

Rapport sur la coopération politique européenne dit « Rapport de Londres »

Londres, 13 octobre 1981

Les ministres des Affaires étrangères des dix Etats membres de la Communauté européenne ont examiné l'évolution de la coopération politique européenne. Ils ont le souci constant de l'améliorer et, à cette fin, ils se sont penchés sur les moyens de la renforcer davantage.

La coopération politique qui a comme fondement l'appartenance à la Communauté européenne, s'est développée au point d'être un élément central de la politique étrangère de tous les Etats membres. La Communauté et ses Etats membres sont toujours davantage perçus par les pays tiers comme une force cohérente dans le domaine des relations internationales. Les ministres des Affaires étrangères des Dix notent qu'au cours des années qui ont suivi la mise en oeuvre de la coopération politique européenne, dont les bases sont dans le rapport de Luxembourg (approuvé par les chefs d'Etat et de gouvernement le 27 octobre 1970) et le rapport de Copenhague (approuvé par les ministres des Affaires étrangères le 23 juillet 1973 puis par les chefs d'Etat et de gouvernement), d'importants progrès ont été réalisés vers les objectifs définis dans ces rapports.

L'évolution de la coopération politique européenne au cours de ces années a démontré qu'elle répond à un besoin réel, ressenti par les Etats membres de la Communauté européenne, d'un resserrement de l'unité dans ce domaine. L'intensification constante de la coopération politique européenne et l'élargissement continu de son champ d'action témoignent clairement de sa valeur. Ce développement a contribué à l'objectif final qu'est l'Union européenne.

Les ministres des Affaires étrangères conviennent qu'une intégration européenne plus poussée, ainsi que le maintien et le développement de politiques communautaires, conformément aux traités, favoriseront une coordination plus efficace dans le domaine de la politique étrangère et accroîtront la gamme des instruments à la disposition des Dix.

Les ministres des Affaires étrangères estiment que, dans une période de tensions et d'incertitudes mondiales accrues, il importe plus que jamais que les membres de la Communauté européenne abordent les questions internationales d'une manière cohérente et unie. Ils notent que malgré les résultats acquis, les Dix sont toujours loin de jouer dans le monde le rôle qui correspond à leurs influences conjuguées. Ils sont convaincus que les Dix doivent chercher de plus en plus à façonner l'événement et non simplement à y réagir.

En ce qui concerne le champ d'application de la coopération politique européenne et, compte tenu des différences de situation entre les Etats membres, les ministres des Affaires étrangères conviennent de maintenir l'approche souple et pragmatique qui a rendu possible la discussion dans le cadre de la coopération politique de certains problèmes importants de politique étrangère portant sur les aspects politiques de la sécurité.

Par ailleurs, les dix ministres des Affaires étrangères jugent opportun de renouveler leur détermination de mettre pleinement en oeuvre les engagements contenus dans les rapports de Luxembourg et de Copenhague. Ils soulignent notamment l'importance de la consultation entre les Dix, élément central de la coopération politique européenne, ainsi que leur engagement à consulter les partenaires avant de fixer des positions définitives ou de lancer des initiatives nationales sur toutes les questions importantes de politique étrangère qui présentent un intérêt pour les Dix dans leur ensemble. Ils s'engagent à ce qu'au cours de ces consultations, chaque Etat membre tienne pleinement compte des positions des autres partenaires et accorde l'importance appropriée à la réalisation d'une position européenne commune.

Ils notent que de telles consultations seront particulièrement opportunes à propos des conférences internationales importantes auxquelles participent un ou plusieurs des Dix et dont l'ordre du jour comprend des questions en discussion dans le cadre de la coopération politique ou sur lesquelles les Dix ont une position commune.

Les ministres des Affaires étrangères notent que les Dix sont de plus en plus à même de pouvoir parler d'une seule voix dans les affaires internationales. Lorsque des positions communes sur le fond ont été arrêtées, ils s'engagent à leur accorder l'importance qui leur est due, en s'y référant de façon appropriée, dans les déclarations nationales traitant de questions de politique étrangère. En même temps, ils soulignent que les Dix devraient être davantage en mesure d'aller au-delà de la concertation des attitudes et de parvenir à des actions conjointes qui ont toujours été un objectif de la coopération politique européenne.

Les ministres des Affaires étrangères ont également étudié les mécanismes et les procédures de la coopération politique et sont convenus de certaines améliorations d'ordre pratique définies dans la deuxième partie de ce document.

1. Réunions ministérielles

A. Réunions formelles

L'ordre du jour des réunions au niveau ministériel ne comportera que des questions revêtant une importance majeure. L'ordre du jour sera si possible annoté de façon à ce que les discussions se concentrent sur les questions nécessitant une décision.

- Les analyses et les projets de déclaration soumis aux ministres devraient comporter soit des recommandations précises, soit des options clairement définies afin que les ministres puissent prendre des décisions opérationnelles.

- Lorsque les déclarations émanent de réunions ministérielles et du Conseil européen, elles devraient en règle générale, être accompagnées d'une liste des postes dans les pays tiers où le représentant local des Dix attirera l'attention du gouvernement auprès duquel il est accrédité sur la déclaration en question.

En l'absence d'une telle liste, la présidence prendra, de sa propre initiative, les mesures qu'elle juge opportunes.

B. Réunions de type Gymnich

En vue de sauvegarder le caractère informel de ces réunions, il importe de respecter les directives suivantes:

- les consultations sont confidentielles;

- il n'y aura ni ordre du jour officiel, ni présence de collaborateurs ou interprètes officiels (exception faite d'un adjoint de la Présidence chargé de prendre des notes);

- toutes les orientations dégagées lors de la réunion et ayant un caractère opérationnel seront récapitulées par la Présidence à l'intention des partenaires;

- la presse ne recevra d'informations que sur les sujets autorisés par les Dix. La Présidence a la responsabilité première d'informer la presse, selon les directives convenues au préalable entre partenaires.

2. Le Comité politique

- Le Comité politique constitue un des organes centraux de la coopération politique européenne. Il est responsable de l'orientation des travaux des groupes d'experts et de la préparation des discussions au niveau ministériel.

- Le Comité politique assurera le fonctionnement efficace des groupes d'experts en leur donnant nettement le mandat de rédiger des rapports sur les sujets d'actualité.

La Présidence fera les propositions nécessaires à cet égard. Cependant, les groupes de travail restent libres de suggérer des thèmes de rapport au Comité politique.

3. Le groupe des correspondants

- De façon à permettre au Comité politique de se concentrer sur les problèmes les plus importants de l'ordre du jour, les correspondants européens signaleront les rapports des groupes d'experts qui ne feront probablement pas l'objet de discussions sur le fond au Comité politique.

4. Groupes d'experts

- Les rapports des groupes d'experts comprendront un chapitre de conclusions qui exigeront une décision d'action future ou sur lesquelles le Comité devrait se concentrer.

- En général, les commentaires des partenaires par l'intermédiaire du système COREU sur les rapports verbaux des groupes d'experts devraient s'attacher aux questions de fond et non de forme.

- Si la Présidence est d'avis qu'un des partenaires est spécialement bien qualifié à propos d'une question à l'ordre du jour d'une réunion de groupe d'experts, elle peut lui demander d'ouvrir le débat sur ce sujet.

5. Études

- Même lorsqu'ils n'exercent pas la Présidence, les partenaires doivent être encouragés à présenter des propositions et des suggestions à la réflexion des groupes d'experts.

- Dans sa phase actuelle, la plupart des efforts de la coopération politique sont consacrés à l'élaboration de mesures permettant de réagir aux événements mondiaux au fur et à mesure qu'ils se produisent. A l'avenir, le Comité politique pourrait vouloir envisager une approche à plus long terme de certains problèmes et promouvoir des études à cette fin. De telles études sont déjà mentionnées dans le rapport de Copenhague (IIème partie, paragraphe 15) et devraient, autant que possible, être conduites par les groupes d'experts existants.

- Les Dix peuvent également préparer des études concernant les domaines dans lesquels leurs positions sont divergentes (par exemple sur des sujets à propos desquels ils ne votent pas de la même façon aux Nations unies).

- Il est essentiel que le caractère confidentiel de ces études soit sauvegardé.

6. Caractère confidentiel

Le succès de l'évolution de la coopération politique dépend, dans une grande mesure, de son caractère confidentiel: certains sujets particulièrement délicats doivent être traités de manière à garantir que le niveau requis de confidentialité soit maintenu. Dans ces cas, les documents seront transmis aux ministères des Affaires étrangères par le biais des ambassades et distribués au sein des ministères des Affaires étrangères par le correspondant européen.

7. Procédures concernant les relations CPE/pays tiers

Au fur et à mesure que la coopération politique européenne s'intensifie et s'élargit, les Dix, en tant que tels, apparaîtront comme des interlocuteurs d'importance. De plus en plus souvent, des Etats tiers exprimeront le désir d'entrer en contact plus ou moins régulier avec eux. Il est important que les Dix soient capables de répondre efficacement à ces demandes, notamment vis-à-vis des pays présentant un intérêt particulier pour eux, et qu'ils s'expriment d'une seule voix au cours de leurs contacts avec les pays tiers.

- La Présidence peut rencontrer des représentants individuels d'Etats tiers afin de discuter de certains points présentant un intérêt particulier pour l'Etat en question.

- La Présidence peut répondre à une requête de contacts émanant d'un groupe d'ambassadeurs de pays membres d'organisations avec lesquelles les Dix entretiennent des liens particuliers.

- Les chefs de mission des Dix dans un pays qui exprime le désir de maintenir des contacts plus étroits avec le CPE pourront rencontrer des représentants du pays hôte pour recueillir les vues de celui-ci et expliquer la position des Dix.
- Le cas échéant, et avec le consentement des Dix, la Présidence, accompagnée de représentants de la Présidence précédente et de la suivante, peut rencontrer des représentants des pays tiers.
- Le cas échéant, et avec le consentement des Dix, la Présidence peut rencontrer le représentant d'un pays tiers en marge d'une réunion des Dix au niveau ministériel.

8. Procédures de la coopération politique dans les pays tiers

- En raison de l'accroissement des activités des Dix dans les pays tiers, il est important que les chefs de mission des Dix gardent l'habitude de se rencontrer à intervalles réguliers pour échanger des renseignements et pour coordonner leurs points de vue. Lors de la formulation de leur réaction aux événements importants qui se produisent dans le pays auprès duquel ils sont accrédités, leur première réaction devrait être de consulter leurs collègues des Dix.
- La participation du chef de mission aux réunions de coopération politique doit demeurer la règle. Au cas où sa présence s'avérerait impossible, il peut se faire représenter par un membre de sa mission.
- Le Comité politique sera heureux de recevoir des rapports rédigés en commun par les chefs de mission des Dix, qu'ils soient préparés à la demande du Comité politique ou qu'ils soient envoyés à titre exceptionnel à la propre initiative des chefs de mission, lorsque la situation l'exige. Des recommandations en vue d'une action commune seront particulièrement appréciées.
- Lorsque les rapports sont préparés à l'initiative des chefs de mission, il leur appartient de décider de les soumettre, soit en commun, soit séparément, en fonction de leurs discussions conjointes. Une autre possibilité, tout aussi acceptable, consiste à ce que la Présidence prépare, de sa propre autorité, un rapport oral traduisant les points de vue exprimés.

9. Contacts dans les capitales des Dix

Dans certaines capitales des Dix, la pratique s'est développée d'organiser des rencontres régulières entre les neuf chefs de mission et le directeur politique du gouvernement auprès duquel ils sont accrédités. Cette coutume qui s'est avérée utile, doit être encouragée.

10. La Présidence

Au fur et à mesure du développement de la coopération politique, les sujets sur lesquels les Dix ont une position commune se sont accrus et la gamme des sujets traités s'est élargie. Par ailleurs, les charges de la Présidence en tant que porte-parole auprès du Parlement européen et dans ses liaisons avec des pays tiers se sont alourdies. On peut s'attendre à ce que ces tendances se maintiennent, compte tenu notamment de l'élargissement de la Communauté.

Il s'avère par conséquent souhaitable de renforcer l'organisation de la coopération politique et d'en assurer la continuité, ainsi que de pourvoir la Présidence d'un soutien opérationnel, sans toutefois diminuer le contact direct, le pragmatisme et le degré d'économie qui figurent parmi les vertus principales du système actuel.

La Présidence sera dorénavant assistée d'une équipe restreinte de fonctionnaires détachés des présidences précédentes et suivantes. Ces fonctionnaires demeureront employés par leur propre ministère des Affaires étrangères et feront partie du personnel de leur ambassade dans la capitale de la Présidence. Ils seront à la disposition de la Présidence et travailleront sous sa direction.

Au cours de la Présidence, les charges de travail incombent particulièrement lourdement au ministre des Affaires étrangères qui se trouve Président en exercice. Les Dix notent que le Président, s'il le désire, peut déléguer certaines tâches à son successeur: il peut également prier son prédécesseur de mener à bien certaines tâches qui, au moment du transfert de la Présidence, se trouvent en cours d'achèvement.

11. Relations avec l'Assemblée parlementaire européenne

Conformément aux rapports de Luxembourg et de Copenhague qui soulignent l'importance d'une association de l'Assemblée parlementaire européenne à la coopération politique, des contacts fréquents entre l'Assemblée parlementaire européenne et la Présidence se sont établis.

Ils prennent la forme de quatre colloques annuels avec la Commission politique, de réponses aux questions concernant la coopération politique et des discours que la Présidence fait au début et à la fin de sa période d'exercice et qui comprennent habituellement un passage portant sur la coopération politique.

Les contacts entre le Conseil des ministres et le Parlement européen ont été élargis de façon à comprendre des rencontres informelles entre les ministres et les dirigeants des différents groupes politiques représentés au Parlement: ces rencontres informelles fournissent une occasion supplémentaire d'échanger de façon informelle des vues sur les questions de coopération politique.

Considérant le besoin de renforcer encore les liens avec l'Assemblée parlementaire élue au suffrage universel, les Dix envisagent la possibilité de faire plus souvent référence aux résolutions adoptées par le Parlement dans les délibérations, communiqués et déclarations des Dix ainsi que dans les déclarations d'ouverture des ministres lors de colloques avec la commission politique de l'Assemblée parlementaire.

Les Dix notent qu'à l'issue de toute réunion du Conseil européen, le président du Conseil européen fera une déclaration à l'Assemblée parlementaire. Cette déclaration comprendra les questions de coopération politique discutées au cours de la réunion.

12. Relations entre les activités de la coopération politique et celles de la Communauté européenne

Les Dix prévoient, selon les exigences, les réunions de coopération politique et sur la Communauté.

Dans le cadre des règles et des procédures établies, les Dix attachent de l'importance au fait que la Commission des Communautés européennes soit pleinement associée à tous les niveaux de la coopération politique.

13. Procédures de crise

Le Comité politique ou, le cas échéant, une réunion ministérielle, sera convoqué dans les 48 heures à la demande de trois Etats membres.

La même procédure sera applicable dans les pays tiers au niveau des chefs de mission.

Afin d'améliorer l'aptitude des Dix à réagir en cas de crise, les groupes d'experts sont encouragés à analyser les zones de crise possibles et à prévoir une gamme de réactions possibles des Dix.