

Aspects institutionnels de la création d'un service européen pour l'action extérieure

2009/2133(INI) - 19/10/2009

En adoptant le rapport de M. Elmar BROK (PPE, DE) sur les aspects institutionnels de la mise en place du Service européen pour l'action extérieure (SEAE), la commission des affaires constitutionnelles rappelle que ce service 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 PESC et des relations extérieures de la Communauté menées selon la méthode communautaire.

Rappelant également 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, les députés indiquent qu'un certain nombre de questions fondamentales concernant les modalités d'organisation du SEAE devront être résolues en temps utile afin de permettre à ce service de démarrer aussi rapidement que possible après la nomination du vice-président/haut représentant. C'est la raison pour laquelle, ils proposent une série d'orientations générales sur ce que devrait être le SEAE, non sans rappeler que son accord sera indispensable pour mettre en place ce service et fixer ses besoins budgétaires.

Associer le Parlement à la mise en place du SEAE : les députés appellent la Commission, le Conseil, les États membres ainsi que le futur vice-président/haut représentant à s'engager à élaborer un plan global, ambitieux et consensuel pour la mise en place du SEAE en pleine association avec le Parlement européen. Pour les députés, la création du SEAE ne peut reposer que sur une approche empirique dynamique et selon **un processus évolutif fondé sur une confiance mutuelle**, s'appuyant sur un capital croissant d'expertise et d'expérience commune.

Principes devant guider à la création du SEAE : les députés demandent que la création du SEAE prenne en compte les principes suivants :

- **personnel du SEAE :** celui-ci devrait être nommé sur la base du mérite, de l'expertise et de l'excellence, et être issu à la fois de la Commission, du Conseil et des services diplomatiques nationaux ;
- **modalités d'organisation du SEAE :** celles-ci devraient permettre une amélioration de la cohérence des actions extérieures de l'Union et de sa représentation dans les relations étrangères ; à cet effet, les députés suggèrent d'intégrer 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. Pour éviter toutefois les redondances et ne pas priver les directions générales (DG) de la Commission de toute compétence en matière de relations extérieures, il est suggéré à la Commission de définir un modèle particulier pour les **services concernés par le SEAE** (notamment les DG Commerce, Élargissement, Développement et Relations avec les pays d'ACP, EuropeAid, le service d'aide humanitaire de la Commission, le département des droits de l'homme et de la démocratie, le département d'assistance électorale etc.). Les **unités de gestion des crises militaires et civiles** devraient en outre être placées sous l'autorité du haut représentant, tandis que la structure de commandement et d'organisation pourrait être différente de celle du personnel civil. Enfin, 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'UE devraient fusionner autant que possible

pour donner naissance à des "**ambassades de l'Union**" dirigées par du personnel du SEAE. De son côté, le Parlement européen devrait disposer au sein du SEAE, et dans les délégations de l'UE, de référents propres chargés, par exemple, d'encourager les contacts parlementaires dans les pays tiers.

Structure administrative de décision: 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. Pour les députés, la décision relative à la mise en place du SEAE devrait permettre d'assurer de manière juridiquement contraignante que le service est assujéti aux décisions du Conseil dans les domaines traditionnels de la politique extérieure (PESC et PESD) et à celles du collège des commissaires dans le domaine des relations extérieures communes.

Orientations générales caractérisant le SEAE : outre les éléments ci-avant décrits, les députés estiment que le SEAE devrait se caractériser par les éléments principaux suivants :

- tous les membres du personnel du service devraient disposer du même statut permanent ou temporaire et avoir les mêmes droits et obligations, quelle que soit leur origine;
- les pouvoirs de l'autorité investie du pouvoir de nomination pour le SEAE devraient être attribués au vice-président/haut représentant ;
- 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 5 ans avec la possibilité d'une extension ;
- la décision relative à la mise en place du SEAE devrait établir sa structure organisationnelle, étant entendu que le tableau des effectifs devrait être adopté en tant qu'annexe au budget de la Commission (dépenses administratives) dans le cadre de la procédure budgétaire annuelle ;
- la création du SEAE nécessitera un ajustement de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière en plein accord avec le Parlement européen et dans le respect de ses prérogatives ;
- en cas d'absence, le vice-président/haut représentant devrait désigner un remplaçant.

Les députés s'étendent également sur la structure du SEAE. Ce dernier devrait comporter : i) un directeur général placé sous l'autorité du vice-président/haut représentant ; ii) une structure impliquant plusieurs directions, chacune se voyant attribuer la responsabilité d'un domaine stratégique important des relations extérieures de l'Union ; iii) faire coopérer les unités "pays" basées à Bruxelles avec les délégations (ambassades) de l'Union dans les pays tiers; iv) associer les délégations de l'Union dans les pays tiers pour renforcer l'efficacité du service.

Information du Parlement européen : les députés demandent à être dûment informés des nominations aux postes à responsabilité du SEAE et d'accepter que la commission compétente du Parlement auditionne les candidats chaque fois que jugé utile. Ils demandent également que le prochain vice-président/haut représentant s'engage à renégocier avec le Parlement européen l'actuel accord interinstitutionnel, en ce qui concerne, en particulier, l'accès aux informations sensibles et les autres questions de coopération interinstitutionnelle.

Nouvelles responsabilités : les députés proposent encore que l'on examine la possibilité de conférer progressivement, si besoin est, aux personnels des ambassades de l'Union détachés des services consulaires nationaux, 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. Ils suggèrent également la possibilité d'une **coopération entre les fonctionnaires du Parlement et le SEAE**.

Les députés proposent enfin que l'on crée 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 un cursus entièrement harmonisé.