Service européen pour l'action extérieure (SEAE): organisation et fonctionnement

2010/0816(NLE) - 25/03/2010 - Document de base législatif

OBJECTIF: fixer le cadre de l’organisation et du fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure (le "SEAE").

ACTE PROPOSÉ : Décision du Conseil.

CONTEXTE : l'Union européenne a pour objectif de faire en sorte que ses citoyens bénéficient d'un environnement plus stable, plus prospère et plus sûr. Pour mieux y parvenir, le traité de Lisbonne jette les bases d'une plus grande cohérence dans la politique étrangère de l'Union. En rassemblant ses nombreux leviers d'influence de manière plus tangible et en poursuivant un vaste éventail d'objectifs sur la scène internationale, l'Union augmentera son influence politique et économique dans le monde.

Le traité UE charge le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité de conduire la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union (PESC), de présider le Conseil des affaires étrangères, de s'acquitter, au sein de la Commission, des responsabilités qui incombent à cette dernière dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union, ainsi que de favoriser et faciliter la coopération entre le Conseil et la Commission afin de veiller à la cohérence entre les différents domaines de l'action extérieure.

Dans l'accomplissement de son mandat, le Haut représentant s'appuiera sur un Service européen pour l'action extérieure (SEAE), dont l’organisation et le fonctionnement sont fixés par la présente proposition.

ANALYSE D’IMPACT : aucune analyse d'impact n'a été réalisée.

BASE JURIDIQUE : article 27, paragraphe 3 du traité sur l'Union européenne.

CONTENU : la présente proposition de décision, présentée par le Haut représentant, fixe le cadre général de l'organisation et du fonctionnement du SEAE. Elle est fondée sur les **consultations** constructives de grande ampleur que le Haut représentant a tenu avec les États membres, la Commission et le Parlement européen.

Á plusieurs égards, ce service devra être considéré comme une **nouvelle institution de l’Union**. Ses principales caractéristiques peuvent se résumer comme suit :

Nature et champ d'application : le SEAE, dont le siège se situe à Bruxelles, est un **organe de l'Union européenne fonctionnant de manière autonome**. Il est distinct de la Commission et du secrétariat général du Conseil et possède la capacité juridique nécessaire pour accomplir ses tâches. Il est placé sous l'autorité du Haut représentant et se compose d'une administration centrale et des délégations de l'Union auprès de pays tiers et d'organisations internationales.

Tâches : le SEAE soutient le Haut représentant:

- aux fins de l'exécution de son mandat consistant à conduire la PESC et à veiller à la cohérence de l'action extérieure de l'UE;
- dans l'action menée par le Haut représentant en qualité de président du Conseil des affaires étrangères;
-

dans l'action menée par le Haut représentant en qualité de vice-président de la Commission en vue de s'acquitter, au sein de la Commission, des responsabilités qui lui incombent dans le domaine des relations extérieures et de la coordination des autres aspects de l'action extérieure de l'Union.

Le SEAE assiste le président de la Commission, la Commission et le président du Conseil européen.

Coopération : le SEAE travaille en collaboration étroite tant avec le secrétariat général du Conseil et les services de la Commission, qu'avec les services diplomatiques des États membres, afin de veiller à la **cohérence** entre les différents domaines de l'action extérieure de l'Union et entre ceux-ci et ses autres politiques. Le SEAE et les services de la Commission se consultent **sur toutes les questions relatives à l'action extérieure de l'Union**. Le SEAE participe notamment aux travaux préparatoires relatifs aux actes que la Commission est chargée de préparer, peut conclure des arrangements avec les services compétents de la Commission ou du secrétariat général du Conseil et faire bénéficier de son soutien et de sa coopération les autres institutions/organes de l'UE, en particulier**, le Parlement européen**.

Administration centrale : pour assurer une gestion journalière et un fonctionnement efficaces du service, le Haut représentant nommera un secrétaire général, deux secrétaires généraux adjoints placés sous l'autorité de ce dernier et des directeurs généraux. Le secrétaire général, secondé par les secrétaires généraux adjoints, gérera le SEAE et assurera une coordination efficace entre tous les services du SEAE, ainsi qu'avec les délégations de l'Union. Les directions générales du SEAE comprendront des **services géographiques** couvrant tous les pays et régions du monde, ainsi que des **services multilatéraux et thématiques**. Ces services coordonneront si nécessaire leur action avec les services concernés de la Commission et le Secrétariat général du Conseil. Le SEAE comprendra également des services administratifs, financiers, de gestion du personnel et d'autres services de soutien nécessaires à son fonctionnement.

Délégations de l'Union : les délégations de l'Union **feront partie intégrante du SEAE**. Elles constituent une plateforme fondamentale pour la projection internationale des intérêts européens communs. La décision d'ouvrir une délégation sera adoptée par le Haut représentant, après consultation du Conseil et de la Commission, tandis que la décision de fermer une délégation sera adoptée en accord avec le Conseil. Chaque délégation sera dirigée par un chef de délégation qui exercera son autorité sur tous les membres du personnel, quel que soit leur statut, et sur toutes les activités de cette dernière. Il est responsable, devant le Haut représentant, de la gestion globale des travaux de la délégation, ainsi que de la coordination de toutes les actions de l'Union. Le personnel des délégations comprend des **membres du personnel du SEAE** et, si cela est approprié pour la mise en œuvre du budget de l'Union et de politiques de l'UE autres que celles relevant du mandat du SEAE, des **membres du personnel de la Commission**.

Le chef de délégation reçoit ses instructions du Haut représentant et du SEAE et est responsable de leur exécution. Dans les domaines où elle exerce les compétences que lui confèrent les traités, la Commission peut également donner aux délégations des instructions qui sont exécutées sous la responsabilité générale du chef de délégation. Le chef de délégation **met en œuvre les crédits opérationnels liés aux projets de l'UE dans le pays tiers concerné**, conformément au règlement financier.

Les délégations de l'Union sont en mesure de pourvoir aux besoins **d'autres institutions de l'UE**, en particulier le Conseil européen et le Parlement européen, dans leurs contacts officiels avec les organisations internationales ou les pays tiers auprès desquels elles sont accréditées. Le chef de délégation a également compétence pour **représenter l'UE dans le pays où se situe la délégation**, en particulier pour conclure des contrats et ester en justice. Les délégations de l'Union travaillent en étroite collaboration avec les services diplomatiques des États membres et ont la capacité, si des États membres le leur demandent, de les soutenir dans leurs relations diplomatiques et dans leur rôle de **protection consulaire des citoyens de l'Union dans les pays tiers**.

Personnel : pour les questions concernant son personnel, **le SEAE sera considéré comme une institution au sens du statut**. Il comprendra :

- des fonctionnaires et d'autres agents de l'UE, y compris des membres du personnel des services diplomatiques des États membres nommés en tant qu'agents temporaires;
- si nécessaire, et à titre provisoire, des experts nationaux spécialisés détachés ("END").

Le personnel du SEAE doit s'acquitter de ses fonctions et régler sa conduite en ayant uniquement en vue les intérêts de l'Union. Il ne devra solliciter ni accepter d'instructions d'aucun gouvernement, autorité, organisation ou personne extérieure au SEAE, ni d'aucun organe ou personne autre que le haut représentant.

Le statut des fonctionnaires, le régime applicable aux autres agents et les règles adoptées conjointement s'appliqueront au personnel du SEAE. Des dispositions sont prévues pour que les nominations soient fondées sur le mérite et sur une base géographique aussi large que possible. Tous les membres du personnel du SEAE ont les mêmes droits et obligations, qu'il s'agisse de fonctionnaires de l'Union ou d'agents temporaires provenant des services diplomatiques des États membres, et bénéficient d'une égalité de traitement. Aucune distinction ne devra être effectuée entre les agents temporaires provenant des services diplomatiques nationaux et les fonctionnaires de l'Union en matière d'attribution des tâches. En principe, une fois que le SEAE aura atteint sa pleine capacité, le personnel provenant des États membres devrait représenter au moins **un tiers des effectifs du SEAE de niveau AD**.

- **transferts de personnel** : un certain nombre de services et fonctions du secrétariat général du Conseil et de la Commission (énumérés à l'annexe) devront être transférés au SEAE (y compris les END qui travailleront dans ces services). Ces transferts prennent effet le jour de l'adoption d'un budget rectificatif qui déterminera le cadre financier du SEAE – y compris les postes et crédits correspondants applicables.

Dispositions budgétaires : pour garantir l'autonomie budgétaire nécessaire au bon fonctionnement du SEAE, le règlement financier devrait être modifié afin que le SEAE soit considéré comme une "institution" au sens du règlement financier, avec une section spécifique du budget de l'Union (voir sur ce point COD/2010/0054) Le Haut représentant sera considéré comme l'ordonnateur financier du SEAE et adoptera les règles internes pour la gestion des lignes budgétaires correspondantes. Techniquement, le Haut représentant sera responsable du budget de la PESC mais aussi d'un certain nombre d'instruments de la politique étrangère de l'Union : instrument de stabilité, instrument pour les pays industrialisés, budget lié à la communication, budget de la diplomatie publique et budget des missions d'observation électorale. La Commission sera responsable de leur gestion financière, sous l'autorité directe du Haut représentant en sa qualité de vice-président de la Commission. Le SEAE est soumis à la procédure de décharge.

Programmation : en tant que centre de coordination pour la gestion des relations bilatérales dans le monde entier, le SEAE contribuera au cycle de programmation et de gestion de tous les instruments financiers géographiques dans le domaine des relations extérieures, exception faite de l'instrument européen d'aide de préadhésion, qui continuera à être géré par la direction générale de l'élargissement de la Commission. Il s'agit des instruments suivants :

- l'instrument de financement de la coopération au développement (ICD),
- le Fonds européen de développement (FED),
- l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme (IEDDH),
- l'instrument européen de voisinage et de partenariat (IEVP),
- l'instrument financier de coopération avec les pays industrialisés,
- l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire.

Le SEAE est notamment chargée de préparer les décisions relatives aux mesures stratégiques pluriannuelles et la programmation de ces instruments : i) affectations budgétaires par pays et région ; ii) documents de stratégie par pays et par région (DSP/DSR); iii) programmes indicatifs nationaux et régionaux (PIN/PIR). Toutes modifications des règlements de base des instruments ci-avant cités et des documents de programmation seront élaborées par le SEAE conjointement avec la Commission.

D'autres programmes thématiques seront élaborés par le service compétent de la Commission, sous le contrôle du membre de la Commission responsable du développement, et présentés au Collège en accord avec le Haut représentant et les autres membres de la Commission concernés.

Dispositions diverses : des dispositions spécifiques sont prévues pour assurer la **sécurité** du personnel du SEAE ainsi qu'en matière d'**accès aux documents, archives et protection des données**.

Rapport : en 2012, le Haut représentant devra présenter au Conseil un rapport sur le fonctionnement du SEAE et au plus tard au début de 2014, le Conseil devra réexaminer la décision à la lumière de l'expérience acquise.

Entrée en vigueur : conformément aux orientations du Conseil européen de décembre 2009, la décision devrait entrer en vigueur rapidement. Parallèlement, les dispositions modifiant le règlement financier et le statut ainsi qu'un budget rectificatif devraient être adoptés sans délai. En effet, les dispositions relatives à la gestion financière et au recrutement ne produiront leurs effets juridiques qu'une fois adoptés le budget rectificatif et les modifications au statut des fonctionnaires et au règlement financier. Des arrangements devront également être conclus avec le secrétariat général du Conseil et la Commission et les États membres. L'adaptation des accords interinstitutionnels existants avec le Parlement européen est également envisagée.

INCIDENCE BUDGÉTAIRE : un **budget rectificatif** devra être prochainement adopté prévoyant les postes et les crédits correspondants afin de rendre le SEAE pleinement opérationnel.