

Groupe de travail VII

Document de travail 21 REV 2

Groupe de travail VII "Action extérieure de l'UE"

Au nom du président du groupe de travail, le Vice-président Jean-Luc Dehaene, le Secrétariat diffuse en annexe une version révisée que le groupe examinera lors de sa réunion des 3 et 4 décembre.

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

PARTIE A

RECOMMANDATIONS

1. Principes et objectifs

Le groupe s'est accordé à reconnaître qu'il fallait 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. Un texte définissant ces principes et objectifs a été approuvé par le groupe (voir la page 6), qui recommande son inclusion dans le traité.

2. Objectifs et intérêts spécifiques

Une fois les principes et objectifs généraux inscrits dans le traité, l'UE devrait définir des objectifs et intérêts spécifiques, 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 spécifiques de l'UE à l'égard d'un pays, d'une région ou d'une situation spécifique et fixe des paramètres pour guider l'action de l'UE et des États membres. Le Conseil européen procéderait ensuite à un examen périodique de la réalisation et à la défense de ces objectifs et intérêts.

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

Le groupe a noté que la Cour de justice avait reconnu que la Communauté disposait d'une compétence extérieure implicite lorsque la conclusion d'accords internationaux est nécessaire pour mettre en œuvre des politiques intérieures ou pour refléter ses compétences intérieures dans des domaines où elle a exercé ces compétences en adoptant des actes de droit dérivé. Le groupe a conclu que:

- cette compétence devrait désormais être mentionnée explicitement dans le traité;

- 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 intérieures 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.

4. 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. 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".

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

- serait nommée par le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'approbation du président de la Commission et l'accord du Parlement européen;
- serait membre titulaire de la Commission, 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 prises par ce dernier; les décisions du Collège relatives à des questions de relations extérieures seraient prises en suivant la procédure habituelle;
- recevrait du Conseil, auquel elle devrait rendre compte, un mandat distinct pour les questions relatives à la PESC. En sa qualité de Haut Représentant, elle aurait un droit d'initiative formel, mais non exclusif, et sans droit de vote au sein du Conseil. Ses propositions dans le domaine de la PESC ne seraient pas soumises à une approbation préalable du Collège. Le Conseil continuerait de prendre les décisions dans le domaine de la PESC en suivant les procédures applicables.

Un grand nombre d'intervenants sont en faveur du poste de "Représentant européen pour les affaires extérieures", afin d'assurer la représentation de l'Union à l'extérieur à un niveau inférieur à celui du Conseil européen, en remplacement de la Troïka.

La création de ce nouveau poste ayant des implications institutionnelles, 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.

5. 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. Il recommande:

- de 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. Une grande partie du groupe est favorable à ce que la personne exerçant la fonction de Haut Représentant préside le Conseil "Action extérieure";
- de créer au sein de la Commission un point de coordination avec une vue d'ensemble de toutes les questions extérieures traitées par la Commission (tous les domaines des relations extérieures ainsi que les aspects extérieurs des politiques intérieures). Cette tâche pourrait être confiée à la personne qui occuperait le poste dont la création est recommandée au point 4.

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

Un large accord s'est manifesté au sein du groupe à propos de quelques recommandations de nature organisationnelle destinées à accompagner la création du nouveau poste de "Représentant européen pour les affaires extérieures"; ces recommandations pourraient toutefois aussi être mises en œuvre dans le cadre d'autres solutions institutionnelles:

- 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;
- création d'un service diplomatique de l'UE et d'une école de diplomatie de l'UE. La délégation de la Commission deviendrait délégation de l'UE et comprendrait des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil et des membres des services diplomatiques nationaux.

7. Instruments et prise de décision

8. Politique de coopération au développement

9. Contrôle parlementaire sur la PESC/PESD

10. Financement de la PESC

11. Accords internationaux

12. Représentation pour les affaires extérieures

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, le droit de vivre à l'abri de la faim et de la peur 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) favoriser le développement économique et social durable des pays en développement dans le but, notamment, d'éradiquer la pauvreté;
 - 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 communautés, 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.

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 [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 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. 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.

Le groupe a formulé un certain nombre de recommandations à examiner par la Convention (voir la partie A), dont certaines requièrent des modifications du traité, ainsi qu'un compte rendu détaillé des discussions qui ont eu lieu au sein du groupe.

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 point crucial pour 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 s'est mis d'accord sur les principes et les objectifs suivants de l'action extérieure de l'UE, à inclure dans le traité:
 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, le droit de vivre à l'abri de la faim et de la peur 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) favoriser le développement économique et social durable des pays en développement dans le but, notamment, d'éradiquer la pauvreté;*
- 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 communautés, 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.*

12. Il est entendu que ces principes et objectifs seraient aussi pris en compte lors de l'examen des aspects extérieurs des politiques intérieures de l'UE afin d'assurer la cohérence entre l'action extérieure et l'action intérieure de l'UE. 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, 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 la politique extérieure de l'UE.

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. Des membres du groupe sont convenus qu'il importait 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 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. [Une autre idée consisterait à introduire dans le traité un "Pacte de convergence" pour la PESC, dans le cadre duquel un examen périodique effectué au niveau du Conseil européen permettrait de recenser les domaines dans lesquels les États membres vont soit renforcer leur coopération, soit mener une politique commune.]

IV. Compétences

17. En ce qui concerne la compétence de l'Union dans le domaine de la PESC, le traité stipule 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. Les États membres collaborent pour intensifier et renforcer leur solidarité politique. 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 intérieures ou pour refléter ses compétences intérieures dans des domaines où elle a exercé ces compétences en adoptant des actes de droit dérivé. Le groupe a estimé qu'il était opportun de mentionner la jurisprudence de la Cour afin de faciliter l'action de l'Union dans un environnement mondialisé, notamment pour traiter de la dimension extérieure des politiques et actions intérieures. 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 intérieures, en suivant la même procédure décisionnelle 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. Pour ce qui est des compétences extérieures expressément reconnues, 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 extérieurs de la politique intérieure 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), les 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.
20. Les membres du groupe sont convenus que, afin d'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 été souligné 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 intérieures et d'actions 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, 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

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 de la manière dont les États membres approchent 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. Le groupe a estimé qu'il serait utile 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.

26. De l'avis de la plupart des 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 "Relations extérieures". Tout en approuvant la dissociation des fonctions de Haut Représentant de celles 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, comme les initiatives politiques, la représentation pour les affaires extérieures, etc. Les 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 "Relations extérieures" ainsi que de la représentation pour les affaires extérieures. 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 avec une vue d'ensemble de toutes les questions extérieures dans les différents services de la Commission, lorsque les DG traitent de l'action extérieure et que les politiques intérieures pourraient avoir une dimension extérieure. 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.¹
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

¹ Le groupe a pris note de ce que le Groupe de travail VIII allait examiner les modalités particulières applicables aux questions relevant de la défense.

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 collège);
- 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 les fonctions de Haut Représentant des fonctions 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 "Relations extérieures" (voir ci-dessus).

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 que les États membres ne seraient pas disposés à mettre en commun, au niveau supranational, leur souveraineté en matière de politique étrangère comme ils l'ont fait dans le domaine de la politique commerciale commune (qui est de la compétence exclusive/partagée de l'UE). Les partisans de cette option insistent donc sur le fait qu'elle devrait rester l'objectif ultime, mais ils pourraient marquer leur accord sur d'autres solutions 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 porterait le titre de "Représentant européen pour les affaires extérieures"². Cette personne serait nommée par le Conseil européen (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" serait un membre titulaire de la Commission, ayant de préférence le rang de vice-président, mais il recevrait en même temps un mandat du Conseil, auquel il devrait rendre compte pour les questions relatives à la PESC. En cumulant les fonctions de Haut Représentant pour la PESC et celles 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.

² D'autres titres ont été proposés au cours des discussions. Pour le groupe, celui de "Représentant européen pour les affaires extérieures" a l'avantage de ne pas correspondre à un titre utilisé au niveau national.

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. 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" aurait, en sa qualité de Haut Représentant, un droit d'initiative formel, mais non exclusif, au sein du Conseil, sans droit de vote. Ses initiatives dans le domaine de la PESC ne seraient pas soumises à une approbation préalable du Collège des Commissaires. Pour ce qui est des questions relevant 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" remplacerait la Troïka pour représenter l'Union à un niveau inférieur à celui du Conseil européen.
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.
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. Il a été recommandé de créer un service commun composé de fonctionnaires de la DG RELEX, de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil et de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. 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. Les tenants de cette option ont toutefois fait valoir que le "Représentant européen pour les affaires extérieures" ne serait pas lié, au sein du Conseil, par les décisions de la Commission sauf sans les cas où il s'exprimerait pour la Commission sur des questions relevant de sa compétence. En outre, il n'aurait pas de droit de vote au sein du Conseil.
38. Certains membres ont 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, un membre a présenté **une quatrième option**, qui consisterait à créer le poste de "ministre des affaires étrangères de l'UE". Ce ministre combinerait les fonctions de Haut Représentant et de Commissaire RELEX et serait placé sous l'autorité du président du Conseil européen. Il a aussi été proposé qu'il préside le Conseil "Relations extérieures". Les tenants de cette option ont fait valoir que les actes de ce de "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, le groupe a conclu à l'existence d'une tendance marquée 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 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. Le groupe a pris note des travaux menés par le Groupe de travail IX sur la simplification des instruments des procédures décisionnelles.
42. 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".
43. 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 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 pays 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 les pays tiers plus conscients des désaccords internes de l'UE, ce qui diminuerait l'efficacité de la PESC. Certains ont aussi suggéré de répondre à la première préoccupation en prévoyant une "interruption d'urgence" qui permettrait à un État membre d'invoquer un intérêt national vital pour empêcher un vote et renvoyer la décision au Conseil européen. Certains membres ont proposé de prévoir une clause de sauvegarde inspirée de l'actuel article 23, paragraphe 2, du traité UE.

44. Malgré ces positions divergentes, le groupe s'est déclaré favorable, d'une manière générale, à une meilleure utilisation des dispositions actuelles autorisant la vote à la majorité qualifiée, y compris sur les stratégies et les décisions communes.
45. A cet égard, il a été noté que l'instrument des "stratégies communes", introduit par le traité d'Amsterdam et qui vise à couvrir la politique communautaire et la PESC n'a pas été utilisée très souvent dans la pratique et que, vu la manière dont ces stratégies 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. 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, humanitaire, 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 européen, plutôt que le Conseil, qui adoptait ce type de stratégies.
46. Le groupe a discuté de la possibilité d'introduire un nouveau type d'initiative en matière d'action extérieure de l'UE, sous la forme de propositions conjointes de la personne exerçant les fonctions de Haut Représentant et [de la Commission] [du commissaire chargé des relations extérieures]. Ce droit d'initiative partagerait 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. Un [certain] [grand] nombre de membres ont fait valoir que cette procédure potentiellement complexe ne serait pas nécessaire si l'UE disposait d'un Représentant pour les affaires extérieures exerçant à la fois les fonctions de Haut Représentant et celles de Commissaire chargé des relations extérieures (comme décrit à la section V, a).

47. [Certains] [Un grand nombre de] [Une majorité de] membres ont appuyé le recours au vote à la majorité qualifiée par le Conseil lorsque ce dernier est saisi [d'une initiative conjointe de ce type par le Haut Représentant et [la Commission] [le Commissaire chargé des relations extérieures]] [d'une initiative relevant de la PESC par le Représentant de l'UE pour les affaires extérieures]. Les membres sont convenus, d'une manière générale, que les initiatives proposées par le Représentant de l'UE pour les affaires extérieures refléteraient un intérêt commun de l'UE et bénéficieraient d'un degré maximal de soutien de la part des États membres.
48. 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. [Certains membres ont estimé qu'un accroissement du seuil de l'abstention constructive pourrait avoir un effet positif sur l'efficacité de la prise de décision dans la PESC]. 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. [Certains membres ont suggéré d'introduire un système prévoyant des sanctions à l'encontre de tout État membre qui adopterait des mesures unilatérales au mépris d'une politique étrangère convenue de l'UE.]
49. Certains membres ont estimé que des formes de coopération plus étroite entre un nombre limité d'États membres, formant une coalition de pays "déterminés à agir", devrait être possible dans tous les domaines de la PESC, y compris en matière de défense. Cela permettrait à ceux qui souhaitent atteindre un degré d'intégration et de coopération plus élevé au sein de l'UE de le faire en poursuivant un objectif commun de l'UE.

50. Pour ce qui est de l'efficacité dans les politiques communautaires, [certains] [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 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 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 par certains membres comme un obstacle à l'efficacité de l'Union dans les négociations commerciales multilatérales et bilatérales. [Certains membres ont néanmoins estimé que toute modification des modalités actuelles pourrait avoir des effets indésirables sur la répartition des compétences internes dans l'UE et d'autres ont rappelé le raisonnement qui sous-tendait les modifications apportées au TUE par le traité de Nice.] [D'autres membres ont estimé que le vote à la majorité qualifiée et la codécision devraient s'appliquer à toutes les questions commerciales et plus généralement à tous les aspects extérieurs des politiques internes où le vote à la majorité qualifiée est d'application.]
51. Le groupe a discuté de la nécessité urgente de clarifier tant l'objet que le rôle de la politique de développement de la CE, 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 les objectifs des programmes de développement, d'en simplifier et renforcer la gestion, et de garantir la valeur ajoutée des activités CE/UE de lutte contre la pauvreté. Plusieurs membres du groupe ont souligné qu'il importe de confirmer que la lutte contre 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. Les programmes communautaires devraient dès lors être recentrés afin de refléter cet objectif et, par conséquent, la prise de décision en matière d'allocation des ressources devrait s'inscrire dans le cadre d'une approche stratégique à long terme, fondée sur des critères objectifs visant à promouvoir le développement.

52. Certains ont avancé 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 (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 renforçait 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. De la même manière, il a été jugé important de veiller à ce que les politiques extérieures de l'UE s'appuient mutuellement et soient cohérentes avec les politiques internes de l'UE. 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.
53. 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. Certains membres ont estimé que cette intégration ne pourrait avoir lieu que si des garanties appropriées étaient données quant à l'efficacité des programmes de développement communautaires et quant à la priorité donnée à la lutte contre la pauvreté, et si elle ne créait pas de problèmes en ce qui concerne le volume d'aide destiné aux pays ACP.
54. [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 (convention d'Oslo) 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.]

55. [En ce qui concerne le contrôle parlementaire sur la PESC/PESD, certains membres ont souligné qu'il conviendrait de modifier les dispositions actuelles de l'article 21 du traité UE de manière à prévoir une meilleure information du Parlement européen sur les questions relevant de la PESC. De plus, 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/PESD (auquel pourraient être associés des membres de l'OTAN non membres de l'UE). Certains membres ont demandé que l'on renforce l'obligation d'informer et de consulter le Parlement européen, qui incombe à la présidence du Conseil en vertu de l'article 21 TUE, en prévoyant que la personne exerçant la fonction de Haut Représentant doit rendre compte de ses actions par écrit, cette responsabilité couvrant également les questions relatives à la politique de sécurité et de défense; ils estiment en effet que le rapport établi annuellement par le Conseil au sujet des implications budgétaires de décisions adoptées dans le cadre de PESC n'est pas suffisant.]

c) Financement de la PESC

56. 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. Une flexibilité budgétaire suffisante, tant en termes de volume que pour ce qui est des 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 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, si possible moyennant des procédures accélérées.
57. Le groupe a estimé que la personne exerçant la fonction de Haut Représentant devrait avoir un droit de regard accru sur la manière dont le budget PESC est utilisé, 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, de certaines 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. L'utilisation de ces ressources devrait reposer sur des orientations claires du Conseil et nécessiterait l'autorisation du COPS. 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 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 a également pris note de l'information fournie par la Commission au sujet du mécanisme de réaction rapide, qui vise à permettre 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 devrait être évité et, en outre, que les principes de contrôle et de décharge budgétaires devraient rester d'application.

VI. Accords internationaux

58. 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 12) regroupant éventuellement les dispositions relatives à l'action extérieure de l'UE, de prévoir des dispositions et de préférence une disposition unique relative à la négociation et à la conclusion des accords internationaux, qui préciserai(en)t qui agit au nom de l'Union dans ce domaine. De telles 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 des procédures suivies selon l'objet couvert par l'accord. Certains membres ont plaidé pour que le Parlement européen donne son assentiment avant la conclusion de tout accord international, y 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).

59. 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; et les articles 24 et 38 du traité UE seraient applicables si l'accord relevait exclusivement du titre V ou du titre VI. La majorité des membres du groupe a noté que, lorsque le champ d'application d'un accord relève à la fois du domaine communautaire et des titres V ou VI du traité UE ("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, compte tenu de l'objet principal de l'accord et de sa base juridique, si les négociations seront conclues conjointement par la personne exerçant la fonction de Haut Représentant et par la Commission, ou exclusivement par la Commission sous la surveillance d'un comité. Certains membres ont néanmoins souhaité exclure la possibilité de conclure deux accords différents parce que dans le cas de l'approche interpiliers, on devrait toujours tendre vers un accord unique; certains de ces membres souhaitent que la négociation soit en principe menée au titre de l'actuel article 300 du traité CE, sauf si l'accord relève exclusivement du titre V ou du titre VI.

VII. Services et représentation pour les affaires extérieures

60. 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.

61. Le groupe a estimé que les modalités actuelles de la représentation de l'UE pour les affaires extérieures manquaient de clarté et certains membres ont considéré qu'une représentation unique améliorerait la capacité de l'Union à agir efficacement et de manière convaincante sur la scène mondiale. Il a été souligné qu'une représentation unique de l'UE 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. Plusieurs membres sont d'avis qu'une représentation diversifiée est 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. Selon certains, cela pourrait, à l'occasion, accroître l'influence de l'Union dans les organisations internationales.
62. 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. Le groupe s'est félicité de ce que l'Union allait succéder à la Communauté dans son statut actuel d'observateur dans un certain nombre d'organisations internationales. Tandis que certains ont plaidé pour que l'UE soit membre effectif des organisations internationales, d'autres ont trouvé que cette proposition soulevait des problèmes, estimant qu'elle entrerait en conflit avec les droits des États membres sans augmenter notablement l'influence de l'Union. [Certains ont proposé que les États membres améliorent les modalités actuelles permettant la coordination de leurs positions dans les organisations internationales, y compris par l'introduction d'un élément prospectif.] Plusieurs membres du groupe se sont prononcés en faveur d'une représentation unique de la zone euro dans l'IFI, d'autres estimant que cela comportait des inconvénients et des difficultés pratiques. Certains membres ont considéré que cette tâche devrait être confiée à la Commission, qui devrait régulièrement informer le Parlement européen et le Conseil sur l'état de ces relations. D'autres membres préféreraient confier cette tâche à la BCE et d'autres encore à la présidence.

63. Certains membres ont préconisé que la Commission assure le développement de toutes relations appropriées avec les organes et les institutions spécialisées des Nations Unies, à l'exception du Conseil de sécurité. Selon eux, la Commission devrait également, lorsqu'il y a lieu, entretenir de telles relations avec d'autres organisations internationales (Conseil de l'Europe, Organisation de coopération et de développement économiques, etc.).
64. Certains membres ont demandé que le traité constitutionnel permette à l'Union de devenir membre d'organisations internationales, à condition que leur règlement l'y autorise, ou qu'il encourage au moins l'Union à intensifier ses efforts visant à s'exprimer d'une manière plus cohérente dans les enceintes internationales, en particulier dans le cas d'organisations internationales ayant un rapport direct avec des matières relevant de la PESC/PESD.
65. Certains membres ont indiqué que la coordination de l'UE aux Nations Unies, en particulier au Conseil de sécurité, pourrait également être améliorée. D'autres ont suggéré que, pour éviter tout conflit avec les États membres qui souhaiteraient préserver leurs prérogatives au sein des organisations internationales, l'Union pourrait devenir membre en même temps que les États membres, [sans se prononcer sur la question de savoir qui posséderait les droits de vote et en indiquant que l'Union et les États membres coordonneraient leurs positions au préalable].
66. 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'] [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 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.

67. 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 .
68. 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, de même que le développement d'une coopération plus étroite entre les services extérieurs de l'Union et ceux des États membres. D'autres membres ont mis en exergue l'importance d'utiliser les ressources existantes et d'éviter des doubles emplois. Un nombre important de membres 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 officiellement sous l'autorité de la personne exerçant la fonction de Haut Représentant pour les questions concernant la PESC et qui comprendraient des membres des services diplomatiques nationaux et des agents du Secrétariat du Conseil. 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. Certains membres étaient toutefois opposés à la proposition visant à transformer les délégations de la CE en ambassades de l'UE, jugeant prématurée la création d'un service diplomatique de l'UE. 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.
-