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

2010/0816(NLE) - 08/07/2010 - Texte adopté du Parlement, 1ère lecture/lecture unique

Le Parlement européen a adopté par 549 voix pour, 78 voix contre et 17 abstentions, une résolution législative sur la proposition de décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

Dans sa résolution législative, le Parlement précise qu'en cas de différends concernant les instructions de la Commission aux chefs des délégations de l'UE placés sous l'autorité du Haut représentant, et dans l'hypothèse d'un désaccord entre le Haut représentant et les commissaires chargés de la programmation des instruments d'assistance extérieure pertinents, il incombe **au collège des commissaires d'arrêter la décision définitive**.

Le Parlement prie également la Haute représentante de s'assurer que les dispositions tendant à ce qu'**au moins 60% de tout le personnel du SEAE** soient des fonctionnaires permanents de l'Union européenne, soient reflétées à tous les grades de la hiérarchie du SEAE.

Dans la foulé, le Parlement approuve la proposition de la Haute représentante avec les modifications suivantes :

1) Structure et fonctions organisationnelles du SEAE :

- **Missions du SEAE** : le Parlement demande que le SEAE assiste le Haut représentant dans la conduite non seulement de la politique étrangère et de sécurité commune("PESC") de l'Union mais aussi dans la mise en œuvre de **la politique de sécurité et de défense commune ("PSDC")** en vue de renforcer la cohérence de l'action extérieure de l'UE. Le SEAE devrait notamment assister le président de la Commission et la Commission mais aussi le président du Conseil européen dans l'exercice de leurs fonctions respectives dans le domaine des relations extérieures. Il précise également que le SEAE devra assister et travailler en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et faire bénéficier de son soutien et de sa coopération les autres institutions et organes de l'Union, en particulier le Parlement européen ainsi que certaines agences.
- **Directions générales (DG) du SEAE** : le Parlement redéfinit les missions de certaines DG du SEAE. Il estime notamment qu'il revient au Haut représentant de nommer un **directeur général du budget et de l'administration** qui répondrait de la gestion administrative et budgétaire interne du SEAE. Ce dernier devrait suivre les mêmes lignes budgétaires et dispositions administratives que celles applicables au budget de la Commission (rubrique 5 – administration). Le Parlement définit également la mission de la direction "gestion des crises et planification" qui devrait assister le Haut représentant dans sa tâche de conduite de la PSDC. Il demande en outre la mise en place d'un **service de planification stratégique**.
- **Délégations dans les États membres**: le Parlement estime que l'OLAF devrait avoir la faculté de contrôler les activités menées dans les délégations. La décision d'ouvrir ou de fermer une délégation devrait en outre également revenir au Haut représentant, en accord avec le Conseil et la Commission.

2) Personnel :

- **60% de fonctionnaires de l'UE au sein du SEAE** : le Parlement demande de garantir **l'identité communautaire** du nouveau service diplomatique. Il demande dès lors que **les fonctionnaires de l'UE représentent au moins 60% des effectifs du SEAE**, en ce compris les membres du personnel

provenant des services diplomatiques des États membres qui ont acquis le statut de fonctionnaires de l'UE. Une fois que le SEAE aura atteint sa pleine capacité, le personnel provenant des États membres devra représenter au moins **un tiers des effectifs du SEAE** et devra être employé comme agents temporaires pour une durée maximale de 8 ans avec une prolongation possible de 2 ans.

- **« END »** : il est prévu de recruter également des experts nationaux détachés des États membres (les « END »), si nécessaire et en nombre limité. Ces derniers ne devraient pas être comptés parmi le tiers que le personnel issu des États membres doit représenter lorsque le SEAE aura atteint sa pleine capacité. Leur transfert au cours de la phase de mise sur pied du SEAE ne sera pas automatique et sera effectué avec l'accord des autorités des États membres d'origine. À l'expiration du contrat d'un expert détaché transféré au SEAE, la fonction serait potentiellement convertie en poste temporaire dans le cas où la fonction exercée par l'expert s'avère nécessaire au sein du SEAE.
- **Un état des lieux annuel** : chaque année, le Haut représentant devra présenter au Parlement européen et au Conseil un rapport sur l'occupation des postes au sein du SEAE.
- **Recrutements** : le Parlement insiste pour que les recrutements s'effectuent **sur base du mérite** tout en veillant à assurer **un équilibre géographique et de genre adéquat**. Des mesures visant à corriger d'éventuels déséquilibres - analogues à celles prévues dans le règlement du Conseil (CE, Euratom) n° 401/2004 sur l'élargissement - pourront être prises lors de l'examen du service prévu **pour le 1er juillet 2013**. Jusqu'à cette date, le SEAE recrutera exclusivement des fonctionnaires issus du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que du personnel détaché des services diplomatiques des États membres. Après cette date, tous les fonctionnaires et autres agents de l'UE devront avoir la possibilité de postuler aux emplois vacants au sein du SEAE.

3) Dispositions statutaires :

- **Application du statut aux fonctionnaires du SEAE** : le statut et le régime applicable aux autres agents s'appliqueront aux fonctionnaires et autres agents du SEAE, y compris des membres du personnel des services diplomatiques des États membres nommés en tant qu'agents temporaires. Les fonctionnaires de l'UE en poste au sein du SEAE auront le droit de se porter candidats à des postes dans leur institution d'origine dans les mêmes conditions que les candidats internes. Le Parlement précise qu'en aucune façon le personnel du SEAE ne pourra accepter une rémunération, de quelque nature que ce soit, qui soit extérieure au SEAE.
- **Le cas des « END »** : en ce qui concerne les « END », le Haut représentant devra adopter des règles équivalentes à celles énoncées dans la décision 2003/479/CE du Conseil sur le régime applicable aux experts et militaires nationaux détachés auprès du secrétariat général du Conseil.
- **Dispositions particulières applicables aux fonctionnaires détachés des États membres** : les fonctionnaires des États membres nommés comme agents temporaires au sein du SEAE devront recevoir la garantie de pouvoir réintégrer immédiatement leur poste au terme de leur période d'activité au SEAE (8 ans + 2 ans au maximum).
- **Dispositions transitoires concernant l'ensemble du personnel** : en vue de clarifier le dispositif, le Parlement intègre les dispositions de la proposition initiale sur le transfert des fonctionnaires et autres agents au SEAE ainsi que les autres membres du personnel affectés vers le SEAE dans un nouveau chapitre. Les transferts prendront effet au **1er janvier 2011**.

4) Responsabilité budgétaire et financière du SEAE : le Parlement estime que la Commission devrait avoir un rôle plus important dans la gestion interne du SEAE. Il demande dès lors que l'auditeur interne du SEAE coopère avec l'auditeur interne de la Commission pour assurer la cohérence de la politique d'audit, notamment en matière de gestion des dépenses opérationnelles. Le SEAE devra également coopérer avec **l' OLAF**. Le règlement financier devra être modifié afin d'inclure le SEAE à son article 1er, de sorte que le SEAE dispose d'une section spécifique dans le budget de l'Union. Conformément aux règles applicables, et comme c'est le cas pour les autres institutions, une subdivision du rapport annuel de la Cour des comptes sera consacrée au SEAE et celui-ci pourra adresser ses réponses à la Cour.

D’autres dispositions techniques sont introduites précisant que :

- pour les estimations de dépenses administratives pour le SEAE, le Haut représentant devra consulter le commissaire en charge de la politique du développement et celui en charge de la politique de voisinage dans le cadre de leurs compétences respectives ;
- le SEAE devra dresser un état prévisionnel de ses dépenses que la Commission pourra modifier selon des règles précises. La résolution invite tout particulièrement la Commission à inclure, dans son document de travail global sur les dépenses liées à l'action extérieure de l'UE, qui devra être établi conjointement avec le projet de budget de l'Union, les modalités concernant les tableaux des effectifs des délégations de l'Union, ainsi que les dépenses pour l'action extérieure par pays et par mission ;
- la Commission assurera un certain nombre de tâches de gestion financière et budgétaire du SEAE (présentation du budget, transparence dans le cadre de la procédure de décharge via la présentation d’un document de travail présentant de façon exhaustive l'ensemble des dépenses liées à l'action extérieure de l'Union).

5) Instruments de l'action extérieure et programmation : le Parlement précise que la gestion des programmes de coopération extérieure de l'UE devra uniquement relever de la compétence de la Commission. Le Haut représentant devra assurer la coordination politique générale de l'action extérieure de l'Union, garantissant l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union, notamment avec tous les instruments de la politique extérieure. Tout au long du cycle de programmation, de planification et de mise en œuvre de ces instruments, le Haut représentant et le SEAE devront travailler en concertation avec la Commission. Les actions menées dans le cadre du budget de la PESC et d’autres instruments spécifiques (dont les missions d'observation électorale), seront de la responsabilité du Haut représentant/SEAE. La Commission restera toutefois chargée de l’exécution financière de ces instruments.

6) Rapport et révision du SEAE : le Haut représentant devra présenter un rapport sur le fonctionnement du SEAE au Parlement européen et au Conseil au plus tard à la fin de 2011. Avant la **mi-2013**, le Haut représentant devra procéder à une analyse du fonctionnement et de l'organisation du SEAE. Ce rapport devra être accompagné, le cas échéant, de propositions appropriées de révision du SEAE, au plus tard pour le début de 2014.