



**CONSEIL DE
L'UNION EUROPÉENNE**

**Bruxelles, le 23 octobre 2009
(OR. en)**

14930/09

LIMITE

POLGEN 163

NOTE

de :	la présidence
au :	Conseil/Conseil européen
Objet :	Rapport de la présidence au Conseil européen sur le service européen pour l'action extérieure

Les délégations trouveront ci-joint un rapport de la présidence au Conseil européen sur le service européen pour l'action extérieure.

Il est rappelé qu'aucune décision ne pourra être prise tant que le traité de Lisbonne ne sera pas entré en vigueur, après sa ratification par l'ensemble des vingt-sept États membres.

LE SERVICE EUROPÉEN POUR L'ACTION EXTÉRIEURE

1. L'article 27, paragraphe 3, du traité UE constitue la base juridique de la décision du Conseil relative à l'organisation et au fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (SEAE).

"Dans l'accomplissement de son mandat, le haut représentant s'appuie sur un service européen pour l'action extérieure. Ce service travaille en collaboration avec les services diplomatiques des États membres et est composé de fonctionnaires des services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que de personnel détaché des services diplomatiques nationaux. L'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure sont fixés par une décision du Conseil. Le Conseil statue sur proposition du haut représentant, après consultation du Parlement européen et approbation de la Commission."

2. À la lumière de ce qui précède, la présidence, les États membres, la Commission et le secrétariat du Conseil ont entamé des travaux préparatoires relatifs au SEAE. Le présent document expose les résultats de ces travaux qui serviront d'orientations du Conseil européen à l'intention du haut représentant pour la préparation du projet de décision du Conseil concernant l'organisation et au fonctionnement du SEAE¹.

DOMAINE DE COMPÉTENCE

3. Le domaine de compétence du SEAE devrait permettre au haut représentant d'exercer pleinement son mandat tel que défini dans le traité. Afin de veiller à la cohérence et à une meilleure coordination de l'action extérieure de l'Union, le SEAE devrait également assister le président du Conseil européen et le président ainsi que les membres de la Commission dans l'exercice de leurs fonctions respectives dans le domaine des relations extérieures mais aussi coopérer étroitement avec les États membres.

¹ Ces travaux ne préjugent pas des décisions qui doivent être prises en ce qui concerne l'organisation interne de la Commission et le rôle général de coordination exercé par son président.

Structure unique

4. Le SEAE devrait regrouper dans une structure unique des départements géographiques (couvrant toutes les régions et tous les pays) et thématiques qui continueraient à accomplir, sous l'autorité du haut représentant, les tâches incombant actuellement aux différents services compétents de la Commission et du secrétariat du Conseil.
5. Le SEAE comprendra des départements géographiques s'occupant des pays candidats pour ce qui est de la politique étrangère dans son ensemble, mais l'élargissement continuera à relever de la responsabilité de la Commission².
6. La politique commerciale et de développement telle que définie par le traité devrait rester sous la responsabilité des membres et des DG de la Commission concernés.

Structures PSDC et de gestion de crises

7. Afin de permettre au haut représentant de conduire la politique de sécurité et de défense commune (PSDC), la direction "gestion des crises et planification", la capacité civile de planification et de conduite (CPCC) et l'état-major de l'UE (EUMS) devraient faire partie du SEAE tel que décrit au point 16, dans le respect des spécificités de ces structures et du maintien de leurs fonctions, procédures et conditions de recrutement respectives. Le Centre de situation (SitCen) devrait faire partie du SEAE, les dispositions nécessaires étant mises en place pour qu'il puisse assister le Conseil européen, le Conseil et la Commission. Ces structures constitueront une entité placée sous l'autorité et la responsabilité directes du haut représentant en sa qualité de haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité. Ces dispositions respecteront pleinement la déclaration n° 14 annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale qui a adopté le traité de Lisbonne.

² Le membre de la Commission chargé de l'élargissement assurera la direction politique en ce qui concerne l'instrument de préadhésion.

8. Afin de permettre au haut représentant d'accomplir ses tâches dans le domaine de la gestion de crises, la préparation des actions relatives au budget de la PESC et à l'instrument de stabilité (mesures d'aide exceptionnelles et programmes de réponse intérimaires) devrait être confiée au SEAE. Le processus décisionnel conservera sa structure actuelle, les décisions étant prises par le Conseil (PESC) et la Commission (instrument de stabilité). La gestion de la mise en œuvre technique de ces instruments devrait incomber à la Commission.

Programmation et mise en œuvre des instruments financiers

9. Afin de permettre au haut représentant d'exercer la responsabilité qui lui incombe de veiller à la coordination et à la cohérence des politiques extérieures de l'UE et d'en exercer la direction stratégique, le SEAE (départements géographiques) devrait jouer un rôle de chef de file dans l'élaboration des décisions stratégiques. Le SEAE interviendra donc à tous les stades de la chaîne de programmation. La répartition des tâches concernant la programmation des instruments géographiques et thématiques (l'instrument européen de voisinage et de partenariat, l'instrument de coopération au développement, le fonds européen de développement, l'instrument de coopération avec les pays industrialisés, l'instrument européen pour la démocratie et les droits de l'homme, l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire et l'instrument de stabilité) entre le SEAE et les services de la Commission sera définie avant la fin 2009 en tenant compte de la nature des instruments concernés.
10. Tout au long du cycle de programmation et de mise en œuvre, il convient que le haut représentant et le SEAE travaillent en collaboration et en concertation très étroites avec les membres et les services concernés de la Commission. Les décisions concernant la programmation seront élaborées conjointement par le haut représentant et le membre compétent de la Commission. Les propositions finales dans ce domaine continueront à être adoptées par le collège des membres de la Commission.

11. Les délégations de l'Union joueront un rôle accru dans la programmation et la mise en œuvre de ces instruments.

Fonctions de soutien

12. Le SEAE devrait comprendre un nombre limité de fonctions de soutien centrales, en particulier la sécurité, les technologies de l'information et la gestion des ressources humaines. Le SEAE aura besoin de disposer d'une petite unité de conseils juridiques spécialisés au sein de sa structure. Le haut représentant et le SEAE devraient également, par souci d'efficacité au regard des coûts, pouvoir s'appuyer sur d'autres services au sein de la Commission comme du secrétariat général du Conseil (services juridiques ou services de traduction par exemple) afin de s'acquitter de leur mandat.

Divers

13. Il convient de mettre en place des procédures de consultation efficaces entre le SEAE et les services de la Commission exerçant des responsabilités extérieures, notamment les services chargés des politiques internes présentant d'importantes dimensions extérieures.
14. Les représentants spéciaux de l'UE ou leurs tâches devraient être intégrés dans le SEAE.
15. Lorsqu'il sera entré en fonctions, le haut représentant devrait consulter régulièrement le Parlement européen sur les principaux aspects et les choix fondamentaux de la PESC/PSDC. Des contacts de travail étroits seront établis avec le Parlement européen. Le SEAE devrait donc comprendre des fonctions chargées des relations avec le Parlement européen.

STATUT JURIDIQUE

16. Le SEAE devrait avoir un statut qui reflète son rôle et ses fonctions uniques dans le système de l'UE et y concourt. Le SEAE devrait être un service *sui generis*, distinct de la Commission et du secrétariat du Conseil. Il devrait disposer d'une autonomie en termes de budget administratif et de gestion du personnel. Le SEAE devrait relever du champ d'application de l'article 1^{er} du règlement financier. Cela permettrait au haut représentant:

- de proposer un budget pour le SEAE qui constituerait une section séparée du budget de l'UE (sous la rubrique 5). Les règles budgétaires habituelles s'appliqueraient;
- d'assumer les tâches d'ordonnateur; de mettre en œuvre le budget administratif du service;
- d'exercer les fonctions d'autorité investie du pouvoir de nomination pour le personnel du SEAE.

17. Il faudra à cet effet adapter le règlement financier, le règlement de la Commission établissant les modalités d'exécution du règlement financier, ainsi que le statut.

EFFECTIFS

18. Le personnel du SEAE proviendra de trois sources, à savoir les services compétents du secrétariat général du Conseil et de la Commission ainsi que les États membres.

19. Ces trois catégories de personnel devraient bénéficier d'une égalité de traitement, y compris en termes d'accès à tous les postes dans des conditions équivalentes. Dès lors, les membres du personnel issus des États membres devraient avoir le statut d'agents temporaires qui, en vertu du régime applicable aux autres agents (RAA)³, leur garantit les mêmes possibilités, droits et obligations (notamment en termes de fonctions, de responsabilités, de promotion, de rémunération, de congé et d'avantages sociaux) qu'aux membres du personnel provenant des deux autres sources.

³ Le régime applicable aux autres agents (RAA) est joint au statut.

20. Les différentes catégories doivent être représentées de manière équilibrée. Lorsque le SEAE aura atteint sa pleine capacité, le personnel provenant des États membres devrait représenter au moins un tiers des effectifs du service (niveau AD), y compris le personnel diplomatique des délégations. De plus, les États membres devraient également mettre à disposition du personnel auxiliaire. Le SEAE devrait dès le départ compter du personnel provenant des États membres, y compris aux postes d'encadrement à Bruxelles et au sein des délégations de l'UE. Il y a lieu de veiller à ce qu'un nombre suffisant d'agents provenant des États membres soit présent dès la première étape (entre l'entrée en vigueur du traité et l'adoption de la décision du Conseil concernant l'organisation et le fonctionnement du SEAE).
21. Le haut représentant sera l'autorité investie du pouvoir de nomination. Les recrutements devraient s'effectuer sur la base d'une procédure transparente reposant sur le mérite, dans le but d'assurer au SEAE le concours d'un personnel possédant les plus hautes qualités de compétence, de rendement et d'intégrité tout en veillant à respecter un bon équilibre géographique, à disposer d'un nombre important de ressortissants de tous les États membres de l'UE et à respecter l'équilibre entre hommes et femmes⁴. Une procédure de recrutement associant des représentants des États membres, de la Commission et du secrétariat général du Conseil serait mise en place.
22. Des dispositions adéquates devraient être adoptées pour permettre la mobilité du personnel. Le SEAE devra mettre en œuvre des mesures à cet égard afin de veiller à l'égalité de traitement entre tous les membres du service. Ces mesures prévoiraient notamment:
- une rotation au sein du service, c'est-à-dire entre le siège et les délégations ainsi qu'entre les différents services au siège;
 - une rotation entre le SEAE et les services diplomatiques nationaux;
 - et, dans la mesure du possible, une mobilité entre le SEAE, la Commission et le secrétariat général du Conseil pour le personnel provenant de ces institutions.
23. Le statut devra être adapté en conséquence.
24. Des mesures devraient être prises en vue de proposer au personnel du SEAE une formation commune appropriée.

⁴ Un suivi régulier de la situation sera effectué sur ce point.

25. Bien qu'il puisse s'avérer nécessaire de revoir temporairement à la hausse les tableaux des effectifs combinés du SEAE, de la Commission et du secrétariat général du Conseil, à terme, le nombre de postes prévus par ces tableaux combinés ne devrait pas augmenter.
26. Les procédures d'affectation et de transfert des effectifs dans le cadre de la mise en place du SEAE s'appliqueront dans le plein respect des droits de tous les membres du personnel concernés.

FINANCEMENT

27. La mise en place du SEAE devrait être guidée par le principe de l'efficacité au regard des coûts dans un but de neutralité budgétaire. À cette fin, il y aura lieu de prévoir des dispositions transitoires et un renforcement progressif des capacités. Il convient d'éviter tout double emploi avec les tâches, fonctions et ressources d'autres structures. Toutes les possibilités de rationalisation devraient être exploitées. Afin que le SEAE dispose d'un nombre suffisant d'agents provenant des États membres, outre les postes provenant de la Commission et du secrétariat général du Conseil, il serait possible de libérer des postes en transformant des postes temporaires à la Commission et au secrétariat du Conseil et en pourvoyant des postes devenus vacants après départ à la retraite ou pour d'autres raisons. De plus, un nombre limité de postes supplémentaires seront nécessaires pour des agents temporaires venus des États membres et devront être financés dans le cadre des perspectives financières actuelles.

DÉLÉGATIONS DE L'UE

28. Avec l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, les délégations de la Commission deviendront des délégations de l'Union placées sous l'autorité du haut représentant et feront partie de la structure du SEAE.
29. Les délégations seront composées à la fois de membres du personnel permanent du SEAE (y compris les chefs de délégations) et du personnel issu des services compétents de la Commission. L'ensemble du personnel devrait travailler sous l'autorité du chef de délégation. Les délégations devraient recevoir des instructions du haut représentant/SEAE et des services compétents de la Commission, selon le cas, et leur rendre compte.

30. Les délégations devraient travailler en étroite collaboration avec les services diplomatiques des États membres. Outre l'assistance qu'elles fournissent à la Commission et au Conseil, elles devraient, à chaque fois que cela s'avère nécessaire, apporter un soutien logistique et administratif aux membres des autres institutions, y compris le Parlement européen. Le SEAE/les délégations de l'UE et les États membres devraient s'échanger des informations.
31. L'une des priorités du haut représentant devrait être l'élaboration, en étroite collaboration avec les prochaines présidences, d'une feuille de route et d'un calendrier en vue de l'adaptation des délégations de l'UE. Cela permettra aux délégations de l'UE d'assumer dès que possible le rôle et les fonctions qui incombent actuellement à la présidence tournante en termes de coordination locale et de représentation de l'Union. Il convient de s'attacher tout spécialement à procéder rapidement à l'adaptation des délégations au sein desquelles les besoins en termes de coordination et d'efficacité de l'action extérieure revêtent une importance particulière, pour des raisons politiques ou opérationnelles.
32. Les délégations de l'UE devraient jouer un rôle de soutien sur le plan de la protection diplomatique et consulaire des citoyens de l'Union dans les pays tiers.
33. Il est nécessaire de poursuivre l'examen, cas par cas, des dispositions concernant les délégations de l'UE accréditées auprès d'organisation internationales.

PERSPECTIVES

34. Plusieurs étapes devront être franchies avant que le SEAE ne se présente dans sa configuration définitive. Le Conseil participera pleinement à tous les stades du processus.

- La première étape démarrera avec l'entrée en vigueur du traité et s'achèvera par l'adoption de la décision du Conseil concernant l'organisation et le fonctionnement du SEAE. Le haut représentant devrait soumettre sa proposition afin qu'elle soit adoptée d'ici la fin avril 2010 au plus tard. C'est la raison pour laquelle il est d'une importance capitale que les travaux préparatoires se poursuivent à un rythme soutenu dans le cadre actuel jusqu'à l'entrée en vigueur du traité. Dès le départ, tout en bénéficiant du soutien immédiat des structures de la Commission et du secrétariat général du Conseil en charge des relations extérieures, le haut représentant sera secondé par une petite équipe préparatoire qui devrait être composée de représentants des États membres, de la Commission et du secrétariat général du Conseil. Parallèlement à l'élaboration de cette décision, des mesures devront être prises pour procéder aux adaptations requises de la réglementation en vigueur, le statut et le règlement financier notamment, afin que celles-ci puissent être adoptées en même temps que la décision du Conseil concernant l'organisation et le fonctionnement du SEAE. Au cours de cette étape, des contacts étroits devraient être maintenus avec le Parlement européen.
- La deuxième étape est celle de la mise en place du SEAE. Elle démarre avec l'adoption de la décision du Conseil et se poursuit jusqu'à ce que le service ait atteint sa vitesse de croisière. Un premier rapport sur l'état d'avancement devrait être soumis en 2012.
- Lorsque le SEAE aura fonctionné un certain temps à plein régime, il y aura lieu de procéder au réexamen de son fonctionnement et de son organisation suivi, si nécessaire, d'une révision de la décision. Ce réexamen devrait également porter sur le domaine de compétence du SEAE, y compris le rôle des délégations dans les affaires consulaires. Il devrait avoir lieu en 2014.