

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 24.3.2010

COM(2010) 85

2010/0054 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes en ce qui concerne le service européen pour l'action extérieure

{SEC(2010) 257}

EXPOSÉ DES MOTIFS

La présente proposition de la Commission vise à modifier le règlement financier pour tenir compte de la création du service européen pour l'action extérieure (ci-après dénommé le «SEAE») tel que prévu par le traité de Lisbonne. Le règlement financier (RF) régit l'ensemble des dispositions et procédures qui s'appliquent à l'usage des fonds de l'UE et qui doivent être respectées par toutes les institutions. Il est complété par les modalités d'exécution (ME), qui doivent elles aussi être modifiées, au moyen d'une proposition distincte, pour que la création du SEAE soit prise en compte. Les spécificités de la gestion du personnel du SEAE sont présentées dans une proposition distincte de la Commission visant à modifier le statut.

Les changements proposés s'appuient sur les lignes directrices approuvées par le Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009 en vue de la création du futur SEAE en tant que service sui generis.

La Commission présentera, comme le prévoit l'article 184 du règlement financier, sa proposition de réexamen triennal du règlement financier à la fin du premier semestre 2010. Cependant, elle considère qu'une révision ad hoc du règlement financier est inévitable préalablement au réexamen triennal et indépendamment de celui-ci si le SEAE doit être mis en place rapidement. D'autres aspects, relatifs à la mise en œuvre du traité de Lisbonne, ont fait l'objet d'une proposition distincte adoptée par la Commission le 3 mars 2010 [COM(2010) 71].

(1) Principaux changements concernant la création du SEAE

L'article 27, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne (TUE), dispose que le SEAE assiste le haut représentant (HR) dans l'accomplissement de son mandat et que l'organisation et le fonctionnement du service sont fixés par une décision du Conseil, sur proposition du haut représentant, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission.

Dans ses conclusions, le Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009 a approuvé certaines lignes directrices en vue de la création du futur SEAE en tant que service sui generis et a invité le haut représentant à mettre le SEAE en place *«d'ici la fin du mois d'avril 2010 au plus tard»*.

Sous l'angle budgétaire, le SEAE sera assimilé à une institution au sens de l'article 1^{er} du règlement financier, de sorte qu'il disposera de l'autonomie budgétaire, c'est-à-dire qu'il aura sa propre section dans le budget de l'UE. Il exécutera ses propres dépenses administratives (comme toutes les autres institutions) et sera par conséquent soumis à la décharge du Parlement européen. Ce dernier exercera ainsi pleinement ses compétences budgétaires et son pouvoir de contrôle sur le SEAE.

En outre, les actuelles délégations de la Commission installées dans le monde entier se transforment en délégations de l'Union et feront partie du SEAE. Comme ces délégations poursuivront la mise en œuvre de l'aide extérieure, qui constitue actuellement la tâche principale de la plupart d'entre elles, il convient de trouver des modalités leur permettant d'exécuter les dépenses opérationnelles alors qu'elles ne font plus partie de la Commission, compte tenu du fait que les membres concernés de leurs effectifs, c'est-à-dire le personnel opérationnel et financier, resteront affectés à la Commission. Cette dernière a particulièrement veillé à ce que la présente proposition permette au SEAE d'accomplir cette mission d'action

extérieure unifiée sans que cela n'affecte la bonne gestion financière, l'obligation de rendre compte et la protection des intérêts financiers de l'Union. Il va de soi que la Commission restera soumise à la décharge du Parlement européen pour l'exécution de la section «Commission» du budget, y compris pour les crédits opérationnels exécutés par les chefs des délégations de l'Union, qui agiront en tant qu'ordonnateurs subdélégués de la Commission.

À cette fin, les modifications introduites dans le règlement financier visent à assurer l'intégration du SEAE dans le cadre de gouvernance financière de la Commission chaque fois qu'il intervient dans l'exécution de son budget opérationnel. Dans ce contexte, il est essentiel que le SEAE s'appuie sur l'expérience, les orientations et l'assistance et la formation en matière de gestion financière et de contrôle interne dans le domaine des relations extérieures, qui ont été mises en œuvre par la Commission au fil de nombreuses années.

L'approche proposée est que les directeurs généraux compétents de la Commission subdélèguent des pouvoirs d'exécution aux chefs des délégations de l'Union. Ces derniers deviendraient des ordonnateurs subdélégués de la Commission et seraient responsables devant le directeur général qui leur a subdélégué des tâches d'exécution budgétaire. Par conséquent, des règles spécifiques sont proposées afin que les chefs des délégations de l'Union, lorsqu'ils exécutent une partie de la section «Commission» du budget, appliquent les règles de la Commission relatives à l'exécution budgétaire et qu'ils soient soumis aux mêmes devoirs et obligations que tout autre ordonnateur subdélégué de la Commission. À cet effet, la Commission peut leur donner des instructions lorsqu'elle le juge nécessaire et approprié.

Les règles actuelles sur l'OLAF s'appliqueront également aux chefs des délégations de l'Union en cas d'irrégularités financières concernant la gestion des crédits de la section «SEAE» du budget et des crédits provenant de la section «Commission» qui leur sont confiés par subdélégation. Aucune disposition spécifique concernant l'OLAF n'est requise dans le règlement financier. Néanmoins, la présente proposition comprend une nouvelle disposition qui prévoit que l'instance de la Commission spécialisée en matière d'irrégularités soit également chargée du SEAE lorsque la Commission subdélègue des pouvoirs d'exécution aux chefs des délégations de l'Union.

De nouvelles dispositions sont également proposées pour veiller à ce que le HR joue un rôle essentiel en vue d'une bonne coordination et d'un échange d'informations approprié entre le SEAE et la Commission.

Enfin, pour garantir une gestion efficace des délégations de l'Union, il est proposé que les dépenses administratives et d'appui qui financent des coûts communs dans les délégations soient exécutées par un service d'appui unique, quelle que soit la section du budget dans laquelle sont inscrits les crédits respectifs. À cet effet, la possibilité de fixer les modalités devrait être prévue à l'article 50 du RF, à convenir avec la Commission.

(2) Document de travail des services de la Commission concernant les modalités d'exécution

Pour compléter la présente proposition de la Commission visant à modifier le règlement financier, un document de travail des services de la Commission présente les changements requis dans les modalités d'exécution. Ces changements seront adoptés par la Commission une fois que le RF modifié aura été adopté et concerneront les dispositions spécifiques devant s'appliquer aux chefs de délégation lorsqu'ils agiront en qualité d'ordonnateurs subdélégués de la Commission. Celles-ci portent notamment sur:

- le fait qu'ils doivent signer la charte des ordonnateurs subdélégués, qui énonce en détail leurs devoirs et obligations, avant le début de l'exécution du budget de l'UE;
- les règles internes de la Commission concernant l'exécution du budget;
- le code des normes professionnelles adopté par la Commission;
- l'instance de la Commission spécialisée en matière d'irrégularités (des dispositions complémentaires à celles déjà exposées dans le RF figurent dans les modalités d'exécution).

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

modifiant le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes en ce qui concerne le service européen pour l'action extérieure

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 322, en liaison avec le traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, et notamment son article 106 *bis*,

vu la proposition de la Commission européenne,

vu l'avis de la Cour des comptes¹,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) Le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes² (ci-après dénommé le «règlement financier») énonce les principes budgétaires et les règles financières qui doivent être respectés dans tous les actes législatifs. Il y a lieu de modifier certaines dispositions du règlement financier afin de tenir compte des modifications introduites par le traité de Lisbonne.
- (2) Le traité de Lisbonne institue un service européen pour l'action extérieure (ci-après dénommé le «SEAE»). Conformément aux conclusions du Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009, le SEAE est un service sui generis et doit être assimilé à une institution pour l'application du règlement financier.
- (3) Étant donné qu'il est assimilé à une institution pour l'application du règlement financier, le SEAE doit être soumis à la décharge du Parlement européen pour l'exécution des crédits votés dans la section «SEAE» du budget. De même, la Commission restera soumise à la décharge du Parlement européen pour l'exécution de la section «Commission» du budget, y compris pour les crédits opérationnels exécutés par les chefs de délégations qui sont des ordonnateurs subdélégués de la Commission.

¹ JO C [...] du [...], p. [...].

² JO L 248 du 16.9.2002, p. 1.

- (4) Le traité de Lisbonne prévoit que les délégations de la Commission font partie du SEAE en tant que délégations de l'Union. Pour garantir l'efficacité de leur gestion, toutes les dépenses administratives et d'appui des délégations de l'Union qui financent des coûts communs doivent être exécutées par un service d'appui unique. À cet effet, le règlement financier doit prévoir la possibilité de fixer des modalités, à convenir avec la Commission, visant à faciliter l'exécution des crédits de fonctionnement des délégations de l'Union qui sont inscrits dans les sections «SEAE» et «Conseil» du budget.
- (5) Il convient d'assurer la continuité du fonctionnement des délégations de l'Union et, notamment, la continuité et l'efficacité de la gestion de l'aide extérieure par les délégations. Dès lors, la Commission doit être autorisée à subdéléguer ses pouvoirs d'exécution budgétaire des dépenses opérationnelles aux chefs des délégations de l'Union appartenant au SEAE en tant qu'institution distincte. Par ailleurs, lorsqu'elle exécute le budget dans le cadre de la gestion centralisée directe, la Commission doit être autorisée à procéder également par voie de subdélégation aux chefs des délégations de l'Union. Les ordonnateurs délégués de la Commission doivent demeurer responsables de la définition des systèmes de gestion et de contrôle internes, tandis que les chefs des délégations de l'Union doivent avoir la responsabilité de la mise en place appropriée et du bon fonctionnement de ces systèmes, ainsi que de la gestion des fonds et des opérations effectuées au sein de leurs délégations, et présenter un rapport à cet effet deux fois par an.
- (6) Dans le respect du principe de bonne gestion financière, les chefs des délégations de l'Union, lorsqu'ils agissent en tant qu'ordonnateurs subdélégués de la Commission, doivent appliquer les règles de la Commission et être soumis aux mêmes devoirs et obligations, dont l'obligation de rendre compte, que tout autre ordonnateur subdélégué de la Commission. À ces fins, ils doivent en outre, le cas échéant, en référer à la Commission en tant qu'institution dont ils relèvent.
- (7) La Commission conserve l'entière responsabilité, dans le cadre de la procédure de décharge, de la section «Commission» du budget exécuté par le SEAE. Les chefs des délégations de l'Union doivent fournir les informations nécessaires pour permettre à la Commission d'assumer ses responsabilités. Le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité doit faciliter la coopération entre les délégations de l'Union et les services de la Commission.
- (8) Le comptable de la Commission demeure responsable de l'ensemble de la section «Commission» du budget, et notamment des opérations comptables se rapportant aux crédits confiés par subdélégation aux chefs des délégations de l'Union. Par conséquent, il convient de préciser que les responsabilités du comptable du SEAE ne doivent porter que sur la section «SEAE» du budget, afin d'éviter tout chevauchement de compétences.
- (9) Pour garantir un traitement cohérent et équitable entre les ordonnateurs subdélégués qui sont membres du personnel du SEAE et ceux qui sont membres du personnel de la Commission, ainsi que la bonne information de la Commission, l'instance de la Commission spécialisée en matière d'irrégularités financières doit également être saisie des cas d'irrégularités au sein du SEAE lorsque la Commission a subdélégué des pouvoirs d'exécution aux chefs des délégations de l'Union. Toutefois, afin de maintenir le lien entre la responsabilité de la gestion financière et les mesures disciplinaires, la

Commission doit être habilitée à demander au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité d'engager une procédure si l'instance constatait des irrégularités concernant les compétences de la Commission subdéléguées aux chefs des délégations de l'Union. En pareil cas, le haut représentant doit prendre les mesures appropriées conformément au statut.

- (10) Afin d'assurer un contrôle financier cohérent, efficace et d'un bon rapport coût/efficacité, l'auditeur interne de la Commission doit être l'auditeur interne du SEAE en ce qui concerne l'exécution budgétaire des sections «Commission» et «SEAE» du budget.
- (11) Le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 doit donc être modifié en conséquence,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 est modifié comme suit:

- (1) À l'article 1^{er}, paragraphe 2, premier alinéa, les termes «le service européen pour l'action extérieure» sont ajoutés avant «le Comité économique et social».
- (2) À l'article 28, paragraphe 1, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

«Toute proposition ou initiative soumise à l'autorité législative par la Commission, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité ou un État membre, et susceptible d'avoir une incidence budgétaire, y compris sur le nombre des emplois, doit être accompagnée d'une fiche financière et de l'évaluation prévue à l'article 27, paragraphe 4, du présent règlement.»
- (3) À l'article 30, paragraphe 3, le premier alinéa est remplacé par le texte suivant:

«La Commission communique de manière appropriée les informations qu'elle détient sur les bénéficiaires de fonds en provenance du budget lorsque le budget est exécuté de manière centralisée conformément à l'article 53 *bis* et les informations sur les bénéficiaires de fonds fournies par les entités auxquelles les tâches d'exécution du budget sont déléguées dans le cadre d'autres modes de gestion.»
- (4) À l'article 31, premier alinéa, les termes «le service européen pour l'action extérieure» sont ajoutés avant «le Comité économique et social».
- (5) À l'article 50, premier alinéa, la phrase suivante est ajoutée:

«Cependant, des modalités peuvent être convenues avec la Commission afin de faciliter l'exécution des crédits de fonctionnement des délégations de l'Union qui sont inscrits dans les sections “SEAE” et “Conseil” du budget.»
- (6) Les alinéas suivants sont ajoutés à l'article 51:

«Cependant, la Commission peut déléguer aux chefs des délégations de l'Union ses pouvoirs d'exécution du budget concernant les crédits de sa section. Lorsque les

chefs des délégations de l'Union agissent en tant qu'ordonnateurs subdélégués de la Commission, ils appliquent les règles de la Commission en matière d'exécution du budget et sont soumis aux mêmes devoirs et obligations, dont l'obligation de rendre compte, que tout autre ordonnateur subdélégué de la Commission.

Aux fins de l'application du deuxième alinéa, le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité prend les mesures qui s'imposent pour faciliter la coopération entre les délégations de l'Union et les services de la Commission.»

- (7) L'article 53 *bis* est remplacé par le texte suivant:

«Article 53 bis

Lorsque la Commission exécute le budget de manière centralisée, les tâches d'exécution sont effectuées soit directement dans ses services ou dans les délégations de l'Union conformément à l'article 51, deuxième alinéa, soit indirectement, conformément aux articles 54 à 57.»

- (8) À l'article 59, le paragraphe 5 suivant est ajouté:

«5. Lorsque les chefs des délégations de l'Union agissent en tant qu'ordonnateurs subdélégués conformément à l'article 51, deuxième alinéa, ils en réfèrent, lorsque leurs fonctions d'ordonnateur l'exigent, à la Commission en tant qu'institution dont ils relèvent.»

- (9) À la section 2, l'article 60 *bis* suivant est ajouté:

«1. Lorsque les chefs des délégations de l'Union agissent en tant qu'ordonnateurs subdélégués conformément à l'article 51, deuxième alinéa, ils coopèrent étroitement avec la Commission en vue de la bonne exécution des fonds, afin de garantir notamment la légalité et la régularité des opérations financières, le respect du principe de bonne gestion financière dans la gestion des fonds et la protection efficace des intérêts financiers de l'Union.

À cet effet, ils prennent les mesures qui s'imposent pour prévenir toute situation susceptible de mettre en cause la responsabilité de la Commission quant à l'exécution du budget qui leur est confiée par subdélégation, ainsi que tout conflit d'intérêts ou de priorités ayant une incidence sur la mise en œuvre des tâches de gestion financière qui leur sont confiées par subdélégation.

Lorsqu'une situation ou un conflit tel que visé au deuxième alinéa se présente, les chefs des délégations de l'Union en informent sans tarder le service compétent de la Commission et le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité.

2. Lorsqu'un chef de délégation de l'Union se trouve dans une des situations visées à l'article 60, paragraphe 6, il saisit l'instance spécialisée en matière d'irrégularités financières mise en place conformément à l'article 66, paragraphe 4. Dans le cas d'une activité illégale, de fraude ou de corruption

susceptible de nuire aux intérêts de l'Union, il informe les autorités et instances désignées par la législation en vigueur.

3. Les chefs des délégations de l'Union qui agissent en tant qu'ordonnateurs subdélégués conformément à l'article 51, deuxième alinéa, présentent un rapport deux fois par an à leur ordonnateur délégué, afin que ce dernier puisse intégrer leurs rapports dans son rapport annuel d'activités tel que visé à l'article 60, paragraphe 7. Ce rapport présenté deux fois par an par les chefs des délégations de l'Union contient des informations sur l'efficacité et l'efficacités des systèmes de gestion et de contrôle internes mis en place dans leur délégation, ainsi que sur la gestion des opérations qui leur sont confiées par subdélégation.
4. Les chefs des délégations de l'Union qui agissent en tant qu'ordonnateurs subdélégués conformément à l'article 51, deuxième alinéa, répondent à toute demande formulée par l'ordonnateur délégué de la Commission.»

(10) À l'article 61, paragraphe 1, l'alinéa suivant est ajouté:

«Les responsabilités du comptable du SEAE ne portent que sur la section “SEAE” du budget exécutée par le SEAE.».

(11) L'article 66 est modifié comme suit:

a) Le paragraphe 3 *bis* suivant est inséré:

«3 *bis*. En cas de subdélégation aux chefs des délégations de l'Union, l'ordonnateur délégué est responsable de la définition, de l'efficacité et de l'efficacités des systèmes de gestion et de contrôle internes mis en place. Les chefs des délégations de l'Union sont responsables de la mise en place appropriée et du bon fonctionnement de ces systèmes, conformément aux instructions de l'ordonnateur délégué, ainsi que de la gestion des fonds et des opérations qu'ils effectuent dans la délégation de l'Union sous leur responsabilité.

Les chefs des délégations de l'Union rendent compte des responsabilités qui leur incombent au titre du premier alinéa du présent paragraphe conformément à l'article 60 *bis*, paragraphe 3.

Chaque année, les chefs des délégations de l'Union fournissent à l'ordonnateur délégué de la Commission une déclaration d'assurance concernant les systèmes de gestion et de contrôle internes mis en place dans leur délégation, afin de permettre à l'ordonnateur délégué d'établir sa propre déclaration d'assurance.»;

b) Le paragraphe 5 suivant est ajouté:

«5. Lorsque les chefs des délégations de l'Union agissent en tant qu'ordonnateurs subdélégués conformément à l'article 51, deuxième alinéa, l'instance spécialisée en matière d'irrégularités financières, mise en place par la Commission conformément au paragraphe 4 du présent article, est compétente pour les cas visés dans ce paragraphe.

Si l'instance décèle des problèmes systémiques, elle transmet un rapport assorti de recommandations à l'ordonnateur, au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et à l'ordonnateur délégué de la Commission, si celui-ci n'est pas en cause, ainsi qu'à l'auditeur interne.

Sur la base de l'avis formulé par l'instance, la Commission peut demander au haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité d'engager, en sa capacité d'autorité investie du pouvoir de nomination, une procédure visant à mettre en cause la responsabilité disciplinaire ou pécuniaire des ordonnateurs subdélégués si les irrégularités sont liées aux compétences de la Commission qui leur sont confiées par subdélégation. En pareil cas, le haut représentant prend les mesures appropriées conformément au statut.»

(12) Les alinéas suivants sont ajoutés à l'article 85:

«Aux fins de l'audit interne du SEAE, les chefs des délégations de l'Union qui agissent en tant qu'ordonnateurs subdélégués conformément à l'article 51, deuxième alinéa, sont soumis aux pouvoirs de contrôle de l'auditeur interne de la Commission en ce qui concerne la gestion financière qui leur est confiée par subdélégation.

Afin d'assurer un contrôle financier cohérent, efficace et d'un bon rapport coût/efficacité, l'auditeur interne de la Commission est également l'auditeur interne du SEAE en ce qui concerne l'exécution budgétaire de la section "SEAE" du budget.»

(13) À l'article 163, la première phrase est remplacée par le texte suivant:

«Les actions visées au présent titre peuvent être exécutées de façon centralisée par la Commission conformément à l'article 53 *bis*, en gestion partagée, de manière décentralisée par le ou les pays tiers bénéficiaires, ou conjointement avec des organisations internationales conformément aux dispositions pertinentes des articles 53 à 57.»

(14) À l'article 165, la première phrase est remplacée par le texte suivant:

«La mise en œuvre des actions par les pays tiers bénéficiaires ou les organisations internationales est soumise au contrôle de la Commission conformément à l'article 53 *bis*.»

(15) À l'article 185, le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:

«3. L'auditeur interne de la Commission exerce, à l'égard des organismes visés au paragraphe 1, les mêmes compétences que celles qui lui sont attribuées à l'égard des services de la Commission ou des délégations de l'Union.»

Article 2

Le présent règlement entre en vigueur le troisième jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le Président

Par le Conseil
Le Président