

N° 433

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2009-2010

Enregistré à la Présidence du Sénat le 5 mai 2010

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES,
DE LA DÉFENSE ET DES FORCES ARMÉES⁽¹⁾
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUINQUIES* DU RÈGLEMENT,

sur le projet de décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (E 5220) et la proposition de règlement modifiant le règlement (CE, Euratom) n°1605/2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes en ce qui concerne le service européen pour l'action extérieure (E 5216), dont cette commission s'est saisie,

PRÉSENTÉE

Par M. Josselin de ROHAN,
Sénateur

(1) Cette commission est composée de : M. Josselin de Rohan, *président* ; MM. Jacques Blanc, Didier Boulaud, Jean-Louis Carrère, Jean-Pierre Chevènement, Robert del Picchia, Jean François-Poncet, Robert Hue, Joseph Kergueris, *vice-présidents* ; Mmes Monique Cerisier-ben Guiga, Joëlle Garriaud-Maylam, MM. André Trillard, André Vantomme, Mme Dominique Voynet, *secrétaires* ; MM. Jean-Etienne Antoinette, Robert Badinter, Jean-Michel Baylet, Jean-Pierre Bel, René Beaumont, Jacques Berthou, Jean Besson, Michel Billout, Didier Borotra, Michel Boutant, Christian Cambon, Marcel-Pierre Cléach, Raymond Couderc, Mme Michelle Demessine, M. André Dulait, Mmes Bernadette Dupont, Josette Durrieu, MM. Jean Faure, Jean-Paul Fournier, Mme Gisèle Gautier, M. Jacques Gautier, Mme Nathalie Goulet, MM. Jean-Noël Guérini, Michel Guerry, Robert Laufoaulu, Simon Loueckhote, Philippe Madrelle, Pierre Mauroy, Rachel Mazuir, Louis Mermaz, Mme Lucette Michaux-Chevry, MM. Jean Milhau, Charles Pasqua, Philippe Paul, Xavier Pintat, Bernard Piras, Christian Poncelet, Yves Pozzo di Borgo, Jean-Pierre Raffarin, Daniel Reiner, Roger Romani, Mme Catherine Tasca.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Avec la mise en place du Président stable du Conseil européen et du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, la création du **service européen pour l'action extérieure** constitue une innovation majeure du traité de Lisbonne, entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009.

La création de ce service, souvent dénommé « service diplomatique commun », est prévue à l'article 27, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne.

D'après cet article, « 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 ».

Ce service européen pour l'action extérieure n'a pas vocation à se substituer aux diplomaties nationales. Chaque État membre conservera son propre ministère, son réseau diplomatique et consulaire, et continuera de mener sa politique étrangère. Les orientations en matière de politique étrangère commune continueront de relever des chefs d'État et de gouvernement réunis au sein du Conseil européen et les décisions des ministres des affaires étrangères réunis au sein du Conseil statuant en règle générale à l'unanimité.

L'objectif de la mise en place de ce service est, plus modestement, de renforcer la cohérence entre, d'une part, les différents aspects et les différents moyens et instruments de la politique extérieure de l'Union européenne, qui sont actuellement dispersés entre le Conseil et la

Commission européenne, et d'autre part entre la politique étrangère de l'Union européenne et celle conduite par les États membres.

Il s'agit également de favoriser l'émergence progressive d'une culture diplomatique européenne commune, en rapprochant les points de vue et en confrontant les différentes traditions diplomatiques nationales.

Cela explique la composition originale de ce service, qui devrait rassembler des fonctionnaires issus des services concernés de la Commission européenne, du secrétariat général du Conseil et des agents détachés des services diplomatiques nationaux.

Selon la déclaration n°15 annexée au traité, les travaux préparatoires relatifs à la création du service européen pour l'action extérieure devaient débiter dès la signature du traité de Lisbonne.

La présidence suédoise avait élaboré un rapport préparatoire sur la mise en place de ce service, qui a été approuvé par les chefs d'État et de Gouvernement lors du Conseil européen d'octobre 2009.

Le Conseil européen avait souhaité une adoption de la décision relative à l'organisation et au fonctionnement de ce service avant la fin du mois d'avril.

Toutefois, la création de ce service a pris un certain retard, en raison de la mise en place de la nouvelle Commission européenne.

Dès sa nomination en qualité de Haute représentante pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, Mme Catherine Ashton, par ailleurs vice-présidente de la Commission européenne, a indiqué que la création de ce service constituerait sa première priorité.

Elle a présenté, le 25 mars dernier, un projet de décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure.

Ce document a été transmis le 7 avril dernier à l'Assemblée nationale et au Sénat, au titre de l'article 88-4 de la Constitution.

Compte tenu de l'importance de la mise en place de ce service pour le renforcement de l'efficacité et de la cohérence de la politique étrangère de l'Union européenne, la commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées du Sénat a décidé de s'en saisir directement lors de sa réunion du même jour.

Quels sont **les principaux enjeux** des négociations menées actuellement ? Ces enjeux portent sur la nature, le périmètre et la composition de ce service.

Le premier enjeu porte sur **la nature** même de ce service.

Tous les États membres considèrent que le service européen pour l'action extérieure devrait être un service *sui generis*, à équidistance de la Commission européenne et du Conseil.

Ce service serait placé sous l'autorité du Haut représentant mais il devrait également pouvoir assister le Président du Conseil européen, ainsi que le Président et les membres de la Commission européenne, dans l'exercice de leurs fonctions respectives, mais aussi et surtout coopérer étroitement avec les États membres.

Pour sa part, le Parlement européen défend l'idée selon laquelle le futur service européen pour l'action extérieure devrait être intégré au sein de la Commission européenne, ce qui affaiblirait inévitablement le lien avec les États membres dans un domaine de nature éminemment intergouvernementale, tout en permettant au Parlement européen d'exercer un contrôle étroit sur ce service.

Une autre question essentielle pour les États membres tient à **l'autonomie** de ce service en termes de budget et de gestion du personnel.

En effet, dans le cas contraire, le Parlement européen serait tenté d'utiliser l'arme du budget pour peser sur les orientations de la politique étrangère de l'Union européenne, alors même que les traités ne lui reconnaissent pas une telle compétence.

Un deuxième enjeu porte sur **le périmètre** de ce service.

La France considère que le périmètre du futur service européen pour l'action extérieure devrait être le plus large possible afin de permettre au Haut représentant d'exercer pleinement son mandat.

En vertu du traité, le Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, en sa qualité de vice-président de la Commission, a en effet la responsabilité de la coordination des aspects touchant aux relations extérieures au sein de la Commission européenne.

Cela s'applique en particulier à l'aide au développement et à la politique de voisinage, dans une certaine mesure à la politique commerciale, mais aussi à la réponse de l'Union européenne aux crises. En effet, la crise haïtienne par exemple a montré que si l'Union européenne a

été, de loin, le premier contributeur en termes d'aide matérielle et financière, son action a souffert d'un manque de visibilité et de coordination.

Une conception large du service supposerait qu'il comprenne des directions géographiques, couvrant toutes les régions et tous les pays, y compris des pays bénéficiaires de l'aide au développement ou faisant l'objet de négociations d'adhésion, mais aussi des directions thématiques, comme par exemple une direction chargée de la réponse aux crises ou une direction chargée des relations avec les Nations unies.

La France souhaite également que le service européen pour l'action extérieure joue le rôle de chef de file dans l'élaboration des grandes orientations stratégiques des différents instruments financiers de l'Union, comme l'instrument européen de voisinage et de partenariat, l'instrument de coopération et de développement ou le fonds européen de développement, même si leur gestion annuelle et leur mise en œuvre devraient continuer de relever de la Commission européenne.

La Commission européenne est toutefois réticente à l'idée de confier ce rôle de chef de file au service européen pour l'action extérieure, en ce qui concerne la programmation stratégique des instruments financiers. Elle plaide pour que le travail de ce service soit réalisé sous le contrôle et la supervision des Commissaires européens compétents.

Rappelons que l'aide publique au développement de l'Union européenne représente 2,2 milliards d'euros, alors que le budget de la politique étrangère et de sécurité commune est de l'ordre de seulement 280 millions d'euros.

Concernant les structures de la politique de sécurité et de défense commune et de gestion de crises, comme l'État-major de l'Union européenne, la direction « gestion des crises et planification », la « capacité civile de planification et de conduite » ou encore le « centre de situation », la France considère qu'elles peuvent faire partie du service européen pour l'action extérieure, mais que ces structures doivent relever directement de l'autorité du Haut représentant, en sa seule qualité de Haut représentant, afin de préserver l'autonomie de leurs chaînes de commandement.

Enfin, ce service devrait aussi comprendre un nombre limité de fonctions de soutien, en particulier en matière d'informatique ou de gestion des ressources humaines, tout en s'appuyant sur d'autres services, comme ceux de la Commission européenne ou du secrétariat général du Conseil, pour les services de traduction par exemple, par souci d'efficacité et pour limiter les doubles emplois et donc les coûts.

Enfin, le troisième enjeu porte sur **l'organigramme et la répartition des postes** entre la Commission, le Secrétariat général du Conseil et les États membres.

S'agissant de ses effectifs, le service européen pour l'action extérieure devrait comprendre plusieurs milliers d'agents, au sein de l'administration centrale à Bruxelles, mais aussi dans les délégations de l'Union européenne auprès des pays tiers et des organisations internationales.

Ces agents proviendraient à la fois des services compétents du Secrétariat général du Conseil, de la Commission européenne ainsi que des États membres.

Si, dans un premier temps, les fonctionnaires issus de la Commission européenne et du secrétariat général du Conseil devaient être les plus nombreux, le personnel provenant des États membres devrait, lorsque le service aura atteint sa pleine capacité, représenter au moins un tiers des effectifs.

Toutefois, le poids de chaque institution au sein de ce service fait actuellement l'objet de fortes discussions.

La Commission souhaite ainsi obtenir un certain nombre de postes clefs. Les nouveaux États membres et les « petits » pays insistent pour leur part sur l'équilibre géographique dans le choix des nominations.

Une autre question sensible porte sur **le mode de désignation** des chefs de délégation de l'Union européenne.

Le Parlement européen a réclamé récemment de pouvoir être associé à la nomination des chefs de délégation de l'Union européenne ou des représentants spéciaux, en procédant à leur audition préalablement à leur désignation, sur le modèle du Sénat américain. Cette demande a toutefois été rejetée par les États membres et par le Haut représentant.

Enfin, la France souhaiterait que le Haut représentant soit assisté par un Secrétaire général, à l'instar du secrétaire général du Conseil ou de la Commission.

Cette idée, agréée au sein du Conseil, est toutefois contestée au sein du Parlement européen, qui souhaiterait que la représentation du Haut représentant devant le Parlement soit assurée à un niveau politique.

Compte tenu de l'importance des enjeux soulevés par la mise en place du service européen pour l'action extérieure pour l'émergence d'une

diplomatie commune, **il semble souhaitable que le Sénat prenne position et fasse connaître au Gouvernement son avis sur ce dossier.**

Pour votre commission, il conviendrait que le Gouvernement prenne notamment en compte **les orientations suivantes.**

Tout d'abord, il paraît utile de rappeler qu'en vertu des traités, le service européen pour l'action extérieure doit être un service *sui generis*, à équidistance de la Commission européenne et du Conseil.

Pour ce faire, il doit disposer d'une complète autonomie en matière budgétaire et en termes de gestion du personnel.

Ensuite, il paraît souhaitable que le périmètre de ce service soit le plus large possible et qu'il inclut notamment les aspects relatifs à l'élargissement, à la politique de voisinage, ainsi que la définition des orientations de l'aide au développement.

En particulier, ce service devrait se voir reconnaître sous l'autorité du Haut représentant un véritable rôle de chef de file dans l'élaboration des orientations stratégiques des instruments financiers extérieurs de l'Union européenne, et notamment de l'aide au développement.

Les structures politico-militaires devraient également faire partie de ce service, tout en relevant directement du Haut représentant, en sa seule qualité de Haut représentant, et en conservant une certaine autonomie afin de préserver leurs chaînes de commandement.

Enfin, il convient de rappeler que la politique étrangère et de sécurité commune reste une politique de nature intergouvernementale relevant des gouvernements des États membres.

Le Parlement européen n'a aucune légitimité pour prétendre exercer un contrôle d'opportunité sur l'action du service européen pour l'action extérieure ou pour approuver le choix des chefs de délégation de l'Union européenne dans les pays tiers ou auprès des organisations internationales.

La déclaration n°14 annexée au traité de Lisbonne stipule d'ailleurs expressément que « les dispositions concernant la politique étrangère et de sécurité commune ne confèrent pas de nouveaux pouvoirs à la Commission de prendre l'initiative de décisions ni n'accroissent le rôle du Parlement européen ».

Dans ce contexte, il est surprenant que le rapport de la présidence suédoise prévoie que le service européen pour l'action extérieure devra entretenir « des contacts de travail étroit » avec le Parlement européen et

qu'il devrait comprendre un bureau chargé des relations avec le Parlement européen, sans que soient mentionnés les Parlements nationaux.

Comme l'a indiqué le Secrétaire d'État chargé des affaires européennes, M. Pierre Lellouche, lors de son audition au Sénat, le 2 février dernier, « les Parlements nationaux devraient jouer totalement leur rôle et faire entendre leur voix ».

C'est la raison pour laquelle il paraît indispensable que les Parlements nationaux puissent entretenir des contacts étroits avec le service européen pour l'action extérieure, afin de pouvoir être pleinement informés de la politique étrangère de l'Union européenne.

Enfin, étant donné l'importance de ce service, il semble nécessaire d'inciter le Gouvernement à œuvrer au sein du Conseil afin que la France soit bien représentée au sein de ce service, et cela à tous les échelons, et à veiller à la place du français, qui est l'une des deux langues de travail en matière diplomatique.

La politique étrangère est l'un des domaines qui suscite les plus fortes attentes de la part des européens.

Efforçons nous de dépasser les querelles stériles et les enjeux de pouvoirs. Car ce qui compte, en définitive, c'est l'efficacité du dispositif. C'est cela qu'attendent les citoyens européens.

Pour ces raisons, votre commission des Affaires étrangères, de la Défense et des Forces armées a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le rapport de la présidence suédoise concernant les lignes directrices relatives au Service européen pour l'action extérieure (doc. 14930/09) approuvé par le Conseil européen des 29 et 30 octobre 2009,
- ④ Vu le projet de décision du Conseil fixant l'organisation et le fonctionnement du service européen pour l'action extérieure (texte E 5220),
- ⑤ Vu la proposition de règlement modifiant le règlement (CE, Euratom) n°1605/2002 portant règlement financier applicable au budget général des Communautés européennes en ce qui concerne le service européen pour l'action extérieure (texte E 5216),
- ⑥ Considérant que la mise en place du service européen pour l'action extérieure revêt une importance majeure pour le renforcement de la cohérence et de l'efficacité de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne ;
- ⑦ Rappelant que ce service doit être placé sous l'autorité du Haut représentant pour les affaires étrangères et la politique de sécurité, mais aussi assister le Président du Conseil européen, le Président et les membres de la Commission et coopérer étroitement avec les diplomaties des États membres ;
- ⑧ Rappelant que la politique étrangère commune demeure une politique de nature intergouvernementale et la déclaration n°14 annexée au traité de Lisbonne, selon laquelle « les dispositions concernant la politique étrangère et de sécurité commune ne confèrent pas de nouveaux pouvoirs à la Commission de prendre l'initiative de décisions ni n'accroissent le rôle du Parlement européen ».
- ⑨ Estimant que le Parlement européen ne dispose d'aucune légitimité pour exercer un contrôle d'opportunité sur l'action du service européen pour l'action extérieure et pour se prononcer sur la désignation des chefs de délégation ou des représentants spéciaux de l'Union européenne ;

- ⑩ Jugeant indispensable que les parlements nationaux puissent entretenir des relations étroites avec le service européen pour l'action extérieure ; regrettant vivement que le rapport de la présidence suédoise ne mentionne que les contacts de travail qui devraient être établis entre ce service et le Parlement européen ;
- ⑪ Demande au Gouvernement d'œuvrer au sein du Conseil afin que soient pris en compte les principes suivants :
 - ⑫ – le service européen pour l'action extérieure doit être un organe *sui generis* de l'Union européenne, équidistant de la Commission européenne et du Conseil, et disposant d'une complète autonomie en matière budgétaire et en termes de gestion des ressources humaines ;
 - ⑬ – le périmètre de ce service devrait être le plus large possible et inclure notamment l'élargissement, la politique de voisinage et l'aide au développement ; le service doit se voir reconnaître, sous l'autorité du Haut représentant, un véritable rôle de chef de file dans l'élaboration des orientations stratégiques des instruments financiers extérieurs de l'Union européenne, et notamment de l'aide au développement ;
 - ⑭ – les structures de la politique de sécurité et de défense commune et de gestion de crises devraient également faire partie de ce service, tout en relevant directement de l'autorité du Haut représentant, en sa seule qualité de Haut représentant, afin de préserver l'autonomie de leurs chaînes de commandement ;
 - ⑮ – le service européen pour l'action extérieure devrait comprendre des fonctions chargées des relations avec les Parlements de l'Union européenne, c'est-à-dire avec le Parlement européen et les Parlements nationaux ;
 - ⑯ – la France doit être suffisamment représentée au sein du service européen pour l'action extérieure, et cela à tous les échelons, et la place du français doit être garantie, en tant que langue de travail au sein de ce service et comme constituant une véritable langue de travail et de communication avec les citoyens de l'Union européenne, comme avec les pays tiers et les organisations internationales.