



**Promotion Romain Gary
«2003-2005»**

**Cycle International Long
Master en Administration Publique**

La création du service diplomatique européen

Mémoire présenté par
Mme MARIA SOLEDAD GARCIA-ESCRIBANO MARTINEZ

Sous la direction de :
M. RALPH DASSA
Directeur du Centre d'études européennes de Strasbourg

Février 2005

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier tout particulièrement mes deux tuteurs M. Ralph DASSA, Directeur du Centre d'études européennes de Strasbourg et M. Philippe SETTON, Sous-directeur des Affaires générales et de l'avenir de l'Union au Ministère français des Affaires étrangères, pour leur disponibilité et la confiance qu'ils ont bien voulu m'accorder.

Je souhaite également remercier toutes les personnes qui m'ont consacré de leur temps pour répondre à mes questions et enrichir ainsi mon analyse.

Je suis très reconnaissante au Ministère espagnol des Affaires étrangères pour avoir bien voulu financer mes études à l'ENA.

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS.....	1
SOMMAIRE	2
INTRODUCTION	6
A.- La création du service diplomatique européen, une nouvelle étape du processus de construction européenne	7
B.- La différence de nature des politiques qui font partie de l'action extérieure de l'Union européenne	7
C.- Problématique du mémoire	9
D.- Structure du mémoire	11
1. MALGRÉ L'AVANCÉE CONSTITUÉE PAR LA MISE EN PLACE DE LA PESC, SON CADRE INSTITUTIONNEL PRÉSENTE DES LIMITES	13
1.1. Les réformes institutionnelles de la PESC ont représenté un pas en avant	13
1.1.1.- Le Traité de Maastricht, la consécration de la PESC dans les Traités constitutifs.....	13
1.1.2.- Le Traité d'Amsterdam, le renforcement de la lisibilité institutionnelle de la PESC	15
1.1.3.- La Stratégie européenne de sécurité, un nouvel élan pour la PESC	17
1.2. Les limites du cadre institutionnel actuel de l'action extérieure	18
1.2.1.- Difficulté de l'Union européenne à mobiliser de façon rapide et cohérente toutes ses ressources	19
1.2.1.1.- Le partage de responsabilités entre les institutions de l'Union	19
1.2.1.2.- La lourdeur des procédures d'adoption des décisions à l'unanimité	20
1.2.2.- Difficulté de l'Union européenne à être perçue comme un acteur unique	20
1.2.2.1.- La portée des dispositions du T.U.E.	21
• Obligation de coopération entre le Conseil et la Commission	21

• Obligation de loyauté des Etats membres.....	21
1.2.2.2.- Le manque de cohérence et d'unicité dans la pratique	23
1.2.3.- Le défi du dernier élargissement pour la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure	23
2. LE PROJET DE CRÉATION D'UN SERVICE EXTÉRIEUR DE L'U.E: UN INSTRUMENT POUR SURMONTER CES LIMITES	25
2.1.- Le renforcement du triangle institutionnel	25
2.1.1.- Les enjeux du renforcement du triangle institutionnel	25
2.1.2.- Les options retenues reposent sur le respect de l'équilibre institutionnel	27
2.2.- Une nouvelle figure: le Ministre des affaires étrangères de l'Union.	29
2.2.1.- Les différentes options débattues lors des travaux de la Convention	29
2.2.1.1.- La contribution franco-allemande	30
• Fusion des fonctions de Haut Représentant et de Commissaire chargé des relations extérieures	30
• Renforcement des fonctions du Ministre européen des Affaires étrangères	30
• Nomination	31
2.2.1.2.- Les difficultés suscitées par cette proposition	31
2.2.1.3.- Tableau avec les principales options présentées	31
2.2.2.- La consécration du Ministre des Affaires étrangères de l'Union par le Traité instituant une Constitution pour l'Europe	33
2.2.2.1.- Nomination	33
2.2.2.2.- Fusion des fonctions de haut représentant et de commissaire chargé des relations extérieures et renforcement de ces fonctions.	34
2.3.- La création d'un service diplomatique européen	36
2.3.1.- Les ressources existantes au niveau de l'Union européenne	36
2.3.1.1.- Au niveau central	36
2.3.1.2.- Dans les pays tiers	37
2.3.2.- Les tentatives d'amélioration du service extérieur	38
2.3.2.1.- Les efforts réalisés par la Commission européenne	38

2.3.2.2.- Les propositions présentées par le Parlement européen	39
2.3.2.3.- Les initiatives du Conseil de l'Union européenne	40
2.3.3.- Le renforcement de la coordination avec les services diplomatiques nationaux ...	40
2.3.4.- La consécration du service diplomatique européen par le Traité instituant une Constitution pour l'Europe.	41
3.- BILAN ET PROPOSITIONS CONCERNANT LA CRÉATION D'UN SERVICE EXTÉRIEUR DE L'U.E.	43
3.1.- Conséquences de la création du service diplomatique européen	43
3.1.1.- Sur l'action extérieure de l'Union européenne	43
3.1.1.1.- Renforcement de la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union européenne	44
3.1.1.2.- Meilleure visibilité de l'action de l'Union européenne	44
3.1.2.- Sur les services diplomatiques nationaux	46
3.1.2.1.-Coordination et partage de compétences	46
3.1.2.2.- Apparition d'une culture administrative et diplomatique européenne....	47
3.1.2.3.- Gestion des ressources humaines et gestion des carrières.....	48
3.2.- Aspects concernant le service diplomatique européen qui doivent encore être précisés	48
3.2.1.- Quelle sera la taille du service diplomatique européen?	50
3.2.2.- Quel rapport aura-t-il avec la Commission européenne et le Conseil de l'UE?	50
3.2.3.- Quelle sera sa composition?	52
3.2.4.- Quand pourra-t-il être mis en place?	53
3.3.- Difficultés dans la mise en place du service extérieur de l'Union européenne	53
3.3.1.-Résistances au changement	53
3.3.2.-Coût budgétaire initial: gestion des effectifs	54
3.3.3.-Coïncidence avec le dernier élargissement.....	54
3.4.- Propositions d'action	54
3.4.1.-Formation	55

3.4.2.-Restructuration des réseaux diplomatiques nationaux	55
-Détermination des objectifs clairs	56
-Nouveau rôle des ambassades bilatérales	56
3.4.3.- Gestion de l'information	56
CONCLUSION	58
LISTE DE PERSONNES RENCONTRÉES	60
BIBLIOGRAPHIE	62

INTRODUCTION:

L'introduction par le Traité instituant une Constitution pour l'Europe du Ministre européen des Affaires étrangères et la création d'un service européen commun d'action extérieure assistant le Ministre constituent indéniablement une avancée dans la construction européenne. Le caractère progressif du processus de construction européenne explique la différence de nature entre les politiques qui intègrent l'action extérieure de l'Union européenne. Ces éléments expliquent en partie le défi que représente la création du service diplomatique européenne aussi bien pour les diplomatiques nationaux que pour l'équilibre institutionnel au sein de l'Union européenne.

La création du service diplomatique européen, une nouvelle étape du processus de construction européenne.

D'après la conception exprimée par Robert Schuman dans sa déclaration du 9 mai 1950¹, le processus de construction européenne devait se faire d'une façon progressive. À ce moment-là, la création d'un service diplomatique européen n'était même pas envisagée. Avec l'échec de la ratification du Traité instituant une Communauté européenne de défense de 1952, le projet d'une union politique fut mis à l'écart et les questions de défense européenne furent traitées dans d'autres enceintes internationales (l'Union de l'Europe occidentale et l'Alliance atlantique).

Le Traité de l'Union européenne (T.U.E) a marqué un tournant dans le processus de construction européenne. En effet, la construction européenne a expérimenté une accélération et un changement de nature depuis 1992, avec l'adoption du Traité de Maastricht.

- D'une part, on peut constater la rapidité des évolutions depuis l'entrée en vigueur du TUE. Ces nouveautés ont été introduites soit par les traités (Traité d'Amsterdam, Traité de Nice, Traité instituant une Constitution en Europe²) soit par la pratique des Etats membres et des institutions européennes. Le chemin parcouru pendant les dix dernières

¹ "L'Europe ne se fera pas d'un coup ni dans une construction d'ensemble, elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait".

² Le Traité instituant une Constitution pour l'Europe a été signé en octobre 2004 et il est actuellement soumis au processus de ratification par les Etats membres de l'Union européenne.

années est plus significatif que celui des quarante premiers ans de la construction européenne.

- D'autre part, la création de l'Union européenne et sa structure en piliers a permis d'intégrer, à côté des Communautés européennes déjà existantes, deux politiques de coopération³, dont la politique étrangère et de sécurité commune⁴. Même s'il existe un cadre institutionnel unique, les instruments et les méthodes de travail de la PESC diffèrent de ceux des politiques communautaires du premier pilier. Or, ce caractère plus intergouvernemental de la PESC n'a pas changé à l'issue des négociations de la Conférence intergouvernementale sur le projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe. Les Etats membres de l'Union européenne restent très attachés à cette différence entre les méthodes de travail des politiques communautaires et de la PESC, comme on peut le vérifier en examinant le Traité instituant une Constitution pour l'Europe (cf. article 39 "Dispositions particulières à la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune"). On peut ainsi affirmer que la PESC n'a pas été "communautarisée".

La différence de nature entre les politiques qui font partie de l'action extérieure de l'Union européenne.

Contrairement à ce que l'on pouvait supposer, la PESC ne comprend pas toute l'action extérieure de l'Union européenne. Cette distinction (et donc la différence de traitement qui en découle), entre la PESC et les politiques communautaires faisant partie de l'action extérieure de l'Union, telles que la politique d'aide au développement et la politique commerciale commune, s'explique par le caractère évolutif du processus de construction européenne.

Etant donné que le Traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne se caractérisait par son approche fondamentalement économique, les politiques communautaires avaient une dimension économique. On dénombre:

- la politique commerciale commune (Titre IX TCE) est le corollaire de l'Union douanière, qui a été la première étape dans la réalisation du marché commun. Cette politique se trouve parmi les compétences exclusives de la Communauté européenne.

³ Article 1 du Traité de l'Union européenne.

⁴ Titre V du Traité de l'Union européenne ("Dispositions concernant une politique étrangère et de sécurité commune").

- à différence de la politique commerciale commune, la politique communautaire de coopération au développement (Titre XX TCE) est complémentaire de celles qui sont menées par les Etats membres⁵. Elle figure donc parmi la liste de compétences partagées de la Communauté européenne.

Ces deux politiques qui font partie de l'action extérieure de l'Union sont régies par la méthode communautaire⁶. La Commission détient le monopole d'initiative (article 211 TCE) et le Conseil de l'UE dispose d'un pouvoir de décision (article 202 TCE). Dans le cas particulier des négociations commerciales, la Commission présente des recommandations au Conseil, qui l'autorise à ouvrir des négociations nécessaires. Ces négociations sont conduites par la Commission en consultation avec un comité spécial désigné par le Conseil pour l'assister dans cette tâche et dans le cadre des directives que le Conseil peut lui adresser.

Hormis la politique commerciale commune et la politique communautaire de coopération et d'aide au développement, tous les autres domaines de l'action extérieure de l'Union européenne font partie de la PESC (Politique étrangère et de sécurité commune), y compris la politique de sécurité et de défense commune (article 40 du Traité instituant une Constitution pour l'Europe). L'article 11 du TUE définit les objectifs de l'Union européenne⁷ et le devoir de loyauté et de solidarité mutuelle des Etats membres vis-à-vis la politique étrangère et de sécurité de l'Union⁸.

Dans la pratique, le fait que l'action extérieure soit scindée entre le premier et le deuxième pilier de l'UE comporte un manque de cohérence. Ce manque de cohérence est aggravé par les différences entre piliers en ce qui concerne le partage de compétences entre les institutions et l'équilibre institutionnel lui-même. Malgré la disparition de la structure en piliers avec l'entrée en vigueur du Traité instituant une Constitution pour l'Europe, les différences quant

⁵ article 177 du TCE.

⁶ La notion de méthode communautaire désigne le processus de prise de décision dans le champ d'application du traité instituant les communautés européennes (premier pilier), à savoir, un ordre juridique autonome à travers l'action d'institutions indépendantes et permanentes. La CJCE assure de manière intégrale le respect de la règle de droit à travers ses différentes procédures. La méthode communautaire repose sur une logique d'intégration.

⁷ Ces objectifs sont:

- la sauvegarde des valeurs communes, des intérêts fondamentaux, de l'indépendance et de l'intégrité de l'Union, conformément aux principes de la Charte des Nations unies;
- le renforcement de la sécurité de l'Union sous toutes ses formes;
- le maintien de la paix et le renforcement de la sécurité internationale, conformément aux principes de la Charte des Nations unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki et aux objectifs de la Charte de Paris, y compris ceux relatifs aux frontières extérieures;
- la promotion de la coopération internationale;
- le développement et le renforcement de la démocratie et de l'État de droit, ainsi que le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

⁸ "Les Etats membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle".

aux méthodes de travail et au rôle de la CJCE entre les politiques communautaires (y compris la politique commerciale commune et la politique communautaire de coopération au développement) et la PESC ont été maintenues. Pour éviter que ces distorsions ne nuisent à l'action extérieure de l'Union, l'article 3 du TUE, après avoir établi le cadre institutionnel unique "qui assure la cohérence et la continuité des actions", affirme:

"L'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence et coopèrent à cet effet. Ils assurent, chacun selon ses compétences, la mise en oeuvre de ces politiques".

Problématique du mémoire

L'Union européenne est devenu un acteur international dont le rôle sur la scène mondiale est de plus en plus actif et ne se borne plus aux aspects exclusivement économiques. Ce rôle accru a été favorisé par la disparition du monde bipolaire caractéristique de la période de la guerre froide. Or, dans un contexte international en constante évolution, il est essentiel que l'Union européenne ait une politique étrangère dynamique et capable de réagir aux événements (cf. "Stratégie européenne de sécurité"). Pour s'adapter à la nouvelle situation internationale, il est nécessaire que l'UE devienne un acteur international à part entière avec une capacité diplomatique plus solide, comme l'a souligné M. Javier Solana dans son rapport "Une Europe sûre dans un monde meilleur", présenté au Conseil européen de Thessalonique (20 juin 2003):

"La diplomatie est tout aussi importante que les capacités civiles et militaires, si nous voulons faire le meilleur usage politique possible des autres ressources... Nous disposons de plus de 45000 diplomates. Là encore, la mise en commun des moyens permettrait de renforcer les capacités. Nous devons concevoir un système permettant de combiner les ressources des Etats membres avec celles dont disposent les Institutions de l'UE".

Le présent mémoire part de ce constat dont j'ai pu me forger une conviction lorsque j'ai travaillé comme officier de liaison du Haut Représentant pour la PESC, M. Javier Solana, au Sommet Ministériel de l'OTAN (Madrid, juin 2003). En effet, la dimension institutionnelle actuelle de la PESC a constitué une avancée significative. Cependant, elle ne permet pas de satisfaire les impératifs de cohérence et d'efficacité d'une véritable politique extérieure. Le

Traité instituant une Constitution pour l'Europe, signé en octobre 2004 et dont l'entrée en vigueur est soumise à sa ratification par les Etats membres, introduit des nouveautés en vue de l'instauration d'une politique extérieure de l'UE plus cohérente et plus efficace.

Constatant que l'Union européenne abordait une étape décisive de son existence, le Conseil européen réuni à Laeken, en Belgique, les 14 et 15 décembre 2001, a convoqué la Convention européenne sur l'avenir de l'Europe, afin de progresser vers une Union plus intégrée. Cette Convention a été chargée de formuler des propositions sur trois sujets: rapprocher les citoyens du projet européen et des Institutions européennes; structurer la vie politique et l'espace politique européen dans une Union élargie; faire de l'Union un facteur de stabilisation et un repère dans l'organisation nouvelle du monde.

La question centrale que s'est posée la Convention européenne concernant les aspects institutionnels de la PESC était de savoir comment l'Union européenne devait 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 cohérente et efficace. Conscients des faiblesses du dispositif actuel d'action extérieure, les membres de la Convention européenne ont introduit une nouvelle figure: le Ministre des Affaires étrangères de l'Union doté des moyens nécessaires, tant financiers qu'humains, notamment avec la création un service commun d'action extérieure.

L'objectif de ce mémoire est de répondre à plusieurs questions liées au projet de création d'un service diplomatique européen

- Pourquoi un service extérieur de l'UE est-il nécessaire?
- Quel rapport aura-t-il avec la Commission européenne et le Conseil?
- Comment sera-t-il structuré?
- Quel sera sa composition?
- Quel sera son rattachement institutionnel?
- Quelles seront ses missions?
- Quand pourra-t-il être mis en place?
- Quelles seront les conséquences de la création de ce service diplomatique européenne sur l'action extérieure de l'UE et sur les services diplomatiques nationaux?
- Quelles réformes des services diplomatiques nationaux seront nécessaires pour s'adapter à la nouvelle dimension institutionnelle de la PESC?

Le Traité instituant une Constitution pour l'Europe ne répond que partiellement à ces questions. En effet, le Traité prévoit la création d'un Ministre européen des affaires étrangères et d'un service diplomatique européen. Cependant, ni la composition ni les missions du futur service extérieur de l'UE ne sont arrêtées. À l'heure actuelle, les questions relevant de la mise en place, d'une façon pratique, du service diplomatique européen font l'objet des travaux de réflexion au sein des institutions européennes et au sein des Ministères des Affaires étrangères. D'autres organismes indépendants (notamment l'Académie Diplomatique de Vienne) contribuent aussi avec des colloques et des conférences à nourrir cette réflexion.

L'impact que la création du service diplomatique européen aura sur les services diplomatiques nationaux et l'établissement des stratégies de gestion de personnel pour s'y adapter fait partie d'une réflexion plus vaste sur la gestion des ressources humaines par les Ministères des Affaires étrangères. Ainsi, par exemple, en France cette réflexion s'inscrit dans le contexte plus général de mise en oeuvre des dispositions de la LOLF et en Espagne ces travaux font partie des travaux préparatoires en vue de la présentation d'un projet de loi sur le service extérieur.

Structure du mémoire

Le mémoire est structuré en trois parties:

-Dans une première partie, à partir des opinions des principaux responsables de la PESC, nous ferons le bilan du cadre institutionnel actuel de la PESC, examinant ses points forts et ses faiblesses.

-La deuxième partie est consacrée à l'analyse en détail des objectifs fixés par la Convention européenne, notamment l'amélioration de l'efficacité et la cohérence de l'action extérieure de l'UE ainsi que des propositions du Parlement européen et des Etats membres relatives au projet de création d'un service diplomatique européen. Les solutions apportées par le Traité instituant une Constitution pour l'Europe concernant la création d'un Ministre des affaires étrangères et d'un service extérieur de l'UE seront aussi analysées.

-Après avoir examiné la dimension institutionnelle actuelle de la PESC et le projet de création d'un service diplomatique européen, dans la troisième partie, on évalue les possibles conséquences que ce nouveau cadre institutionnel aura sur l'action extérieure

de l'UE et sur la politique extérieure des Etats membres. En outre, ce changement institutionnel va conditionner l'évolution des services diplomatiques nationaux. Dans cette dernière partie, on énumère les principaux obstacles qui peuvent compromettre la mise en place de ce nouveau cadre institutionnel de la PESC et des propositions de nature opérationnelle pour surmonter ces obstacles sont formulées.

1.- MALGRÉ L'AVANCÉE CONSTITUÉE PAR LA MISE EN PLACE DE LA PESC, SON CADRE INSTITUTIONNEL PRÉSENTE DES LIMITES

Si l'on regarde rétrospectivement les réalisations intervenues dans le domaine de la politique extérieure de l'Union depuis la mise en place de la PESC par le Traité de l'Union européenne, force est de reconnaître que ces réalisations sont allées au-delà de celles que l'on pouvait attendre en 1992. Ces réalisations, surtout en matière de politique de défense, ont souligné les limites et les faiblesses de la structure institutionnelles actuelle de la PESC.

1.1.- LES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES DE LA PESC ONT RÉPRÉSENTÉ UN PAS EN AVANT

Il a fallu attendre le Traité de Maastricht pour que la politique étrangère commune soit inscrite parmi les objectifs de l'Union. Auparavant et depuis octobre 1970, les Etats membres de la Communauté européenne coopéraient de façon informelle et se concertaient sur les grands problèmes de politique internationale dans le cadre de la "coopération politique européenne". En 1986, l'Acte unique européen (Titre III) a officialisé cette coopération intergouvernementale sans en changer la nature ou les modalités d'exercice. En effet, la coopération politique européenne est restée un processus de concertation intergouvernementale fondé sur le consensus.

1.1.1.- Le Traité de Maastricht, la consécration de la PESC dans les Traités constitutifs

Le Traité de Maastricht de 1992 a institué une structure fondée sur trois piliers. La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) en constitue le deuxième pilier. Etant donné le caractère sensible des questions touchant aux relations internationales, le Traité de l'Union européenne a accordé un très grand poids aux Etats membres et aux instances de l'Union européenne dans lesquelles ils participent directement (le Conseil, les Comités et les groupes de travail) dans la définition et la mise en oeuvre de la PESC. Certes, la PESC s'inscrit dans un cadre institutionnel unique. Cependant, les règles de fonctionnement et l'équilibre de pouvoirs entre les institutions sont proches des mécanismes inter-gouvernementaux, ce qui les distingue clairement de ceux qui existent dans le cadre communautaire (premier pilier).

- Le Conseil européen définit les principes et les orientations générales. Il décide à l'unanimité des stratégies communes qui sont mises en oeuvre par l'Union dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts communs importants (article 13 du TUE).
- Il appartient au Conseil de l'Union européenne de prendre les décisions nécessaires à la définition et à la mise en oeuvre de la PESC sur la base des orientations générales ou des stratégies communes définies par le Conseil européen. Il arrête à cet effet des positions communes et des actions communes ainsi que des décisions⁹. Le Conseil est chargé de veiller à l'unité, à la cohérence et à l'efficacité de l'action de l'Union.
- La présidence de l'Union européenne (qui assure la présidence du Conseil européen, du Conseil de l'Union européenne ainsi que des organes chargés de la préparation des travaux: Coreper, Comité politique/Comité politique et de sécurité, comités et groupes de travail) joue un rôle d'impulsion et de suivi. Elle représente l'Union dans les matières relevant de la PESC, notamment en conduisant au nom de l'Union le dialogue politique avec les pays tiers. Elle exprime aussi la position de l'Union dans les organisations internationales et au sein des conférences internationales. La Présidence est responsable de la mise en oeuvre des décisions prises dans le secteur de la PESC (article 18 du TUE).

Dans ces missions, elle est assistée par le Secrétaire général du Conseil/Haut Représentant pour la PESC, en association avec la Commission européenne. La Présidence peut aussi être assistée par l'Etat membre qui exercera la présidence suivante. Ces trois acteurs sont couramment appelés la "troïka".

La Commission européenne est pleinement associée aux travaux effectués dans le cadre de la PESC (article 27 du TUE). Cette association est nécessaire pour assurer la cohérence de la PESC avec les relations économiques extérieures, la coopération au développement et l'aide humanitaire et la politique commerciale commune, qui sont des politiques communautaires dans lesquelles la Commission joue un rôle de première importance. À l'instar des Etats membres et

⁹ La PESC est du ressort du Conseil Affaires Générales, composé des Ministres des Affaires étrangères des Etats membres. Depuis le Conseil européen de Séville de juin 2002, le Conseil des Affaires générales et relations extérieures (CAG-RELEX) est scindé en deux sessions distinctes, la seconde portant spécifiquement sur les relations extérieures et la PESC. Mais, le Conseil étant une formation juridique unique, une décision relevant du Titre V du TUE peut être adoptée si nécessaire par une autre formation du Conseil.

du Haut Représentant, la Commission peut saisir le Conseil de toute question de politique étrangère et de sécurité et lui soumettre des initiatives. Cependant, son droit d'initiative n'est pas exclusif comme c'est le cas pour les politiques communautaires.

Le Parlement européen doit être consulté sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC (article 21 du TUE). En outre, le Parlement européen a le droit d'être informé régulièrement de l'évolution de la PESC. L'information au Parlement se fait par la participation du ministre des Affaires étrangères de l'Etat membre exerçant la présidence de l'UE en séance plénière¹⁰, par la réponse aux questions orales ou écrites et par la participation de la présidence aux réunions de la commission compétente du Parlement européen.

- Les Etats membres de l'Union européenne peuvent saisir le Conseil de toute question de PESC et lui soumettre des propositions. En outre, ils doivent veiller à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes. Dans les enceintes internationales, ils soutiennent ces positions communes, généralement défendues par la présidence. Leurs services diplomatiques nationaux coopèrent pour assurer le respect et la mise en oeuvre des positions communes et des actions communes.

1.1.2.- Le Traité d'Amsterdam, le renforcement de la lisibilité institutionnelle de la PESC

Outre l'instauration du mécanisme d'abstention constructive, l'extension du champ d'application de la majorité qualifiée et la création d'un nouvel instrument (la stratégie commune), le Traité d'Amsterdam a institué la figure du Haut Représentant pour la PESC. Cette fonction est confiée au Secrétaire général du Conseil. M. Javier Solana Madariaga assume cette fonction depuis le 18 octobre 1999 pour une période de cinq ans qui a été renouvelée.

Le Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune assiste le Conseil en contribuant à la formulation, à l'élaboration et à la mise en oeuvre des décisions politiques et, le cas échéant, en agissant au nom du Conseil à la demande de la présidence, en

¹⁰ Les interventions devant le Parlement européen comprennent:

- une par an obligatoire sur le développement de la PESC;
- une en début de présidence sur les priorités de la présidence;
- une après chaque Conseil européen.

D'autres participations du Ministre des affaires étrangères de l'Etat membre exerçant la présidence de l'UE sur des sujets thématiques sont aussi possibles.

conduisant le dialogue politique avec des tiers. Trois entités sont actuellement placées sous l'autorité directe du Haut Représentant:

- l'Unité de planification de la politique et d'alerte rapide;
- le Centre de situation conjoint (SITCEN);
- l'état-major de l'UE.

Le Haut Représentant pour la PESC/Secrétaire général du Conseil est assisté par un Secrétaire général adjoint qui est chargé de la gestion du Secrétariat général. C'est la direction générale des relations extérieures (DG E) du Conseil général qui s'occupe principalement des affaires PESC. Hormis son soutien à tous les travaux du Conseil et de ses organes, la DG E est chargée de la préparation, la participation et le suivi du dialogue politique, ainsi que les relations de travail entre l'Union européenne et les organisations internationales dans les domaines de sa compétence, en particulier, les Nations unies, l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (O.S.C.E), l'OTAN et le Conseil de l'Europe.

La pratique des envoyés ou représentants spéciaux est apparue de façon informelle à partir de 1996 et elle a été institutionnalisée par le Traité d'Amsterdam. Ainsi, l'article 18 alinéa 5 du TUE habilite le Conseil à nommer des représentants spéciaux auxquels sont conférés des mandats en liaison avec des questions politiques particulières. Ils agissent sous l'autorité et la direction opérationnelle du Haut Représentant pour la PESC.¹¹

En 2003, le Conseil a prorogé les mandats des représentants spéciaux en Afghanistan, dans la région des Grands Lacs africains, pour le processus de paix au Moyen-Orient, dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine et pour le pacte de stabilité pour l'Europe du Sud-Est. Le Conseil a nommé un nouveau représentant spécial de l'Union européenne pour le processus de paix au Moyen-Orient et pour le Caucase du Sud.

Depuis l'entrée en vigueur du **Traité de Nice** en février 2003, la désignation du Secrétaire général du Conseil/Haut Représentant pour la PESC, du Secrétaire général adjoint et des représentants spéciaux de l'Union européenne se fait par un vote à la majorité qualifiée.

Le Traité de Nice, outre l'introduction des coopérations renforcées dans le deuxième pilier, a inscrit dans le Traité de l'Union européenne (article 25) la mise en place du Comité politique et de sécurité (COPS) dont la mise en place remonte au 22 janvier 2001. Le COPS est placé sous l'autorité du Conseil. Il suit la situation internationale et contribue à la définition des

¹¹ La présidence peut également désigner, avec l'accord des partenaires, un "représentant spécial de la Présidence". Elle assure alors le financement de sa mission.

politiques en donnant au Conseil des avis, soit à la demande de ce dernier, soit de son propre initiative. La principale innovation juridique réside dans la possibilité pour le Conseil d'autoriser le COPS, aux fins d'une opération de gestion de crise et pour la durée de celle-ci, à prendre les décisions appropriées concernant le contrôle politique et la direction stratégique de l'opération.

1.1.3.- La Stratégie européenne de sécurité, un nouvel élan pour la PESC

La stratégie européenne de sécurité a été présentée par le Haut Représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune lors du Conseil européen de Thessalonique du 20 juin 2003. Cette stratégie intitulée "une Europe sûre dans un monde meilleur" met en exergue le rôle accru de l'Union européenne sur la scène internationale, qui se voit conférer une double responsabilité: assurer la sécurité dans le monde et faire face aux nouvelles menaces.

"En tant qu'union de vingt-cinq États, avec une population dépassant 450 millions de personnes et une production représentant un quart du produit national brut mondial, l'Union européenne est un acteur mondial; elle doit être prête à partager la responsabilité de la sécurité dans le monde".

Pour ce faire, l'Union européenne doit se doter des moyens nécessaires. Plusieurs moyens ont déjà été mis en place progressivement pendant la dernière décennie.

"Au cours de ces dernières années, l'Union européenne a progressé dans la définition, développé une politique étrangère cohérente et une politique d'un mode de gestion des crises plus efficace. Nous avons mis en place des instruments performants, comme nous l'avons démontré dans les Balkans (et, depuis lors, plus largement). Toutefois, si nous voulons que notre contribution soit à la hauteur de notre potentiel, il nous faut être plus actifs et plus cohérents et développer nos capacités".¹²

Les trois axes signalés par la stratégie européenne de sécurité pour répondre au nouveau rôle de l'Union européenne sont:

- la définition des politiques plus actives dans la poursuite de l'ensemble des objectifs stratégiques. D'après le Haut Représentant de l'UE pour la PESC, une Union européenne plus active est une Union dont le poids politique sera plus grand dans toutes les situations.

¹² "Une Europe sûre dans un monde meilleur", présenté par Javier Solana, Haut Représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune, au Conseil européen de Thessalonique, le 20 juin 2003.

- la création de synergies en adoptant une approche plus cohérente et plus globale de l'action extérieure de l'Union européenne. Les efforts diplomatiques, les politiques en matière de développement, de commerce et d'environnement devraient poursuivre le même objectif. L'enjeu aujourd'hui consiste à regrouper les différents instruments et les différentes capacités: les programmes européens d'assistance, les capacités militaires et civiles des Etats membres et d'autres instruments tels que le Fonds européen de développement. Une cohérence plus poussée ne doit pas seulement être instaurée entre les instruments de l'UE, elle doit aussi englober les activités extérieures des différentes Etats membres.
- le développement des capacités constitue le troisième axe de la stratégie. Parmi ces capacités, la capacité diplomatique est expressément envisagée car la diplomatie est tout aussi importante que les capacités civiles et militaires. Sans préconiser une solution concrète, la stratégie suggère l'importance de la mise en commun des moyens diplomatiques des Etats membres et des institutions européennes.

“Nous disposons de plus de 45.000 diplomates. Là encore, la mise en commun des moyens permettrait de renforcer les capacités. Nous devons concevoir un système permettant de combiner les ressources des Etats membres avec celles dont disposent les institutions de l'Union européenne.”¹³

1.2.- LES LIMITES DU CADRE INSTITUTIONNEL ACTUEL DE L'ACTION EXTÉRIEURE

Le Traité d'Amsterdam avait tenté d'apporter les premières réponses aux insuffisances institutionnelles de la PESC. Ainsi, par exemple, après avoir constaté que la rotation rapide des présidences et leur inégalité en moyens diplomatiques était une source de faiblesses majeure de la PESC, la création de la figure du Haut Représentant pour la PESC visait à donner de la continuité aux travaux de l'Union en matière de politique étrangère et de sécurité.

Le Haut Représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune, dans son rapport “L'image de l'UE sur la scène internationale: améliorer l'efficacité de nos moyens collectifs”, a examiné les moyens collectifs dont l'Union dispose afin de savoir:

¹³ “Une Europe sûre dans un monde meilleur”, présenté par Javier Solana, Haut Représentant de l'UE pour la politique étrangère et de sécurité commune, au Conseil européen de Thessalonique, le 20 juin 2003.

-si l'UE exerce sur la scène mondiale une influence proportionnelle aux instruments et aux ressources extérieures dont elle dispose, dans la poursuite de l'intérêt commun et la défense de ses valeurs;

-si l'UE est capable de se projeter sur la scène internationale et d'y être perçue comme un acteur unique.

La réponse à ces deux questions était loin d'être satisfaisante. La Convention européenne sur l'avenir de l'Europe, dans le groupe de travail "Action extérieure" a mené une réflexion globale sur les faiblesses de la représentation extérieure de l'Union européenne et les moyens de renforcer la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union européenne à la veille du dernier élargissement.

1.2.1.- Difficulté de l'Union européenne à mobiliser de façon rapide et cohérente toutes ses ressources.

Cette difficulté s'explique en partie par le différent partage de responsabilités entre les institutions de l'Union en fonction du domaine de l'action extérieure (politique commerciale, politique de coopération au développement ou politique étrangère et de sécurité commune) et par la lourdeur des procédures de prise de décision au sein du deuxième pilier.

1.2.1.1.- Le partage de responsabilités entre les institutions de l'Union européenne

Le cloisonnement entre la PESC et les autres piliers peut porter atteinte à la cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne, les décisions en matière commerciale par exemple (i.e. règlements permettant l'adoption de sanctions commerciales) ayant un impact évident sur l'action extérieure.

Les questions de financement contribuent à creuser la différence entre piliers. En effet, la majeure partie des crédits budgétaires sont mobilisés dans le cadre du premier pilier. En revanche, le financement de la PESC reste assez faible. Au sein du budget général des Communautés, les crédits alloués à la PESC figurent au chapitre B8 de la rubrique 4 "Actions extérieures"¹⁴. Les sommes inscrites sur le budget PESC (62,6 M euros en 2004) sont sensibles

¹⁴ Ce financement est mobilisé en appui des actions communes. Une action commune peut également être financée par des financements nationaux ou par des actions communautaires parallèles. En effet, conformément à l'article 14 alinéa 4 TUE, le Conseil peut demander à la Commission européenne de lui présenter toute proposition appropriée relative à la PESC pour assurer la mise en oeuvre d'une action commune.

inférieures aux ressources financières dont dispose la Communauté pour ses relations extérieures.

1.2.1.2.- La lourdeur des procédures d'adoption des décisions à l'unanimité

Le caractère plus intergouvernemental du deuxième pilier (PESC) par rapport au premier pilier (Communautés européennes) se reflète dans les procédures de prise de décision à l'unanimité. Or, le vote à l'unanimité à quinze (et *a fortiori*, à vingt cinq depuis le 1er mai 2004) comporte deux risques majeurs:

- le retard dans la prise de décision;
- l'adoption des positions minimalistes (seules susceptibles de recueillir le consensus).

Le Traité d'Amsterdam a introduit le mécanisme d'abstention constructive et a donné une plus grande place à la majorité qualifiée¹⁵. Or, force est de constater que l'unanimité continue à être la règle¹⁶ et que les Etats membres de l'UE ne recourent volontiers ni au vote à la majorité qualifiée ni au mécanisme d'abstention constructive, ce qui souligne le caractère particulièrement sensible des questions internationales.

1.2.2.- Difficulté de l'Union européenne à être perçue comme un acteur unique

Cette difficulté est présente depuis l'adoption du Traité de Maastricht. Afin de la pallier, plusieurs dispositions ont été introduites dans le TUE pour renforcer la cohérence des actions de l'UE sur la scène internationale. En pratique, la divergence des points de vue demeure fréquente, notamment lorsqu'il s'agit d'affaires considérées sensibles.

1.2.2.1.- La portée des dispositions du TUE

Le Traité sur l'Union européenne établit des obligations aussi bien pour les institutions européennes (notamment le Conseil et la Commission) que pour les Etats membres. Néanmoins,

¹⁵ Un nouvel instrument, à savoir, la stratégie commune a été créé par le Traité d'Amsterdam. Tandis que la stratégie commune est adoptée par le Conseil européen à l'unanimité, les décisions prises sur cette base (y compris les actions communes et les positions communes) sont adoptées à la majorité qualifiée.

¹⁶ Cf. Article 23 du Traité sur l'Union européenne.

du fait de l'absence de compétence de la Cour de justice des Communautés européennes dans le deuxième pilier¹⁷, ces obligations ne peuvent pas être exigées devant les juridictions communautaires. Par conséquent, le caractère contraignant des obligations de coopération et de loyauté des Etats membres vis-à-vis de l'Union européenne doit être nuancé.

a) Obligation de coopération entre le Conseil et la Commission

L'article 3 du Traité sur l'Union européenne, afin d'assurer la cohérence et la continuité des actions menées par l'Union en vue d'atteindre ses objectifs, fixe un cadre institutionnel unique pour les trois piliers et établit l'obligation de coopération entre le Conseil et la Commission européenne.

“L'Union veille, en particulier, à la cohérence de l'ensemble de son action extérieure dans le cadre de ses politiques en matière de relations extérieures, de sécurité, d'économie et de développement. Le Conseil et la Commission ont la responsabilité d'assurer cette cohérence et coopèrent à cet effet”.

b) Obligation de loyauté des Etats membres

L'article 11 du Traité sur l'Union européenne établit l'obligation de loyauté des Etats membres, qui ne doivent pas effectuer des actions contraires aux intérêts de l'Union ou susceptibles de nuire à son efficacité en tant que force de cohésion dans les relations internationales.

“Les Etats membres appuient activement et sans réserve la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle. Les Etats membres oeuvrent de concert au renforcement et au développement de leur solidarité politique mutuelle.”

Cette obligation de loyauté se voit renforcée par des obligations spécifiques lorsqu'une position commune¹⁸ ou une action commune¹⁹ ont été arrêtées.

¹⁷ Cf. Article 46 du Traité sur l'Union européenne. D'après cet article, les dispositions relatives à la compétence de la Cour de justice des Communautés européennes et à l'exercice de cette compétence ne sont pas applicables aux dispositions du titre V (consacré à la politique étrangère et de sécurité commune).

¹⁸ Les positions communes définissent la position de l'Union sur une question particulière de nature géographique ou thématique.

¹⁹ Les actions communes concernent certaines situations où une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire. Elles fixent leurs objectifs, leur portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union, les conditions relatives à leur mise en oeuvre et, le cas échéant, leur durée.

- Les Etats membres de l'Union doivent veiller à la conformité de leurs politiques nationales avec les positions communes arrêtées par le Conseil de l'UE (article 15 du TUE).
- Les actions communes engagent les Etats membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action. En cas de difficultés majeures pour appliquer une action commune, l'Etat membre concerné peut saisir le Conseil de l'UE qui en délibère et recherche les solutions appropriées. Dans aucun cas, les mesures prises ne peuvent pas aller à l'encontre des objectifs de l'action commune ni nuire à son efficacité (article 14 du TUE, paragraphes 3 et 7).

L'article 16 du Traité sur l'Union européenne contient l'obligation générale d'information mutuelle et de concertation:

“En vue de s'assurer que l'influence de l'Union s'exerce de la manière la plus efficace par la convergence de leurs actions, les Etats membres doivent s'informer mutuellement et se concerter au sein du Conseil sur toute question de politique étrangère et de sécurité présentant un intérêt général”.

Cette obligation d'information mutuelle et de concertation entre Etats membres a un volet spécifique en ce qui concerne la diplomatie bilatérale (dans des pays tiers) et multilatérale (auprès des organisations internationales) des Etats membres de l'Union européenne.

-Diplomatie multilatérale: Les Etats membres coordonnent leur action au sein des organisations internationales et lors des conférences internationales. Dans ces enceintes, ils doivent défendre les positions communes. Les Etats membres représentés dans des organisations internationales (ou dans certains organes des organisations internationales, tels que le Conseil de sécurité des Nations unies) ou des conférences internationales auxquelles tous les Etats membres ne participent pas sont tenus d'informer les Etats membres qui n'y sont pas représentés de toute question présentant un intérêt commun. (cf. article 19 du Traité sur l'Union européenne).

-Diplomatie bilatérale: Dans les pays tiers, les missions diplomatiques et consulaires des Etats membres et les délégations de la Commission coopèrent pour assurer le respect et la mise en oeuvre des positions communes et des actions communes arrêtées par le Conseil. Elles intensifient leur coopération en échangeant des informations, en procédant à des évaluations communes et en contribuant à la mise en oeuvre de la protection consulaire

des citoyens européens lorsque l'Etat membre dont il est ressortissant n'est pas représenté sur le territoire du pays tiers concerné²⁰.

1.2.2.2.- Le manque de cohérence et d'unicité dans la pratique

Compte tenu de la sensibilité des questions internationales, les points de vue des Etats membres ne coïncident pas forcément. Ceci comporte soit une impasse de l'action extérieure de l'Union européenne qui s'abstient de se prononcer soit un manque de cohérence et d'unicité. Parmi les exemples significatifs, on peut citer la reconnaissance des nouveaux Etats issus de l'ancienne République Fédérale de Yougoslavie et, plus récemment, l'affaire de l'Iraq.

1.2.3.- Le défi du dernier élargissement pour la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure

Ces difficultés aurait pu se voir augmentées du fait de l'élargissement à dix nouveaux Etats membres. La réforme des institutions a été inscrite à l'ordre du jour des dernières conférences intergouvernementales. Cependant, ni le Traité d'Amsterdam ni le Traité de Nice n'ont donné une solution définitive. La réforme des institutions a été l'un des points forts des travaux de la Convention européenne et du Traité instituant une Constitution pour l'Europe. La réforme de la représentation extérieure de l'Union européenne s'inscrit dans ce cadre général de réforme des institutions afin de donner au système institutionnel européen une plus grande légitimité et efficacité.

Depuis le début des travaux de la Convention, la France a souligné la nécessité de mener à bien cette réforme institutionnelle qu'avait déjà été entamée à plusieurs reprises. Dans une contribution franco-allemande, faite le 15 janvier 2003, la France et l'Allemagne ont prôné un renforcement du triangle institutionnel et une réforme en profondeur de la représentation extérieure de l'Union.

“Lors du Conseil européen de Copenhague, l'Union a réalisé le plus grand élargissement de son histoire. Si elle entend conserver son unité et sa capacité d'action à l'intérieur comme à l'extérieur avec 25 Etats membres et plus, l'Union doit plus que jamais s'approfondir....

²⁰ Cf. Article 20 du Traité instituant la Communauté européenne.

Nous souhaitons réussir une réforme des institutions qui réponde à trois exigences: clarté, légitimité et efficacité. Afin d'atteindre ces objectifs, un renforcement du triangle institutionnel (préservant son équilibre) ainsi qu'une réforme fondamentale de la représentation extérieure de l'Union sont nécessaires dans la Constitution européenne²¹.

²¹ Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union européenne, 15 janvier 2003.

2.- LE PROJET DE CRÉATION D'UN SERVICE EXTÉRIEUR DE L'UE: UN INSTRUMENT POUR SURMONTER CES LIMITES

Tout en respectant les équilibres institutionnels existants, l'innovation institutionnelle la plus marquante du projet de Traité instituant une Constitution pour l'Europe en matière de politique étrangère et de sécurité commune est la création d'un ministre des affaires étrangères de l'Union et d'un service diplomatique placé sous son autorité.

2.1.- LE RENFORCEMENT DU TRIANGLE INSTITUTIONNEL

À la veille du début des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe, il était certain que, pour augmenter la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union européenne, la représentation extérieure de l'Union devait faire l'objet d'une réforme en profondeur et que le triangle institutionnel (Conseil, Commission, Parlement européen) devait être renforcé.

2.1.1.- Les enjeux du renforcement du triangle institutionnel

La plupart des Etats membres prônaient la préservation de l'équilibre institutionnel établi par le Traité de Maastricht en matière de politique extérieure et de sécurité commune²². En 1992, le Traité sur l'Union européenne a instauré deux "politiques et formes de coopération"²³ séparées et distinctes des Communautés européennes et des politiques communautaires. D'où l'image reprise par la doctrine du temple grec avec les trois piliers différents. Ainsi, la PESC est devenue une politique de l'Union européenne sans pour autant perdre le caractère intergouvernemental caractéristique de la CPE (Coopération politique européenne) des années soixante-dix. Ceci explique le rôle prépondérant du Conseil européen et du Conseil de l'Union européenne et le

²² Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union, 15 janvier 2003.

²³ Article 1 du Traité sur l'Union européenne: "L'Union est fondée sur les Communautés européennes complètes par les politiques et formes de coopération instaurées par le présent traité". Ces politiques étaient la politique étrangère et de sécurité commune (deuxième pilier) et justice et affaires intérieures, qui est devenue la coopération policière et judiciaire en matière pénale (troisième pilier).

rôle amoindri de la Commission qui n'a pas le monopole d'initiative et qui est simplement associée aux travaux dans le domaine de la politique étrangère et de sécurité commune²⁴.

“La cohérence et la crédibilité de l'action extérieure de l'Union vont de pair avec la responsabilité: une véritable diplomatie européenne ne saurait émerger, à ce stade du développement de l'Union, que de la convergence organisée des intérêts des Etats membres. C'est la raison pour laquelle le Conseil doit conserver une place prépondérante au sein du dispositif institutionnel de la politique étrangère de l'Union”²⁵.

De son côté, au moment de la préparation des travaux lors de la Convention sur l'avenir de l'Europe, la Commission s'appuyait sur la nécessité d'une simplification institutionnelle en matière d'action extérieure pour défendre l'extension des pouvoirs de la Commission dans les domaines de la PESC. De même, la Commission était farouchement opposée au changement de l'équilibre institutionnel pour donner un caractère plus intergouvernemental aux secteurs de l'action extérieure qui jusqu'à présent font partie du premier pilier (politique commerciale commune, politique communautaire de coopération au développement).

“Tout l'intérêt d'abandonner la structure à piliers des traités actuels et de créer un poste de ministre des affaires étrangères consiste à donner à l'Union européenne les moyens de mener une politique étrangère véritablement cohérente, combinant à la PESC et à la PESD la politique commerciale, l'aide extérieure, l'aide humanitaire, la politique économique extérieure, les aspects extérieurs des questions de justice et affaires intérieures, la politique de l'environnement, la politique des transports, la politique agricole, les relations de l'Union avec ses voisins les plus proches (y compris la négociation des traités d'adhésion) et tout autre volet de l'action de l'Union concernant des pays tiers. Tous ces aspects devraient être inclus au sein d'une politique extérieure cohérente réunissant ce que l'on appelle aujourd'hui la “PESC/PESD” et les “actions et politiques extérieures de la Communauté”²⁶.

Le Praesidium a constaté à la fin des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe l'existence d'un consensus général sur la proposition relative à la structure des articles

²⁴ Cf. Article 27 du Traité sur l'Union européenne.

²⁵ Propositions d'amendements présentés par Mme. Pascale Andréani sur le projet révisé de rapport final du Groupe de travail VII “Action extérieure de l'UE”.

²⁶ Contribution présentée par MM. Barnier et Vitorino, membres de la Convention, le 30 juin 2003.

concernant l'action extérieure, qui offrait une vue d'ensemble plus claire et plus cohérente de la manière dont l'Union peut agir sur la scène internationale. Il a également été admis que la nouvelle structure ne conduit pas à une harmonisation des instruments et des procédures, étant donné que des modalités diverses subsistent pour les différents domaines politiques.

“Certains Conventionnels ont déclaré craindre que, du fait de la suppression des piliers, certaines mesures relevant de l'ancien “premier pilier” risquent désormais d'être prises sur la base de procédures applicables à la PESC. D'autres craignaient une “communautarisation” de la PESC, c'est-à-dire la prise de décisions concernant des questions relevant de la PESC par application des règles de l'ancien “premier pilier”.²⁷

On retrouve ce débat concernant les équilibres institutionnels dans les travaux du groupe “action extérieure” de la Convention sur l'avenir de l'Union et lors des négociations de la Conférence intergouvernementale. Deux aspects ont fait l'objet d'une attention particulière car ils pouvaient modifier l'équilibre institutionnel: la double casquette du Ministre des Affaires étrangères de l'Union et le rattachement institutionnel du service commun d'action extérieure.

2.1.2.- Les options retenues par le nouveau traité reposent sur le respect de l'équilibre institutionnel

La simplification opérée par le Traité instituant une Constitution pour l'Europe en supprimant la structure en piliers et les modifications institutionnelles introduites n'ont pas impliqué pour autant la communautarisation de la PESC. On peut ainsi le constater en lisant l'article 39 du Traité instituant une Constitution pour l'Europe. Cet article consacre les dispositions particulières de la PESC, de telle sorte que la méthode communautaire ne s'y applique pas.

“Le Conseil européen identifie les intérêts stratégiques de l'Union et fixe les objectifs de sa politique étrangère et de sécurité commune. Le Conseil des ministres élabore cette politique dans le cadre des lignes stratégiques établies par le Conseil européen.

Cette politique étrangère et de sécurité commune est exécutée par le ministre des Affaires étrangères de l'Union et par les Etats membres, en utilisant les moyens nationaux et ceux de l'Union.

²⁷Praesidium de la Convention européenne, “Projet de texte de sections de la Partie III avec commentaires”, 27 mai 2003.

Le Parlement européen est consulté régulièrement sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la politique étrangère et de sécurité commune, et est tenu informé de son évolution” (Traité instituant une Constitution pour l’Europe, article 39, par. 2, 4 et 6)

En ce qui concerne les débats sur l’élaboration et la coordination de la politique extérieure de l’Union, un large soutien s’est dégagé dans le groupe de travail “action extérieure” de la Convention européenne en faveur des éléments suivants:

- la création d’une formation spécifique du Conseil, dénommée “Action extérieure”, formellement distincte de la formation “Affaires générales”, ce qui n’exclut pas que les Etats membres puissent y être représentés par le même ministre.

Un nombre important des membres du groupe a été favorable à ce que la personne exerçant la fonction de Représentant européen pour les affaires extérieures préside le Conseil “Action extérieure”, sans pour autant avoir le droit de vote. Cette dernière proposition entraînerait un avantage pour la continuité et la cohérence des travaux du Conseil “Action extérieure” et sur le fait que la représentation n’aurait qu’une seule voix. Cette proposition s’est heurtée à la réticence de quelques membres qui craignent une trop grande concentration des responsabilités pour la même personne et qui pensent qu’il est plus convenable de maintenir l’exercice de la présidence du Conseil par les Etats membres.

- la création au sein de la Commission d’un point de coordination de toutes les questions extérieures traitées par les différents services de la Commission (tous les domaines des relations extérieures ainsi que les aspects externes des politiques internes). Le groupe de travail “action extérieure” de la Convention européenne est convenu de confier éventuellement cette tâche à un vice-président de la Commission.

Ces deux propositions ont été retenues dans le projet de traité instituant une Constitution pour l’Europe. La Conférence Intergouvernementale n’a pas modifié ces articles, qui ont été maintenus dans la version définitive du traité.

L’article 23 du nouveau traité qui est dédié aux formations du Conseil des Ministres consacre la distinction entre le Conseil des affaires générales et le Conseil des affaires étrangères.

“Le Conseil des affaires étrangères élabore les politiques extérieures de l’Union selon les lignes stratégiques définies par le Conseil européen, et assure la cohérence de son action. Il est présidé par le Ministre des Affaires étrangères de l’Union”.²⁸

L’article 27 alinéa 3 du nouveau traité confère au Ministre des affaires étrangères de l’Union la tâche de coordination des divers aspects de l’action extérieure de l’Union.

“Le ministre des Affaires étrangères de l’Union est l’un des Vice-Présidents de la Commission européenne. Il y est chargé des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l’action extérieure de l’Union. Dans l’exercice de ces responsabilités au sein de la Commission, et pour ces seules responsabilités, le ministre des Affaires étrangères de l’Union est soumis aux procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission.”

2.2.- UNE NOUVELLE FIGURE: LE MINISTRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES DE L’UNION

Le deuxième volet de la réforme, qui était envisagée pour que l’action extérieure de l’Union européenne soit plus cohérente et plus efficace, était le renforcement de la représentation extérieure de l’Union européenne. Après avoir constaté la portée des travaux accomplis par l’actuel Haut représentant pour la PESC et la visibilité pour l’action extérieure de l’Union européenne apportée par l’existence d’un représentant européen pour les affaires extérieures, il existait un consensus sur la nécessité de créer un tel représentant. D’autres aspects concernant cette nouvelle figure, tels que le rattachement institutionnel et les pouvoirs, ont fait l’objet de vives discussions.

2.2.1.- Les différentes options débattues lors des travaux de la Convention

Depuis le début des travaux de la Convention sur l’avenir de l’Europe, il y a eu un consensus général sur la proposition de création d’un Ministre des affaires étrangères de l’Union

²⁸ La présidence des formations du Conseil des ministres, à l’exception de celle des affaires étrangères, sera assurée par les représentants des Etats membres au sein du Conseil des Ministres selon un système de rotation égale pour des périodes d’au moins un an. Le Conseil européen adoptera une décision européenne établissant les règles d’une telle rotation, en tenant compte des équilibres politiques et géographiques européens et de la diversité des Etats membres.

européenne qui exercerait ses fonctions sous l'autorité du Conseil, pour les questions ayant trait à la PESC et qui aurait des compétences dans d'autres domaines de l'action extérieure qui sont gérés par la Commission. Toutefois, les conventionnels interprétaient d'une manière différente les conséquences entraînées par cette modification institutionnelle en ce qui concerne le rôle du Ministre et ses rapports avec la Commission et le Conseil.

2.2.1.1.- La contribution franco-allemande

La position de la France et de l'Allemagne concernant les principaux aspects de cette nouvelle figure a été présentée le 15 janvier 2003 dans la contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union européenne.

a) Fusion des fonctions de haut représentant et commissaire chargé des relations extérieures

Pour que l'Europe soit forte et crédible sur la scène mondiale, ses moyens opérationnels, financiers et humains doivent être en adéquation avec sa volonté politique. Cette exigence de cohérence impliquait pour la France et l'Allemagne que les fonctions de haut représentant et de commissaire chargé des relations extérieures soient exercées par une seule et même personne, un ministre européen des affaires étrangères.

b) Renforcement des fonctions du Ministre européen des affaires étrangères

Le rôle de ce ministre européen des affaires étrangères devait être renforcé par rapport à la situation actuelle: il disposerait d'un droit d'initiative formel en matière de PESC et présiderait le Conseil des ministres chargé des relations extérieures et de la défense. Le Ministre européen des affaires étrangères participe *ès qualités* et en tant que membre de la Commission doté d'un statut spécial, aux réunions de la Commission.

La Commission ne prendrait pas de décision en matière de PESC.

En matière de politique étrangère et de sécurité commune, les décisions seraient prises en général à la majorité qualifiée. Toutefois, les décisions qui ont des implications en matière de sécurité et de défense seraient prises à l'unanimité. Si un Etat membre invoque un intérêt national pour s'opposer à une décision, le ministre européen des affaires étrangères est invité à rechercher avec lui une décision; s'il n'y parvient pas, le président du Conseil européen en fait de

même; si aucune solution n'est trouvée, le Conseil européen est saisi de la question en vue d'une décision à la majorité qualifiée.

c) Nomination.

D'après la contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union européenne, le Conseil européen nommerait le ministre européen des affaires étrangères à la majorité qualifiée, en accord avec le président de la Commission européenne.

2.2.1.2.- Les difficultés suscitées par cette proposition

Les autres Etats membres de l'Union ont examiné avec attention la contribution franco-allemande. Certaines craintes sont apparues surtout en ce qui concerne la "double casquette", c'est-à-dire, la fusion des fonctions de haut représentant et commissaire chargé des relations extérieures. La Chambre des Lords a élaboré un rapport²⁹ sur le projet d'articles sur l'action extérieure dans lequel elle souligne les questions soulevées par la contribution franco-allemande pour le Royaume-Uni. Les aspects qui méritaient d'être éclairés sont, d'après la Chambre des Lords:

- Le statut du Ministre européen des Affaires étrangères au sein de la Commission. Plus précisément, devant quelle institution il sera responsable et quel sera son pouvoir de décision en cas de controverse entre la Commission et le Conseil.
- Le rapports du Ministre européen des Affaires étrangères avec la Présidence du Conseil européen
- La portée du nouveau rôle du Ministre des Affaires étrangères de l'Union, notamment en matière de défense.

2.2.1.3.- Tableau avec les principales options présentées

Quatre options possibles ont été présentées et ont été examinées par le groupe "action extérieure" de la Convention européenne en ce qui concerne la création d'un représentant européen pour les affaires extérieures. Cette nouvelle figure a pour vocation de remplacer, tout

²⁹ Rapport du Comité restreint sur l'Union européenne de la Chambre des Lords, présenté par Lord Tomlinson et Lord MacLennan: "The future of Europe: Constitutional Treaty: Draft articles on external action".

en la renforçant, l'actuelle figure de Haut représentant pour la PESC qui avait été créé par le Traité d'Amsterdam.

- Une première option préconisait des mesures pratiques pour renforcer davantage le rôle du Haut Représentant pour la PESC 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. Ainsi, il aurait pu être envisagé de
 - reconnaître formellement le droit d'initiative du Haut Représentant;
 - doter le Haut Représentant des moyens appropriés pour lui permettre de remplir ses tâches;
 - faire participer le Haut Représentant à toutes les réunions de la Commission concernant l'action extérieure;
 - recourir davantage aux travaux conjoints du Haut Représentant et du Commissaire chargé des Relations Extérieures (initiatives conjointes à soumettre au Conseil, communications communes destinées aux sessions du Parlement européen);
 - renforcer la coopération entre leurs services et créer des délégations ou des ambassades de l'UE.
- La deuxième option prônait la fusion complète des fonctions de Haut Représentant au sein de la Commission. Il s'agissait d'introduire la méthode communautaire le plus largement possible dans tous les secteurs de l'action extérieure. La prise de décisions resterait confiée aux Etats membres via le Conseil européen et le Conseil des ministres. La Commission serait responsable des initiatives et de la mise en oeuvre 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. Compte tenu du stade actuel de la PESC, les tenants de cette option insistaient sur le fait qu'elle constitue un objectif ultime.
- La troisième option, présentée comme un compromis entre les deux premières, recommande l'exercice des deux fonctions (Haut Représentant et Commissaire chargé des relations extérieures) par une seule personne, qui pourrait porter le titre de "Représentant européen pour les affaires extérieures". Une tendance marquée s'est dessinée en faveur de cette option.

- La quatrième option consistait à créer un poste de “ministre des affaires étrangères de l’UE”, placé sous l’autorité directe du président du Conseil européen et combinant les fonctions de Haut Représentant et de Commissaire chargé des relations extérieures. Cette formule permettrait 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.

En dépit des différentes positions exprimées pendant les travaux du groupe de travail VII “Action extérieure” de la Convention européenne, une large tendance s’est dégagée en faveur d’une solution préconisant la création d’un “représentant européen pour les affaires extérieures”, titre qui avait l’avantage de ne correspondre à aucun titre utilisé au niveau national.³¹. D’autres titres ont également été proposés au cours des discussions, notamment “Ministre des affaires étrangères de l’UE” et “Secrétaire de l’UE aux affaires étrangères”.

2.2.3.- La consécration de cette figure par le Traité instituant une Constitution pour l’Europe

Le Traité instituant une Constitution pour l’Europe retient la dénomination “Ministre des Affaires Etrangères de l’Union”. L’article 27 (Chapitre I du Titre IV, consacré au cadre institutionnel de l’Union) définit cette nouvelle figure, son mode de nomination et ses compétences.

2.2.3.1.-Nomination

D’après le rapport final du Groupe de travail VII de la Convention européenne, le Représentant européen pour les affaires extérieures serait nommé par le Conseil réunissant les chefs d’Etat ou de gouvernement, statuant à la majorité qualifiée, avec l’approbation du président de la Commission et l’accord du Parlement européen. Il serait membre titulaire de la Commission, de préférence Vice-président de cette institution.

³¹ Rapport final du Groupe VII, “Action extérieure”, Convention européenne.

D'après l'article 27 du Traité instituant une Constitution pour l'Europe³²,
"Le Conseil européen, statuant à la majorité qualifiée, avec l'accord du Président de la Commission, nomme le ministre des Affaires étrangères de l'Union... Le Conseil européen peut mettre fin à son mandat selon la même procédure... Le Ministre des Affaires étrangères de l'Union est l'un des Vice-Présidents de la Commission européenne."

Cet article reprend en grand partie la proposition du groupe de travail. Néanmoins, on peut constater quelques différences:

- la nomination du Ministre des Affaires étrangères de l'Union correspond au Conseil européen, au lieu de au Conseil en sa formation "chefs d'Etat et de Gouvernement";
- le Parlement européen n'intervient pas dans la nomination, seul l'accord du Président de la Commission étant recueilli.

2.2.3.2.-Fusion des fonctions de Haut représentant et Commissaire chargé des relations extérieures et renforcement de ses fonctions.

Parmi les options possibles présentées dans le groupe de travail VII "Action extérieure", un nombre important de membres avait préconisé la fusion des fonctions actuelles de haut représentant et de commissaire chargé des relations extérieures. Cette nouvelle figure assumerait les fonctions combinées de Haut Représentant et de Commissaire chargé des relations extérieures. En outre, il assurerait la représentation de l'Union à l'extérieur, en remplacement de la Troïka actuelle. Il a été proposé de séparer la fonction de Haut Représentant de la fonction de Secrétaire général du Conseil pour lui permettre de se concentrer sur les tâches relevant de la PESC.

- En sa qualité de Haut Représentant, il aurait un droit d'initiative formel, mais non exclusif. Lorsqu'il exercerait son droit d'initiative dans le domaine de la PESC, la Commission s'abstiendrait de proposer une initiative concurrente. Ses initiatives dans le domaine de la PESC et les décisions visant à les mettre en œuvre ne seraient pas soumises à une approbation préalable du Collège des Commissaires. Le Conseil continuerait de prendre les décisions dans le domaine de la PESC en suivant les procédures applicables. Le Représentant européen pour les affaires extérieures n'aurait pas de droit de vote au

³² Remis au Conseil européen réuni à Thessalonique le 20 juin 2003.

sein du Conseil. Il recevrait du Conseil, auquel il devrait rendre compte, des mandats directs pour les questions relatives à la PESC.

- En sa qualité de Commissaire chargé des relations extérieures, il présenterait des propositions au collège des commissaires et participerait pleinement aux décisions de celui-ci relatives à des questions relevant de la compétence communautaire actuelle, qui seraient prises conformément aux procédures habituelles. Le groupe de travail VII “Action extérieure” de la Convention européenne a aussi estimé qu’il serait utile, pour favoriser une utilisation cohérente des instruments de l’UE pour l’action extérieure, de prévoir la possibilité que le “Représentant européen pour les affaires extérieures” et la Commission proposent des “initiatives conjointes”.³³

Le Haut Représentant devra participer aux tâches décrites à l’article 21 du Traité de l’Union européenne, à savoir, consultation au Parlement européen sur les principaux aspects et sur les choix fondamentaux et information au Parlement européen sur l’évolution de la PESC.

Le groupe de travail “action extérieure” de la Convention européenne a recommandé de donner à la personne exerçant la fonction de Haut Représentant un certain degré d’autonomie dans le financement des activités nécessaires pour remplir son mandat. En particulier, un mécanisme efficace au sein du budget de l’UE devrait lui permettre de financer d’urgence les phases préparatoires des opérations de gestion civile des crises, dans le respect d’orientations claires du Conseil et avec l’autorisation du COPS. Ce financement devrait en outre respecter les plafonds budgétaires fixés par l’autorité budgétaire.³⁴ Même si un certain nombre de membres de la Convention européenne ont marqué leur accord sur cette proposition, le groupe “action extérieure” a convenu que cette question avait des implications importantes au niveau institutionnel et qu’elle devait être examinée dans un contexte élargi.

L’article 27 du Traité instituant une Constitution pour l’Europe décrit les compétences du Ministre des Affaires étrangères. D’après ce texte, outre la fusion des figures de Haut Représentant et de Commissaire RELEX, il est chargé de la coordination de toutes les questions extérieures traitées par les différents services de la Commission.

³³ Point 8 du rapport final du groupe de travail VII, “Action extérieure”, Convention européenne.

³⁴ Point 11 du rapport final du groupe de travail VII, “Action extérieure”, Convention européenne.

“Le Ministre des Affaires étrangères de l’Union conduit la politique étrangère et de sécurité commune de l’Union.

Le Ministre des Affaires étrangères de l’Union contribue par ses propositions à l’élaboration de la politique étrangère commune et l’exécute en tant que mandataire du Conseil des Ministres. Il agit de même pour la politique de sécurité et de défense commune.

Le Ministre des Affaires étrangères de l’Union est l’un des Vice-Présidents de la Commission européenne. Il y est chargé des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l’action extérieure de l’Union. Dans l’exercice de ces responsabilités au sein de la Commission, et pour ces seules responsabilités, le Ministre des Affaires étrangères de l’Union est soumis aux procédures qui régissent le fonctionnement de la Commission”

Pour assurer toutes ces fonctions, le Ministre des Affaires étrangères de l’Union aura besoin de ressources humaines. Dans le projet de traité instituant une Constitution pour l’Europe, dans une note de bas de page, il était indiqué que “l’établissement d’un service européen commun d’action extérieure assistant le ministre sera traité dans le cadre d’une déclaration de la partie III”.

2.3.- CRÉATION D’UN SERVICE DIPLOMATIQUE EUROPÉEN

Il a été reconnu lors des débats de la Convention européenne que, si des ressources collectives considérables existent au niveau de l’UE, les ressources nationales, tant financières qu’humaines, que les Etats membres pourraient utiliser sur le plan international, sont bien plus considérables. Aussi, la PESC devrait-elle mobiliser d’une manière cohérente l’ensemble des ressources disponibles dans la poursuite des objectifs communs de l’UE.

2.3.1.- Les ressources existantes au niveau de l’UE

Aussi bien la Commission européenne que le Conseil de l’Union européenne ont compétence en matière de relations extérieures. Pour leur mise en oeuvre, ils disposent de ressources au niveau central et dans des pays tiers.

2.3.1.1.- Au niveau central

Plusieurs services de la Commission sont regroupés actuellement sous la dénomination “famille RELEX”. Elle inclut la DG Relations extérieures (dont le service responsable des délégations extérieures), la DG Commerce, la DG Développement, la DG Elargissement, l’Office de coopération Europaid, l’Office européen d’aide humanitaire et certains aspects extérieurs de la DG Affaires économiques et financières.

Les services qui ont également des compétences importantes dans ce domaine sont les services qui opèrent aujourd’hui pour le Haut représentant et le Conseil et qui comprennent: l’unité de planification, le Centre de situation et la Direction Relations extérieures du Secrétariat du Conseil.

2.3.1.2.- Dans les pays tiers

En ce qui concerne les délégations dans les pays tiers, les projets de création de délégations des Communautés européennes présentés³⁵ au début du processus de construction européenne ont toujours échoué.³⁶ Il y a deux raisons qui permettent d’expliquer cet échec:

- les craintes des Etats membres de perdre leur rôle en matière diplomatique;
- la tension entre la Commission et le Conseil concernant le contrôle de cette activité diplomatique.

Etant donné ces échecs, la Commission sur la base du pouvoir d’organisation interne, a créé ses propres délégations. Les délégations représentent la Commission au niveau international, ce qui introduit un certain degré de confusion, compte tenu du fait que la Commission européenne n’est qu’une institution de l’Union et qu’elle n’a pas de personnalité juridique internationale. D’ailleurs, en pratique, les délégations de la Commission représentent la Communauté européenne dans les matières où la CE a une compétence exclusive³⁷.

³⁵ Le rapport Van der Goes van Naters (doc. 87 et 88/1959) mentionnait cette proposition qui fut adoptée par le Parlement (Résolution du 19.11.1960, JOCE n° 76, 16.12.1960, p.1496).

³⁶ Il y a eu seulement une représentation permanente de la CECA à Londres.

³⁷ Note for the Attention of Heads of Delegation DG I: “For the time being, Commission delegations remain Commission delegations –not Community delegations- even though they may in practice represent the Community on questions falling within areas of exclusive competence”, Brussels, 27 May 1991.

Les délégations de la Commission européenne servent les intérêts de l'Union européenne dans 123 pays³⁸ et cinq centres d'organisations internationales (OCDE, OSCE, ONU, OMC)³⁹. Elles exercent les pouvoirs que leur confèrent les traités en:

- présentant et expliquant les politiques de l'Union européenne;
- soumettant des analyses et rapports sur les pays/organisations auprès desquels elles sont accréditées;
- menant des négociations conformément au mandat donné;
- appliquant les politiques communautaires (en accordant une attention particulière aux aspects extérieurs des politiques intérieures – dites actuellement du premier pilier) et notamment l'aide extérieure.
- fournissant également un appui et une assistance aux autres institutions de l'Union européenne telles que le Haut représentant de l'UE pour la PESC/ Secrétaire Général du Conseil de l'Union ou le Parlement européen. En outre, elles aident les présidences locales de l'Union. Ainsi, les chefs de délégation participent régulièrement aux troïkas et assistent la présidence.

2.3.2.- Les tentatives d'amélioration du service extérieur

À partir de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht et du poids croissant de la PESC parmi les activités avec projection extérieure de l'Union, les faiblesses du service extérieur qui avait été mis en place se sont manifestées avec acuité. Pour combler ces lacunes, les trois institutions de l'Union européenne ont proposé des améliorations.

2.3.2.1.- Les efforts réalisés par la Commission européenne

À partir de 1997, la Commission européenne a décidé d'introduire des améliorations afin d'établir un service extérieur unifié plus performant, conformément aux recommandations du rapport Williamson.⁴⁰ Les principaux axes de cette réforme sont:

³⁸ Les délégations implantées dans les pays de l'élargissement ont été transformées en bureaux de représentation de l'UE à compter de la date d'adhésion.

³⁹ Le Conseil possède deux bureaux (New York et Genève) officiellement accrédités au sein de la délégation de la CE.

⁴⁰ cf. Sec (1996) 554 de 27.3.1996, "Report on the longer term needs of the External Service" (rapport Williamson). Sec (1997) 605 de 8.4.1997, "Development of the External Service of the Commission".

- la mise en place d'un programme de formation continue;
- l'établissement d'un système de rotation des fonctionnaires de la Commission catégorie A entre les Directions générales de la Commission et les délégations;
- le renforcement des liens avec les services diplomatiques nationaux.

En 2000, la Commission a décidé de mener une politique de transfert des compétences dans le but d'accélérer et de rendre plus efficace l'aide extérieure de l'Union. Le concept sous-tendant ce transfert de compétences est que tout ce qui peut être mieux géré et décidé sur place, près du terrain, ne devrait pas être géré ou décidé à Bruxelles. Le rôle des délégations dans la gestion de l'aide extérieure a eu une importance croissante.⁴¹

Dans le cadre du "processus d'Évian" lancé par le Conseil et la Commission sous la présidence française en l'an 2000, les délégations jouent un rôle majeur en coordonnant au niveau local la stratégie de l'Union européenne et l'action des autres bailleurs de fonds. Pour maximiser l'exploitation des ressources de l'Union européenne, les délégations sont censées travailler en synergie avec les Etats membres.

À l'heure actuelle, l'essentiel des ressources humaines des délégations est consacré à la gestion de l'aide et aux aspects commerciaux ou économiques des relations de la Communauté européenne.

2.3.2.2.- Les propositions présentées par le Parlement européen

Le Parlement européen a adopté plusieurs décisions depuis 1994 afin d'améliorer la représentation extérieure de l'Union européenne.⁴² La plus importante car il s'agit de l'aboutissement des travaux effectués par le Parlement européen sur ce sujet est la Résolution A4-0210/2000 du 5 Septembre 2000⁴³. On retrouve les principales lignes de cette résolution dans

Sec (1998) 1261 de 22.7.1998, "The External Service of the Commission".

⁴¹ Les délégations donnent leur opinion sur le processus de programmation, gèrent le cycle opérationnel et sont directement responsables de l'identification des projets réalisés localement, de l'évaluation et des aspects contractuels de leur mise en oeuvre, ainsi que du suivi des projets et programmes. La Commission délègue aux chefs de délégation des compétences financières au titre desquelles est garantie la responsabilité devant les autorités budgétaires et la Cour des comptes européenne.

⁴² Résolution du Parlement européen du 18 mai 1995 (rapport a4-0083/95), JOCE C 151 de 19.6.1995, p.223.
 Résolution du Parlement européen du 18 juillet 1996 (rapport A4-0175/96), JOCE C 261 de 9.9.1996, p.154.
 Résolution du Parlement européen du 12 juin 1997 (rapport A4-0193/97), JOCE C 200 de 30.6.1997, p. 148.
 Résolution du Parlement européen du 28 mai 1998 (rapport A4-0169/98), JOCE C 195 de 22.6.1998, p.35.
 Résolution du Parlement européen du 5 mai 1999 (rapport A4-0242/99).

⁴³ "On a common Community diplomacy. Rapporteur: Gerardo Galeote.

les propositions présentées par le Parlement européen lors des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe.⁴⁴

Ces propositions visent à:

- rationaliser et améliorer la façon de mettre en oeuvre l'activité extérieure de l'Union européenne;
- doter l'Union européenne d'un service extérieur adéquat et professionnel.

Pour ce faire, le Parlement propose trois lignes d'action:

- formation des fonctionnaires qui devront travailler dans des matières ayant trait à l'action extérieure de l'Union;
- améliorer le fonctionnement et clarifier le statut des délégations de la Commission;
- renforcer la coordination entre ces délégations et les ambassades des Etats membres de l'Union.

2.3.2.3.- Les initiatives du Conseil de l'Union européenne

Parmi les initiatives du Conseil de l'Union européenne, on peut citer l'adoption du "Programme Diplomatique Européen"⁴⁵. Ce programme est ouvert aux diplomates des services diplomatiques nationaux et aux fonctionnaires de la Commission et du Conseil. Son principal objectif est la création d'une identité européenne en matière de politique étrangère.⁴⁶

2.3.3.- Le renforcement de la coordination avec les services diplomatiques nationaux

Les ambassades et représentations nationales des Etats membres sont au service des intérêts nationaux. Toutefois, les affaires européennes occupent progressivement une place croissante parmi les priorités des Etats membres. D'ailleurs, les réunions de coordination tenues

⁴⁴ Cf. "Towards the establishment of a common European diplomacy", Paper by Mr Iñigo Méndez de Vigo, member of the Convention. Présenté au groupe de travail VII "Action extérieure" de la Convention.

⁴⁵ Political Committee, Doc. 13807/99.

⁴⁶ Cf. "Report on the training of junior diplomatic staff" approuvé par le Comité politique le 6 décembre 1995 (doc.13033/95).

sur place à intervalles réguliers, les réunions d'information a posteriori à l'occasion de visites de l'UE/Commission constituent des exemples de cette coordination.

L'article 20 du Traité de Maastricht exige déjà des délégations et des missions diplomatiques des Etats membres qu'elles coopèrent pour assurer le respect et la mise en oeuvre des positions communes et des actions communes arrêtées par le Conseil.

Lors du Gymnich d'Evian, en septembre 2000, le Ministre français des Affaires étrangères a lancé des travaux sur l'amélioration de l'efficacité de l'action extérieure de l'Union européenne, qui passe notamment par le renforcement de la coopération entre ambassades de l'UE et délégations de la Commission dans les pays tiers. À cette fin deux types de mesures ont été pris:

- Adoption par le COPS le 6 octobre 2000 des lignes directrices dans la matière;
- Approbation par le Conseil Affaires générales du 22 janvier 2001 des orientations générales pour le renforcement de la coordination opérationnelle entre les chefs de mission européens dans le domaine de l'aide extérieure.

Un débat est organisé chaque année au sein du CAG pour poursuivre les efforts engagés dans cette voie.

2.3.4.- La consécration du service diplomatique européen par le Traité instituant une Constitution pour l'Europe.

L'article I-27 du Traité instituant une Constitution pour l'Europe qui est consacré au Ministre des Affaires étrangères établissait l'existence du service européen commun d'action extérieure.

“L'établissement d'un Service européen commun d'action extérieure assistant le ministre sera traité dans le cadre d'une déclaration de la partie III.”

Comme le soulignent MM. Barnier et Vitorino, les propositions relatives au service commun d'action extérieure “concernent essentiellement l'organisation administrative et, par conséquent, ne devraient pas être précisées dans la Constitution”.⁴⁷ Indépendamment de la solution préconisée pour le cadre institutionnel, existant un large consensus au sein du groupe de

⁴⁷ “Service commun d'action extérieure”, contribution présentée par MM. Barnier et Vitorino, membres de la Convention, le 30 juin 2003.

travail “action extérieure” de la Convention européenne concernant la mise en place d’un service européen pour l’action extérieure et la création d’une école de diplomatie de l’UE.

Le Traité instituant une Constitution pour l’Europe contient déjà la base juridique nécessaire aux décisions de création du service diplomatique européenne (articles III-300, III-242, III-225 et II-329). A la lecture de ces articles, on peut dégager les traits suivants:

- le Service d’action extérieure travaillera sous l’autorité du Ministre européen des affaires étrangères.
- son siège réunira certains des services de la Commission et du Secrétariat général du Conseil.
- ce Service regroupera les délégations de l’Union, soit actuellement les délégations de la Commission dans les pays tiers et les bureaux de liaison du Conseil à New York et Genève.

3.- BILAN ET PROPOSITIONS CONCERNANT LA CRÉATION D'UN SERVICE EXTÉRIEUR DE L'U.E.

La création de la figure du Ministre des Affaires étrangères de l'Union et la consécration du service européen d'action extérieure par le Traité instituant une Constitution constituent un tournant en ce qui concerne la dimension institutionnelle de l'action extérieure de l'Union européenne.

3.1.- CONSÉQUENCES DE LA CRÉATION DU SERVICE DIPLOMATIQUE EUROPÉEN

La création du service diplomatique européen, de même que l'existence du Ministre européen des Affaires étrangères, répond aux soucis de cohérence, efficacité et visibilité de l'action extérieure de l'Union européenne.

3.1.1.- Conséquences sur l'action extérieure de l'Union européenne

En préambule à ses travaux, le groupe de travail "Action extérieure" a souligné que l'Union avait beaucoup à gagner en agissant de concert sur la scène internationale car il est de plus en plus difficile pour les Etats membres d'influencer individuellement l'évolution de la situation sur le plan international et le processus d'intégration européenne a fait apparaître de nouveaux intérêts et valeurs dont la défense requiert une approche intégrée.

Cela étant, peu d'événements internationaux suscitent une réaction identique ou d'une même intensité dans chacun des Etats membres. Les situations géographiques et les contextes historiques diffèrent, de même que les facteurs humains et économiques. Certes, les liens traditionnels d'un pays avec des zones géographiques particulières et la mesure dans laquelle les Etats membres sont disposés à s'engager dans ces zones varient considérablement. En mettant en place la politique étrangère et de sécurité commune, les Etats membres ont reconnu que, si leurs intérêts vitaux ne coïncident pas toujours, ils partagent le même intérêt à oeuvrer ensemble chaque fois que cela est possible.

Le Conseil européen des 20 et 21 mars 2003 s'est déclaré résolu à renforcer la capacité de l'Union européenne dans le cadre de la PESC et de la PESD. Ces dernières années, l'Union a oeuvré pour s'imposer comme un acteur crédible sur la scène internationale. La mise en place de structures institutionnelles contribue à la visibilité et à la stabilité des politiques. En outre, une approche cohérente dans les relations internationales renforce la crédibilité de l'Union européenne vis-à-vis de ses partenaires.

Les nouvelles dispositions en matière de politique étrangère et de sécurité commune, associées à la création de la fonction du Ministre des affaires étrangères de l'Union et du service diplomatique européen ont été adoptées en vue d'améliorer le rôle de l'Union sur la scène internationale.

3.1.1.1.- Renforcement de la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'UE

La question de la cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne est devenue prioritaire du fait de l'importance croissante

- de l'action de l'Union européenne sur la scène internationale;
- des incidences des politiques communautaires d'ordre interne sur le plan international;
- des répercussions directes des politiques en matière de commerce extérieur et de développement sur la politique étrangère.

Comme l'indique le rapport final du groupe de travail VII "Action extérieure"⁴⁸, les changements institutionnels en matière de PESC ont pour objectif principal l'amélioration de la cohérence et de l'efficacité de l'action extérieure de l'Union européenne, afin de renforcer la projection extérieure de l'Union:

- la double casquette du Haut Représentant et du Commissaire chargé des relations extérieures favoriserait la cohérence entre les décisions de politique étrangère, d'une part, et le déploiement d'instruments dans le domaine des relations extérieures, d'autre part.

- la création d'une formation spécifique du Conseil et la création d'un point de coordination pour les questions extérieures à la Commission visent l'amélioration de la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure au sein de chaque institution.

⁴⁸ Points 5, 6 et 7.

- la mise en place d'un service européen commun pour l'action extérieure assurerait une meilleure cohérence au niveau des services chargés des relations extérieures. Ce service commun sera composé de fonctionnaires de la DG "Relations extérieures", de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil de l'UE et de personnel détaché des services diplomatiques nationaux.

Javier Solana a clairement exprimé ce besoin de cohérence dans le document sur la sécurité européenne présenté au Conseil européenne de Thessalonique:

"En agissant ensemble, nous sommes plus forts. Ces dernières années, nous avons créé un certain nombre d'instruments différents, dont chacun possède sa structure et sa justification propres. L'enjeu, aujourd'hui, consiste à regrouper les différents instruments et les différentes capacités... Notre objectif devrait être de créer une synergie en adoptant une approche plus cohérente et plus globale. Les efforts diplomatiques, les politiques en matière de développement, de commerce et d'environnement devraient poursuivre le même objectif".

La création du Ministre européen des Affaires étrangères, qui est aussi l'un des vice-présidents de la Commission, et la mise en place d'un service européenne commun d'action extérieure répondent à ce souci de cohérence et d'efficacité.

"La réunion d'éminents diplomates nationaux détachés par leur capitale et de fonctionnaires permanents du Secrétariat général du Conseil et de la Commission est une occasion inestimable pour échanger des idées et des informations et pour établir des relations de confiance ... Elle constitue un lien entre les Etats membres, le Conseil et le Haut Représentant"⁴⁹.

3.1.1.2.- Meilleure visibilité de l'action de l'Union européenne

Jusqu'à présent, la représentation extérieure de l'Union européenne est assurée par la présidence ou par la Commission, selon le sujet traité. En pratique, notamment dans les capitales où peu d'États membres disposent d'une représentation diplomatique, une pratique informelle de "pays chef de file" s'est parfois mise en place. Par ailleurs, depuis la création de la fonction de Haut Représentant pour la PESC, c'est souvent lui qui, en pratique et notamment en cas de crise, représente l'Union et conduit le dialogue politique au nom du Conseil. Souvent, le dialogue politique est aussi mené en formation de troïka.

⁴⁹ M. Javier Solana, Intervention devant le groupe de travail "Action extérieure" de la Convention européenne le 15 octobre 2002.

Le groupe de travail “action extérieure” de la Convention européenne a recommandé que, lorsqu’elle a arrêté une position, l’Union ait, chaque fois que cela s’avère nécessaire, un porte-parole unique dans les enceintes internationales. Pour améliorer la visibilité, la clarté et la continuité de la représentation extérieure de l’UE vis-à-vis des pays tiers, le groupe de travail a estimé que cette tâche devrait être confiée à la personne exerçant la fonction de Ministre européen des Affaires étrangères, notamment dans le cadre des réunions de dialogue politique. Le Conseil devrait aussi indiquer qui va mener les négociations pour le compte de l’Union.⁵⁰ La double casquette du Ministre européen des Affaires étrangères lui donne la légitimité nécessaire pour représenter l’Union européenne dans toutes les enceintes internationales. Or, l’absence de structures permettant une diplomatie directe du Haut Représentant nuit parfois à sa capacité d’entreprendre des démarches urgentes ou informelles et limite son appui logistique et protocolaire⁵¹. La création du service diplomatique européen doit viser à combler cette lacune.

3.1.2.- Conséquences sur les services diplomatiques nationaux

La construction européenne a comporté des modifications significatives des structures et des modes de travail des services diplomatiques des Etats membres. Au début du processus d’intégration européenne, les services diplomatiques nationaux traitaient leurs relations avec les autres Etats membres en séparant les relations bilatérales des relations européennes. Aujourd’hui, cette distinction s’est estompée.

Un nouveau pas sera franchi avec la création d’un service diplomatique européen dont une partie de leurs membres proviendront des services diplomatiques nationaux. En effet, la création du service commun d’action extérieure de l’Union européenne exige l’apparition d’une culture administrative/diplomatique commune, une gestion des ressources humaines par les Ministères des Affaires étrangères des Etats membres adaptée aux nouvelles nécessités, la clarification du partage de compétences entre les diplomaties nationales et le service diplomatique européen et la mise en place de mécanismes de coordination.

3.1.2.1.-Coordination et partage de compétences

⁵⁰ Points 12 et 13 du rapport final du groupe de travail “Action extérieure”, Convention européenne.

⁵¹ M. Javier Solana, “L’image de l’UE sur la scène internationale: améliorer l’efficacité de nos moyens collectifs”.

Afin d'éviter une duplicité de structures entre les services diplomatiques nationaux et le service commun d'action extérieure, il est nécessaire d'établir un clair partage de compétences. Ce partage de compétences se fera d'une façon progressive aussi bien au niveau central que dans les pays tiers. Plus les compétences du service diplomatique européen seront étendues plus ce partage de compétences sera nécessaire.

La mise en place du service diplomatique européen exige aussi la création de mécanismes d'information et de coordination entre les services diplomatiques nationaux et le nouveau service diplomatique européen. Comme il a été constaté à plusieurs reprises⁵², la coordination entre les services extérieurs des Etats membres et les délégations des institutions européennes s'est révélée insuffisante. La coordination doit se faire non seulement dans le cadre d'instances de coordination mais aussi d'une façon plus informelle. Cette coordination informelle, plus souple et parfois plus efficace, sera favorisée par l'apparition d'une culture administrative et diplomatique européenne.

3.1.2.2.-Apparition d'une culture administrative et diplomatique européenne.

L'apparition de cette culture administrative/diplomatique européenne ne sera pas un *modus operandi* élaboré *ex ante* d'une façon artificielle. Tout au contraire, elle sera le résultat du travail en équipe, coordonné et professionnel, des diplomates des Etats membres et des fonctionnaires des institutions européennes⁵³.

Le travail du diplomate est en constante évolution afin de mieux s'adapter aux nouvelles circonstances. En effet, les responsabilités du diplomate qui travaille à la Représentation Permanente de son Etat auprès de l'Union européenne ou en détachement dans une institution communautaire diffèrent de celles du diplomate travaillant dans une ambassade bilatérale. Les diplomates qui ont déjà eu une expérience professionnelle au niveau communautaire affirment la spécificité de ce travail. De même, le travail au sein du service diplomatique européen sera

⁵² Cf. "Towards the establishment of a common European diplomacy". Intervention de Iñigo Méndez de Vigo dans le cadre du groupe de travail "Action extérieure" de la Convention.

⁵³ "Moving towards the establishment of a common European diplomacy, as requested several times by the European Parliament, means to progressively create a European diplomatic culture among national diplomats and officials for the external relations of the EU institutions in order to adapt to the reality to the current state of European integration in the international sphere and its relations with third countries. This permeability of foreign services should be increased in order to develop a European strategic and administrative culture for a European external action". Intervention de M. Iñigo de Vigo, représentant du PE et membre de la Convention.

La nécessité d'une culture administrative et diplomatique européenne a été mise en exergue aussi par M. Barnier quand il a été membre de la Convention et ultérieurement en tant que Ministre français des Affaires étrangères.

sensiblement différent de celui réalisé au sein des Ministères des Affaires étrangères des Etats membres.

Afin de favoriser l'adaptation des diplomates nationaux à cet environnement européen, les Ministères des Affaires étrangères des Etats membres ont fait deux types de propositions:

-la création d'une filière européenne, avec diplomates spécialisés dans les questions européennes qui vont développer la plupart de leur carrière professionnelle en postes, soit au siège central soit en poste à l'étranger, ayant trait aux questions européennes. Telle est la proposition du Ministère français des Affaires étrangères qui prône la spécialisation des carrières des diplomates chargés des dossiers européens.

-la rotation, avec un encouragement institutionnel à travailler, au moins une fois, dans un poste avec des responsabilités au niveau communautaire. L'avantage de ce système de rotation, mise en place par le "Foreign and Commonwealth Office" (FCO), est la sensibilisation aux questions communautaires de tous les diplomates, ce qui à long terme favorisera la coordination entre les diplomaties nationales et le service diplomatique européen notamment dans les pays tiers.

Le choix entre ces deux systèmes est en étroite relation avec la gestion des ressources humaines et la gestion des carrières au niveau national.

3.1.2.3.-Gestion des ressources humaines et gestion des carrières

La création du service diplomatique européen aura des implications sur plusieurs aspects de la gestion des ressources humaines au sein des Ministères des Affaires étrangères des Etats membres: les effectifs, le système des affectations, la gestion individuelle des carrières des diplomates nationaux en détachement au service diplomatique européen, notamment la gestion de leur "retour" vers le Ministère d'origine. La solution qui sera adoptée dépendra largement de la taille, la structure et la composition du service diplomatique européen. Ces questions n'ont pas encore été réglées.

3.2.- ASPECTS QUI DOIVENT ENCORE ÊTRE PRÉCISÉS

Le Haut Représentant pour la PESC, s'adressant au groupe de travail "Action extérieure" de la Convention européenne le 15 octobre 2002, a formulé des propositions concernant les

aspects institutionnels de la PESC. En ce qui concerne les ressources diplomatiques de l'Union européenne, M. Solana a clairement affirmé que

“la mise en commun pragmatique des ressources devrait permettre à l'UE de faire un meilleur usage de vastes ressources disponibles (ministères des affaires étrangères nationaux, ambassades des Etats membres, services et délégations de la Commission) pour atteindre les objectifs globaux de la politique étrangère européenne. Pareille mise en commun pragmatique des ressources crée les conditions pour la création d'un “ministère européen des affaires étrangères à un rythme et selon les modalités qui conviennent aux Etats membres”⁵⁴.

La notion de Ministère européen des affaires étrangères figure dans la déclaration de M. Solana. Ceci dit, rien n'est précisé quand au calendrier et les modalités de création d'un tel “Ministère”. Or, un point mérite une attention particulière: cette mise en place du Ministère européen des Affaires étrangères doit se faire avec l'accord des Etats membres.

Lors des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe, un consensus s'est dégagé en faveur de trois aspects du service diplomatique européen:

- Composition: Le Service européen pour l'action extérieure sera un service commun composé de fonctionnaires de la DG “Relations extérieures”, de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil et de personnel détaché des services diplomatiques nationaux.
- Rattachement institutionnel: Ce service sera placé sous la direction du Ministre européen pour les affaires extérieures.
- Les délégations de la Commission deviendraient des délégations ou des ambassades de l'UE⁵⁵ et comprendraient des fonctionnaires de la Commission et du Secrétariat du Conseil et des membres détachés des services diplomatiques nationaux. Ces délégations ou ambassades de l'UE travailleraient officiellement sous l'autorité de la personne exerçant la fonction de Ministre des Affaires étrangères de l'Union.

D'autres questions plus épineuses concernant les modalités de mise en place du service diplomatique européen sont encore objet de controverses entre les Etats membres de l'Union européenne et les institutions de l'UE. La réponse définitive à ces questions sera donnée par le Ministre des Affaires étrangères de l'Union, une fois que le Traité instituant une Constitution pour l'Europe sera entrée en vigueur (après sa ratification par les Etats membres).

⁵⁴ Intervention de M. Solana devant le groupe de travail “Action extérieure” de la Convention européenne le 15 octobre 2002.

⁵⁵ L'Union européenne aura la personnalité juridique internationale dès l'entrée en vigueur du Traité instituant une Constitution pour l'Europe.

3.2.1.- Quelle sera la taille du service diplomatique européen?

Il y a deux options possibles: la création d'un "cabinet élargi" au service du Ministre des Affaires étrangères de l'Union ou la création d'un "Ministère" européen des Affaires étrangères doté d'effectifs plus considérables. Même si aucune réponse n'a été donnée à cette question, compte tenu du caractère progressif de la construction européenne, on peut prévoir que le service diplomatique européen sera initialement une structure souple, type "macro-cabinet", et qu'il évoluera vers une structure plus institutionnelle avec plus de ressources matérielles et humaines.

3.2.2.- Quel rapport aura-t-il avec la Commission européenne et le Conseil de l'UE?

L'ancien Président de la Commission européenne, Romano Prodi, dans son discours sur la programmation de fin de législature⁵⁶ avait affirmé l'importance de définir clairement les compétences des institutions au sein de l'Union européenne afin de savoir à qui incombe la responsabilité politique et institutionnelle des actions mises en oeuvre en matière de relations internationales. Ainsi, il sera souhaitable que l'Administration sur laquelle s'appuiera le nouveau ministre soit mise en place en toute clarté et simplicité, avec une hiérarchie transparente dirigée par le Ministre des affaires étrangères de l'Union. Pour éviter d'éventuels conflits et chevauchements avec les autres administrations responsables des affaires extérieures de l'Union, le Président de la Commission a suggéré que le service commun d'action extérieure fasse partie intégrante des services de la Commission, du moins du point de vue administratif. Les raisons invoquées étaient les suivantes:

- garantir la cohérence de l'ensemble de l'action extérieure de l'UE;
- optimiser les connaissances et les ressources;
- éviter les doubles emplois.

"Le Ministre des affaires étrangères devra donc collaborer étroitement avec le Collège et surtout avec le Président de la Commission, et il devra disposer d'un vrai service européen. Cette structure devra être administrativement reliée à la Commission pour coopérer avec ses autres services. De cette façon, la représentation extérieure de l'Union européenne sera véritablement unitaire et pourra disposer

⁵⁶Speech 03/242. Strasbourg, le 13 mai 2003.

efficacement des instruments communautaires et intergouvernementaux, ce qui nous donnera le poids et le rôle qui nous appartiennent dans le monde”⁵⁷.

La Commission européenne estime que le service européen pour l’action extérieure ne doit pas être détaché des autres institutions de l’Union afin qu’il puisse mener son action en étroite collaboration avec tous les services de la Commission.

“Après avoir décidé, dans un souci de cohérence, de faire du ministre des affaires étrangères l’un des vice-présidents de la Commission, il serait étrange de créer un Service européen commun d’action extérieure détaché, au plan institutionnel, des autres parties de la Commission et du Secrétariat du Conseil conjointement responsables de cet immense programme. Une telle approche entraînerait des responsabilités croisées, une perte de contrôle au niveau financier et une gigantesque inefficacité”⁵⁸

Dans cette même ligne, la Commission européenne considère que les délégations de l’Union devraient être incluses dans le futur Service européen commun d’action extérieure mais que, pour des raisons à la fois pratiques et de gestion et contrôle financiers, elles devraient continuer d’être administrativement dépendantes de la Commission et responsables devant celle-ci.

Le point de vue des Etats membres diffère de celui de la Commission. Ainsi, par exemple, la France et l’Allemagne dans la contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l’architecture institutionnelle de l’Union ont clairement affirmé que le ministre européen des affaires étrangères doit s’appuyer sur un service diplomatique européen associant la direction générale des relations extérieures de la Commission à une unité de politique étrangère qui doit être créée. Celle-ci comprend les services de politique étrangère du secrétariat du Conseil et est renforcée par des fonctionnaires envoyés par les Etats membres et la Commission.

La réponse à cette question viendra déterminée par le rattachement institutionnel du service diplomatique européen, au service du Ministre des Affaires étrangères de l’Union qui

⁵⁷ Discours de Romano Prodi, Présentation du Conseil européen de Thessalonique au Parlement européen, le 4 juin 2003.

⁵⁸ Contribution présentée par MM. Barnier et Vitorino, membres de la Convention, “Service commun d’action extérieure”, 30 juin 2003.

aura la double casquette, résultat de la fusion des fonctions de Haut Représentant pour la PESC et de Vice-président de la Commission.

3.2.3.-Quelle sera sa composition?

Le service commun d'action extérieure sera composé de fonctionnaires des institutions communautaires (Commission européenne et Conseil de l'UE) et de diplomates nationaux en détachement. La question qui n'a pas encore été résolue est la proportion de chacune de ces deux catégories. Deux options sont possibles:

- la moitié des membres du service diplomatique européen seront des fonctionnaires des institutions communautaires et l'autre moitié des membres seront des diplomates des services diplomatiques nationaux. Cette option est mise en avant par la plupart des Etats membres de l'Union européenne.
- le service diplomatique européen sera composé d'un tiers de fonctionnaires de la DG "Relations extérieures" de la Commission, d'un tiers de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil et d'un tiers de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. Cette deuxième option, qui accroît la participation des fonctionnaires des institutions communautaires, est prônée par ces institutions, notamment par la Commission européenne.

En ce qui concerne le personnel des services diplomatiques nationaux, on peut se demander s'il convient que ces diplomates nationaux soient envoyés définitivement au service diplomatique européen ou, au contraire, qu'ils restent une période de temps limitée. La nécessaire coordination du service commun d'action extérieure avec les services diplomatiques nationaux prône en faveur d'un système de rotation. Ce système de rotation exige la mise en place par les Ministères des Affaires étrangères des Etats membres de l'Union d'une gestion adaptée du retour de ces diplomates.

Une autre question qui reste en suspens est la façon de désigner les diplomates qui intégreront le service diplomatique européen. Sur ce point, l'opinion des Etats membres est divisée. Les Etats membres dotés de ressources diplomatiques plus importants soutiennent la désignation des membres du service diplomatique européen en fonction de leur compétence personnelle sans tenir compte de leur nationalité. Les Etats membres de moyenne et de petite taille, surtout parmi les nouveaux adhérents, craignent de ne pas être suffisamment représentés

au sein du service diplomatique européen prônent en faveur d'une désignation par quota en fonction de la nationalité.

Etant donné l'importance attachée par tous les Etats membres de l'Union européenne au bon fonctionnement du service diplomatique européen et gardant à l'esprit les dysfonctionnements de l'Unité politique en raison de l'inégale préparation des diplomates, on peut supposer que la désignation des diplomates nationaux se fera en fonction des compétences personnelles et non pas exclusivement en fonction de leur nationalité. L'existence de "filiales européennes" au sein des Ministères des Affaires étrangères, avec des diplomates spécialisés en questions européennes, favoriserait cette désignation.

3.2.4.- Quand pourra-t-il être mis en place?

Le calendrier de la mise en place du service diplomatique européen dépend largement de la date d'entrée en vigueur du Traité instituant une Constitution pour l'Europe et de la nomination du Ministre des Affaires étrangères de l'Union. En outre, sa mise en place sera conditionnée par la solution donnée par les Etats membres aux principales difficultés que la création du service diplomatique comporte.

3.3.- DIFFICULTÉS DANS LA MISE EN PLACE DU SERVICE EXTÉRIEUR DE L'UE

Ces difficultés dans la mise en place du service diplomatique européen peuvent être regroupées dans trois catégories: difficultés de management public, difficultés économiques et difficultés politiques

3.3.1.-Résistances au changement

On analyse dans cette rubrique les difficultés de management public car les réticences au processus de construction européenne en tant que processus politique constitue l'objet de plusieurs débats concernant la ratification du nouveau traité constitutionnel. Du point de vue du management public, tout changement provoque des résistances qui sont motivées par les incertitudes concernant les nouveaux postes de travail, les nouvelles méthodes de travail ou le possible retour au système traditionnel.

Plus concrètement, en ce qui concerne le service diplomatique européen, ces incertitudes se focalisent surtout dans la gestion individuelle des carrières. Compte tenu de la diversité et la versatilité du travail du diplomate, le changement strictu sensu ne provoque pas des sentiments de réticence. Ceci dit, la considération des affectations auprès du service diplomatique européen comme des situations administratives ordinaires favorisera et encouragera ces détachements.

3.3.2.-Coût budgétaire initial: gestion des effectifs

La deuxième catégorie de difficultés est d'ordre économique. Les ressources budgétaires des Ministères des Affaires étrangères des Etats membres sont très limitées et avec celles-ci ces Ministères doivent faire face à des coûts croissants engendrés par leurs réseaux diplomatiques à l'étranger. Ces considérations budgétaires se sont aggravées par la difficulté à montrer à l'opinion publique et aux parlements nationaux l'importance des tâches accomplies par les services diplomatiques nationaux.

Dans ce contexte de restrictions budgétaires, la création du service diplomatique européen qui impliquera, au moins à court terme, un accroissement des effectifs des services diplomatiques nationaux afin de pouvoir y envoyer des diplomates nationaux provoque des réticences. A moyen terme, la restructuration des services diplomatiques nationaux devra tenir compte des compétences et des responsabilités du service diplomatique européen.

3.3.3.-Coïncidence avec le dernier élargissement

Le paysage politique de l'Union est devenu beaucoup plus complexe avec l'arrivée de nouveaux Etats membres. La diversité des cultures administratives et la différence des ressources matérielles et humaines des services diplomatiques nationaux constituent un défi supplémentaire pour la création du service diplomatique européen. On peut aussi considérer que la mise en place du service commun d'action extérieure constituera un moyen de renforcer la cohérence et le travail en équipe avec les diplomates des nouveaux Etats membres.

3.4.- PROPOSITIONS D'ACTION

Ces propositions d'action ne visent pas une administration en particulier. Elles offrent un éventail de possibilités qui seront adaptées par la suite en fonction des contextes et des situations concrètes de chaque Etat membre.

3.4.1.-Formation

Pendant les travaux de la Convention européenne, il a été envisagé de créer une école diplomatique de l'UE qui serait chargée de la formation des fonctionnaires qui intégreront le service diplomatique européen et des diplomates nationaux avec responsabilités en matière communautaire. Nul n'ignore l'importance de la formation pour le bon fonctionnement d'une institution. Ceci dit, et compte tenu du coût budgétaire initial de la mise en place du service diplomatique européen (surtout dans un contexte de restrictions budgétaires), la création d'une école diplomatique de l'Union européenne ne se trouve pas parmi les priorités des Etats membres.

A ce stade, il semble plus envisageable le renforcement du rôle des écoles de formation de diplomates déjà existentes au niveau national avec des modules de formation consacrés spécifiquement aux questions européennes. La formation théorique devra s'accompagner, le cas échéant, des stages de formation au sein des institutions européennes ou dans des délégations de l'Union européenne à l'étranger. La formation en questions européennes ne doit pas être réservée aux seuls diplomates chargés de ces questions. Tous les diplomates nationaux doivent disposer d'une bonne formation dans ces matières.

3.4.2.-Restructuration des réseaux diplomatiques nationaux

Cette restructuration aura nécessairement deux volets:

- la structure et l'extension des réseaux diplomatiques nationaux;
- la gestion interne des ressources humaines.

Tous les Ministères des Affaires étrangères des Etats membres de l'Union européenne sont en train de mener une réflexion approfondie sur cette restructuration. Ces travaux de réflexion tiennent compte des particularités de chaque service diplomatique et de chaque administration, tant sur le plan de la tradition que sur celui de l'organisation des services à l'étranger pour envisager la meilleure façon de mettre en oeuvre cette restructuration. Or, la plupart des travaux réalisés jusqu'à présent se concentrent sur la gestion interne des ressources humaines pour faire face aux difficultés qui peut susciter la création d'un service diplomatique

européen (*vid supra*). Ces réformes dans la gestion interne des ressources humaines seront introduites à court terme, tandis que la restructuration des réseaux diplomatiques nationaux est une entreprise de longue haleine qui exige beaucoup plus de temps.

La restructuration des réseaux diplomatiques nationaux doit se faire d'une façon progressive et coordonnée, en évitant la duplicité de structures. Elle doit se faire en fonction des objectifs précis et compte tenu du nouveau contexte international.

3.4.2.1.-Détermination des objectifs clairs

La structure et l'extension des réseaux diplomatiques viennent déterminés par les objectifs stratégiques et par les traditions administratives des pays. La constitution d'un réseau sera différente selon les objectifs de politique étrangère des Etats: recherche d'une influence à l'échelle mondiale et de défense d'intérêts dans toutes les régions du monde ou concentration sur une zone régionale ou sur quelques points forts.

3.4.2.2.-Nouveau rôle des ambassades bilatérales

La création du service diplomatique européen ne signifie pas pour autant la disparition des ambassades bilatérales. Ceci dit, on pourra constater l'émergence d'un nouveau bilatéralisme", qu'on trouve déjà, quoique de façon embryonnaire. La caractéristique de ce nouveau bilatéralisme est le renforcement et la réaffirmation du rôle des ambassades en tant que lieu de coordination et de gestion de l'ensemble des relations bilatérales entre les deux pays. De plus en plus de décisions –y compris la préparation des réunions du Conseil européen- sont prises dans les capitales par négociation directe, ce qui se traduit par un rôle accru des ambassades sur place.

3.4.3.- Gestion de l'information

La nécessité d'une coordination plus étroite entre les services diplomatiques nationaux entre eux et avec le nouveau service commun d'action extérieure exige une meilleure gestion de l'information. La création de mécanismes institutionnels de coordination ne suffit pas pour améliorer l'efficacité de l'action extérieure de l'Union européenne. La communication directe entre administrations s'avère indispensable. Cette communication renforcée impliquera un

nouveau rôle des COREUS plus proche de celui des télégrammes diplomatiques.

CONCLUSION

Le Traité instituant une Constitution pour l'Europe marque une étape majeure du projet européen, tout en préservant l'acquis de cinquante années d'intégration. En effet, convoquée par le Conseil européen de Laeken pour examiner les questions essentielles que soulève le développement futur de l'Union et rechercher les différentes réponses possibles, la Convention sur l'avenir de l'Union a en effet dépassé les attentes par l'élaboration d'un projet de Constitution pour l'Europe.

Parmi les nouveautés introduites par le Traité instituant une Constitution pour l'Europe, on peut citer la suppression de la structuration de l'Union en piliers et des réformes qui améliorent le fonctionnement de l'Union et renforcent ses moyens d'action. Ainsi, la création de la fonction de ministre des Affaires étrangères, qui sera à la fois membre de la Commission et mandataire du Conseil, ce qui permettra à l'Union de développer une action extérieure et une représentation extérieure plus cohérentes et plus efficaces.

Une déclaration annexée au Traité instituant une Constitution pour l'Europe prévoit que le Ministre sera assisté par un Service européen pour l'action extérieure, qui comprendra également les délégations de l'Union dans les pays tiers et auprès des organisations internationales. Le projet de déclaration prévoyait que le Conseil et la Commission devaient convenir de la mise en place de ce service. Etant donné que les questions évoquées concernent essentiellement l'organisation administrative, elles n'ont pas été précisées dans le traité instituant une Constitution pour l'Europe.

Pour la Commission européenne, le point essentiel concernant le service diplomatique européen est que ce service extérieur pour l'action extérieure ne soit pas détaché des autres institutions de l'Union et qu'il puisse mener son action en étroite collaboration avec tous les services de la Commission.

Pour les Etats membres, la mise en place du service diplomatique européen ne doit pas changer l'équilibre institutionnel en matière d'action extérieure et il devra être opérationnel. Tous les Etats membres de l'Union européenne seront obligés à introduire des réformes, notamment en matière de gestion de ressources humaines et de gestion individuelle des carrières, pour adapter les services diplomatiques nationaux.

Tous les Etats membres de l'Union européenne sont conscients de la responsabilité dans la mise en oeuvre du service diplomatique européen. De son succès dépend largement l'efficacité et la cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne.

LISTE DE PERSONNES RENCONTRÉES

Tuteur académique:

Ralph DASSA, Directeur du Centre des Etudes Européennes de Strasbourg.

Tuteur professionnel:

Philippe SETTON, Sous-directeur des Affaires générales et de l'avenir de l'Union, Ministère des Affaires étrangères.

Conseil de l'Union européenne

-Cristina GALLACH, Porteparole du Haut Représentant pour la PESC.

-Pedro SERRANO DE HARO, Secrétariat Général du Conseil de l'Union européenne.

Commission européenne

-Paolo PONZANO, Directeur de la Task Force Avenir de l'Union et Questions Institutionnelles.

-Mary-Ann VAN-OOST, Task Force Avenir de l'Union et Questions institutionnelles

Parlement européen

-Iñigo MENDEZ DE VIGO, Membre du Parlement Européen. Président de la Délégation du Parlement Européen de la Convention sur l'avenir de l'Union. Membre du Praesidium de la Convention et Membre du Groupe de travail VII "action extérieure".

-Gerardo GALEOTE, Membre du Parlement Européen. Membre de la Commission des affaires étrangères, droits de l'homme, sécurité commune et politique de défense.

-Mario BUIL, Conseiller Affaires étrangères, Groupe Popular.

Des questions sur le projet de création d'un service extérieur ont été posées aux intervenants du module "Questions européennes" de l'ENA.

-Monsieur Michel BARNIER, Membre du Praesidium de la Convention.

-Monsieur SELLAL, Ambassadeur, Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne.

-Madame Sylvie BERMANN, Ambassadeur, Représentant de la France auprès du Comité politique et de sécurité de l'Union européenne.

-Monsieur Christian MASSET, Ambassadeur, Représentant permanent adjoint de la France auprès de l'Union européenne.

-Monsieur Frédéric DORÉ, ancien Directeur adjoint de Gestion civile des crises, Secrétariat Général du Conseil de l'Union européenne.

-Madame Florence MANGIN, ancienne Sous-directrice chargée de la mission sur l'avenir institutionnel de l'Union européenne, Ministère des Affaires étrangères.

-Monsieur Gautier MIGNOT, Chargé de mission au sein de la mission sur l'avenir institutionnel de l'Union européenne, Direction de la coopération européenne, Ministère des Affaires étrangères.

-Monsieur Pierre LEVY, Chef du service de la Politique étrangère et de sécurité commune, Ministère des Affaires étrangères.

-Monsieur Gerrit VAN ROSSUM, Service de la Politique étrangère et de sécurité commune, Ministère des Affaires étrangères.

Foreign and Commonwealth Office:

-Nicolas James HAILEY, Diplomate au Foreign and Commonwealth Office, Ambassade du Royaume-Uni à Berlin. Ancien élève de l'ENA.

BIBLIOGRAPHIE

“L’Europe de la défense: institutionnalisation, européanisation” dans *Politique européenne*, n°8, 2002, automne, p.3-130.

BARBIER, C., “Les futurs chantiers de la Convention européenne”, *Demain l’Europe*, Septembre 2002, n°9, pp.1-5.

BRETHERTON, C., et VOGLER, J., “The European Union as a Global Actor”, Routledge, 1999.

CARDOT, P., “Renforcer la PESC et la PESD en modernisant les institutions de l’Union européenne. L’approfondissement de la PESD et la PESC: perspectives institutionnelles”, *Défense Nationale* n°1, janvier 2002, pp.85-101.

---, “Renforcer la PESC et la PESD en modernisant les institutions de l’Union européenne. Les institutions européennes au service de la PESC et la PESD: état des lieux”, *Défense Nationale*, n°12, décembre 2001, pp.19-35.

COMMISSION EUROPÉENNE, “L’Union européenne dans le monde”, 2000.

CONVENTION EUROPÉENNE, “Politique extérieure: des principes établis, une approche plus cohérente et efficace”, *Points* n°9, 2002.

DE MIGUEL, R., “La presidencia española y el futuro del proyecto europeo”, *Política exterior*, n°85, janvier-février 2002, pp.44-56.

DUKE, S., (ed.), “Between Vision and Reality. CFSP’s Progress on the Path to Maturity”, European Institute of Public Administration, Maastricht, 2000.

DUMOND, J.M. et SETTON, Ph., “La politique étrangère et de sécurité commune”, La Documentation Française, 1999.

DURAND, M.F. et VASCONCELOS, A. (dir.), “La PESC: ouvrir l’Europe au monde”, Centre européen de science politique, Paris, Presses de Sciences-Po, 1998.

EHRHART, H.G., “Quel modèle pour la PESC?” dans *Cahiers de Chaillot*, n°55, octobre 2002, pp.5-79.

FRANCE, MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, “La politique étrangère et de sécurité commune: guide de la PESC”, MAE, Paris, 2000.

GALEOTE, G. et BECERRIL, B., “Towards a common European diplomacy? Analysis of the European Parliament Resolution on Establishing a Common Diplomacy A5-0210/2000, Instituto de Estudios Europeos, 2001.

GLARBO, K., “Wide-awake diplomacy: reconstructing the common foreign and security policy of the European Union”, *Journal of European Public Policy*, 1999, 6:4, Special issue, pp.634-651.

GÜSSGEN, F., “Of Swiss Army Knives and Diplomacy. A Review of the Union’s Diplomatic Capabilities”, *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, JMWP n°33, Avril 2001.

HAILEY, N.J., “Les Ambassades bilatérales au sein de l’Union européenne: l’évolution de leur rôle et de leurs missions”, ENA, Promotion Nelson Mandela, 1999-2001.

HILL, C. (ed.), “The actors in Europe’s Foreign Policy”, Routledge, 1996.

HOCKING, B. (ed.), “Foreign Ministries. Change and Adaptation”, MacMillan Press, 1999.

ISAAC G., “Le pilier communautaire de l’Union européenne, un pilier pas comme les autres”, *Cahiers de droit européen*, n°1-2, 2001, pp.45-89.

JIMBO, S., “Une étude sur la place du Secrétaire Général du Conseil/Haut Représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) au sein des institutions de l’Union

européenne: l'évolution du poste et la perspective du développement de la PESC", ENA, Promotion René Cassin, 2001-2003.

MINISTÈRE FRANÇAIS DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES, "Guide de la PESC", 2004.

SPENCE, D., "Foreign Ministries in National and European Context" in "Foreign Ministries. Change and Adaption", MacMillan Press, 1999, pp.247-268.

TAVERNIER, Y., "L'Ambassadeur, entre tradition et modernité: rapport d'information sur le réseau diplomatique et le rôle des ambassadeurs" rapport déposé au nom de la Commission des Finances, de l'Economie Générale et du Plan, Paris, Assemblée Nationale, 2002.

UNION EUROPÉENNE, COMMISSION EUROPÉENNE, "Rapport général sur l'activité de l'Union européenne. 2003", Luxembourg, OPOCE, 2004.

VEDERAME, G., "Le Traité d'Amsterdam et ses suites: instruments de réalisation d'une identité européenne dans le domaine de la politique extérieure", *Revue du marché unique européen*, n°1, 1999, pp.15-29.

DOCUMENTS OFFICIELS

CONSEIL EUROPÉEN

Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Laeken (15 décembre 2001).

L'avenir de l'Union européenne, Déclaration de Laeken, 15 décembre 2001.

Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Séville, (21 et 22 juin 2002).

Conclusions de la Présidence, Conseil européen de Copenhague (12 et 13 décembre 2003).

Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Thessalonique (19 et 20 juin 2003).

Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles (12 et 13 décembre 2003).

Conclusions de la Présidence du Conseil européen de Bruxelles (25 et 26 mars 2004).

HAUT REPRÉSENTANT DE L'UE POUR LA POLITIQUE ÉTRANGÈRE ET DE SÉCURITÉ COMMUNE

---, "L'image de l'UE sur la scène internationale: améliorer l'efficacité de nos moyens collectifs", SN 1731/6/00.

---, "Une Europe sûre dans un monde meilleur", Rapport présenté au Conseil européen de Thessalonique, 20 juin 2003.

PARLEMENT EUROPÉEN, Committee on Foreign Affairs, Human Rights, Common Security and Defence Policy, "Report on a common Community diplomacy" (2000/2006 (INI)). A5-0210/2000. 24 juillet 2000. Rapporteur: Gerardo Galeote Quecedo.

COMMISSION EUROPÉENNE

---, "Convention sur l'avenir de l'Europe: Projet de traité constitutionnel. Déclaration de la Commission", IP/03/836. Bruxelles, le 13 juin 2003.

---, “Une Constitution pour l’Union”, Avis de la Commission, au titre de l’article 48 du Traité sur l’Union Européenne, sur la réunion d’une Conférence des représentants des gouvernements des Etats membres en vue de réviser les traités, Communication de la Commission, COM (2003) 548 final, Bruxelles, 17.9.2003.

---, “Le Ministre des Affaires Etrangères de l’Union”, Réponse de la Commission européenne au questionnaire, Document CIG 6/03, Annexe II.

CONVENTION EUROPÉENNE, Mandat du groupe de travail “Action extérieure de l’Union européenne”. CONV 252/02.

---, Débat en session plénière de la Convention consacré à l’action extérieure de l’UE. 11 et 12 juillet 2002.

---, Document de réflexion sur l’action extérieure de l’UE présenté par le Praesidium. CONV 161/02.

---, Documents de travail (Working papers) du Groupe VII, “Action extérieure”.

Secrétariat, “Les capacités des institutions de l’Union européenne en matière d’action extérieure”, DT n°6, (15.10.2002).

Javier Solana, “Intervention du Secrétaire Général/Haut Représentant”, DT n°8, (15.10.2002).

Christopher Patten, “Intervention”, DT n° 29. (15.11.2002).

Secrétariat, “Les bases juridiques, compétences, instruments et procédures de décision dans l’action extérieure de l’Union européenne”, DT n°15, (29.10.2002).

Bobby McDonagh, “Améliorer l’efficacité et l’utilité générale de la PESC”, DT n°16, (4.11.2002).

Bobby McDonagh, “Observations sur la personnalité juridique”, DT n°22, (8.11.2002).

Gunter Pleuger, “La double casquette”, DT n° 17, (5.11.2002).

Danuta Hübner, “La représentation extérieure”, DT n°18, (7.11.2002).

Teija Tiilikainen, “Vers un rôle plus efficace de l’UE dans les relations internationales”, DT n° 19, (8.11.2002).

Elmar Brok, “La représentation de l’Union européenne”, DT n° 26, 11.11.2002.

Hans Martin Bury, “Questions et réponses concernant la double casquette du Haut Représentant et Commissaire chargé des relations extérieures”, DT n°53, 25.11.2002.

Iñigo Méndez de Vigo, “Towards the establishment of a common European diplomacy”, DT n°55, 3.12.2002.

---, Rapport final du Groupe de travail VII “Action extérieure de l’UE”. Bruxelles, le 16 décembre 2002.

Propositions d’amendements présentés par Mme Pascale Andréani (représentante du gouvernement français) sur le projet révisé de rapport final. Bruxelles, le 13 décembre 2002.

Commentaires de MM. Elmar Brok et John Cusnahan (membres du Parlement Européen) au projet révisé de rapport final. Bruxelles, 12 décembre 2002.

Commentaires de M. Hans Martin Bury (représentant du gouvernement allemand) au projet révisé de rapport final. Bruxelles, le 12 décembre 2002.

Commentaires de M. Peter Hain (représentant du gouvernement du Royaume-Uni) au projet révisé de rapport final. Bruxelles, le 12 décembre 2002.

Commentaires de M. Bobby McDonagh (représentant du gouvernement irlandais) au projet révisé de rapport final. Bruxelles, le 12 décembre 2002.

Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union Européenne (Paris et Berlin, le 15 janvier 2003).

Letter from the UK Minister for Europe concerning the Franco-German proposals to the Convention on the Future of Europe. (Ce lettre figure comme annexe II du rapport of the House of Lords "The future of Europe: Constitutional Treaty- Draft articles on external action").

House of Lords, Select Committee on the European Union, "The future of Europe: Constitutional Treaty- Draft articles on external action", 23 report, session 2002-03. (Londres, 13 mai 2003).

Praesidium, Convention européenne, Projet de texte de sections de la Partie III avec commentaires (Bruxelles, le 27 mai 2003).

Convention Européenne, Projet de Traité instituant une "Constitution pour l'Europe", remis au Conseil Européen réuni à Thessalonique, 20 juin 2003.

*Projet de déclaration annexé au projet de Constitution sur le Service européen pour l'action extérieure.

Contribution présentée par MM. Barnier et Vitorino, membres de la Convention sur le service commun d'action extérieure. (Bruxelles, le 30 juin 2003).

DISCOURS

PRODI, R., "Programmation de fin de législature et Convention", Conférence des Présidents des groupes politiques du Parlement européen, SPEECH/03/242. Strasbourg, le 13 mai 2003.

PRODI, R., "Présentation du Conseil européen de Thessalonique", Discours au Parlement européen, SPEECH/03/274. Strasbourg, le 4 juin 2003.

PRODI, R., "Dernière phase de la Convention", Discours au Bundestag. SPEECH/03/279. Berlin, le 5 juin 2003.

SOLANA, J., “Reflections on a year in office”, Speech at the Swedish Institute of International Affairs, Stockholm, 27.10.2000.

SITES INTERNET:

<http://ue.eu.int/Pesc>

<http://european-convention.eu/int>

<http://europa.eu.int>

<http://europa.eu.int/scadplus>

http://europa.eu.int/news/index_fr.htm

<http://www.info-europe.fr>

www.vie-publique.fr/thema/th_pol_communes.htm