Mercredi 13 mars 2019

RECOMMANDATIONS

PARLEMENT EUROPÉEN

P8_TA(2019)0172

Compétences et mandat des représentants spéciaux de l'Union

Recommandation du Parlement européen du 13 mars 2019 au Conseil, à la Commission et à la vice-présidente de la Commission et haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité concernant les compétences et le mandat des représentants spéciaux de l'Union européenne (2018/2116(INI))

(2021/C 23/23)

Le Parlement européen,

— vu les articles 2, 3, 6, 21, 33 et 36 du traité sur l'Union européenne,

— vu la décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure ([1]),

— vu la déclaration de la vice-présidente de la Commission et haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité (VP/HR) sur la responsabilité politique ([2]),

— vu les rapports adressés chaque année au Parlement européen par la haute représentante de l'Union européenne pour les affaires étrangères et la politique de sécurité concernant la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune,

— vu les rapports annuels de l'Union sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde,

— vu l'accord interinstitutionnel du 20 novembre 2002 entre le Parlement européen et le Conseil concernant l'accès du Parlement européen à des informations sensibles du Conseil dans le domaine de la politique de sécurité et de défense,

— vu les directives du 9 juillet 2007 relatives à la nomination, au mandat et au financement des représentants spéciaux de l'Union européenne, et la note du Conseil du 11 mars 2014 y afférente (7510/14),

— vu sa résolution du 8 juillet 2010 sur la proposition de décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure ([3]),

— vu la stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne présentée par la VP/HR le 28 juin 2016, ainsi que les rapports de mise en œuvre correspondants,

— vu les lignes directrices de l'Union européenne visant à promouvoir et à garantir le respect de tous les droits fondamentaux des personnes lesbiennes, gays, bisexuelles, transgenres et intersexuées (LGBTI), adoptées par le Conseil en 2013,

([1]) JO L 201 du 3.8.2010, p. 30.
([2]) JO C 210 du 3.8.2010, p. 1.
([3]) JO C 351 E du 2.12.2011, p. 454.

— vu l'acte final d'Helsinki de 1975 relatif à l'Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe (OSCE) et l'ensemble de ses principes, en tant que document fondamental de l'ordre de sécurité européen et régional de façon plus générale,

— vu ses résolutions sur les rapports adressés chaque année au Parlement européen par la VP/HR concernant la mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune,

— vu ses résolutions sur les rapports annuels de l'Union sur les droits de l'homme et la démocratie dans le monde,

— vu sa recommandation du 15 novembre 2017 adressée au Conseil, à la Commission et au SEAE relative au partenariat oriental, dans la perspective du sommet de novembre 2017 ([1]),

— vu sa résolution du 4 juillet 2017 intitulée «Appréhender les violations des droits de l'homme dans le contexte des crimes de guerre et des crimes contre l'humanité, dont le génocide» ([2]),

— vu ses résolutions sur l'Ukraine demandant la nomination d'un représentant spécial de l'Union européenne (RSUE) pour la Crimée et la région du Donbass,

— vu sa recommandation au Conseil du 13 juin 2012 sur le représentant spécial de l'Union européenne pour les droits de l'homme ([3]),

— vu les articles 110 et 113 de son règlement intérieur,

— vu le rapport de la commission des affaires étrangères (A8-0171/2019),

A. considérant que l'Union a pour ambition d'être un acteur mondial fort, sur les plans tant économique que politique, et que ses actions et ses politiques visent à contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales et d'un ordre mondial fondé sur des règles;

B. considérant que les représentants spéciaux de l'Union européenne (RSUE) sont nommés par le Conseil, sur proposition de la VP/HR, et ont pour mandat de promouvoir des objectifs particuliers de nature politique ou de sécurité, qu'ils soient thématiques ou géographiques; qu'ils se sont révélés un instrument précieux et flexible de diplomatie européenne, en ce qu'ils peuvent personnaliser et représenter l'Union dans des lieux importants et des situations cruciales et ce, avec le soutien de tous les États membres; que la flexibilité des mandats des RSUE en fait des instruments opérationnels rapides à déployer lorsque des inquiétudes se font jour dans certains pays ou sur certains sujets;

C. considérant que les RSUE, grâce à leur présence régulière sur le terrain, occupent une position propice à l'établissement d'un dialogue avec la société civile et les acteurs locaux, ainsi qu'à la conduite de recherches sur le terrain; que cette expérience directe leur permet de contribuer de manière constructive à l'élaboration des politiques et des stratégies;

D. considérant qu'il existe actuellement cinq RSUE régionaux (pour la Corne de l'Afrique, le Sahel, l'Asie centrale, le processus de paix au Proche-Orient, le Caucase du Sud et la crise en Géorgie), deux RSUE propres à des pays (le Kosovo et la Bosnie-Herzégovine) et un RSUE thématique chargé des droits de l'homme;

E. considérant qu'à l'heure actuelle, seuls deux RSUE sont des femmes;

([1]) JO C 356 du 4.10.2018, p. 130.
([2]) JO C 334 du 19.9.2018, p. 69.
([3]) JO C 332 E du 15.11.2013, p. 114.

F. considérant que, dans le cas des RSUE mandatés pour des pays spécifiques, la «double casquette», selon laquelle le RSUE est également le chef de la délégation de l'Union dans le pays concerné, a contribué à la cohérence et à l'efficacité de la présence extérieure de l'Union; que le déploiement de nouveaux RSUE propres à des pays doit être cohérent avec les stratégies de l'Union relatives à l'action extérieure, étant donné que le traité de Lisbonne a renforcé les délégations de l'Union, qui ont désormais la responsabilité de coordonner toutes les actions de l'Union sur le terrain, y compris les politiques de la PESC;

G. considérant qu'il existe d'autres domaines et conflits hautement prioritaires, y compris dans le voisinage immédiat de l'Union, qui nécessitent une attention particulière ainsi qu'une implication et une visibilité accrues de la part de l'Union, comme l'agression russe en Ukraine et l'occupation illégale de la Crimée;

H. considérant que les RSUE ont démontré leur utilité, en particulier dans la conduite de dialogues politiques de haut niveau et au vu de leur capacité à mettre en place des partenariats à haut niveau dans des contextes politiques très sensibles;

I. considérant que les RSUE sont financés au titre du budget de la PESC, comme décidé en codécision par le Parlement, et sont responsables de l'exécution du budget vis-à-vis de la Commission;

J. considérant que la VP/HR s'est engagée à donner une suite favorable à la demande du Parlement européen d'auditionner les RSUE nouvellement désignés avant leur prise de fonctions et de faciliter les réunions d'information régulières de ces derniers devant le Parlement;

K. considérant que les RSUE sont sélectionnés parmi des anciens titulaires de postes diplomatiques ou politiques de rang élevé dans leur pays ou au sein d'organisations internationales; qu'ils bénéficient d'une grande marge de manœuvre et d'appréciation dans l'exécution de leur mandat, ce qui peut favoriser la réalisation des objectifs fixés, la mise en œuvre des stratégies et la création de valeur ajoutée pour l'Union;

L. considérant que la fonction essentielle des RSUE consiste à contribuer à l'unité, à la cohérence, à la cohésion et à l'efficacité de l'action extérieure et de la représentation de l'Union; qu'ils manifestent l'intérêt de l'Union et renforcent sa visibilité dans les pays, régions ou domaines thématiques faisant l'objet d'un mandat, et participent à la mise en œuvre des stratégies ou politiques de l'Union dans lesdits pays, régions ou domaines thématiques;

1. recommande au Conseil, à la Commission et à la VP/HR:

a) de présenter une réflexion stratégique sur l'utilisation, le rôle, les mandats et la contribution des RSUE à la lumière de la mise en œuvre de la stratégie globale de l'Union;

b) de veiller à ce que les RSUE ne soient nommés que lorsqu'ils apportent une valeur ajoutée manifeste, c'est-à-dire lorsque leurs tâches ne peuvent être accomplies efficacement par des structures existantes au sein du SEAE, y compris par les délégations de l'Union, ou au sein de la Commission;

c) de veiller à recourir aux RSUE en priorité pour renforcer les efforts de l'Union en matière de prévention et de résolution des conflits, pour mettre en œuvre les stratégies de l'Union, en particulier par la facilitation du dialogue et la médiation, et pour faire progresser les objectifs stratégiques de l'Union dans des domaines thématiques spécifiques relevant des relations extérieures;

d) d'éviter la prolifération des RSUE et la fragmentation de leurs mandats, afin d'éviter les doublons avec les autres institutions de l'Union, qui entraîneraient une augmentation des coûts de coordination;

e) de veiller à ce que les mandats et les actions des RSUE, lorsqu'ils traitent de la sécurité régionale et de la prévention, de la médiation et de la résolution des conflits, sont guidés par les principes du droit international énoncés dans l'acte final d'Helsinki de 1975 et par d'autres normes fondamentales du droit international, ainsi que par le règlement pacifique des différends, en tant qu'élément-clé de l'ordre de sécurité européen et comme le souligne la stratégie globale de l'Union; et de respecter l'ensemble des règles et des politiques adoptées par l'Union concernant la région ou les conflits couverts par leur sphère de responsabilité;

f) d'examiner tous les moyens possibles pour renforcer le rôle des RSUE en tant qu'outils efficaces de la politique extérieure de l'Union, capables de mettre au point et de faire progresser les initiatives de l'Union en matière de politique étrangère et de promouvoir les synergies, notamment en veillant à ce qu'ils puissent se déplacer en toute liberté dans la zone que recouvre leur mandat, y compris les zones de conflit, de sorte qu'ils puissent s'acquitter adéquatement de leurs tâches;

g) de veiller à améliorer la transparence et la visibilité des travaux des RSUE, notamment en publiant des rapports sur les visites effectuées dans les pays ainsi que leurs programmes de travail et leurs priorités, et en créant des pages web permettant au public d'exercer un contrôle sur leurs actions;

h) de renforcer les avantages qui constituent la valeur ajoutée du RSUE — à savoir la légitimité fondée sur le soutien de la VP/HR et des États membres, les compétences régionales/thématiques, le poids politique, la flexibilité et l'accroissement de la présence et de la visibilité de l'Union dans les pays partenaires, améliorant ainsi l'image de l'Union en tant que réel acteur international;

Sur le mandat

i) d'autoriser une durée de mandat suffisante, qui crée une perspective de recrutement de personnel d'encadrement qualifié et qui permette la mise en œuvre du mandat, l'instauration d'un climat de confiance avec les partenaires, la mise en place de réseaux et l'exercice d'une influence durable; d'effectuer un examen régulier en fonction de l'évolution de la situation du pays ou de la région ou du sujet concerné et de permettre une prolongation du mandat si les circonstances l'exigent;

j) de contribuer à la mise en œuvre des politiques ou des stratégies de l'Union dans les domaines faisant l'objet d'un mandat ainsi qu'à l'élaboration ou à la révision des stratégies ou des politiques;

k) de veiller à ce que la prévention et la résolution des conflits, la médiation et la facilitation du dialogue, ainsi que les libertés fondamentales, les droits de l'homme, la démocratie, l'état de droit et l'égalité des genres constituent des priorités transversales et, partant, la pierre angulaire des compétences associées aux mandats des RSUE, et à ce que des rapports adéquats soient fournis concernant les actions entreprises dans ces domaines;

l) d'exiger des procédures d'évaluation et de suivi en ce qui concerne les résultats obtenus, les obstacles rencontrés, l'indication des principaux défis à relever, la contribution à la formulation des politiques et l'évaluation de la coordination des activités du RSUE avec les autres acteurs de l'Union, afin d'encourager les échanges de bonnes pratiques entre les RSUE ainsi que d'évaluer les performances et d'examiner la question du renouvellement et du réexamen des mandats;

m) de garantir la cohérence du mandat pour l'Asie centrale avec la stratégie de l'Union pour l'Asie centrale adoptée en 2007 et révisée en 2015 afin d'améliorer l'efficacité et la visibilité de l'Union dans la région;

n) de mettre en place un «délai de réflexion» prolongé pour les RSUE afin de garantir les normes éthiques les plus élevées possible en cas de conflits d'intérêts;

o) de veiller à ce que la commission des affaires étrangères du Parlement européen participe à l'élaboration des mandats (nouveaux et prorogés) des RSUE;

Sur les outils

p) de maintenir la flexibilité et l'autonomie dont disposent actuellement les RSUE en tant qu'instruments spécifiques de la PESC, avec une source de financement distincte et une relation privilégiée avec le Conseil; et cependant de renforcer, dans le même temps, leurs liens de coordination et de communication avec les directions générales concernées du SEAE (régionale, thématique, PSDC et réaction aux crises) et avec les directions générales concernées de la Commission; de veiller à ce que le processus de nomination et de confirmation soit rapide et transparent;

q) de combler les lacunes du maintien de la mémoire institutionnelle et d'assurer une continuité entre les RSUE sortants et les nouveaux RSUE en renforçant l'appui logistique et administratif du SEAE, y compris l'archivage, et en détachant principalement des conseillers stratégiques du SEAE et d'autres institutions de l'Union en tant que de besoin pour rejoindre les équipes du RSUE;

Sur le profil personnel

r) de nommer des personnes possédant une vaste expertise diplomatique et politique et un profil approprié au poste de RSUE, en veillant en particulier à ce qu'elles détiennent un poids politique suffisant pour établir des liens et une confiance mutuelle avec des interlocuteurs de haut niveau; de profiter, à cet égard, du vivier existant de personnes ayant une expérience politique et diplomatique au sein de l'Union; de respecter l'équilibre hommes-femmes et l'équilibre géographique; de s'assurer que les décisions de nomination sont prises de manière transparente et uniquement après la confirmation de la recevabilité des candidats, notamment eu égard aux éventuels conflits d'intérêts, et de garantir que les candidats respectent les normes déontologiques;

s) de veiller à ce que la nomination des RSUE ne soit confirmée qu'après une évaluation positive de la commission des affaires étrangères du Parlement;

t) de fournir un accès plus large aux informations et aux justifications relatives aux candidats sélectionnés;

Sur les domaines couverts

u) de concentrer les mandats des RSUE sur le renforcement de la sécurité régionale et sur la prévention et la résolution des conflits, dans lesquels l'engagement de l'Union peut apporter une valeur ajoutée, en particulier par la facilitation du dialogue et la médiation; de veiller à ce qu'en cas d'orientation thématique, la désignation d'un RSUE ne fasse pas double emploi avec le rôle de la Commission ou ne porte pas atteinte à celui-ci ou au SEAE;

v) de tenir compte du rôle que jouent les RSUE en tant qu'outil diplomatique spécifique de l'action extérieure de l'Union, et de reconnaître l'importance de la stabilité du voisinage européen, d'encourager les RSUE à développer des relations plus étroites encore avec les pays touchés par des conflits de longue durée, en mettant l'accent sur la nécessité impérieuse de leur contribution au règlement pacifique des conflits sévissant dans le voisinage de l'Union;

w) de saluer la nomination du nouveau RSUE pour les droits de l'homme ainsi que le travail accompli par son prédécesseur, qui a pleinement rempli son rôle en renforçant l'efficacité et la visibilité de la politique de l'Union en matière de droits de l'homme; relève que les responsabilités du poste ont été étendues à la promotion du respect du droit humanitaire international et du soutien en faveur la justice pénale internationale;

x) de renforcer la capacité et le rôle du RSUE pour les droits de l'homme en tenant compte du fait que ce poste, dont le mandat a une portée mondiale, requiert et suppose d'ouvrir un dialogue politique avec les pays tiers, les partenaires concernés, les entreprises, la société civile et les organisations internationales et régionales, et mener des actions au sein des instances internationales pertinentes;

y) de supprimer progressivement, tout en gardant à l'esprit qu'il importe de ne pas augmenter de manière significative le nombre des RSUE afin de ne pas nuire à leur nature particulière, les mandats des RSUE propres à des pays existants et, dans l'attente de la répartition générale des responsabilités au sein de la prochaine Commission et du SEAE, d'envisager la désignation de RSUE régionaux; d'envisager de nommer des RSUE thématiques dans les domaines de la coordination internationale de la lutte contre le changement climatique, du droit international humanitaire et de la justice internationale, ainsi que du désarmement et la non-prolifération afin, dans ce dernier cas, de reprendre le mandat de l'actuel RSUE dans ce domaine;

z) de nommer un nouveau RSUE pour l'Ukraine, chargé en particulier de la Crimée et du Donbass, responsable du suivi de la situation des droits de l'homme dans les territoires occupés, de la mise en œuvre des accords de Minsk, de la désescalade en mer d'Azov et de défendre les droits des personnes déplacées dans leur propre pays, comme le Parlement l'a déjà demandé dans ses résolutions;

Sur l'interaction et la coopération

a bis) de renforcer les interactions et la coordination des RSUE avec les différentes institutions de l'Union, la société civile et les États membres de manière à assurer une synergie maximale et un engagement cohérent de tous les acteurs; d'accroître la participation des RSUE au système d'alerte précoce de l'Union; de veiller à l'absence de double emploi avec les autres figures diplomatiques de haut niveau, comme les envoyés spéciaux de l'Union; d'assurer la coopération avec les partenaires et les envoyés partageant les mêmes valeurs, y compris ceux nommés par les Nations unies, par l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord (OTAN) et par les États-Unis;

a ter) de considérer que le Parlement européen est colégislateur pour la partie civile du budget de la PESC, qui est gérée par le service des instruments de politique étrangère (IPE), afin de renforcer le contrôle par le Parlement des activités des RSUE et de renforcer leur degré de responsabilité ainsi que la transparence de leurs travaux, en rappelant que cet objectif peut être atteint en échangeant des informations et en organisant des réunions régulièrement, au moins une fois par an, entre les RSUE et les organes pertinents du Parlement, en particulier sa commission des affaires étrangères et ses sous-commissions «Droits de l'homme» et «Sécurité et défense» à propos du mandat des RSUE, de leurs travaux et de leurs succès, ainsi que des défis auxquels ils sont confrontés, et en partageant systématiquement avec le Parlement européen les rapports et les stratégies par pays envoyés par les RSUE au SEAE et au Comité politique et de sécurité (COPS) au sein du Conseil; d'insister, à cette fin, pour que ces documents soient intégrés à l'accord interinstitutionnel dans le domaine de la PESC;

a quater) d'encourager les interactions et de faciliter le dialogue avec la société civile et les citoyens, dans les régions couvertes par les RSUE, dans le cadre des processus de diplomatie préventive et de médiation, ainsi que dans l'intérêt de la visibilité de l'Union; de garantir, en particulier, que les RSUE mènent un dialogue actif avec les acteurs de la société civile, avec les défenseurs des droits de l'homme ou avec les voix dissidentes qui sont susceptibles de faire l'objet de menaces ou d'être la cible des autorités locales;

2. recommande que le prochain Parlement européen exige un engagement de la part du nouveau VP/HR, dans le cadre des six premiers mois de son mandat, à présenter une réflexion stratégique sur le recours aux RSUE, dans le contexte de la mise en œuvre de la stratégie globale et conformément aux principes et aux recommandations énoncés ci-dessus;

3. charge son Président de transmettre la présente recommandation au Conseil, à la Commission, à la vice-présidente de la Commission et haute représentante de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, ainsi qu'aux représentants spéciaux de l'Union.