dispositions, et de préférence une disposition unique, relatives à la négociation et à la conclusion des accords internationaux qui préciseraient qui agit au nom de l'Union dans ce domaine. Ces dispositions pourraient, comme le recommande le Groupe de travail III, indiquer que le Conseil autorise l'ouverture de négociations, arrête les directives de négociations et conclut les accords. Cela n'impliquerait pas nécessairement de changement dans les modalités spécifiques portant sur les procédures suivies selon l'objet de l'accord. Certains membres ont plaidé pour que le Parlement européen donne son avis conforme avant la conclusion de tout accord international, y compris les accords portant sur des questions de politique commerciale internationale (ce qui reviendrait à supprimer l'exception actuellement prévue à l'article 300, paragraphe 3, du traité CE).
63. Pour ce qui est de la conduite des négociations, l'actuel article 300 du traité CE serait applicable si l'accord en question relevait exclusivement du domaine communautaire actuel; les articles 24 et 38 du traité UE seraient applicables si l'accord relevait exclusivement du titre V ou du titre VI actuels. Le groupe a noté que, lorsque le champ d'application d'un accord relève à la fois du domaine communautaire actuel et des actuels titres V ou VI du traité UE (ce qu'on appelle désormais "l'approche interpiliers"), on pourrait soit recourir à la conclusion de deux accords différents, soit à la conclusion d'un accord unique, et il a recommandé de s'efforcer, dans la mesure du possible, de conclure un seul accord. Dans ce dernier cas, la procédure de négociation et de conclusion de l'accord devrait être arrêtée par le Conseil, en tenant compte de l'objet principal de l'accord et de sa base juridique. Le Conseil indiquerait aussi quel serait le négociateur au nom de l'Union, par exemple la personne exerçant la fonction de Haut Représentant et la Commission, ou la Commission seule ou le Haut Représentant seul, sous la surveillance d'un comité.

VII. Services et représentation extérieure

64. En ce qui concerne les aspects organisationnels des services, le groupe a estimé qu'un certain nombre de recommandations pouvaient être approuvées quelles que soient les solutions institutionnelles retenues au sommet. Il est convenu de la nécessité d'éviter un double emploi des services. Le groupe est convenu qu'il était essentiel que la personne exerçant la fonction de Haut Représentant dispose d'un personnel suffisant à Bruxelles et a souligné l'importance de renforcer son personnel par des diplomates détachés et des fonctionnaires de la Commission et du Secrétariat du Conseil. Le détachement de membres des services diplomatiques nationaux sur une base temporaire contribuerait à renforcer la synergie avec les États membres et à accroître encore la capacité d'analyse politique. Certains ont proposé de renforcer le rôle du Comité politique et de sécurité dans la présentation d'orientations politiques à l'intention du Haut Représentant.
65. Le groupe a estimé que les modalités actuelles de la représentation de l'UE pour les affaires extérieures dans les enceintes multilatérales manquaient de clarté et a considéré qu'une représentation unique améliorerait la capacité de l'Union à agir efficacement et de manière convaincante sur la scène mondiale. Certains membres sont d'avis qu'une représentation diversifiée est néanmoins inévitable, étant donné les différents domaines d'action et les différences dans la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres. Le groupe est convenu que les États membres devraient améliorer la coordination de leurs positions au sein des organisations et des conférences internationales en vue de se mettre d'accord sur des positions de l'UE et sur une stratégie permettant de promouvoir celles-ci. Le groupe est convenu en outre que, lorsqu'elle a arrêté une position, l'Union devrait avoir, le cas échéant, un porte-parole unique. Il a également suggéré que la coordination à l'égard du Conseil de sécurité des Nations Unies pourrait être améliorée.
66. Le groupe a estimé que la représentation de l'UE dans les organisations internationales était une question complexe et délicate. Des membres se sont félicités de la clarté et de l'efficacité de la représentation de la CE par la Commission dans le domaine de la politique commerciale. Plusieurs membres ont estimé que, dans les autres domaines d'action où les États membres ont accepté que les compétences soient exercées à un niveau supranational, la représentation dans les enceintes internationales devrait être conforme aux modalités internes. Tandis que

plusieurs membres ont plaidé pour que l'UE soit membre effectif des organisations internationales, certains ont trouvé que cela soulevait des problèmes, estimant qu'il y aurait conflit avec les droits des États membres sans que l'influence de l'Union augmente notablement. Le groupe a noté que les statuts des organisations internationales qui ont des activités dans des domaines de compétence de l'UE devraient être modifiés avant que l'Union puisse devenir membre desdites organisations. Le groupe est convenu que l'Union doit s'efforcer, le cas échéant, de faire modifier les statuts des organisations internationales afin de pouvoir en devenir membre. La représentation de l'Union ne porterait pas atteinte à la compétence des États membres en tant que sujets de droit international ni à leur statut dans des organisations internationales. Ceci devrait contribuer à renforcer globalement la capacité des organisations internationales d'améliorer la gouvernance mondiale. Les membres du groupe appartenant à la zone euro, appuyés par les autres membres, se sont prononcés en faveur d'une représentation unique de la zone euro dans les IFI. Certains membres ont fait valoir que les décisions prises dans les IFI entraîneraient des actions de la part des États membres; le groupe a dès lors suggéré de trouver une solution permettant d'organiser l'articulation entre cette représentation unique et les obligations qui incombent aux États membres. La Commission a été invitée à se pencher sur la question et à formuler des propositions.

67. Examinant la question de la représentation pour les affaires extérieures dans les relations bilatérales, les membres du groupe ont estimé que les modalités actuelles pourraient être améliorées en vue de renforcer la clarté et la continuité. Ils ont considéré que la situation laissait particulièrement à désirer en ce qui concerne les réunions de dialogue politique, dans lesquelles trop d'acteurs parlent au nom de l'UE (la présidence, le Haut Représentant, la Troïka, la Commission, les États membres). Il a été souligné que, en diplomatie, beaucoup dépend de la confiance et des relations personnelles. À cet égard, le groupe a estimé qu'il conviendrait que la personne exerçant la fonction de Haut Représentant assume la représentation de l'Union, ce qui améliorerait la visibilité, la clarté et la continuité de l'Union sur la scène mondiale.
68. Certains membres ont estimé que la représentation au niveau politique le plus élevé (chefs d'État ou de gouvernement) devrait relever de la compétence d'un président permanent du Conseil européen. La majorité des membres s'est opposée à la proposition d'un président permanent du Conseil européen. Le groupe a considéré que cette proposition avait des implications institutionnelles et devrait dès lors être débattue en session plénière.

69. En ce qui concerne la représentation de l'UE à l'étranger, le groupe a préconisé la création d'une école de diplomatie de l'UE, assurant la formation de jeunes diplomates et offrant des formations à mi-carrière, ainsi que d'un service diplomatique de l'UE à côté de ceux qui existent dans les États membres, de même que le développement d'une coopération plus étroite entre les services extérieurs de l'Union et ceux des États membres. Le groupe a proposé de transformer les délégations actuelles de la Commission en délégations de l'UE, certains proposant même des ambassades de l'UE, qui fonctionneraient sous l'autorité de la personne exerçant la fonction de Haut Représentant pour les questions concernant la PESC et sous l'autorité de la Commission pour les autres aspects de l'action extérieure. Elles comprendraient des fonctionnaires de la Commission et du Secrétariat du Conseil et des membres détachés des services diplomatiques nationaux. Ces délégations/ambassades de l'UE pourraient être également chargées de représenter les États membres qui ne disposent pas d'une représentation dans un pays donné. On a également fait observer que les représentations diplomatiques des États membres devraient coopérer étroitement avec les délégations de l'UE et aussi être encouragées à fournir un soutien et des informations à la personne exerçant la fonction de Haut Représentant.

ANNEXE**WORKING DOCUMENTS – WG VII – EXTERNAL ACTION**

Date	DT	RÉDACTEUR	Titre
23.09.	1	<i>M. Göran Lennermarker</i>	Proposition de la Convention européenne en matière de politique commerciale de l'UE
24.09.	2	<i>M. Elmar Brok</i>	Lettre de M. Brok à M. Dehaene
02.10.	3	<i>M. Alain Lamassoure</i>	Déclaration des principes des relations extérieures de l'Union
04.10.	4	<i>M. Louis Michel</i>	Intervention
08.10.	5	<i>M.. Alain Lamassoure</i>	Politique Étrangère : Quel rôle pour l'Union européenne ?
15.10.	6	<i>Secrétariat</i>	Les capacités des institutions de l'Union européenne en matière d'action extérieure
15.10.	7	<i>Secrétariat</i>	Principes et objectifs de l'action extérieure de l'UE
15.10.	8	<i>M. Javier Solana</i>	Intervention
15.10.	9	<i>M. Poul Nielson</i>	Intervention
15.10.	10	<i>M. Pascal Lamy</i>	Intervention
28.10.	11	<i>M. Adrian Severin</i>	Promouvoir la méthode communautaire dans le domaine de l'action extérieure de l'UE
28.10.	12	<i>M. Michael Attalides</i>	Observations sur les principes et les objectifs de l'action extérieure de l'UE
29.10.	13	<i>M. Michel Barnier</i>	Observations sur les principes et les objectifs de l'action extérieure de l'UE
29.10.	14	<i>Secrétariat</i>	Une réflexion relative à certains aspects financiers des actions extérieures
29.10.	15	<i>Secrétariat</i>	Les bases juridiques, compétences, instruments et procédures de décision dans l'action extérieure de l'Union européenne
4.11.	16	<i>M. Bobby Mc Donagh</i>	Améliorer l'efficacité et l'utilité générale de la PESC
5.11.	17	<i>M. Gunter Pleuger</i>	La "double casquette"
7.11.	18	<i>Mme Danuta Hübner</i>	Représentation extérieure de l'UE
8.11.	19	<i>Mme Teija Tiilikainen</i>	Vers un rôle plus efficace de l'UE dans les relations internationales
8.11.	20	<i>M. Louis Michel</i>	Les relations extérieures de l'union européenne
8.11.	22	<i>M. Bobby McDonagh</i>	Observations sur la personnalité juridique
8.11.	23	<i>M. Göran Lennermarker</i>	L'action extérieure de l'UE
11.11.	24	<i>Doc. Cion présenté par M. Michel Barnier</i>	Financement de la PESC: exécution du budget de la PESC au cours de ces 3 dernières années et flexibilité en ce qui concerne le financement de la PESC
11.11.	25	<i>M. Bobby McDonagh</i>	Observations sur les principes et les objectifs de l'action extérieure de l'UE
11.11.	26	<i>M. Elmar Brok</i>	La représentation de l'Union européenne
12.11.	27	<i>M. Peter Hain</i>	La réforme de la politique de développement de la CE
15.11.	29	<i>M. Christopher Patten</i>	Intervention lors d'une réunion conjointe avec le GT VIII 14/11/2002
21.11.	48	<i>M. Poul Nielson</i>	Note sur l'aide humanitaire
21.11.	49	<i>M. Pierre Lequiller</i>	Comment parvenir à la convergence des politiques étrangères des Etats membres et des actions extérieures de l'Union européenne ?
21.11.	50	<i>M. Gijs de Vries</i>	Améliorer les actions communes dans le domaine de la PESC
25.11.	53	<i>M. Hans Martin Bury</i>	Questions et réponses concernant la "double casquette" du Haut Représentant et Commissaire chargé des relations extérieures
03.12.	55	<i>M. Iñigo Méndez de Vigo</i>	Vers l'instauration d'une diplomatie commune européenne
03.12.	56	<i>M. Peter Hain</i>	Recommandations concernant la coopération au développement