

Working Group VII

Working document 37

## **Groupe de travail VII « Action Extérieure »**

**Objet:**        **Propositions d' amendements présentés par M. Michel Barnier sur  
l'avant-projet de rapport final du Groupe de travail VII (WD 021 - WG VII) et  
sur le projet de texte sur les principes et objectifs de l'action extérieure de l'UE  
(WD 007 - WG VII)**

Les membres du Groupe de travail VII « Action extérieure » trouveront ci-joint un document de  
M. Michel Barnier, membre de la Commission Européenne et du Praesidium de la Convention.

-----



## COMMISSION EUROPÉENNE

Michel BARNIER  
Membre de la Commission

Bruxelles, le 18 novembre 2002  
D(2002)

Monsieur le Président,

Comme vous l'aviez demandé lors de notre réunion du 13 novembre, je vous prie de trouver mes propositions d'amendement au projet de rapport (en **gras**), accompagnées de commentaires explicatifs (en *italique*).

Certains paragraphes devront également être revus pour tenir compte de l'évolution des discussions sur les fonctions du Haut représentant et de Commissaire aux relations extérieures, autour d'un Secrétaire de l'Union qui pourrait exercer les deux missions (double hat).

Je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de ma meilleure considération.

Michel BARNIER

## **Projet de rapport final du groupe de travail VII "Action extérieure de l'UE"**

### **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 M. Pierre de Boissieu, Secrétaire général adjoint du Conseil.
2. Le groupe a tenu [8] 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 [des] [un certain nombre de] contributions écrites sous la forme de documents de travail et le Secrétariat a préparé [des] [un certain nombre de] documents à titre de contribution au débat.
3. 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 extérieure et services concernés.
  - **Contrôle** [*commentaire : comme il y a été invité par le rapport du groupe de travail sur la personnalité juridique (voir les §§ 44 et 45 et les recommandations techniques 8 et 9), ce groupe de travail devrait examiner la possibilité d'étendre la compétence de la*

***Cour de justice dans les questions relevant de la PESC ainsi que le rôle du Parlement européen dans les questions commerciales et PESC].***

Le présent rapport expose, dans les grandes lignes, les résultats des travaux du groupe et formule un certain nombre de recommandations à examiner par la Convention, dont certaines requièrent des modifications du traité.

## **II. Remarques préalables**

4. 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 au 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.
5. Deuxièmement, il a été reconnu qu'une action collective sur la scène mondiale dépend, dans une large mesure, de la volonté politique et de la solidarité entre États membres. Cela est particulièrement vrai de la politique étrangère, qui est considérée comme cruciale pour la souveraineté nationale. Il a été reconnu par ailleurs que la perception des événements internationaux diffère parfois nettement d'un pays à l'autre et conduit 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.
6. 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 des actions au sein de certaines organisations internationales** convenaient plus que d'autres à l'adoption d'instruments juridiques et une réglementation [*commentaire : comme cela a été discuté au sein du groupe, les organisations internationales, surtout celles d'une nature économique, ont tendance à travailler d'une manière quasi-législative*]. Cela exige des modalités et des procédures différenciées dans la prise de décision au niveau de l'UE et dans la mise en œuvre. Il en est ainsi notamment des questions concernant **les aspects militaires de** la gestion des crises et la défense [*commentaire : comme indiqué par le commissaire Patten, le concept de*

*« gestion de crises » est extrêmement large, et inclut par exemple la prévention des conflits].*

7. 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 l'ensemble des ressources disponibles d'une manière cohérente et servir de catalyseur pour l'utilisation des ressources nationales dans la poursuite des objectifs communs de l'UE.
8. 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**

9. 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. Plusieurs membres ont fait observer qu'il était nécessaire de mieux définir [dans le traité] [dans une déclaration solennelle] 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.
10. 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 parvenu à un accord sur un texte exposant les principes et les objectifs de l'action extérieure de l'UE, qui figure en annexe au présent rapport. Dans le cadre de la discussion sur la nature de ce texte, différentes options ont été présentées...].
11. À cet égard, les membres du groupe sont convenus qu'il serait utile de regrouper dans le nouveau traité les articles pertinents des traités actuels qui constituent les bases juridiques de l'action extérieure de l'UE. Le groupe s'est félicité du fait que cela est prévu dans le projet de schéma général du traité.

12. 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 **et de permettre au Secrétaire de l'Union d'agir efficacement et rapidement à l'intérieur de ces paramètres**. À cet égard, le rôle que joue le Conseil européen dans la définition des principes et des orientations générales a été rappelé. Les 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 du Parlement européen dans ce domaine. **Ils ont également noté les décisions adoptées par le Conseil européen à Séville concernant la programmation pluri-annuelle des activités du Conseil, et le rôle actif joué par la Commission dans cet exercice** [commentaire : la programmation pluri-annuelle du Conseil est , indépendamment des changements pouvant être introduits dans l'architecture institutionnelle, essentielle pour assurer une cohérence accrue dans l'établissement des priorités pour la politique externe de l'Union. La Commission a l'intention de jouer un rôle actif dans cette programmation, comme elle l'a indiqué dans son programme de travail pour 2003, ce qui a pour effet de renforcer la cohérence de l'action externe mais également la cohérence entre les politiques internes et externes.]
13. ~~Le groupe a estimé que les intérêts communs devaient être définis collectivement. Certains membres du groupe ont évoqué le rôle de la Commission en tant que défenseur de l'intérêt commun et ont appelé à un renforcement de son rôle sur ces questions. La possibilité de renforcer les compétences du Haut Représentant dans la définition des intérêts communs de l'UE en matière de politique étrangère a également été mentionnée. Tous les membres du groupe sont convenus qu'il importe de mettre en place un mécanisme approprié permettant, sur la base d'objectifs généraux, de définir les objectifs et les intérêts spécifiques ainsi que les stratégies pour les défendre. [commentaire : ce paragraphe pourrait utilement être transféré dans la partie institutionnelle, puisque le rôle de catalyseur de l'intérêt commun est une des justifications de la création du Secrétaire de l'Union].~~

#### IV. Compétences

14. Le groupe a noté que le traité CE attribue **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 intérieures. Le groupe a estimé qu'il était opportun **simplifier et d'harmoniser ces règles pour faciliter l'action de l'Union dans un monde globalisé, en particulier lorsqu'il s'agit de la dimension externe des politiques et actions internes. Par**

**conséquent, le groupe recommande que l'Union soit pleinement compétente pour conclure les accords portant sur des questions relevant de ses compétences internes, selon les mêmes règles que celles appliquées pour l'action législative interne (normalement le vote à la majorité qualifiée).** *[commentaire : ce texte plus clair correspond à ce qui a été exprimé dans le groupe, et il reflète la condition pour une approche cohérente dans les relations internationales, qui est nécessaire pour accroître la crédibilité de l'Union à l'égard de ses partenaires ou des organisations internationales, plus particulièrement lorsqu'il s'agit des politiques internes de l'Union. Les conséquences désastreuses de la mixité ont été longuement expliqués].*

15. Pour ce qui est de la compétence de l'Union dans le domaine de la PESC, le traité fait obligation aux États membres de soutenir activement et sans réserve la PESC de l'Union, de renforcer et de développer la solidarité politique mutuelle et de s'abstenir de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité sur la scène internationale. Les États membres sont tenus de veiller à ce que les politiques nationales soient conformes aux positions arrêtées au niveau de l'UE. En outre, des compétences ont été conférées à la présidence et au Haut Représentant pour représenter l'UE.
16. Dans le domaine de la PESC et dans celui de la **coopération policière et judiciaire en matière pénale (titre VI TUE)**, l'Union est compétente pour conclure des accords internationaux. *[commentaire : pour les matière JAI relevant du titre IV du traité CE, c'est la Communauté et non l'Union qui conclut les accords].*
17. Sans préjudice de la délimitation des compétences entre l'Union/la Communauté et les États membres qui est variable, des différents rôles joués par les acteurs concernés (institutions et États membres), des différentes procédures de prise de décision dans les différents domaines, il est essentiel d'assurer au mieux la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE.

## **V. Cohérence et efficacité de l'action**

18. Les membres du groupe sont convenus que, afin d'optimiser son influence sur la scène mondiale, l'Union doit recourir à tous ses instruments, tant politiques qu'économiques, en veillant à leur coordination et à leur complémentarité. Il a également été souligné qu'une approche cohérente dans les relations internationales renforce 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 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 intérieures et d'actions de l'Union **telles que l'immigration et la politique des visas ont** des incidences sur ces relations avec le reste du monde.

19. Sans préjudice des progrès réalisés au cours des dernières années, les membres du groupe ont estimé que les modalités actuellement suivies dans l'architecture européenne pourraient être encore améliorées pour permettre un recours plus coordonné aux différents instruments. Plusieurs options ont été présentées au cours des discussions. Les modifications proposées concernent les structures internes aux institutions, les relations entre les institutions et les acteurs concernés, ainsi que les instruments et la prise de décision.

**a) Structures internes aux institutions et structures établies entre les différentes institutions**

20. *[Plusieurs membres ont souligné qu'il importe de mettre en place des structures 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 et la mise en œuvre de l'action extérieure de l'UE.]*
21. *À cet égard, un certain nombre de membres du groupe ont mis en exergue l'importance de disposer, au sein de la Commission, d'une cellule de convergence chargée d'examiner, dans les différents services de la Commission, toutes les questions extérieures lorsque différentes DG traitent de l'action extérieure et lorsque les politiques intérieures pourraient avoir une dimension extérieure. Certains ont suggéré de confier éventuellement cette tâche à un Vice-Président de la Commission.*
22. *Un certain nombre de membres du groupe ont fait observer qu'il était nécessaire d'assurer une coordination efficace au niveau national, une approche plus cohérente des États membres dans les travaux du Conseil et dans la procédure de comitologie.*
23. *Pour ce qui est du fonctionnement du Conseil, le groupe s'est félicité de la décision du Conseil de Séville de créer une formation du Conseil "Affaires générales et Relations extérieures", chargée des questions liées à l'action extérieure de l'UE. Certains ont proposé d'aller plus loin et de séparer formellement la dimension "relations extérieures" de la dimension "affaires générales" en prévoyant deux formations séparées du Conseil, ce qui n'exclut pas que les États membres pourraient être représentés par le même ministre.]*



***[commentaire : la plupart de ces éléments, voire la totalité, ne requièrent pas de modification des traités mais plutôt une décision de l'institution concernée portant sur son organisation interne. Afin de garder le rapport concis, il est suggéré de concentrer le rapport sur les éléments demandant directement ou indirectement une modification des traités].***

24. Les membres du groupe ont estimé qu'un rôle accru du Haut Représentant contribuerait à la convergence des vues au sein du Conseil et conduirait à une plus grande efficacité et à une plus grande cohérence de la PESC. Le groupe a reconnu, d'une manière générale, que la création du poste de Haut Représentant avait donné une grande impulsion à la PESC et avait contribué à la définition et à la poursuite d'une politique étrangère plus volontariste et plus efficace. S'appuyant sur cette expérience positive, une large majorité de membres ont proposé un certain nombre de mesures qui renforceraient encore le rôle et le statut du Haut Représentant; il s'agit entre autres des mesures suivantes:
- reconnaître formellement le droit d'initiative du Haut Représentant (parallèlement au droit d'initiative de la présidence, des États membres et de la Commission);
  - faire présider le Conseil "Action extérieure" par le Haut Représentant;
  - modifier son titre, qui deviendrait éventuellement celui de "Ministre des Affaires étrangères" de l'UE;
  - doter le Haut Représentant des moyens appropriés pour lui permettre de remplir ses tâches (cf. également ci-dessous);
  - séparer les fonctions de Haut Représentant des fonctions de Secrétaire général du Conseil, pour lui permettre de se concentrer sur ses tâches "PESC".

***[commentaire : ce paragraphe doit être intégré – et si nécessaire amendé – dans l'option qui sera choisie dans la version révisée du rapport].***

25. 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. Les membres du groupe ont estimé qu'il faut faire davantage pour assurer la cohérence entre les décisions de politique étrangère et la mise en œuvre d'instruments dans le domaine des relations extérieures. Différentes options ont été présentées.
26. Une première option préconise des mesures pratiques pour renforcer la synergie entre les fonctions de Haut Représentant et le rôle de la Commission en matière de relations extérieures, tout en gardant leurs fonctions séparées. Un certain nombre de propositions pratiques, également préconisées par Chris Patten et Javier Solana, ont été largement soutenues; il s'agit notamment de: la participation du Haut Représentant à toutes les réunions

de la Commission concernant l'action extérieure, un recours accru 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), et une coopération renforcée entre leurs services (notamment dans le cadre de l'analyse politique, de rapports conjoints, etc.), y compris une fusion éventuelle des services dans certains domaines.

27. Une deuxième option préconise la fusion intégrale, au sein de la Commission, des fonctions de Haut Représentant et de Commissaire chargé des Relations extérieures, **selon des conditions particulières et un calendrier à définir**.
28. Une troisième option recommande l'exercice des deux fonctions par une seule personne, coiffée de "deux casquettes". Pour ce qui est de cette option, certains membres ont estimé que cette personne "coiffée de deux casquettes" correspondant aux fonctions combinées de Haut Représentant et de Commissaire des relations extérieures serait nommée par le Conseil européen [après consultation du président de la Commission et approbation du Parlement européen]. Il/Elle serait un membre titulaire de la Commission, mais devrait **en même temps** rendre compte **au Conseil et travailler suivant ses orientations** pour les questions relatives à la PESC. *[commentaire : le terme « mandat » est utilisé dans le traité pour les représentants spéciaux et il a une portée juridique spécifique ; il est suggéré de ne pas utiliser cette expression afin de garantir une flexibilité d'action suffisante pour le Secrétaire de l'Union]*. Cette personne pourrait prendre le nom de "Ministre des affaires étrangères de l'UE" ou de "Secrétaire d'État de l'UE".
29. Les tenants de la "double casquette" ont reconnu que, pour les décisions et les actions relevant de la PESC, il est nécessaire de conserver un lien étroit avec les États membres par le biais du Conseil et/ou du Conseil européen. Les adversaires de la "double casquette" ont estimé que cette formule n'était pas compatible avec le principe de collégialité et qu'un tel poste ne pouvait pas être pourvu par une seule personne. D'autres ont toutefois estimé **que des modalités particulières avaient été proposées en matière de collégialité et** que l'on pouvait régler la question du champ d'application des compétences en désignant auprès de la "personne coiffée de la double casquette" un certain nombre d'adjoints/assistants ou de représentants spéciaux dotés de compétences spécifiques/géographiques/thématiques et qui seraient nommés par le Conseil, et en partageant entre les membres de la Commission les tâches relevant de l'action extérieure.
30. ~~Certains membres du groupe ont considéré qu'il existait un lien entre, d'une part, une éventuelle 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 toutefois noté que les questions institutionnelles au sens plus large seraient~~

~~examinées en session plénière.~~ **[commentaire : ce paragraphe peut être regroupé avec le paragraphe 49].**

31. Sans préjudice des différentes vues sur une éventuelle fusion des deux fonctions, les membres du groupe sont convenus qu'il faudrait éviter les doubles emplois dans les différents services ~~et qu'une coopération et une coordination accrues auraient un effet positif sur la cohérence de l'action extérieure de l'Union.~~ **[commentaire : il est suggéré de se concentrer ici sur l'objectif d'éviter les doubles emplois, étant donné que les modalités pour atteindre cet objectif sont décrites ailleurs].**

**b) Instruments et prise de décision**

32. 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 en appliquant des instruments couvrant les différents domaines d'action. 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.
33. Il a été noté que les "stratégies communes", instrument introduit par le traité d'Amsterdam et qui vise à couvrir la politique communautaire et la PESC n'ont pas été utilisées très souvent dans la pratique et que, vu la manière dont elles sont rédigées, elles n'ont pas produit l'effet voulu. Plusieurs membres du groupe se sont dits déçus de ce que la possibilité d'un recours accru au vote à la majorité qualifiée, introduit lors de la création des stratégies communes, n'a pas été utilisée dans la pratique.
34. *[Le groupe a discuté de la possibilité d'introduire un nouvel instrument d'action extérieure de l'UE sous la forme d'initiatives conjointes du Haut Représentant et [de la Commission] [du Commissaire chargé des relations extérieures], qui présenteraient une approche intégrée des considérations de politique étrangère et des mesures concrètes de soutien. 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.]* **[commentaire : il est suggéré de supprimer ce paragraphe, étant donné que cette proposition n'est plus pertinente dans une hypothèse de Secrétaire de l'Union].**
35. Tous les membres du groupe sont convenus de l'importance, pour l'UE, d'avoir 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".

36. Pour un certain nombre de membres du groupe, la capacité d'agir sur une question de politique étrangère est déterminée par l'existence d'une volonté politique et d'une convergence de vues entre les États membres. D'autres membres ont fait observer que l'exigence actuelle d'unanimité limite la capacité de l'Union à agir et qu'il en résulte 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, beaucoup ont préconisé un recours accru au vote à la majorité qualifiée pour la PESC. Certains ont suggéré d'introduire le vote à la majorité qualifiée en tant que règle générale, 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 pays de se trouver en position de minorité lorsque, sur une question donnée, ses intérêts nationaux sont précisément en jeu.
37. Malgré ces positions divergentes, le groupe s'est déclaré favorable, d'une manière générale, à [l'examen d'] une extension partielle du vote à la majorité qualifiée dans le domaine de la PESC et/ou à une meilleure utilisation du vote à la majorité qualifiée dans le cadre des stratégies et des décisions communes, **à l'exception des décisions en matière militaire / de défense**.
38. Le groupe a estimé qu'une éventuelle extension du recours au vote à la majorité qualifiée par le Conseil serait envisageable lorsque le Conseil est saisi d'initiatives ~~conjointes~~ du **Secrétaire de l'Union**, qui couvriraient la politique étrangère et les questions relatives aux relations extérieures (cf. ci-dessus). Les membres du groupe sont convenus, d'une manière générale, que les initiatives proposées ~~à la fois~~ par le **Secrétaire de l'Union** reflèteraient un degré maximal de soutien de la part des États membres.
39. 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" ~~et à des formes de coopération plus étroite entre un nombre limité d'États membres~~. [Le groupe est convenu qu'un accroissement du seuil de l'abstention constructive [qui passerait d'un tiers, comme prévu actuellement, à 50 % des voix pondérées] aurait un effet positif sur l'efficacité de la prise de décision dans la PESC]. **Le groupe a également noté l'intérêt des coopérations renforcées entre un nombre limité d'États membres**.
40. Pour ce qui est de l'efficacité dans les politiques communautaires, les membres du groupe sont convenus que le recours au vote à la majorité qualifiée devrait être étendu au plus grand nombre possible de domaines. Le groupe a pris note de ce que 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, les domaines relevant des relations commerciales ne

faisaient pas tous l'objet d'une prise de décision au vote à la majorité qualifiée. Cette singularité a été considérée comme un obstacle à l'efficacité de l'Union dans les négociations commerciales multilatérales et bilatérales. **Le groupe a par conséquent recommandé l'application intégrale du vote à la majorité qualifiée en matière commerciale et plus généralement pour les aspects extérieurs des politiques internes, qui font également l'objet de décisions internes à la majorité qualifiée. Le groupe a également noté le besoin d'impliquer le parlement européen dans les questions commerciales.**

41. 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 que la prise de décision au niveau européen devrait impliquer davantage 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 (50 %). 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 compromet l'efficacité de l'aide globale de l'UE (financée sur le budget de l'UE et sur une base nationale) et augmente le risque de doubles emplois. 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] [engager] les États membres quant à la politique de développement menée au niveau national. {Le groupe a en outre suggéré que le FED soit intégré au budget communautaire et fasse donc l'objet des mêmes procédures que d'autres domaines relevant de l'aide financière communautaire.}

**Le groupe a également noté les caractéristiques particulières de l'aide humanitaire, soumise aux principes d'indépendance et d'impartialité, non seulement en raison d'obligations internationales (Convention d'Oslo), mais également afin de garantir que l'aide soit fournie effectivement et sans risque supplémentaire pour la vie de ceux qui la fournissent.**

**c) Financement de la PESC**

42. 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 pour ce qui est des procédures utilisées. Le budget actuel de la PESC s'est révélé insuffisant pour mettre en œuvre des actions jugées nécessaires au soutien de la politique étrangère de l'UE et les procédures actuelles ont été jugées trop lourdes pour permettre un financement rapide des actions. Le groupe est très favorable à un changement du système actuel pour le rendre plus compatible 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, **éventuellement suivant des procédures accélérées.**

43. Le groupe a estimé que le Haut Représentant devrait avoir un droit de regard accru sur la manière dont le budget PESC est utilisé, qu'il devrait être habilité à proposer des initiatives et qu'il devrait disposer d'un certain degré d'autonomie dans le financement de certaines activités jugées nécessaires pour remplir son mandat. ~~[En particulier, le groupe a noté qu'il était nécessaire de mettre en place un fonds de lancement approprié, qui permettrait au Haut Représentant de financer d'urgence les phases préparatoires des opérations de gestion des crises.]~~ ~~[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].~~ ***[commentaire : le fonds de lancement est actuellement en discussion devant le Conseil, et comme sa création ne requiert pas de modification des traités, il est suggéré de ne pas l'aborder dans le rapport]***. 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 devrait être évité. **Le groupe a également noté que plusieurs instruments existants permettaient une réponse rapide dans les situations de crise et que la Commission avait proposé d'autres mécanismes permettant de mobiliser des fonds très rapidement dans des situations d'urgence.**

## **VI. Accords internationaux**

44. Le groupe a pris note de l'importance des travaux du WG III sur la personnalité juridique et son importance au regard de la question de la représentation extérieure. Il a examiné les points pertinents de son rapport final et rappelé que la Convention soutient 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 11) regroupant éventuellement les dispositions relatives à l'action extérieure de l'UE, de prévoir une disposition relative à la négociation et à la conclusion des accords internationaux qui préciserait qui représente l'Union dans ce domaine. Une telle disposition pourrait, comme le recommande le WG III, indiquer que le Conseil autorise l'ouverture de négociations, arrête les directives de négociations et conclut les accords. La consolidation de ces dispositions dans un article unique n'impliquerait pas nécessairement de changement dans les modalités spécifiques des procédures suivies selon l'objet couvert par l'accord. [Pour ce qui est de la conduite des négociations, l'actuel article 300 du TCE serait applicable si l'accord en question relevait exclusivement du domaine communautaire; et les articles 24 et 38 du TUE seraient applicables si l'accord relevait exclusivement du titre V ou du titre VI. Le groupe a noté que, lorsque le champ d'application d'un accord relève à la fois du domaine communautaire et des titres V et/ou VI du TUE ("approche interpiliers"), on pourrait soit recourir à la conclusion de

deux accords différents, soit à la conclusion d'un accord unique. Dans ce dernier cas, le Conseil, lorsqu'il autorise l'ouverture de négociations, indiquerait **sur la base de l'objet principal de l'accord la base juridique et la procédure applicables, et donc notamment les règles décisionnelles applicables** et si les négociations seront conclues conjointement par la présidence du Conseil (ou le Haut Représentant) et par la Commission, ou exclusivement par la Commission sous la surveillance d'un comité]. *[commentaire : aussi longtemps que les procédures ne sont pas complètement harmonisées (par exemple, décisions du Conseil à la majorité qualifiée dans le premier pilier ou unanimité dans le second), il est essentiel que le choix du Conseil soit fondé sur des critères objectifs, contrôlables par la Cour de justice et maintenant l'équilibre actuel entre méthode communautaire et méthode intergouvernementale. Le critère de l'objet principal de l'accord est fréquemment utilisé dans des cas impliquant des compétences de la Communauté et des compétences des Etats membres, et il peut dès lors logiquement et facilement être utilisé en matière de « mixité inter-piliers »].* En outre, le groupe a soutenu l'avis formulé par le WG-III selon lequel, si l'on décidait de fusionner les fonctions de Haut Représentant et de Commissaire chargé des relations extérieures, la personne choisie jouerait un rôle dans l'ouverture et la conduite des négociations. *[commentaire : l'option du Secrétaire de l'Union rend cette phrase non pertinente].*

## VII. Services et représentation extérieure

45. Le groupe est convenu qu'il est essentiel que le Haut Représentant dispose d'un personnel suffisant à Bruxelles et a souligné l'importance, au sein de son personnel, de membres des services diplomatiques nationaux détachés sur une base temporaire, en vue de renforcer la synergie avec les États membres et d'accroître encore la capacité d'analyse politique. Il a été suggéré de renforcer l'unité de planification de la politique et d'alerte rapide, qui est composée de diplomates détachés et de fonctionnaires de la Commission et du Secrétariat du Conseil. 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.
46. Le groupe a estimé que les modalités actuelles de représentation extérieure de l'UE manquaient de clarté et certains ont considéré qu'une représentation unique, au moins dans certains domaines, améliorerait la capacité de l'Union à agir efficacement et de manière convaincante sur la scène mondiale. D'autres ont été d'avis qu'une représentation diversifiée était inévitable étant donné les différents domaines d'action et les différences dans la répartition des compétences entre l'Union et ses États membres et que, au lieu d'introduire une représentation unique, l'Union devrait viser à transmettre un message unique, même si cela doit être fait par différents acteurs.

47. Les membres du groupe se sont félicités de la clarté et de l'efficacité de la représentation de l'UE par la Commission dans le domaine de la politique commerciale. Ils ont estimé que, dans d'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. À cet égard, une éventuelle représentation unique de la zone euro dans les IFI a été évoquée. *[commentaire : une représentation unique de la zone euro est essentielle, non seulement parce qu'elle constitue l'aspect externe d'une politique interne (voir §14), mais aussi et surtout parce qu'elle est un élément fondamental pour garantir la cohérence de la politique extérieure de l'Union; en effet, plusieurs intervenants ont noté les liens étroits existant avec la politique commerciale et la politique de développement durable de l'Union, comme l'a malheureusement illustré la crise financière argentine, dans laquelle l'Union a été – et reste – incapable d'influencer les décisions du FMI malgré le fait que sa part combinée de capital est supérieure à celle des Etats-Unis].* ~~[Les États membres ont considéré que cette tâche devrait être confiée à la BCE/à la présidence/à la Commission].~~ ~~[Le groupe est convenu qu'il serait souhaitable que les organisations internationales (ou leurs organes) acceptent l'adhésion pleine et entière de l'UE, reconnaissant ainsi sa contribution à la gouvernance mondiale].~~
48. Examinant la question de la représentation extérieure dans le domaine de la politique étrangère, 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 relations bilatérales, y compris les réunions de dialogue politique, dans lesquelles [trop d'] de nombreux 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 de renforcer le rôle du Haut Représentant, ou de la personne qui occuperait cette fonction, dans la représentation de l'Union auprès des partenaires internationaux. Les membres du groupe ont estimé qu'en accroissant ses compétences dans la~~ **que le Secrétaire de l'Union pourrait jouer ce rôle de** représentation de l'Union, **pour** améliorerait la visibilité, la clarté et la continuité de l'Union sur la scène mondiale.
49. Certains 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. Le groupe a considéré que les questions institutionnelles au sens le plus large devraient être débattues en session plénière mais a pris note du lien qui existe entre la représentation extérieure de l'UE et la question de la présidence du Conseil européen. *[commentaire : ceci a été rejeté par la majorité du groupe de travail].*



50. En ce qui concerne la représentation de l'UE à l'étranger, un certain nombre de membres du groupe ont préconisé la création d'un service diplomatique de l'UE et d'une académie diplomatique de l'UE. Une majorité de membres ont proposé de transformer les délégations actuelles de la Commission en délégations de l'UE ou ambassades de l'UE, qui **continueraient à être gérées par la Commission** fonctionneraient aussi officiellement sous l'autorité du **Secrétaire de l'Union** pour les questions concernant la PESC. Ces 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 qu'il conviendrait d'encourager les représentations diplomatiques des États membres à fournir un soutien et des informations au **Secrétaire de l'Union**.

## VIII. Recommandations

Le groupe a arrêté les recommandations suivantes:

---

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

1. L'action de l'Union sur la scène internationale s'inspirera des valeurs ~~qui ont inspiré sa propre création, son développement et son élargissement,~~ **de** la démocratie, l'État de droit, l'universalité et l'indivisibilité des droits de l'homme et des libertés fondamentales, la solidarité, le respect de l'indépendance des États souverains **et le développement durable, et visera à les promouvoir dans le reste du monde.** L'Union s'efforcera de ~~développer des relations et de construire des partenariats avec tous les pays, ainsi qu'avec les organisations régionales ou mondiales, qui partagent ses valeurs;~~ elle cherchera des solutions multilatérales aux problèmes communs; ~~elle s'acquittera pleinement de toutes ses obligations internationales~~ et elle agira dans le respect de la Charte 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 les autres domaines internationaux afin de:
  - a) sauvegarder les intérêts, l'indépendance et l'intégrité de l'Union;
  - b) consolider et soutenir la démocratie, l'État de droit, la justice internationale et les droits de l'homme;
  - c) encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale, ~~y compris par la suppression des obstacles au commerce international;~~
  - d) favoriser le développement économique et social des pays en développement et réduire la pauvreté dans le monde, notamment dans les pays les moins développés **et élaborer des mesures internationales pour préserver l'environnement et les ressources naturelles mondiales et assurer un développement durable;**
  - e) aider les communautés, **et les populations dans** les pays ou les régions confrontés à des catastrophes humanitaires ou naturelles;
  - f) ~~élaborer des mesures internationales pour préserver l'environnement et les ressources naturelles mondiales et assurer un développement durable; et~~
  - g) préserver la paix et renforcer la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies.

**L'Union et ses Etats membres coopèrent de la façon la plus étroite possible pour réaliser ces objectifs.**
  
3. **Dans l'exercice de ses compétences, l'Union garantir la cohérence de son action, qu'elle soit interne ou externe.**