

Jeudi, 22 octobre 2009

## Les aspects institutionnels de la mise en place du service européen pour l'action extérieure

P7\_TA(2009)0057

### Résolution du Parlement européen du 22 octobre 2009 sur les aspects institutionnels de la mise en place du service européen pour l'action extérieure (2009/2133(INI))

(2010/C 265 E/03)

Le Parlement européen,

- vu l'article 3, paragraphe 5, et les articles 18, 21, 24, 26, 27 et 47 du traité sur l'Union européenne dans sa version résultant du traité de Lisbonne,
  - vu la déclaration n° 15 relative à l'article 27 du traité sur l'Union européenne annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne,
  - vu sa résolution du 20 février 2008 sur le traité de Lisbonne, et notamment son paragraphe 5, point e) <sup>(1)</sup>,
  - vu sa résolution du 5 septembre 2000 sur la diplomatie commune communautaire <sup>(2)</sup>,
  - vu sa résolution du 14 juin 2001 sur la communication de la Commission concernant le développement du service extérieur <sup>(3)</sup>,
  - vu sa résolution du 26 mai 2005 sur les aspects institutionnels du service européen pour l'action extérieure <sup>(4)</sup>,
  - vu l'atelier organisé par la commission des affaires constitutionnelles le 10 septembre 2008,
  - vu l'article 48 de son règlement,
  - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et l'avis de la commission des affaires étrangères ainsi que de la commission du développement (A7-0041/2009),
- A. considérant que la configuration du futur service européen pour l'action extérieure (SEAE) revêt une importance primordiale si l'on veut rendre plus cohérentes, plus efficaces et plus visibles les relations extérieures de l'Union,
- B. considérant que le SEAE résulte de trois nouveaux éléments introduits par le traité de Lisbonne: l'élection d'un président permanent du Conseil européen qui, au niveau des chefs d'État ou de gouvernement, assure la représentation extérieure de l'Union; la nomination par le Conseil européen, avec l'accord du président de la Commission, du haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité qui sera le vice-président de la Commission en charge des relations extérieures (le «vice-président/haut représentant»), et la reconnaissance expresse de la personnalité juridique de l'Union, qui vise à lui garantir une entière liberté d'action sur le plan international,

<sup>(1)</sup> JO C 184 E du 6.08.2009, p. 25.

<sup>(2)</sup> JO C 135 du 7.5.2001, p. 69.

<sup>(3)</sup> JO C 53 E du 28.2.2002, p. 390.

<sup>(4)</sup> JO C 117 E du 18.5.2006, p. 232.

**Jeudi, 22 octobre 2009**

- C. considérant que le SEAE s'inscrit dans le prolongement logique de l'acquis communautaire dans le domaine des relations extérieures de l'Union, car il permet de mieux coordonner, à l'échelon des unités administratives, l'approche conjointe en matière de politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et des relations extérieures de la Communauté menées selon la méthode communautaire, et considérant que le SEAE complète les représentations diplomatiques des États membres sans les remettre en question,
- D. considérant que le rôle de l'Union européenne en tant qu'acteur mondial a pris de l'importance au cours des dernières décennies et qu'une nouvelle approche est nécessaire si l'Union doit agir collectivement et répondre d'une manière cohérente, systématique et efficace aux problèmes mondiaux,
- E. considérant qu'il est important de souligner que le Parlement européen a invariablement plaidé en faveur de la création d'un service diplomatique européen commun qui soit à la mesure du rôle international de l'Union et qui améliore la visibilité de l'Union et renforce sa capacité à agir efficacement sur la scène internationale; considérant qu'il conviendrait d'inviter le Conseil, la Commission et les États membres à saisir l'occasion offerte par la mise en place du service européen d'action extérieure pour créer une approche de leur politique étrangère plus cohérente, plus systématique et plus efficace,
- F. considérant que la création du SEAE doit contribuer à éviter les doublons, le manque d'efficacité et la dilapidation des ressources dans le domaine de l'action extérieure de l'Union,
- G. considérant que le SEAE devrait contribuer à rendre l'Union plus visible en tant que partenaire principal des nations en développement et qu'il devrait s'appuyer sur les relations étroites que l'Union entretient avec les pays en développement,
- H. considérant que le traité de Lisbonne désigne la coopération au développement comme un domaine d'action autonome comportant des objectifs spécifiques et placé sur le même pied que les autres politiques extérieures,
- I. considérant que dans la déclaration n° 15 relative à l'article 27 du traité sur l'Union européenne, les gouvernements des États membres ont précisé que le vice-président/haut représentant, la Commission et les États membres devraient entamer les travaux préparatoires relatifs au SEAE dès la signature du traité de Lisbonne,
- J. considérant qu'à la suite de l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, le vice-président/haut représentant sera en charge de la cohérence de l'action extérieure de l'Union européenne; qu'en vertu de son mandat, le vice-président/haut représentant sera chargé, en qualité de vice-président de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et exécutera parallèlement, en tant que mandataire du Conseil, la politique étrangère et de sécurité commune («double casquette»); que le vice-président/haut représentant fera usage du SEAE et que ce service sera composé de fonctionnaires issus du secrétariat du Conseil et de la Commission, ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux,
- K. considérant que la Commission, en se fondant sur les traités et sur le droit des institutions communautaires à s'auto-organiser, tel que reconnu par la jurisprudence de la Cour de justice, a mis en place, dans le cadre d'une action extérieure des Communautés qui s'est développée, de nombreuses délégations dans des pays tiers et auprès d'organisations internationales; considérant que le Conseil dispose de bureaux de liaison auprès des Nations unies, à New York et à Genève, et que l'action conjointe des délégations de la Commission et des bureaux de liaison du Conseil ou leur réaménagement en représentations communes du Conseil et de la Commission créera un réseau de quelque 5 000 personnes, qui constituera l'une des pierres angulaires pour créer le SEAE,
- L. considérant que l'organisation et le fonctionnement du SEAE seront fixés, dès que le traité de Lisbonne sera entré en vigueur, par une décision du Conseil statuant sur proposition du vice-président/haut représentant après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission,

Jeudi, 22 octobre 2009

- M. considérant qu'un certain nombre de questions fondamentales concernant les modalités d'organisation du SEAE doivent être résolues en temps utile afin de permettre à ce service de démarrer ses activités dès que possible après la nomination du vice-président/haut représentant,
- N. considérant que, comme le Parlement européen sera consulté sur la mise en place du SEAE, il est essentiel, compte tenu des conséquences budgétaires, qu'un dialogue rapide et substantiel s'instaure avec lui pour assurer le bon démarrage du SEAE et veiller à ce qu'il bénéficie des ressources financières nécessaires,
1. relève que la Convention, après d'intenses discussions sur les modalités d'organisation du SEAE, avait proposé un modèle donnant des rôles importants au Parlement et à la Commission; rappelle que la procédure particulière que la conférence intergouvernementale s'est finalement accordée à adopter dans le traité de Lisbonne – selon laquelle le Conseil statue à l'unanimité sur proposition du vice-président/haut représentant, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission –, préserve l'équilibre interinstitutionnel de l'Union et exige une solution consensuelle;
  2. rappelle à nouveau à la Commission qu'une décision visant à mettre en place le SEAE n'est possible qu'avec son accord et invite instamment la Commission à peser de tout son poids institutionnel dans ses travaux préparatoires sur le SEAE pour conserver et développer le modèle communautaire dans le domaine des relations extérieures; rappelle, en outre, que la mise en place du SEAE doit contenir un accord sur les aspects budgétaires;
  3. invite la Commission, le Conseil, les États membres et le futur vice-président/haut représentant à s'engager clairement à parvenir, en association avec le Parlement, à un accord sur un plan global, ambitieux et consensuel pour la mise en place du SEAE;
  4. recommande que la création du SEAE, qui sera mis en place selon les articles 18, 27 et 40 du traité sur l'Union européenne dans sa version résultant du traité de Lisbonne, repose sur une approche empirique dynamique; estime qu'une telle structure ne peut intégralement être conçue en fonction de limites préétablies ou être prédéterminée, mais doit être mise en place en s'appuyant sur une confiance mutuelle ainsi que sur un capital croissant d'expertise et d'expérience partagée;
  5. rappelle que le SEAE doit garantir le plein respect de la Charte des droits fondamentaux dans tous les volets de l'action extérieure de l'Union, conformément à la finalité et dans l'esprit du traité de Lisbonne; souligne qu'il appartient au SEAE d'assurer la cohérence de l'action extérieure de l'Union avec ses autres politiques, conformément à l'article 21, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne dans sa version résultant du traité de Lisbonne;
  6. affirme les principes suivants et demande instamment à la Commission de veiller à mettre l'accent, dans ses futures propositions, sur le respect de ces principes conformément au sens et à la finalité des dispositions du traité de Lisbonne et dans l'esprit des délibérations de la Convention:
    - a) le personnel du SEAE devrait être nommé sur la base du mérite, de l'expertise et de l'excellence, et être issu, dans une proportion pertinente et respectueuse de l'équilibre géographique et grâce à un mécanisme ouvert et transparent, de la Commission, du Conseil et des services diplomatiques nationaux, en sorte que le vice-président/haut représentant puisse s'appuyer de la même manière sur les connaissances et l'expérience de ces trois sources; en outre, la mise en place institutionnelle du SEAE devrait comporter une structure de genre qui soit le parfait reflet des engagements pris par l'Union en matière d'intégration de la perspective de genre;
    - b) les modalités d'organisation du SEAE devraient permettre une amélioration de la cohérence des actions extérieures de l'Union et de sa représentation dans les relations étrangères; à cet effet, il conviendrait en particulier d'intégrer immédiatement dans le SEAE les unités en charge des relations extérieures au sens strict et les personnes exerçant des fonctions dirigeantes au sein des délégations dans les pays tiers; en fonction des prochaines évolutions, une réflexion pourrait être menée afin de voir quelles autres fonctions pourraient être attribuées au SEAE;

Jeudi, 22 octobre 2009

- c) il n'est toutefois pas nécessaire de priver les directions générales de la Commission de toutes leurs compétences en matière de relations extérieures; il conviendrait de préserver l'intégrité des politiques actuelles de la Communauté ayant une dimension extérieure, notamment dans les domaines où la Commission dispose de pouvoirs d'exécution; la Commission, dans le souci d'éviter les doubles emplois, devrait présenter un modèle particulier pour les services concernés;
- d) les unités de gestion des crises militaires et civiles doivent être placées sous l'autorité du vice-président/haut représentant, tandis que la structure de commandement et d'organisation pourrait être différente de celle du personnel civil; le partage de l'analyse des renseignements entre les acteurs au sein du SEAE revêt une importance cruciale afin d'aider le vice-président/haut représentant dans l'accomplissement de la mission qui lui est confiée de mener une politique extérieure de l'Union à la fois cohérente et efficace;
- e) les délégations de la Commission présentes dans les pays tiers et les bureaux de liaison du Conseil, ainsi que les bureaux des représentants spéciaux de l'Union, quand c'est possible, devraient fusionner et donner naissance à des «ambassades de l'Union» dirigées par du personnel du SEAE placé sous l'autorité du vice-président/haut représentant, ce qui n'exclut pas le détachement d'experts issus d'autres directions générales de la Commission pour travailler dans un tel cadre;
- f) le SEAE doit veiller à ce que le Parlement européen dispose, dans les délégations de l'Union européenne, de référents garants de la coopération avec le Parlement (chargés, par exemple, d'encourager les contacts parlementaires dans les pays tiers);

7. estime qu'en tant que service *sui generis* sur le plan de l'organisation et du budget, le SEAE devrait être intégré à la structure administrative de la Commission, ce qui garantirait une totale transparence; considère que la décision relative à la mise en place du SEAE devrait permettre d'assurer de manière juridiquement contraignante, en recourant aux pouvoirs de direction du vice-président/haut représentant, que le service - comme prévu dans le traité de Lisbonne - est assujéti aux décisions du Conseil dans les domaines traditionnels de la politique extérieure (PESC et politique extérieure de sécurité et de défense (PESD)) et à celles du collège des commissaires dans le domaine des relations extérieures communes; estime que le SEAE devrait être constitué selon les orientations suivantes:

- a) tous les membres du personnel du SEAE devraient disposer du même statut permanent ou temporaire et avoir les mêmes droits et obligations, quelle que soit leur origine; ainsi, aucune différence ne devrait être faite entre des fonctionnaires temporaires et permanents en ce qui concerne leurs missions et leur position dans l'organigramme; compte tenu de leur origine différente, les agents temporaires devraient être soumis au statut des fonctionnaires des Communautés européennes, étant entendu que les administrations d'origine les détacheraient auprès du SEAE dans l'intérêt du service;
- b) les pouvoirs de l'autorité investie du pouvoir de nomination pour le SEAE devraient être attribués au vice-président/haut représentant, permettant ainsi d'assurer que les instructions de service correspondent aux responsabilités telles qu'énoncées dans le traité et que le vice-président/haut représentant décide de la nomination du personnel, des promotions et de la cessation des fonctions;
- c) dans le cadre des instructions découlant des responsabilités définies dans les traités, le personnel du SEAE devrait posséder une certaine indépendance objective afin de remplir ses missions de façon optimale; une telle indépendance pourrait être garantie par des nominations pour une période déterminée, par exemple cinq ans avec la possibilité d'une extension, période qui pourrait être réduite uniquement si le membre du personnel concerné manquait à ses obligations de service;
- d) par analogie avec les précédents existants <sup>(1)</sup>, la responsabilité d'exercer les pouvoirs dévolus à l'autorité investie du pouvoir de nomination pour ce qui touche à la gestion de l'emploi du personnel du SEAE et à la mise en œuvre des décisions du vice-président/haut représentant concernant les nominations, les promotions et la prolongation ou la cessation des fonctions devrait être attribuée à la direction générale compétente de la Commission;

<sup>(1)</sup> Voir par exemple, l'article 6 de la décision 1999/352/CE, CECA, Euratom de la Commission du 28 avril 1999 instituant l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) (JO L 136 du 31.5.1999, p. 20).

Jeudi, 22 octobre 2009

- e) le détachement au SEAE par les services diplomatiques nationaux devrait être traité comme faisant partie intégrante de la carrière au sein de ces services;
- f) la décision relative à la mise en place du SEAE devrait établir la structure organisationnelle du service, et devrait prévoir que le tableau des effectifs soit adopté en tant qu'annexe au budget de la Commission (dépenses administratives) dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle, permettant ainsi la mise en place d'un SEAE qui soit structuré et réponde à des besoins certains;
- g) la création du SEAE requiert un ajustement de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière<sup>(1)</sup>, comme prévu au point 4 et dans la partie II, point G dudit accord; il convient de respecter rigoureusement le principe de la répartition des dépenses opérationnelles et administratives (Article 41, paragraphe 2, du règlement financier<sup>(2)</sup>);
- h) en cas d'absence, le vice-président/haut représentant devrait désigner un remplaçant au cas par cas et au vu des missions à accomplir à chaque occasion;
8. rappelle qu'il est nécessaire de trouver un accord avec le Parlement sur les futures propositions de la Commission visant à modifier le règlement financier et le statut des fonctionnaires; réaffirme sa détermination à exercer pleinement ses pouvoirs budgétaires dans le cadre de ces innovations institutionnelles; souligne que l'ensemble des aspects relatifs aux dispositions de financement du SEAE doivent demeurer, conformément aux traités, sous le contrôle de l'autorité budgétaire;
9. estime:
- a) que le SEAE devrait être dirigé par un directeur général placé sous l'autorité du vice-président/haut représentant et qui soit à même de le représenter dans certaines circonstances;
- b) que le SEAE devrait être divisé en un certain nombre de directions, chacune se voyant attribuer la responsabilité d'un domaine stratégique important des relations extérieures de l'Union, d'autres directions étant chargées des questions relatives à la politique de sécurité et de défense, à la gestion des crises civiles, aux questions multilatérales et horizontales y compris les questions relatives aux droits de l'homme et aux affaires administratives;
- c) que le SEAE devrait structurer dans chaque direction la coopération des unités «pays» basées à Bruxelles avec les délégations (ambassades) de l'Union dans les pays tiers;
- d) qu'il faudrait éviter tout double emploi avec des services externes au Conseil ou au Conseil européen;
10. estime que, lorsque les délégations de l'Union dans les pays tiers viendront compléter les représentations diplomatiques des États membres, des gains d'efficacité à long terme seront possibles, dans la mesure où la future délégation de l'Union pourra, dans de nombreux cas, prendre en charge les services consulaires et traiter de questions liées aux visas Schengen;
11. juge opportun de préciser également, dans la décision fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du SEAE, qu'il incombe aux ambassades de l'Union dans les pays tiers d'apporter, le cas échéant, en fonction des ressources dont elles disposent, leur soutien logistique et administratif aux membres de toutes les institutions de l'Union;

(1) Accord interinstitutionnel du 17 mai 2006 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière (JO C 139 du 14.6.2006, p. 1).

(2) Règlement (CE, Euratom) n° 1605/2002 du Conseil du 25 juin 2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes (JO L 248 du 16.9.2002, p. 1).

**Jeudi, 22 octobre 2009**

12. sachant que les délégations de l'Union constitueront une partie intégrante du SEAE, qu'elles seront soumises aux instructions et au contrôle du vice-président/haut représentant tout en dépendant du point de vue administratif de la Commission, demande au futur vice-président/haut représentant de s'engager à informer les commissions des affaires étrangères et du développement du Parlement au sujet des nominations aux postes à responsabilité du SEAE et d'accepter que les commissions auditionnent les candidats si elles le jugent utile; demande également que le futur vice-président/haut représentant s'engage à renégocier avec le Parlement l'actuel accord-cadre<sup>(1)</sup>, en ce qui concerne en particulier l'accès aux informations sensibles et les autres questions relatives au bon fonctionnement de la coopération interinstitutionnelle;

13. propose d'examiner dans quelle mesure il serait possible de conférer progressivement, si besoin est, aux personnels des ambassades de l'Union détachés des services consulaires nationaux, parallèlement aux missions politiques et économiques qu'ils exercent, des fonctions consulaires vis-à-vis des ressortissants des pays tiers et pour des missions portant sur la protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union séjournant sur le territoire d'un pays tiers, comme le prévoit déjà l'article 20 du traité CE; propose, en outre, que la possibilité d'une coopération entre les fonctionnaires du Parlement et le SEAE soit envisagée;

14. estime qu'il est nécessaire d'aller au-delà des mesures déjà prises en ce qui concerne la formation aux relations extérieures des fonctionnaires de l'Union; suggère de créer un collège de diplomates européens qui, en étroite coopération avec les organes compétents des États membres, dispenserait aux fonctionnaires de l'Union et des États membres devant intervenir dans les relations extérieures, une formation fondée sur des cursus entièrement harmonisés, associant une formation appropriée dans les domaines de la représentation consulaire et de la légation, de la diplomatie et des relations internationales à la connaissance de l'histoire et du fonctionnement de l'Union;

15. demande instamment au vice-président/haut représentant d'élaborer une proposition de décision sur l'organisation et le mode de fonctionnement du SEAE en prenant en considération les lignes directrices définies dans la présente résolution; se réserve le droit de se prononcer sur le détail de la proposition conformément à l'article 27, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne dans sa version résultant du traité de Lisbonne, et d'examiner les aspects financiers au cours de la procédure budgétaire; recommande cependant qu'un accord politique soit trouvé à un stade précoce avec le Parlement sur toutes les questions afin d'éviter de perdre un temps précieux avec des controverses politiques sur les modalités d'organisation du SEAE après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne;

16. demande instamment à la Commission d'approuver la proposition du vice-président/haut représentant uniquement si celle-ci est pour l'essentiel conforme aux lignes directrices définies dans la présente résolution ou si une solution de compromis différente est dégagée par consensus au travers de contacts interinstitutionnels impliquant le Parlement;

17. se déclare résolu à demander au vice-président désigné de la prochaine Commission de prendre position sur les questions soulevées dans la présente résolution lorsqu'il se présentera devant la commission compétente aux fins de l'audition organisée dans le cadre de la procédure de nomination de la prochaine Commission;

18. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

---

(1) Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission (JO C 121 du 24.4.2001, p. 122).