

Working Group VII

Working document 38

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

**Objet:**        **Propositions d' amendements présentés par M. Louis Michel sur l'avant-projet de rapport final du Groupe de travail VII (WD 021 - WG VII)**

Les membres du Groupe de travail VII « Action extérieure » trouveront ci-joint un document de M. Louis Michel, représentant du gouvernement belge, membre de la Convention.

-----

**Monsieur J-L. DEHAENE**

Vice-Président de la

Convention,

Président du Groupe de Travail

**Sur l'Action extérieure**

Convention européenne

Stadhuis Grote markt

1800 VILVOORDE

Bruxelles, le

**Nos références: Cab AE/LM/GT**

Monsieur le Président,

Je vous prie de trouver, en annexe, les commentaires et propositions d'amendements sur le document de travail n° 21.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Louis MICHEL

CONVENTION EUROPEENNE

Groupe de travail sur "l'action extérieure"

Commentaires et propositions d'amendement de Monsieur Louis MICHEL sur le document de travail n° 21 « avant-projet de rapport final »

*Comme convenu lors de la dernière réunion du groupe de travail, j'ai l'honneur de communiquer ci-dessous les commentaires et suggestions qui suivent.*

**Commentaires généraux :**

*1. Cet avant-projet reflète généralement bien les discussions du groupe, même si on ne peut échapper à l'impression que l'exercice du groupe aura été essentiellement dominé par la problématique de la PESC ; il me paraîtrait opportun de veiller à ce que, dans la structure même du document, on puisse identifier les volets de l'action extérieure qui sont autonomes par rapport à la PESC et obéissent dès lors à la simple logique communautaire.*

*2. S'agissant de la PESC, et dans la mesure où il se confirmerait qu'un consensus peut se dégager autour de la proposition concrète d'une réunion des fonctions de Haut Représentant et de Commissaire aux relations extérieures en une seule personne disposant d'une « double casquette », la rédaction de nombreux paragraphes devrait en tenir compte ; cette formule offre en effet une solution à divers problèmes de cohérence et de continuité, abordés ici et là dans diverses sections du document.*

## ***Section II - remarques générales :***

Para 5 : lire la deuxième phrase comme suit :

« Cela est particulièrement vrai **en** politique étrangère (***membre de phrase supprimé***) **alors** 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. »

Para 6 : lire la première phrase comme suit :

« Troisièmement, il a été souligné que l'action extérieure couvrait un large éventail de domaines, (***membre de phrase supprimé***) et que certains domaines convenaient plus que d'autres à l'adoption d'instruments juridiques et une réglementation ».

## ***Section III - intérêts, principes et objectifs communs :***

Para 9 : lire à la 3<sup>e</sup> ligne :

« mieux définir **dans le traité** les principes sous-jacents et les objectifs généraux ».

Para 10 annexe :

*Ajouter parmi les valeurs inspirant l'action de l'Union (alinéa 1) :*

Le développement durable, le souci d'une plus grande équité dans les relations, la coopération et la paix.

*Compléter divers objectifs énoncés à l'alinéa 2 comme suit :*

« c) encourager l'intégration de tous les pays dans l'économie mondiale **en favorisant le développement du commerce et des relations financières sur des bases équitables ;**

d) **soutenir** le développement économique et social des pays en développement et réduire la pauvreté dans le monde, notamment dans les pays les moins développés ;

g) **promouvoir le dialogue politique**, préserver la paix la paix et renforcer la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations Unies. »

Pour l'alinéa 3, je retiens la formulation proposée par M. Michel Barnier:

« **Dans l'exercice de ses compétences, l'Union veillera à la cohérence de son action qu'elle soit interne ou externe** »

## *Section IV - compétences*

*Les divers paragraphes de cette section entendent donner une description de la répartition des compétences. Compte tenu de la situation actuelle et des débats de la plénière sur les objectifs et compétences, qui ont plaidé pour renforcer l'affirmation de l'UE en tant que telle sur la scène internationale, il serait opportun d'ajouter un paragraphe entre les actuels 16 et le 17 :*

**« Dans une clarification des compétences, le traité constitutionnel devrait faire ressortir que, parmi les compétences exclusives de l'Union, figurent l'accès au territoire de l'Union des biens (union douanière) et des personnes (asile et immigration) en provenance de pays tiers, l'ensemble des relations commerciales extérieures, les aspects extérieurs de l'union monétaire, et la représentation externe de l'Union. Dans ces domaines, les Etats membres n'interviennent qu'au nom de l'Union et en vertu d'un acte juridique de celle-ci. »**

## *Section V - cohérence et efficacité de l'action*

### *a) structures internes et interinstitutionnelles*

*Une solution satisfaisante consisterait en une combinaison des para 24,25 et 28 comportant les divers aspects du renforcement de la fonction du Haut Représentant et l'exercice de cette fonction par la même personne qui, au sein de la Commission, assumera la fonction de Commissaire aux relations extérieures (« double casquette ».) Le processus de désignation requiert la double légitimation : la désignation par les Chefs d'Etat et de Gouvernement, l'assentiment du Président désigné de la Commission, et l'approbation du Parlement européen.*

### *b) instruments et prise de décision*

Para 34 : lire la première phrase comme suit :

**« le groupe a discuté de la possibilité d'introduire un nouvel instrument d'action extérieure de l'UE ou d'adapter celui des stratégies communes, sous la forme d'initiatives conjointes du Haut Représentant et de la Commission, qui représenteraient une approche intégrée des considérations de politique étrangère et des mesures concrètes de soutien. »**

Para 38 : lire le paragraphe comme suit :

« Le groupe a estimé **en particulier** qu'une extension du recours au vote à la majorité qualifiée par le Conseil **se justifierait** lorsque le Conseil est saisi d'initiatives conjointes du Haut Représentant et de la Commission, qui couvriraient la politique étrangère et les questions relatives aux relations extérieures, **a fortiori lorsque de telles initiatives mettent en œuvre une orientation politique déjà acquise**. Les membres sont convenus, d'une manière générale, que les initiatives proposées à la fois par le Haut Représentant et par la Commission **reflètent l'intérêt commun et ne peuvent que bénéficier** d'un degré maximal de soutien de la part des Etats membres.

**En revanche, dans la mesure où un ou plusieurs Etats membres auraient encore le droit de proposer une initiative en matière de PESC, un avis du Haut Représentant serait requis afin de renforcer les chances d'une décision au niveau du Conseil.**

**Des décisions impliquant le recours à des moyens militaires ne peuvent être prises contre l'opinion négative des Etats membres »**

Para 39 : *l'abstention constructive pouvant contribuer à la prise de décision mais l'abaissement du seuil à la moitié des voix pondérées des EM n'étant pas de nature à crédibiliser l'idée que la décision ainsi prise engage l'UE en tant que telle, lire le paragraphe comme suit :*

« Une option visant à réduire les effets négatifs de **la règle de l'unanimité, là où elle demeurerait d'application, réside dans l'abstention constructive ; le recours à cette abstention reste assorti d'un devoir de réserve et d'une obligation de s'abstenir de toute attitude ou action de nature à gêner l'action de l'UE »**

Para 39 bis : *Mentionner le recours à des coopérations renforcées pour dépasser l'absence d'unanimité est une détérioration du concept ; celui-ci n'a pas été prévu pour surmonter un blocage institutionnel ni pour statuer sur une proposition d'action ponctuelle, mais pour permettre à un nombre d'Etats membres de favoriser la réalisation de l'objectif de plus grande intégration au sein de l'Union. Cette idée devrait faire l'objet d'un paragraphe distinct à insérer entre le 39 et le 40 :*

« **Par ailleurs des formes de coopération plus étroite entre un nombre limité d'Etats membres peuvent être envisagées pour leur permettre de favoriser la réalisation d'un objectif commun de plus grande intégration au sein de l'Union ; le domaine de la défense, et singulièrement l'objectif de développer des capacités nécessaires à la réalisation des objectifs de l'UE, s'y prête. »**

Para 40 : lire la première phrase comme suit :

« 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 **généralisé**. »

*c) financement de la PESC*

Para 43 : lire le paragraphe comme suit :

« Le groupe a estimé que le Haut Représentant « **double casquette** » (*mots supprimés*) devrait être habilité à proposer des initiatives et disposer **au sein du budget communautaire** d'un certain degré d'autonomie dans le financement de certaines activités nécessaires pour remplir son mandat. En particulier, le groupe a noté qu'il était nécessaire de **prévoir dans le budget communautaire** 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. Le groupe est convenu par ailleurs que les activités de gestion du budget devraient rester de la compétence des services de la Commission, que tout double emploi devait être évité, **et que les principes du contrôle budgétaire et de la décharge étaient d'application**. »

*Section VI - accords internationaux*

Para 44 : il a été entendu que le groupe sur la « personnalité juridique » et le débat en plénière qui y a fait suite étaient menés à droit constant, le groupe « action extérieure » ayant à examiner les questions relatives aux éventuelles modifications de procédure en matière d'accords internationaux (cf para 21 du rapport dudit groupe de travail). En outre, il faut intégrer le plaidoyer largement soutenu lors du débat en plénière pour l'application de la méthode communautaire en ce qui concerne la lutte contre la criminalité (disparition du Titre VI comme pratique intergouvernementale, et notamment de son art 38 relatif aux accords internationaux).

Par ailleurs, il faudrait prévoir que certains accords internationaux passés par l'Union dans le cadre de la PESC puissent être soumis au Parlement européen pour avis conforme lorsqu'il y aurait des conséquences budgétaires notables comme c'est prévu pour les accords communautaires. Lire dès lors le paragraphe à partir de la 4<sup>e</sup> phrase, comme suit :

« 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. *(une phrase supprimée)* Pour ce qui est de la conduite des négociations, l'actuel article 300 du TCE serait applicable **sauf si l'accord relevait exclusivement du Titre V, auquel cas l'article 24 du TUE serait applicable.** *(deux phrases supprimées)*. En outre, le groupe a soutenu l'avis formulé par le WG III selon lequel, si l'on décidait de **réunir en une personne** 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.

**La conclusion de tous les accords internationaux ayant des implications budgétaires notables pour l'Union est subordonnée à l'avis conforme du Parlement européen.**

### *Section VII – services et représentation extérieure*

Para 45 : *la rédaction de ce paragraphe qui ne concerne que la PESC est fonction de la proposition faite sur le Haut Représentant à « double casquette ».*

Para 46 : *compléter la 1<sup>ère</sup> phrase comme suit:*

« 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 *(incidente supprimée)* améliorerait la capacité de l'Union à agir efficacement et de manière convaincante sur la scène mondiale **et ont souligné que ceci ne mettait pas en question la compétence des Etats membres en tant que sujets du droit international, et notamment leur participation aux organisations internationales, pour les matières qui restaient de leur compétence.** »

Para 47 : *lire le paragraphe comme suit :*

« 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 **les** autres domaines d'action où l'**Union exerce une compétence au plan interne**, la représentation dans les enceintes internationales **soit assurée selon la méthode communautaire.** A cet égard une éventuelle représentation unique de la zone euro dans les IFI a été évoquée. Les Etats 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, **et qu'il était du devoir des Etats membres de tout mettre en œuvre à cet effet.**



Para 48 : ajouter en fin de paragraphe :

**« Ici aussi les Etats membres ont pour devoir de s'employer à faire reconnaître le rôle de l'UE et à faire admettre celle-ci comme interlocuteur au sein des instances internationales.**

Para 49 : la rédaction de ce paragraphe ne correspond pas à l'échange de vues, une large majorité contestant et la notion de Président permanent du Conseil européen, et l'existence d'un lien entre Présidence du Conseil européen et représentation extérieure de l'Union dès lors qu'il existe un Haut Représentant dont la position et le rôle seront renforcés.

---