



Procedure file

Informations de base	
INI - Procédure d'initiative	2009/2133(INI)
Aspects institutionnels de la création d'un service européen pour l'action extérieure	
Sujet	
6.10 Politique étrangère et de sécurité commune (PESC)	
8.40.08 Agences et organes de l'Union	
8.40.10 Relations interinstitutionnelles, subsidiarité, proportionnalité, comitologie	

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	AFCO Affaires constitutionnelles		21/07/2009
		PPE BROK Elmar	
		Rapporteur(e) fictif/fictive	
		S&D GUALTIERI Roberto	
		ALDE DUFF Andrew	
		Verts/ALE TARAND Indrek	
		ECR FOX Ashley	
		EFD MESSERSCHMIDT Morten	
	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	AFET Affaires étrangères (Commission associée)		16/09/2009
		ALDE	
		NEYTS-UYTTEBROECK Annemie	
	DEVE Développement		06/10/2009
		Verts/ALE JOLY Eva	

Evénements clés			
19/10/2009	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
19/10/2009	Annonce en plénière de la saisine des commissions associées		
19/10/2009	Vote en commission		Résumé
20/10/2009	Dépôt du rapport de la commission	A7-0041/2009	
21/10/2009	Débat en plénière		
22/10/2009	Résultat du vote au parlement		
22/10/2009	Décision du Parlement	T7-0057/2009	Résumé

Informations techniques	
Référence de procédure	2009/2133(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 54
Autre base juridique	Règlement du Parlement EP 159
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	AFCO/7/00990

Portail de documentation					
Projet de rapport de la commission		PE428.226	23/09/2009	EP	
Amendements déposés en commission		PE429.678	08/10/2009	EP	
Avis de la commission	AFET	PE428.281	19/10/2009	EP	
Avis de la commission	DEVE	PE430.270	19/10/2009	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A7-0041/2009	20/10/2009	EP	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T7-0057/2009	22/10/2009	EP	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière		SP(2010)19	15/02/2010	EC	

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

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 qui génère 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.

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

Le Parlement européen a adopté par 424 voix pour, 94 voix contre et 30 abstentions, une résolution sur les aspects institutionnels de la mise en place du Service européen pour l'action extérieure (SEAE).

Rappelant 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, le Parlement souligne 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, il propose 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 : le Parlement appelle 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 le Parlement, la création du SEAE ne peut reposer que sur une approche empirique dynamique et sa mise en place doit s'effectuer en s'appuyant sur une confiance mutuelle ainsi que sur un capital croissant d'expertise et d'expériences partagées.

Principes devant guider la création du SEAE : le Parlement demande 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, sur la base d'un mécanisme transparent et dans une proportion pertinente et respectueuse de l'équilibre géographique, 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, le Parlement suggère 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. 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. 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. La décision relative à la mise en place du SEAE devrait permettre en outre 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 : le Parlement considère en outre 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 ;
- en cas d'absence, le vice-président/haut représentant devrait désigner un remplaçant.

Approche budgétaire : la Plénière 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. Le Parlement réaffirme notamment sa détermination à exercer pleinement ses pouvoirs budgétaires dans le cadre de ces innovations institutionnelles et 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.

Structure générale 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) le service devrait éviter tout double emploi avec des services externes au Conseil ou au Conseil européen.

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

Nouvelles responsabilités : le Parlement propose 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. Il suggère également la possibilité d'une coopération entre les fonctionnaires du Parlement et le SEAE.

Il propose en outre 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.

Enfin, la Plénière demande 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.