



PARLEMENT EUROPÉEN

2009 - 2014

Document de séance

A7-0041/2009

20.10.2009

RAPPORT

sur les aspects institutionnels de la mise en place du Service européen pour
l'action extérieure
(2009/2133(INI))

Commission des affaires constitutionnelles

Rapporteur: Elmar Brok

Rapporteuse pour avis (*):

Annemie Neyts-Uyttebroeck, commission des affaires étrangères

(*) Commission associée – article 50 du règlement

SOMMAIRE

| | Page |
|--|-------------|
| PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN..... | 3 |
| AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (*)..... | 11 |
| AVIS DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT | 16 |
| RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION | 21 |

(*) Commissions associées – article 50 du règlement

PROPOSITION DE RÉSOLUTION DU PARLEMENT EUROPÉEN

sur les aspects institutionnels de la mise en place du Service européen pour l'action extérieure (2009/2133(INI))

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)¹,
 - vu sa résolution du 5 septembre 2000 sur la diplomatie commune communautaire²,
 - vu sa résolution du 14 juin 2001 sur la communication de la Commission concernant le développement du service extérieur³,
 - vu sa résolution du 26 mai 2005 sur les aspects institutionnels du Service européen pour l'action extérieure⁴,
 - 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

¹ JO C 184, du 6.08.2009, p. 25.

² JO C 135, du 7.5.2001, p. 69.

³ JO C 53 E, du 28.2.2002, p. 390.

⁴ JO C 117 E, du 18.5.2006, p. 232.

- de l'Union, qui vise à lui garantir une entière liberté d'action sur le plan international,
- 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. rappelant 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 pour que l'Union puisse agir collectivement et répondre d'une manière cohérente, systématique et efficace aux problèmes mondiaux,
 - E. soulignant 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; invitant 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 l'évitement de travaux redondants, du manque d'efficacité et de la dilapidation des ressources dans le domaine de l'action extérieure de l'Union,
 - G. considérant que le SEAE devrait contribuer à rendre l'UE plus visible en tant que partenaire principal des nations en développement et qu'il devrait s'appuyer sur les relations étroites que l'UE 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 Service européen pour l'action extérieure 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 établie par la Cour de justice des Communautés européennes, 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 5000 personnes, qui constituera l'une des pierres angulaires de la création du 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,
- 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 européenne, après d'intenses discussions sur les modalités d'organisation du SEAE, a proposé un modèle donnant un rôle important 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 les travaux préparatoires correspondants 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 questions 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 l'élaboration d'un plan global, ambitieux et consensuel pour la mise en place du Service européen d'action extérieure;

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 selon un processus évolutif fondé sur une confiance mutuelle et s'appuyant sur un capital croissant d'expertise et d'expérience commune;
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 européenne:
 - (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 équilibrée, 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 doit comporter une structure de genre qui reflète dûment les 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 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 à ce service européen;
 - (c) il n'est toutefois pas nécessaire de priver les directions générales de la Commission de toute compétence 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 redondances, devrait présenter un modèle particulier pour les services concernés, notamment les directions générales Commerce, Élargissement, Développement et Relations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, EuropeAid, le service d'aide humanitaire de la Commission européenne, le département des droits de l'homme et de la démocratie, le département d'assistance électorale et les services de la direction générale Affaires économiques et monétaires orientés vers l'action extérieure;
 - (d) les unités de gestion des crises militaires et civiles doivent 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; le partage de l'analyse des renseignements entre les acteurs au sein du SEAE revêt une importance cruciale afin d'aider le 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 européenne, 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 Service européen pour l'action extérieure 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 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 de ce service 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 leurs origines différentes, les agents temporaires devraient être soumis au statut des fonctionnaires des Communautés européennes, étant entendu que les administrations d'origine les détachent 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, qui pourrait être réduite uniquement si le membre du personnel concerné manque à ses obligations de service;

- (d) par analogie avec les précédents existant¹, 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 de la Commission compétente;
 - (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, 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, permettant ainsi la mise en place d'un service structuré et répondant à des besoins certains;
 - (g) la création du SEAE requiert un ajustement de l'accord interinstitutionnel sur la discipline budgétaire et la bonne gestion financière², comme prévu au point 4 et dans la section G dudit accord; il convient de respecter rigoureusement le principe de la répartition des dépenses opérationnelles et administratives (Article 40, paragraphe 2, du règlement financier³) doit être strictement respecté; 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;
 - (h) 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;
 - (i) 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. estime que le SEAE devrait:
- (a) être dirigé par un directeur général placé sous l'autorité du vice-président/haut représentant et à même de le représenter dans certaines circonstances;
 - (b) 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) structurer dans chaque direction la coopération des unités "pays" basées à Bruxelles

¹ Par exemple, article 6 de la décision instituant l'OLAF (OJ L 136 du 31.5.1999, p. 20).

² JO C 139, du 14.6.2006, p. 1.

³ 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).

avec les délégations (ambassades) de l'Union dans les pays tiers;

- (d) lorsque les délégations de l'Union européenne 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;
9. juge également opportun de préciser dans la décision fixant les modalités d'organisation et de fonctionnement du Service européen pour l'action extérieure 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; sachant que les délégations de l'Union européenne constitueront une partie intégrante du SEAE et 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 prochain vice-président/haut représentant de s'engager à informer la commission des affaires étrangères du Parlement au sujet des nominations aux postes à responsabilité du SEAE et d'accepter que la commission auditionne les candidats chaque fois si elle le juge utile; demande 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 relatives au bon fonctionnement de la coopération interinstitutionnelle;
10. sachant que les délégations de l'Union européenne 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 prochain 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 la commission auditionne les candidats si elle le juge utile; demande 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 relatives au bon fonctionnement de la coopération interinstitutionnelle;
11. 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;
12. 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 européenne;

13. demande instamment au vice-président/haut représentant d'élaborer une proposition de décision sur l'organisation et le fonctionnement de ce service en tenant compte des 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 toute 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;
14. 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;
15. 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;
16. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission.

19.10.2009

AVIS DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES (*)

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur les aspects institutionnels de la mise en place du Service européen d'action extérieure
2009/0000(INI)

Rapporteure pour avis (*): Annemie Neyts-Uyttebroeck

(*) Commission associée – article 50 du règlement

SUGGESTIONS

La commission des affaires étrangères invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

1. rappelle 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 pour que l'Union puisse agir collectivement et réponde d'une manière cohérente et efficace aux problèmes mondiaux;
2. se félicite du résultat du référendum irlandais qui ouvre la voie à l'achèvement de la procédure de ratification du traité de Lisbonne et à la mise en place d'une nouvelle structure institutionnelle, qui comprend notamment la désignation d'un président permanent du Conseil européen qui assurera la représentation extérieure de l'Union pour les questions concernant sa politique étrangère et de sécurité commune (PESC), et la création d'un nouveau poste de haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, qui exercera également les fonctions de vice-président de la Commission européenne; observe que le haut représentant sera mandaté par le Conseil pour conduire la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union et faire des propositions en ce qui concerne l'élaboration de cette politique et note que l'unité, la cohérence et l'efficacité de l'action extérieure de l'Union seront garanties par le Conseil et le haut représentant; rappelle que le haut représentant s'appuiera, dans l'accomplissement de son mandat, sur le Service européen d'action extérieure (SEAE);
3. souligne 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 et renforce la capacité de cette dernière à agir

efficacement sur la scène internationale; invite 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;

4. la structure institutionnelle du SEAE doit présenter, dans la distribution par sexes, une architecture qui soit pleinement conforme aux engagements pris par l'Union pour l'intégration de la perspective de l'égalité entre les femmes et les hommes;
5. comme le Parlement européen sera consulté sur la mise en place du SEAE, estime qu'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;
6. invite le haut représentant à présenter dans les plus brefs délais ses propositions; insiste sur la nécessité de respecter les principes suivants:
 - a) le SEAE ne doit pas être un service autonome mais devrait être mis en place dans le cadre des attributions administratives et budgétaires de la Commission tout en veillant scrupuleusement au respect du mandat que lui confère le traité d'assister le vice-président/haut représentant dans la conduite, au nom du Conseil, de la politique étrangère et de sécurité de l'Union dans la mise en œuvre de l'action extérieure de la Commission;
 - (b) le SEAE doit prendre en charge les dossiers relevant de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et de la politique de sécurité et de défense (PESD), ainsi que les tâches et les politiques actuellement traitées par la Direction générale des relations extérieures (DG Relex) de la Commission; en outre, le haut représentant devrait présenter une proposition globale sur la manière dont les autres grandes politiques liées à l'action extérieure seront organisées dans le nouveau cadre institutionnel; l'élargissement, le commerce, le développement et l'aide humanitaire constituent une part substantielle de l'ensemble des politiques extérieures de l'Union; des raisons impérieuses plaident en faveur d'une intégration de la politique de développement au nouveau service;
 - (c) le SEAE doit inclure les unités de gestion des crises militaires et civiles du secrétariat du Conseil, même si, en ce qui concerne le personnel militaire, la structure de commandement et d'organisation peut être différente de celle qui s'applique au personnel civil; le partage de l'analyse des renseignements entre les acteurs au sein du SEAE revêt une importance cruciale afin d'aider le 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;
 - (d) le haut représentant devrait accorder une attention particulière aux questions de recrutement et de personnel, sachant que le *SEAE* devra englober des agents issus de la Commission, du Conseil et des États membres; pour que *le SEAE* devienne un service diplomatique à part entière, il devra bénéficier de moyens suffisants et son personnel devra être sélectionné sur la base du mérite en respectant les procédures de

sélection adéquates ainsi qu'un bon équilibre géographique;

- (e) les diplomates des États membres et le personnel issu de la Commission et du Conseil devraient avoir un statut et des rôles équivalents et ils devraient être soumis aux mêmes conditions d'emploi, qu'ils soient détachés, agents temporaires ou fonctionnaires de l'Union;
 - (f) la constitution d'un "esprit de corps" par la formation commune et le développement professionnel est essentielle pour atteindre l'objectif ultime du *SEAE* qui est de créer un cadre diplomatique intégré qui rassemble les divers niveaux national et européen de la diplomatie; afin de développer une culture diplomatique européenne commune en ce qui concerne les relations internationales de l'Union, des programmes de formation conjoints et un cursus commun en matière diplomatique seront nécessaires; les mesures de formation existantes et les réseaux de centres de formation diplomatique pourraient utilement être renforcés. Ils pourraient aussi, éventuellement, être réunis au sein d'une Académie diplomatique européenne fondée, entre autres, sur les établissements compétents des États membres;
 - (g) 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'entretenir les contacts parlementaires dans les pays tiers);
7. sachant que les délégations de l'Union européenne constitueront une partie intégrante du SEAE, qu'ils seront soumis aux instructions et au contrôle du haut représentant tout en dépendant probablement du point de vue administratif de la Commission, demande au prochain haut représentant de s'engager à informer les commissions parlementaires compétentes au sujet des nominations aux postes à responsabilité du SEAE et d'accepter que la commission auditionne les candidats si elle le juge utile; demande également que le prochain 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 relatives au bon fonctionnement de la coopération interinstitutionnelle;
 8. observe que, lorsque les délégations de l'Union européenne 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 progressivement, au besoin, prendre en charge les services consulaires;
 9. invite la Commission, le Conseil, les États membres et le futur haut représentant à s'engager clairement à parvenir à un plan global, ambitieux et consensuel pour la mise en place du SEAE, sachant qu'une approche progressive, par étapes, pourrait conduire à des incohérences et à un gaspillage des ressources; compte tenu de la complexité des enjeux, et afin d'assurer la juste représentation de tous les États membres dans le SEAE, il convient d'adopter une approche progressive; il y a lieu d'envisager l'adoption d'une "clause de révision" dans un délai raisonnable;
 10. recommande d'engager une procédure de rationalisation des représentations de l'Union européenne en place auprès d'instances multilatérales comme les bureaux du Conseil et

de la Commission auprès des Nations unies; propose que soit examinée la possibilité de mettre en place des délégations de l'Union européenne auprès des organisations internationales où une telle délégation n'existe pas actuellement et où la présence de l'Union européenne répond à une réelle nécessité, comme l'OTAN et l'OSCE;

11. réaffirme sa détermination à exercer pleinement ses pouvoirs budgétaires dans le cadre de ces innovations institutionnelles et demande une révision financière avant le nouvel exercice budgétaire; 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.

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

| | |
|---|---|
| Date de l'adoption | 19.10.2009 |
| Résultat du vote final | +: 42 -: 9 0: 6 |
| Membres présents au moment du vote final | Gabriele Albertini, Dominique Baudis, Bastiaan Belder, Franziska Katharina Brantner, Elmar Brok, Arnaud Danjean, Mário David, Michael Gahler, Ana Gomes, Anneli Jäätteenmäki, Jelko Kacin, Ioannis Kasoulides, Nicole Kiil-Nielsen, Andrey Kovatchev, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Eduard Kukan, Vytautas Landsbergis, Krzysztof Lisek, Barry Madlener, Mario Mauro, Jean-Luc Mélenchon, Willy Meyer, Alexander Mirsky, María Paloma Muñoz De Urquiza, Annemie Neyts-Uyttebroeck, Norica Nicolai, Raimon Obiols, Kristiina Ojuland, Ria Oomen-Ruijten, Pier Antonio Panzeri, Ioan Mircea Pașcu, Alojz Peterle, Bernd Posselt, Hans-Gert Pöttering, Cristian Dan Preda, Jacek Saryusz-Wolski, Werner Schulz, Ernst Strasser, Charles Tannock, Zoran Thaler, Johannes Cornelis van Baalen, Geoffrey Van Orden, Kristian Vigenin, Graham Watson, Boris Zala |
| Suppléant(s) présents au moment du vote final | Marije Cornelissen, Marielle De Sarnez, Andrew Duff, Diogo Feio, Lorenzo Fontana, Roberto Gualtieri, Liisa Jaakonsaari, Barbara Lochbihler, Vittorio Prodi, György Schöpflin, Traian Ungureanu |
| Suppléant(s) (art. 178, par. 2) présent(s) au moment du vote final | Franz Obermayr |

19.10.2009

AVIS DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT

à l'intention de la commission des affaires constitutionnelles

sur les aspects institutionnels de la mise en place du Service européen d'action extérieure
2009/0000(INI)

Rapporteure pour avis: Eva Joly

JUSTIFICATION SUCCINTE

La politique de l'UE en matière de développement profite à l'évidence à l'Union en ce sens qu'elle contribue à la stabilité géopolitique mondiale, qu'elle atténue les pressions migratoires et qu'elle crée de nouveaux marchés commerciaux. Cela étant dit, elle a également et surtout pour but de réduire la pauvreté et de promouvoir le développement économique et social durable dans les pays en développement et pour leurs citoyens.

Par conséquent, s'il va sans dire que le haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et le service d'action extérieure s'emploieront à soutenir les politiques de l'Union dans des domaines tels que les affaires étrangères, le commerce et la sécurité, il n'est pas acquis que le nouveau service attachera la même importance à la réalisation des objectifs de la politique de développement de l'UE et des objectifs du Millénaire pour le développement.

Aussi est-il essentiel, à notre sens, que l'avis du Parlement fasse explicitement référence au développement, et plus particulièrement aux obligations incombant à l'UE, en vertu du traité de Lisbonne, d'œuvrer à l'éradication de la pauvreté et d'assurer la cohérence des politiques dans l'intérêt des pays en développement, ainsi qu'à la nécessité de maintenir la coopération au développement en tant que domaine d'action autonome, placé sur un pied d'égalité avec les autres politiques en matière de relations internationales et s'appuyant sur une architecture politique et administrative adéquate.

SUGGESTIONS

La commission du développement invite la commission des affaires constitutionnelles, compétente au fond, à incorporer dans la proposition de résolution qu'elle adoptera les suggestions suivantes:

Considérant D bis (nouveau)

D bis. considérant qu'en vertu du traité de Lisbonne, la politique de coopération au développement de l'Union et celles des États membres "se complètent et se renforcent mutuellement", ce qui devrait avoir pour effet de clarifier les rôles de la Commission et des États membres, de réduire les chevauchements, de renforcer la coordination entre donateurs et d'améliorer la répartition des tâches, en vue d'une plus grande efficacité de l'aide et d'un meilleur rapport coût-résultats,

Considérant D ter (nouveau)

D ter. considérant que le service européen d'action extérieure (SEAE) devrait contribuer à rendre l'UE plus visible en tant que partenaire principal des pays en développement et qu'il devrait s'appuyer sur les relations étroites que l'UE, de par sa position de plus grand donateur d'aide publique au développement et d'aide humanitaire et de principal partenaire commercial des pays en développement, entretient avec ces derniers,

Considérant D ter bis (nouveau)

D ter bis. considérant que le SEAE devrait comporter une forte dimension de développement, et que les principes de la politique du développement, qui reposent sur des objectifs à long terme, le multilatéralisme, la solidarité, le dialogue et la réconciliation des intérêts, constitueraient les fondements opportuns d'une future politique étrangère de l'UE,

Considérant D quater (nouveau)

D quater. 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 et en aucune façon subordonné aux politiques des affaires étrangères, de sécurité ou de défense, tout en reconnaissant qu'il importe d'assurer la cohérence de la politique au service du développement ainsi qu'entre les différentes actions extérieures de l'Union, ce qui nécessite également la réactivation d'un véritable Conseil des ministres en charge du développement et de la coopération,

Considérant D quinquies (nouveau)

D quinquies. considérant que l'éradication de la pauvreté est l'un des objectifs généraux du traité sur l'Union européenne dans la version découlant du traité de Lisbonne dans le domaine des relations internationales (article 21, paragraphe 2, point d) et l'objectif premier de la politique de développement de l'Union, conformément à l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne; que l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne fait également obligation à l'UE de tenir "compte des objectifs de la coopération au développement dans la mise en œuvre des politiques qui sont susceptibles d'affecter les pays en développement", et que, dès lors, toutes les

activités du SEAE ayant un impact sur les pays en développement doivent promouvoir l'éradication de la pauvreté,

Paragraphe 4 – point b

- (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 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 à ce service européen;

Paragraphe 4 – point c

- c) il n'est toutefois pas nécessaire de priver les directions générales de la Commission de toute compétence 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 devrait présenter un modèle particulier pour les services concernés, notamment les directions générales Commerce, Élargissement, Développement et Relations avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique, EuropeAid, le service d'aide humanitaire de la Commission européenne, le département des droits de l'homme et de la démocratie, le département d'assistance électorale et les services de la direction générale Affaires économiques et monétaires orientés vers l'action extérieure;

Paragraphe 4 – point d bis (nouveau)

- d bis) le collège des commissaires doit compter, parmi ses membres, un commissaire indépendant en charge du développement et de l'aide humanitaire, placé sur le même pied que les autres commissaires responsables d'autres politiques dans le domaine des relations internationales; ce commissaire doit être chargé d'élaborer et de mettre en œuvre la politique de coopération au développement, en coopérant étroitement avec le haut représentant, tant dans les États ACP que dans d'autres pays en développement;

Paragraphe 4 – point d ter (nouveau)

- d ter) par extension, il doit y avoir une direction générale unique et spécifique en charge du développement à la Commission, ayant pour mission de définir des orientations et de formuler des conseils quant à l'action à mener, et de mettre en œuvre la politique de coopération au développement de l'Union; cette direction générale, ainsi que tous les membres du personnel exécutant la politique de développement de l'Union, tant à Bruxelles que dans les délégations à l'étranger, doivent rendre compte au commissaire en charge du développement;

Paragraphe 5 – point c bis (nouveau)

- c bis) le SEAE doit disposer d'un nombre suffisant de spécialistes du développement issus des

ministères nationaux et de la direction générale du développement de la Commission; les fonctionnaires de cette direction générale devraient recevoir leurs instructions du commissaire au développement;

Paragraphe 6 – point b

- b) 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 développement, 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;

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

| | |
|--|---|
| Date de l'adoption | 19.10.2009 |
| Résultat du vote final | + : 26 - : 1 0 : 0 |
| Membres présents au moment du vote final | Thijs Berman, Michael Cashman, Corina Crețu, Véronique De Keyser, Nirj Deva, Catherine Greze, Enrique Guerrero Salom, András Gyürk, Eva Joly, Filip Kaczmarek, Franziska Keller, Norbert Neuser, Maurice Ponga, Birgit Schnieber-Jastram, Eleni Theocharous, Patrice Tirolien, Ivo Vajgl, Iva Zanicchi, Gabriele Zimmer |
| Suppléant(s) présents au moment du vote final | Proinsias De Rossa, Harlem Désir, Santiago Fisas Ayxela, Fiona Hall, Isabella Lövin, Louis Michel, Bart Staes, Patrizia Toia |

RÉSULTAT DU VOTE FINAL EN COMMISSION

| | |
|---|--|
| Date de l'adoption | 19.10.2009 |
| Résultat du vote final | + : 18 - : 2 0 : 2 |
| Membres présents au moment du vote final | Michel Barnier, Carlo Casini, Andrew Duff, Ashley Fox, Roberto Gualtieri, Zita Gurmai, Stanimir Ilchev, Morten Messerschmidt, Paulo Rangel, Potito Salatto, Algirdas Saudargas, György Schöpflin, Indrek Tarand, Rafał Kazimierz Trzaskowski, Luis Yáñez-Barnuevo García |
| Suppléant(s) présent(s) au moment du vote final | Elmar Brok, Jean-Luc Dehaene, Enrique Guerrero Salom, Sylvie Guillaume, Íñigo Méndez de Vigo, Annemie Neyts-Uyttebroeck, Helmut Scholz, Alexandra Thein |
| Suppléant(s) (art. 187, par. 2) présent(s) au moment du vote final | Franziska Katharina Brantner, Daniel Hannan, Alain Lamassoure |