

## Rapport de Diane Elles sur la coopération politique européenne et le rôle du Parlement européen (19 juin 1981)

**Légende:** Le 25 juin 1981, la commission politique examine et adopte le rapport sur la coopération politique européenne et le rôle du Parlement européen, présenté par la député britannique Diane Elles.

**Source:** Parlement européen - Documents de séance 1981-1982. 30.06.1981, n° Document 1-335/81. [s.l.]. "Rapport fait au nom de la commission politique sur la coopération politique européenne et le rôle du Parlement européen (25 juin 1981)", p. 9-57.

**Copyright:** Tous droits de reproduction, de communication au public, d'adaptation, de distribution ou de rediffusion, via Internet, un réseau interne ou tout autre moyen, strictement réservés pour tous pays.

Les documents diffusés sur ce site sont la propriété exclusive de leurs auteurs ou ayants droit.

Les demandes d'autorisation sont à adresser aux auteurs ou ayants droit concernés.

Consultez également l'avertissement juridique et les conditions d'utilisation du site.

**URL:**

[http://www.cvce.eu/obj/rapport\\_de\\_diane\\_elles\\_sur\\_la\\_cooperation\\_politique\\_europeenne\\_et\\_le\\_role\\_du\\_parlement\\_europeen\\_19\\_juin\\_1981-fr-c7c8bb8e-4e4b-4d23-a029-6e92a6bf4d4a.html](http://www.cvce.eu/obj/rapport_de_diane_elles_sur_la_cooperation_politique_europeenne_et_le_role_du_parlement_europeen_19_juin_1981-fr-c7c8bb8e-4e4b-4d23-a029-6e92a6bf4d4a.html)

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

## Rapport fait au nom de la commission politique sur la coopération politique européenne et le rôle du Parlement européen (19 juin 1981)

### EXPOSE DES MOTIFS

#### CHAPITRE 1 - INTRODUCTION

##### a) Historique

En exécution des instructions données par les chefs d'Etat et de gouvernement lors du sommet de La Haye de 1969, certains objectifs et certaines procédures concernant la coopération politique européenne (CPE) ont été définis dans un rapport adopté par les Neuf, dans sa version définitive, le 27 octobre 1970 à Luxembourg.

Le rapport définissait comme suit les objectifs de la coopération politique :

"assurer par une information et des consultations régulières une meilleure compréhension mutuelle sur les grands problèmes de politique internationale;

renforcer leur solidarité en favorisant une harmonisation des points de vues, la concertation des attitudes et, lorsque cela apparaîtra possible et souhaitable, des actions communes"<sup>(1)</sup>.

Le rapport Luxembourg invitait également les Etats membres, dans une première étape, à "se doter des moyens d'harmoniser leurs points de vue en matière de politique internationale".

Le 23 juillet 1973, les ministres des Affaires étrangères des Neuf Etats membres ont adopté à Copenhague un deuxième rapport instituant des procédures mieux élaborées pour la coordination de la politique étrangère. Ce rapport précisait que la coopération politique européenne portait sur les questions de politique étrangère touchant aux intérêts de l'Europe, "sur notre continent ou en dehors de celui-ci, dans des domaines où une prise de position commune devient nécessaire ou souhaitable". Dans ce deuxième rapport, les Etats membres s'engageaient également à se consulter sur toutes les questions importantes de politique étrangère avant d'arrêter définitivement leur propre position. Au cours de cette même année, les ministres des Affaires étrangères des Neuf publiaient, en décembre 1973, une déclaration sur l'identité européenne dans laquelle ils reconnaissaient l'importance de la coopération politique en matière étrangère et, dans une certaine mesure, de la sécurité pour la poursuite de l'intégration européenne. Le paragraphe 9 précisait :

"Ils (les Neuf) entendent jouer un rôle actif dans les affaires mondiales et contribuer ainsi, dans le respect des buts et des principes de la Charte des Nations unies, à ce que les relations internationales soient fondées sur plus de justice, à ce que l'indépendance et l'égalité des Etats soient mieux préservées, la prospérité mieux partagée et la sécurité de chacun mieux assurée. Cette volonté doit conduire progressivement les Neuf à définir des positions communes dans le domaine de la politique étrangère".<sup>(2)</sup>

Cédant à des pressions extérieures et à des demandes internes, les chefs de gouvernement réunis à Paris, en décembre 1974, créaient le Conseil européen. Le Conseil européen officialisait les rencontres au Sommet tenues à intervalles irréguliers entre les chefs de gouvernement et les chefs d'Etat, et, bien que demeurant une institution en marge des Traités, le Conseil européen, depuis sa première réunion en mars 1975 à Dublin, est devenu un organe officiel dont l'autorité est reconnue par la Communauté. Il se réunit "en Conseil de la Communauté et au titre de la coopération politique", et couvre ainsi les affaires communautaires et les questions intéressant la CPE. Il convient d'ajouter que la nature et la mission du

Conseil européen n'ont jamais été clairement définies, pas plus que ses compétences.

En décembre 1975, M. Tindemans présentait son rapport sur l'Union européenne au Conseil. Il y esquissait un certain nombre de propositions concernant l'élaboration d'une politique étrangère commune des Neuf et soulignait notamment que la coordination des politiques extérieures devait progressivement céder le pas à l'élaboration de politiques communes.

Tant au sein de sa commission politique que lors de ses sessions plénières, le Parlement européen a consacré une part importante de son temps et de ses activités au développement de la politique étrangère des Neuf et aux procédures nécessaires au renforcement de la coopération.

Le Parlement a adopté deux rapports sur la coopération politique européenne : l'un a été élaboré par M. Mommersteg en 1973 (PE 31.986/déf./2) et, plus récemment, un autre rapport élaboré sur la question par M. Blumenfeld (PE 50.829/déf.) a été adopté en janvier 1978<sup>(3)</sup>.

## **b) Mécanisme actuel de la CPE**

- Les ministres des Affaires étrangères des Neuf (Dix) se réunissent quatre fois par an ou plus, le cas échéant. Ces réunions sont préparées par le comité politique ou comité Davignon<sup>(4)</sup> qui se réunit normalement une fois par mois, pendant deux jours. Le comité politique se compose des directeurs des affaires politiques des ministères des Affaires étrangères. A l'issue de chacune de ces réunions a lieu un colloque entre le ministre des Affaires étrangères président en exercice et la commission politique du Parlement européen. Il convient de noter que le secrétariat du Conseil de ministres n'est pas associé à la préparation de ces réunions qui sont organisées dans la capitale du pays du président en exercice.
- Des groupes de travail créés dans le prolongement du deuxième rapport sur la coopération politique se réunissent fréquemment pour traiter de questions sectorielles présentant un intérêt immédiat et de problèmes à long terme. Ces groupes de travail examinent des questions telles que la CSCE, l'Europe de l'Est, la région méditerranéenne, le Proche-Orient, l'Afrique, les Nations unies, l'Asie et l'Amérique latine.
- Un système de communication sophistiqué, reliant les ministres des Affaires étrangères des Dix et appelé "COREUNET" permet la transmission directe des informations politiques entre les ministres des Affaires étrangères.
- Un groupe de "correspondants" européens a été créé à la suite du rapport de Copenhague. Ce groupe se compose de fonctionnaires des ministères nationaux des affaires étrangères et il est chargé d'étudier les problèmes d'organisation. Les "correspondants" européens préparent les travaux du comité politique concernant certaines questions sur base des directives que leur donne ce comité.
- Les ambassades des Neuf auprès des capitales des Etats membres de la Communauté sont étroitement informées de la mise en oeuvre de la coopération politique européenne et elles reçoivent les informations communautaires données par le ministère des Affaires étrangères de leur résidence. Elles sont occasionnellement consultées sur des questions particulières et des membres du personnel diplomatique de chacune de ces ambassades sont chargés de maintenir des contacts avec le ministère des Affaires étrangères de leur résidence dans le cadre de la CPE.
- Il existe également une coordination entre le comité politique et les représentants permanents des Neuf auprès des organisations internationales en vue de définir des positions communes sur la base des instructions qu'ils ont reçues, le cas échéant, dans le cadre des procédures de la CPE.
- Outre les réunions mentionnées ci-dessus, qui ont normalement lieu dans la capitale du pays assumant la présidence, ont également lieu chaque année d'innombrables réunions des ambassadeurs des Neuf auprès de pays tiers ou des représentants des Neuf auprès d'organisations et de conférences internationales. Les réunions tenues par les délégations auprès des Nations unies et par les responsables chargés d'élaborer la position des Neuf concernant les suites à donner à la CSCE<sup>(5)</sup> revêtent une importance particulière à cet

égard.

- Les ministres des Affaires étrangères se réunissent également à titre non officiel pendant le week-end dans des résidences de campagne ou des châteaux, une fois sous chaque présidence. La première réunion de ce type a été tenue au château Gymnich en Allemagne et ces réunions sont souvent dénommées réunions "de type Gymnich". D'autres réunions non officielles ont également lieu de temps en temps en marge du Conseil.

La Commission est représentée à la plupart des réunions tenues dans le cadre de la coopération politique européenne, pendant la quasi totalité de leur durée. Elle agit également au nom de la Communauté pour les questions abordées au titre de la corbeille 2 de la CSCE et du dialogue euro-arabe relevant de la compétence communautaire. La Commission assiste aux réunions trimestrielles des ministres des Affaires étrangères se réunissant dans le cadre de la coopération politique européenne et aux colloques tenus entre le ministre des Affaires étrangères et la commission politique du Parlement.

La Commission est également représentée au sein des groupes de travail chargés d'examiner des questions particulières ou sectorielles et elle peut être invitée à intervenir. Il y a lieu de rappeler que le président de la Commission assiste aux réunions du Conseil européen.

M. von der Gabletz<sup>(6)</sup> a décrit comme suit les procédures de travail de la coopération politique européenne : "Habituellement, l'adoption d'une politique commune ou concertée débute par une déclaration publique de principe émanant du conseil de ministres ou du Conseil européen et établissant un large consensus au sein des Neuf. L'étape suivante consiste en la réalisation d'études détaillées ou en élaboration, par les groupes de travail, de documents d'orientation générale susceptibles de servir de base à des décisions précises ou à des actions diplomatiques. Ce que l'on a souvent qualifié de "diplomatie déclaratoire" n'est en fait que la première étape indispensable à une diplomatie collective."

La CPE n'est pas institutionnalisée dans la mesure où elle ne dispose pas de secrétariat ni de siège permanent. En effet, l'Etat membre assumant la présidence est chargé de fournir le soutien administratif nécessaire pendant les six mois de son mandat. M. von der Gabletz a décrit comme suit la situation : "la présidence assume d'importantes responsabilités concernant la gestion interne, la concertation politique et la représentation extérieure au cours de son mandat. Ce système présidentiel remplit d'importantes fonctions. Cette procédure offre au pays assumant la présidence la double possibilité de devenir capitale diplomatique temporaire de l'Europe et de donner à son personnel diplomatique une formation très poussée dans les affaires européennes. Pour la Communauté, la rotation de la présidence apporte la preuve de son caractère de "Communauté entre égaux", même dans le domaine de la diplomatie internationale traditionnellement dominée par des puissances de grande et moyenne taille. Le lourd fardeau de la présidence a jusqu'à présent été compensé par le prestige international accru qu'elle confère. Le soutien administratif que, conformément au rapport de Copenhague, les autres Etats membres doivent fournir à la présidence, est resté limité."

## **CHAPITRE 2 - QUESTIONS DE POLITIQUE ETRANGERE EXAMINEES AU TITRE DE LA CPE**

En appliquant la proposition contenue dans le rapport de Luxembourg selon laquelle "les gouvernements coopéreront dans le domaine de la politique étrangère", les Neuf, agissant au titre de la coopération politique européenne, ont principalement axé leurs activités sur un certain nombre de questions de portée internationale qui transparaissent dans les domaines d'activités des divers groupes de travail créés au sein du comité politique : CSCE, Europe de l'Est, zone méditerranéenne, Proche-Orient, Afrique, Nations unies, Asie et Amérique latine. Outre l'intérêt global que portent les Neuf à l'évolution de la situation au Proche-Orient, les Neuf et la Commission constituent la partie européenne au dialogue euro-arabe. Finalement, un lien a été créé entre les ministres des Affaires étrangères, les ministres de l'Intérieur et les ministres de la Justice des Neuf concernant la coopération dans la lutte contre le terrorisme et un certain nombre de problèmes connexes.

En ce qui concerne les relations Est-Ouest, les Neuf ont largement concentré leurs activités au titre de la

coopération politique européenne sur l'adoption d'une approche concertée concernant les questions abordées dans le cadre de la CSCE et dans le cadre des conférences de Belgrade et Madrid assurant la suite de la CSCE. En agissant ainsi, les Neuf ont collaboré étroitement avec les membres de l'Alliance Nord-Atlantique en vue d'élaborer une approche occidentale globale à l'égard des questions traitées dans le cadre de la CSCE. En fait, la préparation approfondie et soignée de la position à adopter à la CSCE a permis aux Neuf de devenir la force dominante lors des réunions d'Helsinki et de Genève et des actions menées dans leur prolongement. L'un des principaux succès enregistrés par la coopération politique européenne a été la solidarité dont ont fait montre les Neuf pour la quasi totalité des questions abordées à la CSCE.

Les Neuf n'ont pas seulement mené les initiatives occidentales dans le cadre du dialogue euro-arabe quelque peu épisodique, ils ont également publié un certain nombre de déclarations sur le Proche-Orient. La déclaration des ministres des Affaires étrangères du 6 novembre 1973 a été la première d'une série de déclarations émanant des ministres des Affaires étrangères, du Conseil européen et de la commission générale du dialogue euro-arabe, déclarations dans lesquelles les Neuf adoptaient une attitude cohérente bien que controversée à l'égard du Proche-Orient.

Lors de sa réunion à Venise en juin 1980, le Conseil européen a décidé, en ce qui concerne le Proche-Orient, que le moment était venu de favoriser la mise en oeuvre des deux principes universellement admis par la communauté internationale, à savoir "le droit à l'existence et à la sécurité de tous les Etats de la région, y compris Israël, et la justice pour tous les peuples, ce qui implique la reconnaissance des droits légitimes du peuple palestinien". Les Neuf estimaient que la mise en place d'un règlement pacifique exigeait des garanties, à savoir : une solution équitable au problème palestinien, et notamment l'association de l'OLP aux négociations, un accord sur le statut de la ville de Jérusalem, et la fin de l'occupation israélienne des territoires conquis en 1967 et de la politique israélienne de peuplement de ces territoires. M. Thorn, Président en exercice du Conseil, fut chargé de s'informer de la position des parties concernées par rapport à ces principes et à ces objectifs; il s'acquitta de ce mandat pendant l'été dans le cadre d'une mission d'enquête. Les résultats de cette mission ont été examinés par le Conseil européen lors de sa réunion de décembre à Luxembourg qui permit d'identifier les quatre principales difficultés : le retrait d'Israël, l'auto-détermination des Palestiniens, la sécurité au Proche-Orient et le statut de la ville de Jérusalem. Après avoir examiné les diverses options ou formules permettant d'appliquer les principes définis lors du sommet de Venise, le Conseil européen chargea le Président en exercice, agissant de concert avec les ministres des Affaires étrangères, d'examiner ces questions avec les parties concernées et de faire rapport au Conseil européen.

Dans le bassin méditerranéen, les Neuf ont soutenu les efforts consentis par le Secrétaire général des Nations unies en vue de la réunification de Chypre; ils n'ont cependant pas été en mesure de contribuer de manière indépendante à la recherche d'une solution au problème cyprite. Outre le soutien actif accordé par la Communauté en tant que telle aux initiatives démocratiques en Grèce, au Portugal et en Espagne, initiatives auxquelles le Parlement européen a été largement associé, les ministres des Affaires étrangères des Neuf, agissant dans le cadre de la coopération politique européenne, se sont concertés sur la mise en place de systèmes démocratiques pluralistes dans ces pays et ont contribué, conjointement avec la Communauté, à ouvrir la voie à une entrée éventuelle de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté, dans le prolongement de l'adhésion de la Grèce le 1er janvier 1981.

Outre leur participation à la CSCE et leurs initiatives en vue d'un règlement au Proche-Orient, c'est assurément au sein de l'Assemblée générale des Nations unies que les Neuf, agissant dans le cadre de la coopération politique européenne, se sont le plus manifestement affirmés sur la scène internationale.<sup>(7)</sup> Mais si les Neuf ont fréquemment été en mesure d'apporter une contribution appréciable aux activités de l'Organisation des Nations unies, c'est également dans cette instance que la désunion des Neuf a été la plus évidente voire parfois la plus spectaculaire. Ainsi, il a été beaucoup plus difficile aux Neuf d'adopter une attitude commune lors du vote sur les problèmes du Proche-Orient au sein des Nations unies que de parvenir à un accord sur des déclarations concernant le Proche-Orient en dehors du cadre des Nations unies. D'importants votes portant sur des questions ayant trait à l'Afrique du Sud, aux droits des Palestiniens et aux armements nucléaires ont fréquemment créé des divisions au sein des Neuf. En fait, il a souvent été reproché aux Neuf de voter ensemble sur des questions superficielles et différemment sur des problèmes importants.

La participation de forces militaires extérieures à la guerre civile en Angola a amené les Neuf à concentrer leur attention sur les problèmes en Afrique du Sud. Ainsi, dans des déclarations faites à Luxembourg en février 1976 et en avril 1977, ils ont condamné l'apartheid et souligné leur opposition à toute tentative de la part de puissances étrangères visant à établir des zones d'influence en Afrique. Ils se sont également déclarés favorables à l'indépendance et à l'auto-détermination des Africains. La principale mesure arrêtée par les Neuf concernant l'Afrique du Sud a été la création d'un code de conduite pour les entreprises européennes<sup>(8)</sup> en septembre 1977. Ce code de conduite a été adopté à la hâte, en l'absence d'études préalables suffisantes et son fonctionnement n'a pas toujours été satisfaisant. Les gouvernements des Etats membres manifestent de la réticence à faire rapport aux ministres des Affaires étrangères sur l'application des dispositions du code; néanmoins l'on a enregistré des améliorations dans les conditions de travail lorsque les dispositions de ce code étaient appliquées par les gouvernements.

L'éventail des questions examinées par les ministres des Affaires étrangères se réunissant dans le cadre de la coopération politique renforce le rôle de la Communauté sur la scène internationale et attire l'attention sur les nombreux problèmes importants qui présentent un intérêt direct pour le bien-être politique et économique des Etats membres<sup>(9)</sup>. Au nombre de ces questions figurent notamment les mesures de transition à prendre en faveur des pays candidats à l'adhésion, et notamment la Grèce, l'Espagne et le Portugal; l'attitude des Neuf à l'égard de l'Afghanistan; les grandes lignes de la politique à l'égard du Moyen Orient; la relance du dialogue euro-arabe; le problème des otages américains en Iran; le conflit entre l'Iran et l'Irak; la CSCE; Chypre; les événements en Turquie; l'indépendance du Zimbabwe; la situation en Namibie; l'Afrique du Sud; les relations avec l'ASEAN; la situation au Kampuchea; l'attitude des Neuf à l'égard de l'Amérique latine et du Pacte Andin; l'harmonisation des positions des Etats membres aux Nations unies.

### CHAPITRE 3 - CONTENU DE LA CPE

Comme mentionné au chapitre précédent, les principales questions examinées dans le cadre de la CPE recouvrent des domaines classiques de la politique étrangère. La participation des Neuf à la préparation et aux prolongements de la CSCE a cependant amené la coopération politique européenne à aborder directement les aspects ayant trait à la sécurité, à l'économie et aux droits de l'homme dans le cadre des relations entre les Etats membres de la Communauté, l'Union soviétique et les pays d'Europe de l'Est. Elle a également associé les Neuf à la préparation détaillée de l'approche occidentale globale à l'égard des questions traitées dans les "corbeilles" de la CSCE, ce qui, en retour, a entraîné un degré important d'interrelation entre les ministres des Affaires étrangères et les responsables chargés au sein de l'Alliance atlantique, d'élaborer l'attitude de l'OTAN à l'égard de ces mêmes questions. Lors d'un colloque, le Président du Conseil a informé les membres de la commission politique du Parlement que les aspects strictement militaires de la CSCE avaient été examinés dans le cadre de la coopération politique européenne et que partant les Neuf n'avaient pas exclus les questions intéressant la défense du champ d'activités de la coopération politique européenne. Votre rapporteur se félicite du progrès réalisé ainsi par les ministres des Affaires étrangères; il estime cependant que cette ébauche devrait être développée. S'agissant de l'Afghanistan et du Proche-Orient, pour prendre deux domaines couverts par la coopération politique européenne, votre rapporteur est convaincu qu'il est impossible d'établir une distinction entre la "politique étrangère" et les aspects intéressant la "sécurité" liés à ces deux problèmes. Dans leur déclaration sur l'identité européenne du 14 décembre 1973, les Neuf précisait : "Les Neuf, dont un but essentiel est le maintien de la paix, n'y parviendront jamais en négligeant leur propre sécurité". A la section B3 du chapitre II de son rapport sur l'Union européenne, M. Tindemans précise : "Aucune politique étrangère ne peut faire abstraction des menaces, actuelles et potentielles, et de la possibilité d'y faire face. La sécurité ne peut donc être laissée à l'écart de l'Union européenne". Il propose que, dans l'attente que les Etats membres soient en mesure d'élaborer une politique commune de défense, les membres de la Communauté "procèdent régulièrement à des échanges de vues sur nos problèmes spécifiques en matière de défense ainsi que sur les aspects européens des négociations multilatérales concernant la sécurité. Ce sont des échanges de vues de ce genre qui doivent permettre aux Etats membres d'aboutir un jour à une analyse commune des problèmes de défense et de tenir compte, en attendant, de leur position respective dans les actions qu'ils entretiennent".

Dans son rapport sur la CPE, M. Blumenfeld, reprenant les idées de M. Tindemans et les développant, propose que les échanges de vues entre les Neuf sur des problèmes spécifiques intéressant la défense et les

aspects des négociations multilatérales en matière de sécurité qui concernent l'Europe, se fassent, dans le cadre des réunions trimestrielles des ministres des Affaires étrangères, sous la forme de rencontres entre ces derniers et les ministres nationaux de la Défense en vue d'examiner les aspects qui, dans les affaires étrangères, concernent la sécurité. De la même manière, des fonctionnaires des ministères nationaux de la défense pourraient, le cas échéant, participer aux activités des groupes de travail créés dans le cadre de la coopération politique européenne.

Votre rapporteur approuve l'analyse faite par M. Tindemans et les propositions présentées par M. Blumenfeld. Il note également que M. Genscher, ministre allemand des Affaires étrangères, a précisé à Stuttgart, le 6 janvier 1981, qu'une politique étrangère commune devrait inclure la coordination des activités en matière de défense. En outre, le 28 janvier 1981, M. Colombo, ministre italien des Affaires étrangères proposait, dans un discours fait à Florence, que "les éléments de la politique étrangère indispensables à une politique commune en matière de sécurité soient clairement définis".

Votre rapporteur suggère que les ministres des Affaires étrangères envisagent sérieusement d'établir des liens permanents et étroits avec les représentants permanents auprès du Conseil de l'Atlantique Nord des Neuf Etats membres qui participent aux activités de l'Alliance atlantique. Ces contacts ne devraient pas se limiter à l'élaboration de positions occidentales concernant les prolongements de la CSCE mais ils devraient également inclure les aspects ayant trait à la sécurité abordés dans le cadre des problèmes de politique étrangère examinés au sein du Conseil de l'Atlantique Nord qui font également l'objet d'un examen au titre de la CPE.

L'établissement de contacts directs entre le Conseil européen, la coopération politique européenne et le Parlement permettrait aux Dix de développer leurs activités, selon une approche impliquant tant la coopération politique européenne que la Communauté elle-même, concernant des sujets tels que la question de savoir comment relier les négociations Est-Ouest dans le domaine économique (liens Comecon/CEE) avec d'autres types de négociations Est-Ouest intéressant directement les Neuf Etats membres, telles que les négociations MBFR, CSCE et SALT.

La question du désarmement est inscrite en permanence à l'ordre du jour des Nations unies et les Dix ne peuvent arrêter d'orientations ni de décisions politiques sans considérer leurs incidences éventuelles au niveau de la sécurité. L'approvisionnement des Dix en matières premières qui exige la mise en oeuvre de politiques de protection et de surveillance de la part des Etats membres fait l'objet d'un rapport présenté par M. Diligent au Parlement européen. Ces questions ne devraient plus être traitées de manière fragmentaire et indépendamment de considérations primordiales intéressant la sécurité du monde occidental.

#### **CHAPITRE 4 - LES DIX AU SEIN DES NATIONS UNIES**

Les Nations unies sont l'une des principales instances permettant aux Dix de jouer un rôle important sur la scène internationale. Le développement rapide des activités et de l'importance des Dix au sein des Nations unies apparaît clairement dans le changement d'attitude opéré par l'ambassadeur soviétique aux Nations unies, M. Malik, qui, lorsque la déclaration commune sur le Proche-Orient a été distribuée le 6 novembre 1973, demandait : "Qui sont ces Neuf ?" Moins de deux ans après, au cours d'une réunion avec les Neuf ambassadeurs de la CEE auprès des Nations unies, le 16 octobre 1975, M. Malik, s'efforçant d'obtenir leur accord sur une initiative soviétique concernant le désarmement, les désignait comme "les puissants Neuf"<sup>(10)</sup>.

#### **Coordination des points de vue**

Depuis lors, les Neuf ont parcouru un long chemin. Les déclarations faites par le Président en exercice du Conseil de ministres agissant au nom des Neuf en tant qu'entité sont devenues un fait habituel et leur portée s'est élargie et leur substance approfondie. Il est devenu normal que la présidence intervienne régulièrement au nom des Neuf considérés en tant qu'entité bien que les Etats membres puissent ajouter des réserves. Cette pratique ne devrait cependant pas empêcher d'autres Etats membres de corroborer la ligne convenue. Il serait parfois plus utile que d'autres Etats membres interviennent pour soutenir la présidence et renforcer ainsi la position des Dix.

Chaque fois que possible, les directeurs des affaires politiques des Dix s'efforcent de coordonner les points de vue nationaux concernant les questions abordées dans le cadre de l'Assemblée générale des Nations unies bien avant les débats et les votes. Ils sont assistés par un groupe d'experts spécialistes des affaires des Nations unies et composé de fonctionnaires des ministères nationaux des Affaires étrangères. En particulier, pendant l'Assemblée générale elle-même, les instructions fournies et les politiques préconisées aux délégations des Dix à New York doivent être en permanence actualisées en fonction d'une situation qui, généralement, est instable et se modifie rapidement.

Votre rapporteur a noté que des progrès considérables avaient été réalisés en matière de coopération entre les Neuf, notamment pendant les sessions de l'Assemblée générale. Des réunions ont lieu à intervalles fréquents et réguliers entre les représentants des missions permanentes des Neuf siégeant au sein de chacune des six commissions des Nations unies en vue de coordonner les points de vue. Lors de la 35<sup>ème</sup> session de l'Assemblée générale, la Grèce, bien que n'étant pas alors membre à part entière de la Communauté, a participé à ces réunions et s'est officiellement ralliée à la position des Neuf sur un certain nombre de questions.

### **Comportement lors des votes**

On ne peut affirmer que les Neuf se comportent de manière cohérente lors des votes; cependant, il est certain que ce comportement s'est amélioré. En 1979, 54 % des résolutions présentant une importance politique ont fait l'objet d'un vote unanime, contre 47 % en 1973. S'agissant des autres résolutions, 63 % ont fait l'objet de votes unanimes en 1979 contre 43 % en 1973. Dans l'ensemble, le pourcentage des résolutions ayant fait l'unanimité des Neuf est passé de 46 % en 1973 à 57 % en 1979.

Les fois où les neuf Etats membres n'ont pas voté de manière unanime, leur vote a beaucoup plus souvent rejoint celui d'un groupe minoritaire qu'il n'a été isolé. Ce bilan peut sembler relativement bon; cependant, les questions sur lesquelles les Neuf étaient divisés étaient souvent d'une importance supérieure aux questions sur lesquelles ils adoptaient une attitude commune. Au nombre des questions ayant donné lieu à un vote divisé figurent notamment le développement et le contrôle des armes nucléaires, en ce qui concerne la France, et les problèmes liés à la décolonisation de l'Afrique du Sud en ce qui concerne le Danemark et l'Irlande. La France a également voté différemment des autres Etats membres sur le Proche-Orient. A un certain nombre d'occasions la Grande-Bretagne a voté isolément ou avec un groupe minoritaire sur des résolutions concernant la Namibie et l'Afrique du Sud. Par suite de leur appartenance au Conseil de sécurité, la France et la Grande-Bretagne ont des intérêts communs concernant un grand nombre des questions abordées au sein des Nations unies, ce qui, en retour, permet plus facilement aux autres Etats membres d'aligner leur politique et leurs votes sur l'attitude adoptée par ces membres permanents du Conseil de sécurité. La République fédérale d'Allemagne et l'Italie ont récemment été membres temporaires du Conseil de sécurité et leur présence au sein de cet organe a également été utile à cet égard.

Il importe de noter qu'une résolution mise aux voix à plusieurs reprises peut parfois être modifiée d'une année à l'autre ou que les priorités qu'elle définit peuvent évoluer. Son importance politique s'en trouve par conséquent modifiée, ce qui fut le cas pour la résolution sur le non-recours à la force dans les relations internationales et pour les résolutions sur les droits de l'homme et les développements technologiques et scientifiques.

Le vote des Neuf, bien qu'il ne soit pas en permanence unanime, bénéficie maintenant d'un intérêt considérable en tant qu'élément décisif, faisant contrepoids à la domination de longue date du bloc soviétique bénéficiant du soutien des 43 pays de l'Est. Le rapport des ministres des Affaires étrangères au Conseil européen (24 novembre 1980) attire l'attention sur la fermeté des Neuf qui a contribué à la décision sans appel prise par les Nations unies de condamner l'invasion soviétique de l'Afghanistan lors de la 35<sup>ème</sup> Assemblée générale de 1980.

### **Contribution du Parlement européen**

Les résolutions appropriées adoptées par le Parlement européen devraient être disponibles pendant les discussions préliminaires des représentants permanents des Dix et les points de vues émis devraient être pris en compte. Les délégations des Dix et notamment la délégation de la présidence devraient attirer l'attention de l'Assemblée générale sur les résolutions du Parlement présentant un intérêt particulier.

Les membres socialistes belges de la commission politique du Parlement ont suggéré d'examiner la possibilité de désigner des membres du Parlement européen pour siéger au sein des délégations nationales auprès des Nations unies. Cela semble être difficilement réalisable dans toutes les délégations nationales dans la mesure où la composition de la délégation nationale auprès des Nations unies varie d'un pays à l'autre.

Pour la première fois, une délégation dirigée par M. Bersani a représenté le Parlement européen aux Nations unies lors de sa 11ème session extraordinaire, dans le cadre de la décennie consacrée au développement du tiers monde. Les six membres du Parlement ont participé à une réunion de facto avec le Président en exercice, le commissaire et des collaborateurs avant que le Conseil des ministres se réunisse officiellement pour arrêter des décisions politiques.

Il conviendrait d'encourager ce type d'initiative de la part des membres du Parlement européen afin que le Parlement puisse faire connaître au Conseil sa position concernant des questions examinées au sein des Nations unies.

## **CHAPITRE 5 - RELATIONS AVEC LES ETATS-UNIS**

Dans le cadre de leurs efforts visant à arrêter des positions communes sur des questions intéressant particulièrement la politique étrangère, les Neuf ont fréquemment agi en étroite coopération avec les Etats-Unis. Au nombre des questions ayant fait l'objet d'une concertation étroite avec le gouvernement des Etats-Unis figurent notamment la recherche d'une solution à la crise cypriste, l'élaboration d'une politique commune concernant le changement de régime en Rhodésie/Zimbabwe et les initiatives prises par les gouvernements égyptien et israélien en vue d'instaurer la paix au Proche-Orient.

Votre rapporteur n'ignore pas que le ministère américain des Affaires étrangères entretient des contacts étroits avec le ministère des Affaires étrangères de la présidence, par le biais de contacts à un niveau élevé entre des diplomates américains et des fonctionnaires de la présidence, concernant les questions inscrites à l'ordre du jour de la coopération politique européenne. Cependant, bien qu'il ait été possible de coordonner les politiques des Neuf et celles des Etats-Unis concernant certaines questions, l'on a parfois constaté un manque d'information et de consultation réciproques. A la suite de l'annonce faite par l'administration américaine concernant l'imposition de sanctions économiques contre l'Iran, l'on s'attendait à ce que la Communauté soutienne l'action américaine. Bien que les gouvernements des Etats membres aient étroitement coopéré de manière à parvenir à un accord, l'opinion publique européenne n'était pas préparée à un témoignage aussi direct de solidarité.

Par conséquent, votre rapporteur se demande s'il n'est pas nécessaire ou souhaitable de mettre en oeuvre un nouveau mécanisme de consultation entre les Dix et les Etats-Unis. A cet égard, il souhaite rappeler la proposition faite par le chancelier Brandt lors du Sommet de La Haye en 1969 de créer un comité de contact, à l'échelon politique, entre les Etats membres de la Communauté et les Etats-Unis. Votre rapporteur estime qu'il serait utile de réexaminer cette proposition, tout en étant conscient du risque d'un chevauchement inutile des méthodes de communication existant entre les Dix et le gouvernement américain, méthodes qui pourraient être améliorées si des efforts politiques déterminés étaient consentis, de la part des deux parties, pour faire en sorte d'assurer une consultation mutuelle préalable à toute décision importante en matière de politique étrangère.

Le mécanisme de consultation et de coopération tant avec les Etats-Unis qu'avec les pays tiers serait amélioré par l'adoption des propositions contenues dans le présent rapport (et en fait dans divers rapports antérieurs consacrés à la coopération politique européenne) concernant la formation d'un secrétariat politique ou d'une structure semblable dont le siège serait mobile ou implanté en un lieu déterminé. Selon les

indications fournies par la nouvelle administration Reagan, le rôle des Etats-Unis dans les affaires mondiales sera vraisemblablement renforcé. Cela devrait inciter les Dix à faire entendre plus clairement leur voix sur la scène internationale afin d'éviter le retour à un système bipolaire reposant sur les relations entre les deux super-puissances. Cependant, le renforcement de la position communautaire accroît, parallèlement, la nécessité d'une étroite coopération avec les Etats-Unis sur toutes les affaires présentant un intérêt mutuel et, partant, la mise en place de procédures garantissant cette coopération.

L'importance croissante du Japon en tant que force économique sur la scène internationale soulève également la question de savoir dans quelle mesure il serait souhaitable ou possible de renforcer la consultation entre les Dix, les Etats-Unis et le Japon concernant les questions inscrites à l'ordre du jour de la coopération politique européenne. Il convient de rappeler que les sommets économiques occidentaux<sup>(11)</sup> sont de plus en plus consacrés à l'examen de questions relevant de la coopération politique européenne, renforçant ainsi la nécessité de consulter tant le Japon que les Etats-Unis.

## CHAPITRE 6 - LES INSUFFISANCES DE LA CPE

Il y a déjà un certain temps que certaines des insuffisances de la CPE sont évidentes, mais les événements de 1980 ont fait ressortir la nécessité de correctifs urgents et montré une carence à réagir rapidement, l'absence d'un mécanisme de consultation, la limitation de la matière à discuter, l'absence de liens entre les considérations d'ordre politique, économique et commercial, l'absence d'engagements communs et peut-être plus important que tout le reste, l'absence d'un objectif commun pour la Communauté toute entière.

L'invasion de l'Afghanistan par les troupes soviétiques en décembre 1979 a montré l'incapacité des Neuf à réagir immédiatement à cet événement. La première rencontre du Conseil des ministres a eu lieu à Bruxelles trois semaines plus tard. Les mesures proposées par ce Conseil n'étaient, pour les qualifier avec générosité, que le résultat d'un "plus petit dénominateur commun" et n'étaient pas aussi nettes et positives que celles qui ont été proposées le lendemain par le Parlement européen.

La prise des otages américains à Téhéran a abouti, après des délais prolongés, à un alignement sur la politique américaine de sanctions économiques imposées à l'Iran. Voilà un cas typique d'incapacité du gouvernement américain à comprendre les sensibilités des Etats européens, puisqu'il voulait obliger les Neuf à suivre une politique déjà annoncée aux Etats-Unis. Il est clair que sur les questions touchant à la fois les Etats-Unis et la Communauté une coopération plus profonde et plus étroite est nécessaire, et lorsque des mesures communes sont souhaitables, qu'elles soient basées sur l'intérêt commun et/ou le soutien mutuel.

L'interdépendance des dispositions de l'Acte final d'Helsinki relatives aux questions militaires, économiques et à celles des droits de l'homme réclamait qu'une étroite collaboration s'instaure entre les Neuf et l'OTAN dans la préparation de la position occidentale en vue de la conférence de Madrid. Ces sujets ne peuvent être discutés isolément les uns des autres. L'accroissement des échanges techniques, les importations d'énergie en provenance des pays d'Europe de l'Est ne peuvent être examinés sans que ces pays montrent une plus grande ouverture en ce qui concerne leurs mesures militaires et d'autres questions entrant dans le cadre de la Corbeille 1 de l'Acte final.

Il n'y a pas de raison de douter que cette coopération existait entre l'OTAN et les Neuf et pourtant, dans ses discussions sur la CSCE, la commission politique du Parlement européen n'a pas réussi à se ménager un échange de vues avec un représentant quelconque de l'OTAN. Cette fausse impression d'isolement et d'absence de contact doit être dissipée. Le Parlement devrait demander qu'un représentant haut placé de l'OTAN assiste et participe à la réunion de la commission politique du Parlement lorsqu'elle évaluera les résultats de la conférence de Madrid.

Si les capacités de réaction des Dix sont faibles, l'utilisation politique de la force la plus grande de la Communauté, à savoir ses relations commerciales internationales étendues et sa puissance économique restera entièrement négative, si elle ne se fixe pas d'obligations, et d'objectifs, et si elle ne se dote pas de l'infrastructure qui s'impose.

La distance entre les affaires communautaires et la CPE s'est progressivement réduite ces dernières années, les considérations économiques et politiques chevauchant de façon croissante la puissance économique de plus en plus grande de la Communauté par rapport au reste du monde. L'élargissement de la Communauté, ses relations avec la Chine, les Etats arabes, et les récents événements en Pologne, l'aide financière aux pays tiers, les embargos commerciaux par suite des violations des droits de l'homme, les restrictions aux échanges et la limitation des importations, la sécurité de l'approvisionnement en matières premières, notamment en pétrole, sont quelques-uns des nombreux exemples qui témoignent de ce fait. L'un des exemples les plus significatifs de chevauchement concerne les relations Est-Ouest. On s'attendrait, dans le contexte de la CSCE et de l'Acte final d'Helsinki à ce que se produisent des variations dans les échanges avec l'Union soviétique en rapport avec, sinon parallèlement au respect des dispositions de la Corbeille 3. Les statistiques démentent qu'il y ait une baisse des échanges, même depuis l'invasion de l'Afghanistan, et par contre certains Etats membres ont individuellement redoublé d'activité pour obtenir des marchés soviétiques. Sans doute, l'instrument commercial ne doit-il pas être utilisé au détriment des Etats membres, en particulier en période de récession et de chômage élevé. Si tel est le cas, il faudrait au moins que l'on s'entende sur le fait que même si l'on n'utilise pas actuellement les échanges comme instrument de politique étrangère, les concessions commerciales accordées aujourd'hui pourront dans l'avenir, devenir un outil utile de la politique étrangère de la Communauté.

Quelles que soient les dissensions internes qui existent au sein de la Communauté, à l'extérieur, elle est de plus en plus considérée comme une grande puissance économique et politique dans les affaires mondiales. Par le biais de sa puissance économique, son influence s'étend actuellement à presque toutes les régions du globe.

En dehors des décisions politiques individuelles concernant des accords commerciaux et économiques isolés, les Dix ont pour tâche de formuler, en matière de politique étrangère, des orientations couvrant un vaste éventail d'activités qui, actuellement, sont considérées isolément les unes des autres.

De ces quelques observations, on peut conclure qu'une nouvelle approche et des efforts renouvelés sont nécessaires.

## CHAPITRE 7 - UNE NOUVELLE APPROCHE

Le rapport de LUXEMBOURG publié en octobre 1970 invitait les six Etats membres de l'époque "dans une première étape à se doter des moyens d'harmoniser leurs points de vue en matière de politique internationale." Comme nous l'avons déjà dit, la CPE a beaucoup évolué au cours de la décennie écoulée. Selon Otto Von GABLENTZ, la CPE a servi "d'instrument de la diplomatie collective, de facteur d'unification de l'Europe et de contribution à une politique étrangère de dimensions européennes."<sup>(12)</sup> Toutefois, les réalisations incontestables de la CPE ne doivent pas nous laisser croire que celle-ci a permis la création d'une authentique politique étrangère européenne des Dix. Il n'en est rien. Incontestablement, grâce à la CPE les Neuf ont accru de façon substantielle leur poids collectif dans la politique mondiale, mais les objectifs fondamentaux et la nature de la CPE n'ont pas changé, ou très peu, depuis 1970. La CPE reste un instrument de coordination des aspects de la politique étrangère de chaque Etat membre au sujet desquels un accord existe entre eux. Cette limitation fondamentale de la portée de la CPE s'est manifestée à l'occasion de presque tous les colloques entre la commission politique du Parlement et les ministres des Affaires étrangères. Presque tous les présidents successifs des ministres des Affaires étrangères ont dit, au cours de leur intervention d'ouverture, que la tâche de la CPE est "d'harmoniser" ou de "coordonner" certains aspects de la politique étrangère, et non de développer et de mettre en oeuvre une politique étrangère commune.

Votre rapporteur estime que la CPE a atteint un stade où son efficacité, et par conséquent le poids des Dix dans la politique mondiale, ne pourra s'accroître si l'on ne prend pas deux mesures radicales. Premièrement, un changement de philosophie s'impose. Deuxièmement, une nouvelle structure institutionnelle est nécessaire.

En ce qui concerne le changement de philosophie, les Dix devraient, dans les premières années 1980, passer

de la coordination actuelle de certains aspects des politiques étrangères nationales à la formulation et à l'application d'une politique étrangère commune, au moins dans certains domaines où un accord mutuel existe.

M. Tindemans, dans son rapport sur l'Union européenne, invitait les Etats membres à se donner l'obligation d'aboutir à un point de vue commun en ce qui concerne la politique étrangère. Il proposait que les Etats membres définissent les grandes orientations de la politique étrangère au sein du Conseil. Sur cette base, le Conseil devait alors accepter l'obligation d'aboutir à des décisions communes sur des questions particulières. Il laissait entendre que les Etats membres "doivent prendre maintenant l'engagement politique de mener une politique extérieure commune dans un certain nombre de secteurs précis, choisis en fonction de leur importance et des possibilités pratiques de réalisation".<sup>(13)</sup>

Les raisons pour lesquelles il est nécessaire que la Communauté fasse évoluer la CPE sur le plan qualitatif, selon le modèle proposé ci-dessus, sont très simples. Le système actuel de "coordination" ou "d'harmonisation" des politiques étrangères nationales signifie en pratique que les politiques étrangères des dix Etats membres sont fondamentalement des activités de "réaction" au lieu d'être orientées vers l'initiative. Tant que les Dix ne mettront pas au point des philosophies concertées sur les principaux aspects de la politique internationale, tels que les relations avec l'Union soviétique et l'Europe de l'Est, les relations avec les Etats-Unis, le Moyen-Orient etc., et tant qu'ils ne donneront pas d'application concrète à ces philosophies sous forme d'initiatives politiques appropriées, ils seront condamnés à un rôle de réponse et de réaction qui laissera entre les mains d'autrui le pouvoir de façonner l'évolution des affaires mondiales.

En outre, même l'aptitude des Dix à réagir à une situation de crise, telle que le changement de régime en Iran ou l'intervention militaire soviétique en Afghanistan, restera intrinsèquement limitée tant que des politiques cadres pouvant constituer une base satisfaisante de réaction rapide et efficace n'auront pas été mises au point entre les gouvernements. Il est évident que les Dix ne seront pas capables de réagir rapidement et avec à propos à des situations de crise s'ils ne se dotent pas d'une infrastructure convenable, éventuellement sous la forme d'un secrétariat permanent. Nous examinerons cette nécessité dans le prochain chapitre du rapport.

Tant que l'accord ne sera pas fait sur de nouveaux objectifs et de nouvelles méthodes, les insuffisances de la CPE, signalées par M. Blumenfeld au paragraphe 7 de son rapport, continueront de limiter son développement. Selon M. Blumenfeld, les insuffisances de la CPE "découlent principalement du fait que les procédures Davignon sont appliquées par les ministres des Affaires étrangères et leurs collaborateurs, qui cherchent avant tout, et malgré leur vocation européenne, à atteindre les objectifs et à préserver les intérêts de leur propre pays vis-à-vis de l'étranger. De ce fait, le degré de coordination possible des intérêts des Neuf ou de la Communauté en est fondamentalement limité. Même si la volonté politique de réaliser cette coordination existe chez plusieurs Etats membres, le fonctionnement général de la procédure Davignon ne produit que des décisions prises sur la base du plus petit dénominateur commun des intérêts nationaux, qui sont eux-mêmes interprétés en grande partie par les fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères."<sup>(14)</sup>

Notre rapporteur désire maintenant commenter la convention qui existe au sein de la CPE selon laquelle les Etats membres ne prennent individuellement aucune mesure importante de politique étrangère sans informer au préalable et sans consulter les autres membres des Dix. Cette obligation a été instaurée par le rapport de Copenhague, lequel stipule à la section II de la partie II que : "chaque Etat s'engage en règle générale à ne pas adopter de position définitive sans consulter au préalable ses partenaires dans le cadre de la coopération politique". Deux critères sont rattachés à cet engagement. Premièrement : "la consultation a pour objectif de rechercher des politiques communes sur des problèmes concrets." Deuxièmement : "les questions traitées doivent concerner des intérêts européens, que ce soit en Europe même ou ailleurs lorsque l'adoption d'une position commune est nécessaire ou souhaitable."

Si cet objectif était mis concrètement en application, il constituerait à lui seul une réalisation importante de la CPE. Mais il n'en est rien. Quelques utiles qu'aient pu être les réalisations de la CPE, l'influence des Dix dans les affaires mondiales ne sera cohérente et fiable, et elle ne méritera la confiance de ses partenaires internationaux que si le principe de la consultation préalable est observé rigoureusement. L'application intégrale de ce principe devrait être l'une des premières priorités des Dix dans le cadre de la CPE, avant que

celle-ci puisse entreprendre des actions plus ambitieuses dans le sens indiqué ci-dessus par votre rapporteur et selon le modèle proposé par M. Tindemans.

Au long des années, un certain nombre de crises mondiales ont montré que la consultation préalable entre les Dix n'est pas suffisante. Il est également nécessaire que se développe un système vraiment efficace de consultations politiques étroites et permanentes avec les Etats-Unis. Par exemple il y a eu, et c'est peut-être compréhensible, un manque de communication suffisante au moment de la guerre du Yom Kippur en 1973. Ni les Etats-Unis ni les Dix ne peuvent compter les uns sur les autres pour assurer un soutien diplomatique et politique intégral, lorsqu'ils n'ont pas eu de consultation préalable sur une décision majeure de politique étrangère.

Cependant, même si des consultations préalables plus étroites peuvent être organisées avec les Etats-Unis, le besoin a surgi, notamment par suite de la pression des événements au Moyen-Orient et en Asie du Sud-Ouest, de créer les moyens permettant aux Dix de faire face de façon satisfaisante à des crises soudaines. L'aptitude de l'Etat membre qui détient la présidence à organiser rapidement une réponse unie et efficace en cas de crise est actuellement gravement restreinte par l'absence d'un mécanisme institutionnel adéquat. Il est essentiel, si l'on veut que les Dix conservent leur crédibilité en face d'agresseurs potentiels, comme en face de l'opinion publique des Etats membres, que "la gestion de la crise", comme cela s'est présenté dernièrement, soit couronnée de succès.

Le mécanisme proposé par Lord Carrington est à la fois pratique, simple et efficace. Des réunions entre les Dix devraient être organisées automatiquement dans les quarante-huit heures chaque fois que trois Etats membres estiment qu'il y a crise, et qu'une consultation rapide est nécessaire.<sup>(15)</sup>

Les Dix doivent pouvoir réagir rapidement et à l'unisson à une situation de crise, après avoir effectué les consultations internes et externes les plus poussées possibles en la circonstance. Lorsque cette première réaction a abouti, ils doivent être capables de rassembler des données et de concerter leur action de façon à passer d'une position négative à une position positive, progressant ainsi de la notion de réaction à la crise (comme cela s'est produit jusqu'à maintenant) à la prise d'initiatives positives pour la résoudre selon les intérêts des Dix.

Ces initiatives pourraient prendre la forme d'une action aux Nations unies, d'une mobilisation des appuis accordés aux Dix par des nations neutres et non-alignées, et d'une action concertée de l'ensemble des Dix contre le pays instigateur de la crise. De ces multiples initiatives pourrait en retour naître une proposition de résolution de la crise, qui, si elle a obtenu un soutien international suffisant après les consultations diplomatiques lancées par les Dix, aurait quelque chance d'atteindre son objectif.

Lorsque les Dix auront reconnu le bien-fondé d'être capables d'agir dans ce sens, ils devront reconnaître qu'il est essentiel de mettre en place une certaine structure institutionnelle pour la CPE. Votre rapporteur en examine la nature exacte dans une partie ultérieure du présent rapport.

Quelles que soient les discussions internes entre les Dix, le reste du monde attend que la Communauté agisse et réagisse avec unité, comme une grande puissance politique de stabilité et de progrès économique. Par conséquent, la Communauté doit se doter des moyens de jouer le rôle que l'on réclame d'elle.

## **CHAPITRE 8 - LES INSTITUTIONS ET LA CPE**

### **i) Le Conseil européen**

Le Comité des Trois a rappelé dans son rapport sur les institutions européennes que le Conseil européen, composé des Chefs d'Etat et de gouvernements, se réunirait "en Conseil des Communautés et au titre de la coopération politique". Etant donné que le Conseil européen est un organe créé en dehors des traités, lorsque des décisions sont prises sur des questions relevant de la coopération politique - qui sort également des limites des traités - il n'existe pas de mécanisme officiel pour rattacher ce rôle particulier du Conseil européen à aucune des autres institutions de la Communauté. Bien que n'ayant pas de pouvoirs officiels, le

Conseil européen est reconnu par la Communauté comme étant l'organe qui fixe les directives concernant les principales questions politiques au sein de la Communauté et de la CPE, ses délibérations ayant des répercussions sur les relations internes et externes de la Communauté. Jusqu'à présent toutefois, aucun contact officiel n'a été pris avec le Parlement européen, si ce n'est lorsque le président en exercice de l'époque, M. Lynch, s'est adressé aux membres élus du nouveau Parlement, lors de sa première session en juillet 1979.

Autrement, les seuls contacts ont été indirects. Il est devenu habituel que les activités et les décisions du Conseil européen soient contenues dans un rapport fait par le ministre des Affaires étrangères, président en exercice, après chaque session du Conseil européen. Le rapport du Comité des Trois confirme que "il n'est pas raisonnable que cette faille évidente persiste dans ses relations avec les institutions du traité. Nous proposons que le président du Conseil européen se rende en personne<sup>(16)</sup> devant le Parlement une fois par présidence. Le ministre des Affaires étrangères peut faire rapport lors de la troisième réunion annuelle comme auparavant. Le but devrait être de donner au Parlement une idée claire des conclusions du Conseil européen et de leurs motifs, et d'examiner la façon dont les autres institutions pourraient contribuer aux travaux en cours. Le Parlement aura ses propres vues à exprimer dans le débat qui suivra et le Conseil européen devrait en prendre bonne note.

De fait, dans toutes ses actions affectant les affaires de la Communauté, le Conseil européen devrait être plus attentif aux droits et aux désirs du Parlement. Il appartient à la présidence ainsi qu'à la Commission de rappeler fermement de tels éléments à l'attention des chefs de gouvernement. Ce n'est qu'ainsi que les relations entre le Conseil européen et le Parlement européen s'établiront sur une base plus solide de confiance et de coopération."

Votre rapporteur fait sienne cette proposition, qui permettrait jusqu'à un certain point d'accroître la responsabilité politique du Conseil européen devant le Parlement, à la fois pour les affaires communautaires et pour la CPE.

La préparation de l'ordre du jour du Conseil européen est effectuée par les ministres des Affaires étrangères assistés du COREPER. La réunion du Conseil des Affaires étrangères avant celle du Conseil européen doit également examiner des questions relevant de la CPE. Cette distinction artificielle devrait être abandonnée. Ce point de vue vient appuyer l'accent mis en permanence dans le rapport sur la nécessité que le Conseil européen assure la coordination entre les politiques communautaires et les mesures prises dans le cadre de la coopération politique.

## **ii) Le Conseil de ministres**

Alors que les obligations et les fonctions du Conseil de ministres sont fixées par les traités, les ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique ne sont astreints à aucune obligation légalement contraignante. La distance toujours plus réduite entre les fonctions de ce dernier organe et le Conseil des ministres des Affaires étrangères en particulier, puisque les participants y sont les mêmes personnes, rend de moins en moins réaliste l'organisation de réunions distinctes. On a même dit que parfois la seule façon dont un observateur peut savoir quel organe est en réunion consiste à situer le représentant de la Commission à la table. Le chevauchement de la politique étrangère et des relations commerciales extérieures, dans les négociations commerciales avec les pays tiers par exemple, l'octroi de l'aide alimentaire, le transfert des ressources de la Communauté vers les pays en voie de développement, les négociations des traités d'accession, remettent sérieusement en question la disposition selon laquelle il existe toujours - même de nom seulement - une distinction nette entre les réunions de ces deux organes.

Votre rapporteur propose donc que cette distinction, au plan de l'organisation, soit supprimée. Cette mesure entraînerait la reconnaissance officielle d'une coopération plus étroite entre le Secrétaire général du Secrétariat du Conseil et le Comité des directeurs politiques.

## **iii) Ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique**

Dans son analyse sur le rôle et les fonctions du président en exercice du Conseil, le rapport du Comité des Trois souligne que "sa charge la plus lourde dans le domaine extérieur est l'administration de la coopération politique... La présidence est donc seule responsable de la conduite des affaires, depuis l'organisation pratique des réunions jusqu'au déploiement d'un courant d'idées et d'initiatives. Même pour le plus grand des Etats membres, faire marcher efficacement et à plein rendement l'appareil de la coopération politique signifie y consacrer des ressources considérables." Ce point de vue trouve une application dans la tentative d'instituer un système selon lequel des membres du ministère des Affaires étrangères de la présidence précédente ainsi que des membres du ministère des Affaires étrangères de la présidence suivante secondent dans une certaine mesure la présidence en exercice. Cet arrangement est, au mieux, un pis aller et ne résout pas les problèmes soulevés précédemment au sujet d'un mécanisme de crise, d'une analyse permanente des questions de la CPE, de la continuité à assurer dans un lieu par les fonctionnaires travaillant pour la CPE.

Des propositions d'améliorations des procédures et des mécanismes sont faites dans la section suivante du présent rapport.

#### **iv) La Commission**

Les fonctions et tâches de la Commission sont fixées par les traités, mais la Commission n'est pas exclue des réunions de la CPE, que ce soit au niveau des ministres des Affaires étrangères ou à celui des groupes de travail. Selon l'observation maintes fois reprise dans ce rapport ainsi que dans le rapport des Trois, en ce qui concerne la nécessité d'une corrélation entre la politique économique et la politique étrangère, votre rapporteur voudrait encourager la Commission à se faire représenter aux réunions de la CPE.

#### **v) Le Parlement européen**

Si, dans ce rapport, une plus grande place est consacrée à l'amélioration du rôle des membres du Parlement dans le développement de la CPE, c'est principalement en raison du changement radical de la nature du Parlement depuis juin 1979. Les représentants élus au suffrage universel ont une responsabilité devant leur électeur pour toutes les questions concernant les activités de la Communauté, aussi bien internes qu'externes, et plus particulièrement pour les questions sur lesquelles il n'y a pas, ou ne semble pas y avoir, d'investigation démocratique.

Il est urgent qu'une coopération plus étroite s'instaure entre les ministres des Affaires étrangères des Dix et le Parlement. Il faut reconnaître que dans l'ancien Parlement délégué, les membres avaient la possibilité de poser des questions aux ministres des Affaires étrangères de leur parlement national et de débattre de questions de politique étrangère. Dans le Parlement élu au suffrage universel, non seulement ces occasions ne sont pas offertes à la grande majorité des membres, mais ils n'ont eu jusqu'à maintenant que très peu d'occasions d'examiner en détail les questions de politique étrangère et ils reçoivent des réponses très insuffisantes à leurs questions sur la politique étrangère.

Votre rapporteur entre donc dans de plus amples détails sur certains aspects des relations entre les ministres des Affaires étrangères et le Parlement, notamment les colloques avec la commission politique, les débats parlementaires, les questions aux ministres des Affaires étrangères et les motions de débat d'urgence dans le cadre de l'actuel article 14 du Règlement du Parlement.

##### **a) Réorganisation du colloque**

Votre rapporteur estime qu'il faut améliorer les procédures en vigueur, servant à préparer et organiser les colloques entre la commission politique du Parlement et les ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique.

A l'heure actuelle, l'un des grands problèmes tient au fait que les questions posées par les membres au président des ministres des Affaires étrangères tendent à couvrir non seulement la totalité des sujets traités par la Communauté en tant que telle, mais également en ce qui concerne les questions de politique étrangère,

ceux qui n'ont pas pu être discutés.

En outre, la forme du colloque n'a aucune structure et varie de réunion en réunion.

Votre rapporteur estime qu'il pourrait être utile de présenter un certain nombre de propositions concernant l'organisation et la forme du colloque, de la façon suivante.

Premièrement, il est essentiel que les colloques aient lieu tous les quatre, chaque année. En 1978, 1979 et 1980 trois colloques seulement sur quatre ont eu lieu chaque année.

Lorsque l'ordre du jour de la réunion suivante des ministres des Affaires étrangères est connu, un accord devrait être conclu entre le président de la commission politique du Parlement et le président des ministres des Affaires étrangères sur trois ou quatre grands thèmes pouvant être le plus utilement choisis pour alimenter une discussion approfondie au cours du colloque.

Les membres de la commission politique du Parlement ont souvent exprimé le désir qu'un colloque soit organisé immédiatement après la réunion des ministres des Affaires étrangères, étant donné que, très souvent, un délai de plusieurs jours ou même de plusieurs semaines s'est produit entre la réunion des ministres des Affaires étrangères et celle du colloque. Les membres de la commission politique du Parlement se sont donc profondément réjouis que M. Colombo, en sa qualité de président des ministres des Affaires étrangères, ait prévu que le colloque organisé à Bruxelles au début de mai 1980 ait suivi directement la réunion des ministres des Affaires étrangères. Votre rapporteur est certaine qu'elle parle au nom de tous les membres de la commission politique du Parlement en exprimant l'espoir que cette pratique deviendra régulière. Si, toutefois, le président des ministres des Affaires étrangères juge nécessaire de reporter à une date ultérieure la convocation du colloque, celui-ci devrait être précédé par la diffusion d'une communication écrite du président des ministres des Affaires étrangères. Il ne serait alors plus aussi nécessaire que le président des ministres des Affaires étrangères consacre une proportion trop élevée du temps limité du colloque pour faire son introduction orale à la commission, ni de se fier aux membres qui ont lu le communiqué de presse.

Etant donné que les membres du Parlement sont libres, lors des réunions qui ont lieu durant le reste de l'année, d'entamer, avec le Conseil, un dialogue concernant plus spécialement les affaires communautaires, y compris celles qui sont traitées lors des réunions du Conseil européen, il serait peut-être souhaitable que le président de la commission politique du Parlement précise au début de chaque colloque que les questions ou la discussion à l'examen doivent être limitées aux sujets entrant nettement dans le cadre de la CPE.

Après l'ouverture du colloque par le président de la commission politique du Parlement, il serait bon que le président des ministres des Affaires étrangères fasse une déclaration, qui ne dépasserait pas une demi-heure, pour souligner les principaux points à discuter. Cette déclaration pourrait être suivie par la période des questions et réponses, qui durerait un maximum de deux heures et demie, selon le moment de la journée où le colloque aurait lieu, et serait divisée en deux parties distinctes. Chacune des parties, ou périodes, concernerait l'un des thèmes de la réunion des ministres des Affaires étrangères choisis pour la discussion par le président de la commission politique du Parlement et le président des ministres des Affaires étrangères. Après la dernière des questions sur le premier thème, le président des ministres des Affaires étrangères répondrait à toutes les questions avant que le président de la commission n'appelle les questions du deuxième thème, et ainsi de suite.

Au cours de la période des questions et réponses du colloque, le président de la commission exercerait un contrôle serré sur la discussion, encourageant les membres à limiter leurs interventions aux seules questions concernant les thèmes précis à l'étude et les empêchant de faire des déclarations sur des sujets plus généraux. Il serait bon qu'une limite de trois minutes soit imposée pour chaque question posée.

Les questions et réponses concernant les thèmes convenus pourraient être suivies d'une période finale, d'une durée d'une demi-heure, au cours de laquelle seraient examinées des questions concernant la CPE en général, mais n'entrant pas dans les thèmes convenus, et également pour examiner les propositions faites par

les membres de la commission politique du Parlement et relatives soit au fonctionnement de la CPE soit à son contenu en général.

Enfin, cette section serait suivie par les formalités de conclusion.

Votre rapporteur souhaite faire quelques propositions concernant la participation du président des ministres des Affaires étrangères. Premièrement, dans son allocution d'ouverture, il devrait à chaque colloque, rendre compte de l'attitude adoptée par les ministres des Affaires étrangères au sujet des orientations de politique étrangère proposées par le Parlement européen depuis le colloque précédent. Deuxièmement, le président des ministres des Affaires étrangères devrait, à chaque colloque, rendre compte des réunions du type "Schloss Gymnich", des réunions des ministres des Affaires étrangères "en marge du Conseil" ainsi que des réunions officielles des ministres des Affaires étrangères dans le cadre de la coopération politique. Troisièmement, les membres compétents de la Commission seraient invités à assister au colloque et à intervenir sur les thèmes en discussion quand ils le jugent à propos.

#### b) Questions au président des ministres des Affaires étrangères

Parmi les autres liens qui existent entre le Parlement et les ministres des Affaires étrangères, les plus significatifs sont les questions posées par les membres au président des ministres des Affaires étrangères réunis dans le cadre de la coopération politique. En décembre 1974, les chefs de gouvernement ont décidé que la présidence du Conseil répondrait aux questions relatives à la coopération politique que lui poseraient les membres du Parlement. En février 1975, les ministres des Affaires étrangères ont décidé que la présidence répondrait aux questions écrites en vertu de l'article 45, aux questions orales sans débat en vertu de l'article 46, avec débat en vertu de l'article 47, et aux questions posées au cours de l'heure des questions en vertu de l'article 47 bis du Règlement, sur "les activités de la coopération politique". Depuis lors, les questions relatives à la CPE ont été examinées régulièrement dans le cadre de ces dispositions.

Bien qu'un petit nombre de questions soit posé aux ministres des Affaires étrangères, qui doivent y répondre à chaque période de session, votre rapporteur a l'impression que les membres du Parlement ne tirent pas suffisamment parti de cette procédure pour obtenir des réponses approfondies et détaillées sur le large éventail des sujets importants couverts par la CPE à n'importe quel moment. Votre rapporteur désire inviter instamment les groupes politiques et les membres du Parlement à présenter des questions appropriées afin que le Parlement obtienne un courant constant d'informations de la part des ministres des Affaires étrangères en ce qui concerne l'évolution la plus récente de la CPE.

Dans une note adressée à M.Colombo, ancien président de la commission politique, des membres socialistes belges de la commission ont souligné qu'à leur avis, la qualité des réponses aux questions parlementaires sur la CPE devrait être améliorée. Ils proposaient que, sans révéler les positions nationales, le détail des différentes positions concernant les aspects de la CPE soit fourni dans les réponses. Bien que cette proposition semble manquer de réalisme, votre rapporteur demande néanmoins avec vigueur que la quantité et la qualité des informations contenues dans les réponses du président en exercice aux questions relatives à la CPE, lors de l'heure des questions, soient améliorées considérablement.

En ce qui concerne les réponses données au cours de l'heure des questions, par le président en exercice au nom des ministres des Affaires étrangères, aux questions supplémentaires des membres, il semble que leur faiblesse vienne du degré insuffisant de préparation des ministres des Affaires étrangères et du comité des directeurs politiques (comité politique). Alors que les ministres des Affaires étrangères et/ou le comité politique ont creusé la question primitive et se sont mis d'accord sur la réponse, aucun effort n'est fait pour prévoir les questions supplémentaires des membres.

Il est nécessaire d'aller au devant des questions supplémentaires éventuelles et que des réponses concertées soient préparées à l'avance à l'intention du président en exercice. Etant donné le nombre relativement restreint de membres qui posent des questions aux ministres des Affaires étrangères, et compte tenu de l'expérience acquise, tant dans l'ancien Parlement que dans le nouveau ou qu'aux colloques, sur l'intérêt des

membres pour ces sujets, il ne devrait pas être difficile de faire l'estimation des éventuelles questions supplémentaires et d'y préparer des réponses. Après tout, cette technique est utilisée depuis des dizaines d'années dans les réponses aux questions des ministres au Parlement britannique et probablement ailleurs aussi.

L'adoption de cette procédure obligerait le Comité politique à faire un peu plus de préparatifs, mais les avantages d'une information nettement mieux préparée et plus digne de foi seraient substantiels et précieux pour les membres du Parlement.

Le président des ministres des Affaires étrangères devrait s'assurer que les réponses aux questions écrites ne soient pas inconsidérément retardées ou retenues. Il s'est trouvé des cas où sept mois se sont écoulés avant qu'une réponse soit obtenue. Si l'on veut que les membres participent plus pleinement lorsque les événements évoluent rapidement, il faut qu'ils disposent de réponses plus rapides, en particulier en ce qui concerne les faits.

Le sujet des questions auxquelles une réponse peut être attendue du président des ministres des Affaires étrangères a été examiné lors de la session plénière du Parlement du 17 décembre 1980, lors de l'heure des questions.<sup>(17)</sup> Étant donné les incertitudes existant en la matière, il a été proposé que le Bureau du Parlement sélectionne les questions pouvant être soumises aux ministres des Affaires étrangères chargés des réponses en matière de CPE et qu'un membre du Conseil assiste à la discussion. Votre rapporteur propose que ce problème soit traité par le président en exercice et le président du Parlement en vue d'obtenir des réponses plus satisfaisantes de la part du président des ministres des Affaires étrangères.

#### c) Le débat annuel sur la CPE

Un autre contact important entre le Parlement et la CPE est constitué par le débat annuel sur le rapport oral relatif à la coopération politique présenté par la présidence. Depuis 1973, le président des ministres des Affaires étrangères répond au débat du Parlement par sa déclaration.

Bien que le débat annuel qui se déroule au Parlement sur la CPE soit un exercice utile et stimulant, les membres du Parlement trouvent difficile de préparer leurs interventions lorsqu'ils ont à examiner sur le champ un rapport oral du président en exercice. Le rapport Blumenfeld, dont la résolution a été adoptée en janvier 1978 par le Parlement, proposait qu'un rapport écrit sur la CPE soit distribué dans toutes les langues officielles un mois avant le débat, ce qui constituerait une grande amélioration. Et M. Blumenfeld concluait : "Ceci permettrait aux membres de faire une appréciation plus précise du travail des ministres des Affaires étrangères et le débat qui en découlerait serait plus équilibré et mieux informé". En politique, un mois constitue un laps de temps très long. Votre rapporteur croit qu'une déclaration publiée 15 jours avant le débat donnerait assez de temps pour l'étudier, du moment que le président en exercice y donne son adhésion. Elle espère donc que les membres de la commission politique conviendront d'inviter instamment les ministres des Affaires étrangères à mettre en oeuvre cette proposition modifiée.

A ce stade, il peut être utile de mentionner la proposition faite par les membres socialistes belges de la commission politique d'organiser une discussion tous les six mois, lorsque la nouvelle présidence entre en fonctions, sur un document énonçant les objectifs de cette présidence à l'égard de la CPE pendant la durée de son mandat. Cette proposition a le soutien de votre rapporteur, qui demande instamment à ce qu'elle soit mise en oeuvre.

#### d) Motion de débat d'urgence

Au cours des périodes de session plénière du Parlement, les membres examinent des propositions de résolution dans le cadre de la procédure d'urgence autorisée par l'article 14 de l'actuel règlement du Parlement. Un grand nombre de ces résolutions, sinon toutes, concernent des questions de politique étrangère et dans ces cas, le Président du Parlement est invité à transmettre les textes adoptés aux ministres

des Affaires étrangères dans le cadre de la coopération politique. Il ne devrait plus être admis qu'un Parlement élu corresponde avec les ministres des Affaires étrangères en "seconde main". Le président des ministres des Affaires étrangères ou son remplaçant devrait être invité à assister à ces débats, pour entendre le point de vue du Parlement et répondre chaque fois que possible, au moins en ce qui concerne les faits présentés dans la résolution, même s'il n'est pas en mesure de communiquer la position politique des Dix sur la question. Si, toutefois, le Parlement devait faire cette demande, le calendrier de ses délibérations devrait être tel que le ministre des Affaires étrangères, ou son remplaçant, ne soit pas tenu de perdre du temps à attendre que l'ordre du jour du Parlement soit épuisé. Les propositions qui suivent sont donc présentées en tenant compte de la participation du président en exercice à la période de session du Parlement, dans l'espoir que tous coopèrent au maximum en subissant un minimum de frustration.

e) Assistance du Président en exercice, et président des ministres des Affaires étrangères, aux périodes de session du Parlement

Habituellement, les questions aux ministres des Affaires étrangères sont à l'ordre du jour du mercredi de chaque période de session, pendant la période d'une heure et demie prévue pour l'heure des questions, dont une heure est mise de côté en principe pour les questions au Conseil et une demi-heure pour les questions aux ministres des Affaires étrangères. Cette habitude cadre avec la tradition selon laquelle le mercredi de chaque période de session est le "jour du Conseil", pendant lequel toutes les affaires concernant directement le Conseil sont à l'examen. Cependant, le Parlement a énormément de mal actuellement à faire entrer, le mercredi, tous les points concernant directement le Conseil - tout à fait en dehors des questions sur la CPE. Ainsi, en septembre 1979, l'ordre du jour du Parlement a dû être profondément modifié au cours de la journée du mercredi même - ce qui a contrarié bien des membres et d'autres personnes. Il semblerait donc souhaitable que le président en exercice, ou son représentant, assiste à la période de session du Parlement non seulement le mercredi mais également le jeudi, en totalité ou en partie. Cette formule présenterait deux avantages. Premièrement, les points de l'ordre du jour concernant le Conseil pourraient être pris le mercredi et le président des ministres des Affaires étrangères serait là pour rencontrer la commission politique du Parlement afin de la tenir au courant des discussions les plus récentes sur la CPE que les ministres des Affaires étrangères auraient eu lors de réunions en marge du Conseil ou lors de réunions distinctes et non officielles du type "Schloss Gymnich". Si les membres de la commission acceptent cette proposition, une démarche devra être faite auprès du Bureau, qui, en raison des problèmes d'administration et d'interprétation, s'efforce de limiter dans toute la mesure du possible les réunions de commission au cours des périodes de session, en vue d'autoriser la convocation des réunions de ce genre au cours des sessions.

Si le président des ministres des Affaires étrangères n'est pas là en personne pour informer la commission politique le jeudi il pourrait être remplacé par son représentant. Les motions de débat d'urgence - voir d) ci-dessus - sur les questions de politique étrangère (ou sur d'autres questions intéressant le Conseil) devraient être placées en tête de l'ordre du jour du jeudi matin. Si cette procédure est acceptée, le Parlement devra également s'engager à respecter l'ordre du jour et le calendrier fixés.

f) Le Parlement et les nouvelles politiques de la CPE

Votre rapporteur est bien consciente que, par tradition, les parlements nationaux ne jouent pas un rôle important dans la formulation de la politique étrangère nationale. Cette tâche est laissée au ministre des Affaires étrangères et à ses collaborateurs, et bien que des questions importantes relatives aux Affaires étrangères fassent l'objet de débats dans les parlements nationaux, ceux-ci ne disposent que de moyens limités pour formuler la politique étrangère de leur pays. Néanmoins, le ministre des Affaires étrangères est responsable devant son parlement national par le truchement de l'heure des questions, et la politique étrangère est l'un des sujets qui permet de juger des résultats d'un gouvernement lorsqu'arrive l'époque des élections nationales.

Bien que le Parlement européen se soit créé des liens avec la CPE - les débuts d'une politique étrangère européenne - par le biais du colloque et de l'heure des questions, il n'a, tout comme les parlements nationaux,

que peu de possibilités de contribuer à la formulation de politiques communes des Dix trouvant leur expression dans la CPE. Mais pour les grandes questions dont s'occupe la CPE, la politique collective des Dix a connu une évolution d'une portée incalculable et spectaculaire, illustrée par exemple par l'importance croissante que les Dix accordent aux droits des Palestiniens et à la reconnaissance de l'OLP comme interlocuteur valable des Dix. Le Parlement européen et les populations des dix Etats membres ont tous été mis en face, dans ce cas, d'un fait accompli qu'ils n'ont pas eu la possibilité de modifier. Votre rapporteur désire donc soulever le problème de la responsabilité du ministre et de ses collaborateurs par rapport à ces modifications des politiques fondamentales des Dix et demander aux membres de la commission politique de faire des propositions sur la façon dont le Parlement européen pourrait débattre de nouveaux inflexions importants des orientations au sein de la CPE, et jusqu'à quel point il pourrait le faire. La commission politique pourrait, par exemple, inviter à ses réunions des hauts fonctionnaires responsables de la conduite du dialogue Euro-arabe, pour permettre un échange de vues avant et après chaque réunion du comité général pour le dialogue Euro-arabe, au cours de laquelle les membres du Parlement pourraient être informés de l'éventuelle évolution de la politique et pourraient exprimer leurs points de vues à ce sujet.

## CHAPITRE 9 - BESOINS INSTITUTIONNELS

Même si les Dix ne parviennent pas à se mettre d'accord dans un avenir proche en vue de passer de l'actuelle coordination de certains aspects de la politique étrangère au développement d'une politique étrangère commune, il reste nécessaire d'améliorer l'infrastructure de la CPE. Votre rapporteur comprend les raisons qui, au long des années, ont conduit les ministres des Affaires étrangères nationaux à s'opposer à la création d'un quelconque organe en forme de secrétariat permanent pour la CPE.

Il est naturel que les hauts fonctionnaires des ministères des Affaires étrangères, qui sont eux-mêmes des diplomates de carrière, croient être les plus compétents pour diriger les affaires de la CPE et il est tout à fait naturel qu'ils désirent voir maintenu le système actuel. Par ailleurs, il est compréhensible que les ministres des Affaires étrangères eux-mêmes confient en toute confiance la gestion des affaires de la CPE à ceux qui travaillent pour eux dans les ministères des Affaires étrangères de leurs capitales nationales. Etant donné que la CPE n'est pas considérée comme une activité communautaire en tant que telle mais plutôt comme une activité intergouvernementale "parallèle" des Dix, il est en outre compréhensible que jusqu'à maintenant certains ministres des Affaires étrangères et certains fonctionnaires aient pu juger suffisante la structure traditionnelle de la CPE.

Ceux qui jugent la CPE satisfaisante sous sa forme actuelle prétendent que "la simplicité et la souplesse des procédures de la CPE constituent une source de force et non de faiblesse". On prétend également que "un secrétariat administratif, détaché de la Communauté, accentuerait la structure dualiste de l'actuel édifice européen - communautaire et intergouvernemental. Avant tout, il affaiblirait ce qui s'est révélé comme l'un des plus importants secrets de la réussite de la CPE, à savoir l'identité des personnes responsables des systèmes européens comme des systèmes nationaux de décision concernant la politique étrangère".<sup>(18)</sup>

La réponse de votre rapporteur est qu'aujourd'hui la CPE a un besoin infiniment plus grand de continuité et d'aptitude à réagir immédiatement et avec à propos aux événements mondiaux qu'elle n'a besoin de "simplicité et de souplesse". Par ailleurs, votre rapporteur considère qu'un secrétariat permanent de la CPE serait un pont entre la Communauté et ce qui a été jusqu'à maintenant la structure purement intergouvernementale de la CPE, ce qui permettrait utilement d'amalgamer les activités communautaires et extracommunautaires des Dix. Ce secrétariat contribuerait énormément à instaurer un système plus cohérent et plus efficace de liaison entre la CPE et les institutions de la Communauté.

En troisième lieu, votre rapporteur signale que dans chaque pays les responsables actuels de la politique étrangère nationale et européenne resteraient les mêmes : le seul changement qu'un secrétariat de la CPE introduirait serait que ce serait lui, plutôt que le ministère des Affaires étrangères du pays assumant la présidence pour six mois, qui coordonnerait la CPE de façon permanente et cohérente. Votre rapporteur ne critique pas et ne conteste pas l'efficacité et la compétence des fonctionnaires nationaux des Affaires étrangères qui, sous la direction des ministres des Affaires étrangères et des directeurs politiques, conduisent les affaires de la CPE, mais l'infrastructure de cette dernière n'est pas suffisante. Elle manque en particulier

de continuité et de permanence. Elle n'a pas de secrétariat permanent, avec tous les soutiens bureaucratiques que cela implique. Les directeurs politiques et ceux qui les aident à conduire la CPE le font à partir de chacune de leurs capitales nationales, se rendant en avion aux réunions et retournant chez eux quelques heures plus tard. La CPE est donc inévitablement un mécanisme qui avance lentement et avec raideur. En dépit du système de communication perfectionné qu'utilisent les ministres des Affaires étrangères, ils ne peuvent, de même que leurs représentants, se rencontrer que d'une façon décousue pour examiner les derniers événements de la situation mondiale et y réagir. Des événements inattendus et des crises dramatiques, tels que l'invasion soviétique en Afghanistan, ou le changement de régime en Iran, auxquels nous avons déjà fait allusion dans le présent rapport, trouvent les Dix non préparés, déséquilibrés et incapables d'avoir immédiatement une réaction appropriée.

Le Comité des Trois, dans son rapport sur les institutions européennes, laissait entendre qu'une forme quelconque de structure administrative permanente pour la CPE constituerait une évolution des plus utile. Après avoir fait allusion à l'absence de secrétariat permanent de la CPE et souligné que "même pour le plus grand des Etats membres, faire marcher efficacement et à plein rendement l'appareil de la coopération politique signifie y consacrer des ressources considérables ... Nous n'entrerons pas en détail dans ces possibilités, mais il est clair qu'une telle amélioration dans l'administration de la coopération politique aiderait chaque Etat à supporter les charges de la présidence dans son ensemble et servirait l'objectif général que nous avons en vue".

M. Philippe de Schoutheete, dans son livre sur "La Coopération Politique Européenne",<sup>(19)</sup> déclare dans ses conclusions : "Si l'on assigne à la coopération politique l'objectif ambitieux d'une politique étrangère commune, qui doit se développer dans une inspiration confédérale, en liaison avec d'autres politiques aboutissant à une union européenne, il est évidemment illusoire de croire qu'on va le réaliser sans aucune forme de structure spécialisée. La seule présidence, changeant tous les six mois et utilisant quelques fonctionnaires normalement assignés à d'autres tâches, ne saurait suffire. Sous quelque nom que ce soit, une structure administrative devrait être créée pour assurer la continuité, contribuer à l'impulsion, à la réflexion, et surtout à la coordination régulière avec les autres branches de l'activité européenne. Elle pourra être petite, souple, dépendante des Etats, mais, sous une forme ou sous une autre, elle devra exister".<sup>(20)</sup>

Votre rapporteur est convaincu qu'au minimum un bureau permanent doté d'un petit effectif technique doit être créé dans l'une des capitales ou villes de la Communauté. Ce personnel aurait la responsabilité de préparer les réunions des ministres des Affaires étrangères, des directeurs politiques et des groupes de travail de la CPE, d'en assurer le suivi et de préparer, conformément aux instructions politiques reçues, les ordres du jour, les convocations, les procès verbaux et autres documents de travail. Il doit également être responsable de la garde de tous les dossiers et archives des réunions de la CPE.

Lord Carrington, dans son discours de Hambourg,<sup>(21)</sup> a reconnu la nécessité d'une organisation meilleure que celle qui existe actuellement. Les ministres des Affaires étrangères ont besoin d'un personnel expérimenté en matière de politique étrangère, qui, selon lui, pourrait être détaché temporairement des administrations nationales. Il n'est pas nécessaire que ce personnel soit nombreux mais il devrait être "de grande qualité". Votre rapporteur soutient cette proposition de Lord Carrington et croit que les Etats membres doivent constituer ce personnel en priorité. Diverses options sont possibles en ce qui concerne le recrutement de ces fonctionnaires et le lieu où ils travailleraient. Ils pourraient être détachés principalement des ministères des Affaires étrangères des Dix et se réunir à Bruxelles, ou au moins dans les débuts, dans la capitale du pays détenant la présidence.

Cette initiative serait un élément concret pour entraîner la CPE plus loin que la situation actuelle qui, il faut le reconnaître, a progressé non pas tant à cause de la volonté manifestée par les gouvernements de la Communauté qu'à cause des pressions que les événements extérieurs à la Communauté ont exercé sur elle. Toutefois, une armature ou un cadre de ce genre ne constituerait que le strict minimum par rapport aux véritables besoins, selon votre rapporteur. Aux paragraphes 25 à 30 de son rapport sur la CPE, M. Blumenfeld a fait un certain nombre de propositions concernant la création d'un Bureau de coopération politique.<sup>(22)</sup> Selon M. Blumenfeld, ce Bureau pourrait, sur le plan administratif "relever du secrétaire général du Conseil, mais sur le plan politique, il travaillerait sur les instructions des ministres des Affaires étrangères

et éventuellement sur celles du Conseil européen. Son financement serait assuré par le budget communautaire. Il travaillerait en contact aussi étroit avec le Conseil qu'avec la Commission, soit en fournissant des représentants aux Comités et aux groupes de travail du COREPER et de la Commission, soit en invitant des représentants de ces organes à assister à ses propres séances de travail. Le Bureau créerait normalement un groupe de travail pour chacun des principaux secteurs dans lesquels une politique étrangère commune ou une action commune coordonnée des Etats membres serait réalisée ou nécessaire. Il serait situé à Bruxelles et remplacerait le mécanisme actuel de la CPE au niveau administratif. Le Bureau recruterait son personnel selon des critères différents de ceux qui s'appliquent actuellement au recrutement des membres du Comité politique, de manière à souligner l'infléchissement de la Communauté vers la création d'une véritable politique étrangère. Les hauts fonctionnaires continueraient d'être détachés des ministères nationaux des Affaires étrangères ... Un rôle consultatif pourrait aussi être donné à des experts de l'observation de la politique étrangère de la Communauté, en vue d'aider à élaborer les études d'orientation politique dans des domaines spécifiques et dans celui de la défense".

Si, comme votre rapporteur l'espère, les gouvernements des Dix sont disposés à aller plus loin que la première option minimaliste qu'elle a proposée ci-dessus, elle leur demande instamment d'examiner sérieusement les propositions Blumenfeld et d'envisager la création d'un Bureau de coopération politique selon le modèle qu'il propose. Bien qu'elle considère Bruxelles comme étant le site le plus fonctionnel pour l'implantation du Bureau de coopération politique, votre rapporteur croit fermement qu'il est plus important de créer ce Bureau de coopération politique sans tarder dans l'une ou l'autre ville plutôt que de s'obnubiler sur le site et d'en retarder la création à cause d'un désaccord sur son emplacement.

## CHAPITRE 10 - NOUVEAU RAPPORT SUR LA CPE

Le rapport de Copenhague sur la CPE est venu après le rapport de Luxembourg après un intervalle de trois ans. Un nouvel intervalle de sept ans s'est écoulé, durant lequel les affaires mondiales ont connu une évolution énorme et les activités de politique étrangère des Dix une croissance considérable exprimée par la CPE. Un certain nombre d'événements dramatiques ont pris les Dix par surprise et les ont trouvés incapables de fournir une réponse immédiate et satisfaisante. Par ailleurs, il est remarquablement peu fréquent que les initiatives de politique étrangère des Dix aient été "créatives", se cantonnant plutôt dans la "défensive". Votre rapporteur est donc convaincue que le moment est venu d'élaborer un nouveau rapport sur la CPE, et que le Conseil européen doit demander aux ministres des Affaires étrangères de lui soumettre, avant la fin de 1981, un troisième rapport sur la coopération politique.

Votre rapporteur estime que les points de vues et recommandations du Parlement européen concernant la CPE, tels qu'ils apparaissent dans le rapport Blumenfeld et dans le présent rapport, doivent être pleinement pris en considération dans la préparation d'un troisième rapport sur la CPE. Elle considère également que le nouveau rapport devra prêter une attention particulière à la nécessité de créer une infrastructure institutionnelle adéquate pour la CPE afin de permettre aux ministres des Affaires étrangères :

- a) de réagir immédiatement et avec à propos aux situations d'urgence suscitées par la politique mondiale; et
- b) de transformer les attitudes fondamentalement "réactives" de politique étrangère des Dix en une série d'initiatives plus positives et créatives dans ce domaine;
- c) d'assurer de vrais liens entre la puissance économique de la Communauté et la politique étrangère.<sup>(23)</sup>

Le troisième rapport sur la CPE doit également tenir compte de l'évolution importante des institutions qui s'est manifestée depuis l'adoption du rapport de Copenhague, notamment la création et l'institutionnalisation du Conseil européen et la transformation du Parlement européen devenant un organe élu après avoir été seulement désigné.

Votre rapporteur juge essentiel qu'un troisième rapport sur la CPE contienne des propositions détaillées concernant le développement de liens nouveaux et étroits entre le Parlement européen et la CPE.

Votre rapporteur admet que la préparation d'un rapport, qui devrait être adopté à l'unanimité, soit susceptible de retard. Par conséquent, elle propose que les ministres des Affaires étrangères soient de toute façon invités à se pencher en priorité sur l'étude d'un nouveau mécanisme plus efficace de fonctionnement de la CPE. Le résultat de cette enquête, qui pourrait comporter plus d'une option, devrait tenir compte des propositions contenues dans le rapport de M. Blumenfeld et dans le présent rapport. Les résultats de l'enquête des ministres des Affaires étrangères devraient être examinés le plus tôt possible entre le président des ministres des Affaires étrangères et la commission politique du Parlement européen.

## CHAPITRE 11 - CONCLUSIONS

Votre rapporteur a déjà exposé, dans le présent rapport, les arguments qui l'on conduit à tirer un certain nombre de conclusions. Il ne sera donc question, dans ce chapitre, que des propositions spécifiques relatives à la coopération politique européenne et à ses relations avec le Parlement européen, propositions fondées sur les arguments exposés dans les chapitres précédents.

Premièrement, les ministres des Affaires étrangères devraient être invités à présenter des propositions visant à améliorer les mécanismes de la C.P.E. éventuellement en adoptant d'autres mécanismes, qui pourraient être étudiées par la commission politique du Parlement européen.

Deuxièmement, votre rapporteur propose que les ministres des Affaires étrangères élaborent un troisième rapport sur la coopération politique. Ce rapport devrait être approuvé par les ministres des Affaires étrangères et soumis au Conseil européen avant la fin de l'année 1981. Les ministres des Affaires étrangères devraient consulter le Parlement européen, dans le cadre des colloques, sur le contenu de ce rapport que le Conseil européen devrait soumettre pour avis au Parlement européen, afin que ce dernier se prononce avant que le Conseil européen prenne des décisions définitives sur les recommandations contenues dans le rapport.

Troisièmement, sans attendre la mise au point d'un troisième rapport sur la coopération politique, les ministres des Affaires étrangères devraient appliquer dès à présent les principales propositions contenues dans la résolution du Parlement européen de janvier 1978<sup>(24)</sup> jointe au rapport de M. Blumenfeld sur la coopération politique européenne. Les ministres des Affaires étrangères devraient, notamment, décider dans l'immédiat que le rapport annuel sur la C.P.E. sera présenté par écrit au Parlement dans toutes les langues officielles un mois - ou au moins deux semaines - avant le débat annuel sur la coopération politique européenne.

Quatrièmement, votre rapporteur estime qu'un chapitre du troisième rapport sur la coopération politique devrait comporter des propositions émanant des ministres des Affaires étrangères sur la manière dont les Dix pourraient passer, au cours des années 80, du stade actuel d'harmonisation ou de coordination des aspects de la politique étrangère sur lesquels ils se sont mis d'accord au stade de définition et de mise en oeuvre d'une politique étrangère commune, ne serait-ce que dans les domaines ayant fait l'objet d'un accord mutuel.

Cinquièmement, votre rapporteur propose que la forme des colloques trimestriels entre la commission politique du Parlement et les ministres des Affaires étrangères se réunissant dans le cadre de la coopération politique soit modifiée conformément aux propositions faites au chapitre 8 du présent rapport. Le rapporteur estime que ces propositions doivent être appliquées dans les meilleurs délais, avant la mise au point d'un troisième rapport sur la coopération politique. Dans l'hypothèse où les ministres des Affaires étrangères ne seraient pas disposés à modifier immédiatement la forme de ces colloques, cette question doit faire l'objet d'un chapitre du troisième rapport sur la coopération politique.

Sixièmement, indépendamment de la réorganisation des colloques actuels, votre rapporteur propose qu'un certain nombre d'améliorations soient apportées aux autres contacts entre le Parlement européen et les instances de la C.P.E., et notamment :

- a) présentation au Parlement, par chaque Président en exercice du Conseil européen, d'un rapport semestriel portant notamment sur les questions de politique étrangère entrant dans le cadre de la C.P.E.;
- b) mesures de nature à améliorer la qualité et le délai des réponses aux questions parlementaires relatives à la C.P.E., et présentation des différentes positions sur les sujets ayant trait à cette coopération;
- c) participation du Président en exercice du Conseil à une partie de la séance plénière du jeudi matin, afin de lui permettre de répondre aux propositions de résolution entrant dans le cadre de la C.P.E. et pour lesquelles l'urgence a été décidée (conformément à l'article 14 du Règlement du Parlement);
- d) communication écrite ou orale de la nouvelle présidence, au début de son mandat de six mois, sur son programme en matière de coopération politique européenne;
- e) engagement des ministres des Affaires étrangères de donner suite aux propositions faites par le Parlement européen, en particulier dans le cadre des colloques, et relatives à des sujets spécifiques dont ils auront à traiter en matière de coopération politique européenne.

Votre rapporteur espère que les ministres des Affaires étrangères pourront appliquer ces propositions très prochainement; dans l'hypothèse contraire, elles devraient être étudiées dans le cadre de la préparation d'un troisième rapport sur la coopération politique.

Septièmement, il convient de prévoir dès à présent une procédure permettant à trois Etats membres de demander en cas de crise la réunion des Dix dans un délai de 48 heures.

Huitièmement, votre rapporteur propose que les ministres de la Défense des Dix participent à toutes les réunions des ministres des Affaires étrangères dont l'objet a des répercussions importantes sur la sécurité. Il propose en outre que les fonctionnaires des ministères de la Défense des Etats membres assistent régulièrement aux réunions se déroulant dans le cadre de la coopération politique européenne, afin d'assurer la liaison entre les ministères des Affaires étrangères et les ministères de la Défense des différents pays en ce qui concerne les principaux développements des problèmes mondiaux affectant directement la sécurité des Dix.

Neuvièmement, votre rapporteur propose que toutes les résolutions du Parlement européen en la matière soient portées à l'attention des délégations permanentes des Dix à New York et, le cas échéant, de l'Assemblée générale des Nations unies par les délégations des Dix et, notamment, par celle du pays exerçant la présidence. Il propose également que les gouvernements des Dix étudient la possibilité de nommer des membres qualifiés du Parlement européen en tant que membres des délégations nationales auprès des Nations unies.

Dixièmement, votre rapporteur propose que les ministres des Affaires étrangères admettent la Commission à participer à toutes les réunions de la C.P.E.

Onzièmement, il convient de prévoir des mesures destinées à améliorer la consultation entre les ministres des Affaires étrangères des Dix et les représentants diplomatiques des Etats-Unis et du Japon.

Douzièmement, il convient de mettre un terme à la distinction entre les réunions du Conseil en général (au niveau des ministres des Affaires étrangères) et celles des ministres des Affaires étrangères se réunissant dans le cadre de la coopération politique.

Treizièmement, la procédure devrait être modifiée de façon à permettre aux ministres des Affaires étrangères d'exercer un contrôle politique plus strict sur les politiques de la Communauté tant en ce qui

concerne les relations économiques extérieures qu'à l'égard des pays en voie de développement.

Enfin, les Etats membres de la Communauté devraient renouveler leur engagement de parler d'une seule voix sur les problèmes extérieurs revêtant une importance capitale pour la Communauté.

- (1) Bulletin des Communautés européennes n° 11-1970
- (2) Bulletin des Communautés européennes n° 12, 1973, p. 119
- (3) La proposition de résolution accompagnant ce rapport figure à l'annexe 1
- (4) Ce comité est ainsi appelé parce qu'il a été créé dans le prolongement du premier rapport sur la coopération politique qui a été élaboré par une commission présidée par M. Davignon qui était alors directeur des affaires politiques au ministère belge des Affaires étrangères. M. Davignon a également présidé la commission qui a élaboré le deuxième rapport sur la coopération politique et les procédures appliquées dans le cadre de la coopération politique européenne sont fréquemment appelées "procédures Davignon".
- (5) soit la position des Neuf en tant que telle soit leur position au sein de l'Alliance atlantique.
- (6) Otto von der Gablentz : "Luxembourg revisited or the importance of European Political Cooperation". Common Market Law Review, novembre 1979. A l'époque où il a rédigé cet article, l'auteur était sous-secrétaire adjoint à la chancellerie fédérale.
- (7) Le chapitre suivant du présent rapport est consacré à une analyse détaillée du rôle des Neuf au sein des Nations unies.
- (8) Ce code s'applique aux échanges commerciaux et aux investissements
- (9) Rapport sur l'Union européenne établi par les ministres des Affaires étrangères à l'intention du Conseil européen, 24 novembre 1980
- (10) Beate Lindeman, "L'Europe et le Tiers monde : les Neuf à l'ONU" The World today, juillet 1976
- (11) Réunions auxquelles participent la France, l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni, le Canada, le Japon et les Etats-Unis.
- (12) Common Market Law Review, Novembre 1979, "Luxembourg revisited or the importance of EPC".
- (13) Voir chapitre II, Section B du doc. 481/75
- (14) Voir doc. -427/77
- (15) Lord Carrington, dans son discours au Uebersee Club de Hambourg le 17 novembre 1980
- (16) Il faudra tenir compte à cet égard du cas particulier du Président de la République française
- (17) Arc-en-ciel, PE, du 17 décembre 1980, pp. 188-189
- (18) von der Gablentz : "Luxembourg revisited or the importance of European Political cooperation"
- (19) NATHAN (Paris) et LABOR (Bruxelles), 1980, p. 175.
- (20) M. de Schoutheete est Chef de Cabinet du ministre des Affaires étrangères belge, M. Nothomb, et participe étroitement aux destinées de la CPE depuis un certain nombre d'années.
- (21) op. cit.
- (22) A l'époque, ces propositions n'ont pas été soumises au vote de la commission politique sous forme de proposition de résolution.
- (23) Voir le discours de Lord Soames, du 4 décembre, Paris "Europe in the world of tomorrow",.
- (24) Annexe I