



N° 3069

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 3 mai 2006

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur les agences européennes
**(COM [2005] 59 final / E 2910, COM [2005] 190 final / E 2903
et COM [2005] 280 final / E 2918),**

ET PRÉSENTÉ

PAR M. CHRISTIAN PHILIP,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Pierre Lequiller, *président* ; MM. Jean-Pierre Abelin, René André, Mme Elisabeth Guigou, M. Christian Philip, *vice-présidents* ; MM. François Guillaume, Jean-Claude Lefort, *secrétaires* ; MM. Alfred Almont, François Calvet, Mme Anne-Marie Comparini, MM. Bernard Deflesselles, Michel Delebarre, Bernard Derosier, Nicolas Dupont-Aignan, Jacques Floch, Pierre Forgues, Mme Arlette Franco, MM. Daniel Garrigue, Michel Herbillon, Marc Laffineur, Jérôme Lambert, Edouard Landrain, Robert Lecou, Pierre Lellouche, Guy Lengagne, Louis-Joseph Manscour, Thierry Mariani, Philippe-Armand Martin, Jacques Myard, Christian Paul, Didier Quentin, André Schneider, Jean-Marie Sermier, Mme Irène Tharin, MM. René-Paul Victoria, Gérard Voisin.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION.....	7
PREMIERE PARTIE : LA MULTIPLICATION DES AGENCES EUROPEENNES : UN PHENOMENE RECENT QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE HETEROGENEITE PREJUDICIALE	9
I. LA MULTIPLICATION DES AGENCES : UN PHENOMENE RECENT... ..	11
A. L'absence de définition formelle de la notion d'agence	11
B. Une montée en puissance progressive	13
II. ...QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE HETEROGENEITE PREJUDICIALE.....	19
A. Est-il possible d'établir une typologie des agences ?	19
1) Les agences exécutives.....	19
a) Les agences exécutives au niveau communautaire	19
b) Les agences nationales d'exécution de programmes communautaires	22
2) Les agences de régulation	23
3) Les observatoires	24

B. Quelles sont les limites juridiques au démembrement de l'administration communautaire ?.....	24
--	-----------

DEUXIEME PARTIE : LE RECOURS AUX AGENCES : DES MOTIVATIONS MULTIPLES POUR DES RESULTATS CONTRASTES 27

I. DES MOTIVATIONS MULTIPLES..... 29

A. Au regard des Etats membres.....29

- 1) Répondre à une attente de l'opinion : rapprocher l'Europe des citoyens.....29
- 2) Répondre à une demande des Etats : l'attribution des sièges des agences..... 31

B. Au regard de la Commission européenne, les agences améliorent la « gouvernance » de l'Union33

II. DES RESULTATS CONTRASTES..... 37

A. Sur la valeur ajoutée apportée par les agences37

- 1) Un consensus autour des agences strictement chargées de missions de régulation37
- 2) Les autres agences, observatoires, centres, fondations...40
- 3) Les agences en cours de création.....41
 - a) Le bilan décevant de l'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes 42
 - b) Les réserves soulevées par la transformation de l'observatoire en agence européenne des droits fondamentaux 43

B. Sur le fonctionnement des agences46

- 1) Les relations avec la Commission européenne.....47
- 2) Les relations avec les Etats membres.....49
 - a) La représentation des Etats membres au sein du Conseil d'administration 49
 - b) La répartition des compétences avec les autorités nationales..... 51

**TROISIEME PARTIE : LA VOLONTE D'UN
ENCADREMENT DES AGENCES SE TROUVE AU
CŒUR DE TENSIONS INSTITUTIONNELLES 55**

**I. LE PROJET D'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL
(AII) : UNE VOLONTE LOUABLE DE
RATIONALISATION..... 57**

A. Les principales dispositions de l'AII58

- 1) Analyse d'impact 58
- 2) La question du siège 58
- 3) La composition des conseils d'administration 59
 - a) La limitation de la taille du Conseil d'administration 59
 - b) La parité entre les Etats membres et la Commission..... 59
- 4) La possibilité de créer un « bureau exécutif » pour
seconder le conseil d'administration..... 60
- 5) La désignation du directeur exécutif 60
- 6) Le régime linguistique 60
- 7) L'évaluation et le contrôle 61
- 8) Le régime des privilèges et immunités des personnels 62

B. Les controverses suscitées par le projet d'AII 62

- 1) Sur la forme : la querelle sur le choix de l'instrument
juridique 62
 - a) La position défendue par le service juridique du Conseil 62
 - b) La position défendue par le service juridique de la
Commission..... 63
- 2) Sur le fond 64
 - a) Le champ d'application de l'accord 64
 - b) L'absence de définition de critères objectifs pour
recourir à la création d'une agence..... 64
 - c) Sur la structure et le fonctionnement des agences..... 65
 - (1)La représentation paritaire du Conseil et de la
Commission dans les conseils d'administration..... 65
 - (2)La question du siège..... 65
 - (3)Le régime linguistique..... 65
 - (4)La question fiscale..... 66

II. ...AU CŒUR DE TENSIONS INSTITUTIONNELLES	71
A. Accord ou désaccord interinstitutionnel ?.....	71
1) L’AII, vu de la Commission.....	71
2) L’AII, vu du Parlement européen	72
3) L’AII, vu du Conseil.....	74
B. Les alternatives au projet d’AII	74
1) Un AII « allégé » ?	75
2) Un règlement cadre ?	75
3) Des « lignes directrices » ?	76
CONCLUSION.....	79
TRAVAUX DE LA DELEGATION	81
CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION.....	85
ANNEXES.....	89
Annexe 1 : Liste des personnes entendues par le rapporteur	91
Annexe 2 : Discours prononcé, le 23 février 2006, par M. José Manuel Barroso, Président de la Commission européenne, devant les Directeurs d’Agences.....	95
Annexe 3 : Liste et missions des agences européennes.....	101

Mesdames, Messieurs,

« *Des agences européennes oeuvrent pour vous à travers toute l'Europe* » : voici le message positif et rassurant qu'entend délivrer la Commission européenne à la une d'une brochure d'information destinée au grand public.

La création d'organismes communautaires décentralisés n'est pas une chose nouvelle puisque les premières agences (le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle et la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail) ont été créées dans le courant des années 70. Mais ces dernières années, le phénomène a pris une ampleur sans précédent puisqu'il s'est créé bien plus d'agences en cinq années qu'en cinquante ans de construction européenne ; et de nouveaux projets sont en préparation dans des domaines aussi divers que la sécurité des produits chimiques, le contrôle des pêches ou la protection des droits fondamentaux.

Agences, offices, fondations, centres, autorités, etc. : les appellations sont multiples, comme d'ailleurs les règles de fonctionnement et les pouvoirs conférés à ces nombreux organismes décentralisés, au point qu'il devient très difficile de se repérer dans le « maquis » des agences européennes. Dans un souci de cohérence et de rationalité, la Commission européenne a ainsi soumis l'an dernier au Parlement européen et au Conseil une proposition d'accord interinstitutionnel pour prévoir des règles communes d'encadrement des agences européennes de régulation.

Le Gouvernement a soumis ce projet d'accord interinstitutionnel à l'avis des assemblées en application de l'article 88-4 de la Constitution et le texte a fait l'objet au Sénat, d'un rapport d'information de Mme Marie-Thérèse Hermange présenté en octobre dernier.

Sans dupliquer l'excellente étude réalisée par notre collègue sénatrice et dont le rapporteur partage les conclusions, le présent rapport propose une réflexion plus large sur la signification politique et institutionnelle du recours aux agences, au-delà du seul projet d'accord interinstitutionnel. A travers les nombreux entretiens réalisés aux niveaux politique et administratif avec des représentants des institutions concernées (Parlement européen, Commission, Conseil, Cour des comptes européenne) et des responsables d'agences, il s'agit d'évaluer plus précisément la valeur ajoutée de ces agences.

Fruit du hasard et de la nécessité, les agences recèlent du bon comme du mauvais. Certaines concourent à l'intérêt général européen quand d'autres ne doivent leur existence qu'aux aléas de la vie politique européenne. Certaines apportent une plus value incontestable à l'action de l'Union quand d'autres ne répondent pas à un réel besoin et font courir le risque d'une dérive technocratique.

Quel est le juste équilibre et comment s'intègrent les agences dans le système institutionnel européen ? Quels sont leurs véritables pouvoirs et comment sont-elles contrôlées ? L'articulation avec les agences nationales est-elle satisfaisante ?

Si la multiplication des agences européennes est présentée comme l'instrument d'une meilleure « gouvernance » de l'Union, il apparaît qu'en l'état, ce phénomène s'accompagne d'une hétérogénéité préjudiciable qui peut nuire à la cohérence institutionnelle (I). Sans préjuger du bien fondé de l'existence des agences, leur création répond à des motivations multiples qui conduisent à des résultats contrastés (II). Dans ce contexte, la volonté d'un encadrement des agences européennes se heurte à des tensions institutionnelles (III).

PREMIERE PARTIE :

**LA MULTIPLICATION DES AGENCES
EUROPEENNES : UN PHENOMENE RECENT QUI
S'ACCOMPAGNE D'UNE HETEROGENEITE
PREJUDICIALE**

I. LA MULTIPLICATION DES AGENCES : UN PHENOMENE RECENT...

L'absence de définition formelle de la notion d'agence participe de la confusion qui s'est installée ces dernières années dans le contexte d'une montée en puissance progressive de ces organismes décentralisés.

A. L'absence de définition formelle de la notion d'agence

Le traité de Rome instituant la Communauté européenne ne comporte **aucune référence** à la création éventuelle d'agences. Il est ainsi très difficile de recenser précisément le nombre des agences européennes puisque l'ordre juridique communautaire ne comporte pas de définition normative de la notion même d'« agence communautaire ». Leur nombre varie dès lors selon la définition que l'on en retient.

On peut néanmoins s'accorder sur des **caractéristiques communes** : une agence communautaire est un organisme de droit public européen, distinct des institutions communautaires (Conseil, Parlement, Commission) et qui possède une personnalité juridique propre. Elle est créée par un acte communautaire de droit dérivé en vue de remplir une tâche de nature technique, scientifique ou de gestion bien spécifique et précisée dans l'acte constitutif correspondant.

Néanmoins, les différences qui les caractérisent – pour ce qui concerne leurs structures internes, leurs relations avec les institutions, leurs missions et leurs pouvoirs d'action – demeurent sensiblement plus importantes que les analogies. Ces différences sont la conséquence du fait qu'aucune réflexion d'ensemble n'a encadré leur création au cas par cas.

On pourrait alors regrouper sous le vocable d'agences les organismes décentralisés qui, malgré des appellations différentes

(agence, office, fondation, observatoire, centre) présentent les caractéristiques communes suivantes :

- création par voie réglementaire ;
- personnalité juridique ;
- organes de direction autonomes ;
- autonomie financière ;
- missions et tâches déterminées.

Les agences se caractérisent également par une **souplesse de gestion** qui leur permet de recourir très largement à du personnel non fonctionnaire des institutions européennes, ce qui se traduit par un moindre coût budgétaire. Cependant, cette souplesse a ses limites puisque la réglementation européenne interdit de renouveler indéfiniment les contrats d'agents temporaires. Or cette règle peut se révéler inadaptée dans le cas de personnels techniques titulaires de compétences qui n'existent pas dans le vivier des fonctionnaires de l'Union. Il ne fait pas de doute que les personnels chargés de la certification des aéronefs à l'Agence européenne pour la sécurité aérienne sont, en pratique, employés pour une durée indéterminée.

De même, **en matière budgétaire**, les agences dépendent de la contribution communautaire mais **certaines peuvent s'autofinancer pour tout ou partie** grâce aux droits et redevances qu'elles perçoivent dans le cadre de l'exercice de leurs activités. Tel est notamment le cas de l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur, de l'Office communautaire des variétés végétales, de l'Agence européenne des médicaments et de l'Agence européenne pour la sécurité aérienne. Pour autant, les agences restent soumises au Règlement financier, ce qui leur interdit de recourir à l'emprunt. Cette rigidité n'est pas sans poser des difficultés s'agissant notamment de l'Agence européenne pour la sécurité aérienne qui n'est pas encore en mesure de s'autofinancer grâce au produit des redevances qu'elle perçoit.

L'originalité des agences européennes

Comparées aux formes juridiques existantes en France, les agences européennes semblent davantage s'apparenter à la catégorie des établissements publics (EPA ou EPIC) qu'à celle des autorités administratives indépendantes, dès lors qu'elles sont dotées de la personnalité juridique. Par ailleurs, les agences communautaires sont plus « autonomes » qu'elles ne sont « indépendantes ». Elles demeurent en effet, en application du traité et de la jurisprudence de la Cour de justice, soumise à la hiérarchie de leur institution de tutelle. S'agissant des agences du pilier communautaire, c'est bien la Commission européenne, et elle seule, qui répond des activités des agences placées sous son autorité.

Il serait d'autre part erroné de comparer les agences européennes aux **agences fédérales américaines**, même si elles s'en inspirent en certains points. C'est par exemple le cas de l'agence européenne de sécurité aérienne en ce qui concerne ses pouvoirs de certification. Mais la comparaison s'arrête là. Les agences de l'Union se démarquent en effet sensiblement des agences américaines en premier lieu parce que l'Union européenne n'est pas un Etat fédéral. Les agences américaines détiennent des pouvoirs qui dépassent le seul champ des compétences d'exécution, au point qu'elles sont davantage assimilables à des ministères à part entière, responsables devant le pouvoir politique.

B. Une montée en puissance progressive

Les agences européennes ont été créées par vagues successives pour répondre, au cas par cas, à des besoins spécifiques. L'agence la plus ancienne – toujours en activité – trouve son origine directement dans le traité Euratom instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique. Il s'agit de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom, opérationnelle depuis le 1^{er} janvier 1960. L'agence, dont le siège se situe à Bruxelles, est dotée de la personnalité juridique et de l'autonomie financière. Elle est placée sous le contrôle de la Commission européenne qui dispose d'un droit de veto sur toutes ses décisions.

Les premières agences de la Communauté économique européenne datent, pour leur part, du milieu des **années 1970** et sont apparues dans le domaine des relations sociales avec la Fondation

européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail, située à Dublin, puis le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP) d'abord implanté à Berlin, puis transféré en Grèce, à Thessalonique, en 1995.

Jusqu'aux années 90, près de vingt ans vont alors s'écouler sans que l'Europe communautaire n'ait recours à la création de nouvelles agences. C'est du début des **années 90** que date la multiplication du nombre des agences : huit⁽¹⁾ ont été créées entre 1993 et 1995.

On dénombre aujourd'hui **21 agences communautaires**, c'est-à-dire relevant du premier pilier de l'Union européenne. Ces agences sont créées pour une durée indéterminée, à l'exception de l'Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA) dont l'article 27 du règlement constitutif² prévoit que « l'Agence est instituée à partir du 14 mars 2004 pour une période de cinq ans ». C'est également le cas de l'Agence européenne pour la reconstruction (EAR) dont le mandat expire le 31 décembre 2006. La Commission européenne envisage la prolongation du mandat de deux ans et prévoit la dissolution de l'agence à la fin de l'année 2008.

Aux agences communautaires, **il convient d'ajouter les agences des deuxième et troisième piliers** qui se caractérisent par des procédures de fonctionnement intergouvernementales.

On peut en comptabiliser trois organes dans le **deuxième pilier** (politique étrangère et de sécurité commune) :

- l'agence européenne de la défense ;
- l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne⁽³⁾ ;
- le Centre satellitaire de l'Union européenne⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Agence européenne pour l'environnement, Fondation européenne pour la formation, Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, Agence européenne des médicaments, Office de l'harmonisation dans le marché intérieur, Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail, Office communautaire des variétés végétales, Centre de traduction des organes de l'Union européenne.

⁽²⁾ Règlement (CE) n°460/2004 du Parlement européen et du Conseil.

⁽³⁾ Action commune du 20 juillet 2001, *JOCE* n° L 200 du 25 juillet 2001.

⁽⁴⁾ Action commune du 20 juillet 2001, *JOCE* n° L 200 du 25 juillet 2001.

Trois relèvent du **troisième pilier** : il s'agit d'Eurojust, d'Europol et du Collège européen de police (CEPOL).

Au-delà des agences constituées au niveau européen, il convient de mentionner les agences nationales dont la création est prévue par le droit communautaire dérivé. C'est notamment le cas des autorités chargées de réglementer et de contrôler la sécurité ferroviaire, dont la création est imposée par la directive 2001/14/CE sur la sécurité ferroviaire en Europe ⁽⁵⁾.

Se pose enfin la question des **très nombreuses structures « satellitaires »** (existantes ou cours de création) de l'Union européenne, qui ne sont ni des institutions, ni des agences au sens formel du terme. On pourrait notamment inclure dans cette catégorie des structures aussi variées que l'Institut européen de Florence, le futur « Conseil européen de la recherche », la force européenne de gendarmerie, l'Office des publications officielles des Communautés européennes ou encore les centres nationaux d'information tels « Sources d'Europe » en France.

En l'absence de cadre juridique commun aux agences de l'Union européenne, la frontière demeure ambiguë entre les agences à proprement parler et les nombreux organismes satellitaires créés au fil du temps par les institutions de l'Union, souvent à la demande des Etats membres.

⁽⁵⁾ Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

AGENCES COMMUNAUTAIRES EN ACTIVITE

AGENCE	SIEGE	DATE DE CREATION	BASE JURIDIQUE
CEDEFOP Centre européen pour le développement de la formation professionnelle	Thessalonique (Grèce)	10 février 1975	Règlement (CEE) n° 227/75
EUROFOUND Fondation pour l'amélioration des conditions de vie et de travail	Dublin (Irlande)	26 mai 1975	Règlement (CEE) n° 1365/75
AEE Agence européenne pour l'environnement	Copenhague (Danemark)	7 mai 1990	Règlement (CEE) n° 1210/90
ETF Fondation européenne pour la formation	Turin (Italie)	7 mai 1990	Règlement (CEE) n° 1360/90
OEDT Observatoire européen des drogues et des toxicomanies	Lisbonne (Portugal)	8 février 1993	Règlement (CEE) n° 302/93
EMA Agence européenne pour l'évaluation des médicaments	Londres (Royaume-Uni)	22 juillet 1993	Règlement (CEE) n° 2309/93
OHMI Office de l'harmonisation du marché intérieur	Alicante (Espagne)	20 décembre 1993	Règlement (CE) n° 40/94
EU-OSHA Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail	Bilbao (Espagne)	18 juillet 1994	Règlement (CE) n° 2062/94
OCVV Office communautaire des variétés végétales	Angers (France)	27 juillet 1994	Règlement (CE) n° 2100/94
CdT Centre de traduction des organes de l'UE	Luxembourg (Luxembourg)	28 novembre 1994	Règlement (CE) n° 2965/94
EUMC Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes	Vienne (Autriche)	2 juin 1997	Règlement (CE) n° 1035/97
EAR Agence européenne pour la reconstruction	Thessalonique (Grèce)	15 novembre 1999	Règlement (CE) n° 2454/1999
EFSA Autorité européenne de sécurité alimentaire	Parme (Italie)	28 janvier 2002	Règlement (CE) n° 178/2002
AESM Agence européenne pour la sécurité maritime	Lisbonne (Portugal)	27 juin 2002	Règlement (CE) n° 1406/2002
AESA Agence européenne pour la sécurité aérienne	Cologne (Allemagne)	15 juillet 2002	Règlement (CE) n° 1592/2002
ENISA Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information	Bruxelles (Belgique)	10 mars 2004	Règlement (CE) n° 460/2004
Centre européen de prévention et de contrôle des maladies	Stockholm (Suède)	21 avril 2004	Règlement (CE) n° 851/2004
Agence ferroviaire européenne	Lille-Valenciennes (France)	29 avril 2004	Règlement (CE) n° 881/2004
Autorité de surveillance GNSS	Non décidé	12 juillet 2004	Règlement (CE) n° 1321/2004
Agence pour le contrôle des frontières	Varsovie (Pologne)	26 octobre 2004	Règlement (CE) n° 2007/2004
Agence communautaire de contrôle des pêches	Vigo (Espagne)	26 avril 2005	Règlement (CE) n° 768/2005

AGENCES DU 2^{EME} PILIER
(Politique étrangère et de sécurité commune)

AGENCE	SIEGE	DATE DE CREATION	BASE JURIDIQUE
IES Institut d'études de sécurité de l'Union européenne	Paris (France)	20 juillet 2001	Action commune 2001/554/PESC du Conseil
CSUE Centre satellitaire de l'Union européenne	Torrejon de Ardoz (Espagne)	20 juillet 2001	Action commune 2001/555/PESC du Conseil
Agence européenne de défense	Bruxelles (Belgique)	12 juillet 2004	Action commune 2004/551/PESC du Conseil

AGENCES DU 3^{EME} PILIER
(Espace de liberté, de sécurité et de justice)

AGENCE	SIEGE	DATE DE CREATION	BASE JURIDIQUE
EUROPOL Office européen de police	La Haye (Pays-Bas)	26 juillet 1995	Acte du Conseil portant établissement de la convention portant création d'un Office européen de police
EUROJUST Organe européen pour le renforcement de la coopération judiciaire	La Haye (Pays-Bas)	28 février 2002	Décision du Conseil 2002/187 JAI
COLLEGE EUROPEEN DE POLICE (CEPOL)	Bramshill (Royaume-Uni)	20 septembre 2005	Décision du Conseil 2005/681/JAI

AGENCES EN COURS DE CREATION

AGENCE	SIEGE	BASE JURIDIQUE
Agence européenne des droits fondamentaux	Vienne (Autriche)	Proposition de règlement du Conseil portant création d'une agence des droits fondamentaux de l'Union européenne COM (2005) 280 du 30 juin 2005
Agence européenne des produits chimiques	Helsinki (Finlande)	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'enregistrement, l'évaluation et l'autorisation des substances chimiques, ainsi que les restrictions applicables à ces substances (Reach)
Institut du genre	Non décidé	Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil (SEC (2005) 328)

II. ...QUI S'ACCOMPAGNE D'UNE HETEROGENEITE PREJUDICIALE

La multiplication du nombre des agences va de pair avec une hétérogénéité grandissante qui rend nécessaire un exercice de classification, forcément imparfait mais utile pour mieux percevoir les différences entre ces divers organismes décentralisés.

A. Est-il possible d'établir une typologie des agences ?

Les agences ayant été créées au cas par cas sans vision préalable d'ensemble, toute classification s'établit davantage *ex post* que *ex ante*. Au risque d'une certaine simplification, on pourrait regrouper les agences en trois catégories principales, selon les tâches qui leur sont attribuées.

1) *Les agences exécutives*

Les agences d'exécution sont chargées des tâches de simple gestion, principalement celles d'assister la Commission dans la mise en œuvre des programmes communautaires de soutien financier. Le législateur européen a en effet adopté, au fil du temps, un grand nombre de programmes dont la gestion incombe, au niveau communautaire, à la Commission. Il faut distinguer les agences d'exécution au niveau communautaire, des agences d'exécution décentralisées au niveau national pour la mise en œuvre de programmes communautaires.

a) *Les agences exécutives au niveau communautaire*

Il existe actuellement trois agences exécutives :

- l'agence exécutive pour l'énergie intelligente ;

- l'agence exécutive « Education, audiovisuel et culture » ;
- l'agence exécutive pour le programme de santé publique.

D'autres agences sont en cours de préparation, si bien que le nombre total d'agences exécutives pourrait rapidement se situer autour d'une dizaine.

Le statut de ces agences est défini dans un **règlement cadre du Conseil adopté le 19 décembre 2002**⁽⁶⁾. Elles sont chargées de tâches qui, de par leur nature, entrent dans le champ des compétences propres de la Commission, soit au titre de l'article 202 TCE (compétences d'exécution), soit au titre de l'article 274 TCE (exécution du budget). Par conséquent, la Commission joue un rôle central et exerce une autorité effective à l'égard de ces agences, en ce qui concerne leur création, leur organisation et leur fonctionnement.

La création de telles agences exécutives doit permettre à la Commission de se concentrer sur ses activités et fonctions prioritaires sans pour autant perdre la maîtrise, le contrôle, et la responsabilité des actions gérées par l'agence exécutive. La mission de l'agence consiste à exécuter des projets qui demandent un haut niveau d'expertise technique et financière mais qui n'impliquent pas de prise de décision de nature politique. Les agences d'exécution peuvent donc être chargées de la gestion de tout ou partie d'un ou de plusieurs programmes communautaires, **à l'exclusion des actes qui comportent l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire tenant notamment aux choix politiques dans la mise en œuvre des programmes**. Ces actes doivent en effet rester du ressort exclusif des institutions compétentes.

Le recours à ce type d'agences répond à la volonté de la Commission européenne de **mettre à un terme à la pratique contestée de la sous-traitance de certaines missions vers des entreprises privées, les « bureaux d'assistance technique » (BAT)**. Au fil des ans, ce mode de sous-traitance a en effet engendré de nombreuses difficultés, notamment pour définir les limites de la sous-traitance, conduisant à un déficit de visibilité pour la

⁽⁶⁾ Règlement (CE) n° 58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002.

Commission et à une perte de la maîtrise dans les fonctions d'exécution.

Les dérives liées à l'externalisation des tâches d'exécution furent un grief important fait à la Commission présidée par M. Santer, contrainte à la démission en mars 1999. En décembre 1999, sous la présidence de M. Prodi, la nouvelle Commission s'était engagée à développer une politique d'externalisation cohérente et maîtrisée, afin de corriger les dérives dues à l'utilisation mal contrôlée de certains bureaux d'assistance technique.

Un exemple d'agence exécutive européenne :
l'agence « Education, audiovisuel et culture »

En application du règlement (CE) n°58/2003 du Conseil, la Commission a créé l'Agence exécutive « Education, audiovisuel et culture ». Cette agence est chargée de la gestion de l'action communautaire dans ces domaines. L'agence située à Bruxelles est établie pour la période du 1er janvier 2005 au 31 décembre 2008. Après évaluation par la Commission du fonctionnement de l'agence en 2006, une éventuelle révision ou extension des tâches pourra être envisagée dans le contexte de la nouvelle génération des programmes dans le domaine de l'éducation, de l'audiovisuel et de la culture.

L'agence est gérée par un comité de direction et par un directeur qui sont désignés par la Commission. Les membres du comité de direction sont nommés pour deux ans et le directeur est nommé pour quatre ans. L'agence reçoit une subvention inscrite au budget général de l'Union européenne et elle exécute son budget de fonctionnement. La Commission contrôle l'agence qui doit rendre compte régulièrement de l'exécution des programmes qui lui sont confiés.

L'agence est responsable de la gestion de certains volets des programmes communautaires tels que *Socrates, Leonardo da Vinci, Jeunesse, Culturel 2000, Media Plus, Erasmus Mundus, eLearning, citoyenneté européenne active*.

Dans le cadre de ces différents programmes, l'agence est plus particulièrement en charge :

- de la gestion de tout le cycle de vie des projets au titre de l'exécution des programmes communautaires qui lui sont confiés ;

- de l'adoption des actes d'exécution budgétaire en recettes et en dépenses et l'exécution de tout ou partie des opérations nécessaires à la gestion des programmes communautaires, dont celles qui sont liées à l'attribution des subventions et des marchés ;

- de la collecte, l'analyse et la transmission à la Commission de toutes les informations nécessaires pour la mise en œuvre des programmes communautaires.

b) Les agences nationales d'exécution de programmes communautaires

La gestion par réseau d'agences nationales repose sur le principe d'une complémentarité des missions et des fonctions de plusieurs acteurs. Certains programmes communautaires sont ainsi mis en œuvre directement au niveau des Etats membres, par des agences nationales, lorsque la Commission n'est pas en mesure de gérer à travers ses seuls services ou à travers une agence d'exécution européenne. C'est le cas, par exemple, des actions de mobilité dans le cadre des programmes éducatifs.

En France, l'agence nationale Socrates-Leonardo située à Bordeaux a été créée en 2000. Juridiquement, il s'agit d'un groupement d'intérêt public (GIP) placé sous la double tutelle du Ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, et du Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement.

L'agence est chargée d'assurer la promotion et la mise en œuvre décentralisée des programmes d'action communautaire en matière d'éducation et de formation professionnelle. Elle apporte une assistance technique aux porteurs de projet, assure l'instruction des dossiers et attribue les aides financières prévues par les deux programmes européens. Pour assurer la diffusion de l'information et apporter un conseil aux porteurs de projet, l'agence bénéficie du concours de nombreux relais locaux et régionaux : rectorats, chambres régionales de commerce et d'industrie, directions régionales de l'agriculture et des forêts, relations internationales des

établissements de l'enseignement supérieur, réseau des ANPE, OPCA, AFPA, etc.

2) *Les agences de régulation*

Dans sa communication du 11 décembre 2002 sur l'encadrement des agences européennes de régulation⁽⁷⁾, la Commission distingue entre :

- les agences chargées principalement de **fournir une assistance sous forme d'avis et de recommandations**, qui constituent la base technique et scientifique des décisions de la Commission. C'est par exemple le cas de l'agence européenne pour l'évaluation des médicaments ainsi que de l'autorité européenne pour la sécurité des aliments ;

- les agences chargées principalement de **fournir une assistance sous forme de rapports d'inspection**, destinées à permettre à la Commission d'assurer sa mission de « gardienne » du respect du droit communautaire. C'est par exemple le cas de l'agence européenne pour la sécurité maritime ;

- les agences dotées du **pouvoir d'adopter des décisions individuelles, qui produisent des effets juridiques contraignants à l'égard des tiers**. Tel est le cas de l'office de l'harmonisation du marché intérieur, de l'office communautaire des variétés végétales et de l'agence européenne de la sécurité aérienne.

Conformément à cette classification on peut retenir sept agences à proprement parler chargées de tâches de régulation :

- l'Agence européenne des médicaments ;
- l'Office de l'harmonisation dans le marché intérieur (marques, dessins et modèles) ;
- l'Office communautaire des variétés végétales ;
- l'Autorité européenne de sécurité des aliments ;

⁽⁷⁾ « L'encadrement des agences européennes de régulation », Communication de la Commission, COM (2002) 718 final.

- l'Agence européenne de sécurité maritime ;
- l'Agence européenne de sécurité aérienne ;
- l'Agence européenne de sécurité ferroviaire.

3) *Les observatoires*

Ils ont pour mission principale de **rassembler et de diffuser des informations grâce à un réseau de partenaires** qu'ils doivent constituer et gérer au quotidien.

On dénombre actuellement trois observatoires européens :

- l'Agence européenne pour l'environnement ;
- l'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies ;
- l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes.

Nombreux sont toutefois les autres organes communautaires chargés de missions de gestion et d'expertise qui, sans entrer entièrement dans l'une ou l'autre des catégories précitées n'en sont pas forcément éloignés.

B. Quelles sont les limites juridiques au démembrement de l'administration communautaire ?

En l'absence de base juridique spécifique dans le traité, les agences sont créées soit sur le fondement juridique des dispositions sectorielles du traité régissant la matière concernée, soit – en pratique, dans la quasi totalité des cas – sur la base de **l'article 308 TCE**. Cette disposition du traité permet au Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen, de prendre les dispositions appropriées « *si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le traité ait prévu les pouvoirs d'action à cet effet* ».

Les agences n'ont rien d'une invention européenne. Elles existent ailleurs, tant au niveau national (dans les Etats centralisés comme dans les Etats fédéraux) qu'à l'échelon international. Au niveau national, dans la plupart des Etats membres, des tâches qui contribuent à la régulation publique sont fréquemment déléguées à des agences spécialisées opérant de manière relativement autonome du gouvernement. Comme au niveau national, la prolifération d'agences européennes correspondrait donc à une certaine complexification des tâches de régulation dans lesquelles se trouve désormais impliquée l'Union.

Mais à l'échelon européen, la multiplication de ces organismes satellites ou annexes correspond cependant à un phénomène plus général de **démembrement de l'administration communautaire**, dont on peut se demander jusqu'où il ira. En effet, chaque institution de l'Union européenne est titulaire de certaines compétences dont elle doit assurer l'exercice⁽⁸⁾. Le respect de ces compétences, qui fonde l'équilibre institutionnel, constitue une garantie fondamentale accordée par le traité non seulement aux institutions elles-mêmes, mais également à tous les sujets de droit auxquels le traité s'applique⁽⁹⁾. Cependant, rien n'interdit à une institution communautaire de déléguer à une entité ayant une personnalité juridique distincte des pouvoirs qui lui appartiennent en vertu du traité, **pour autant que cette délégation se limite à des pouvoirs d'exécution exactement définis et susceptibles d'un contrôle rigoureux au regard de critères objectifs fixés par l'institution délégante**. Une telle délégation ne doit jamais concerner des pouvoirs discrétionnaires dont l'exercice implique la mise en balance d'exigences de nature politique, sous peine de porter atteinte à la répartition de compétences et de responsabilités instaurées par le traité. Ainsi en a jugé la Cour de Justice des Communautés européennes dans l'**arrêt Meroni**⁽¹⁰⁾. En application de cette jurisprudence, le législateur européen peut prévoir la création d'agences et leur attribuer certaines tâches, pour autant

⁽⁸⁾ L'article 7 TCE énonce ainsi les cinq institutions (Parlement européen, Conseil, Commission, Cour de justice et Cour des comptes) chargées de réaliser les tâches confiées à la Communauté.

⁽⁹⁾ Arrêt Parlement européen/Conseil du 10 juin 1997 (aff. C-392/95, Rec. 1997 p. I-3213).

⁽¹⁰⁾ Arrêt Meroni/Haute Autorité du 13 juin 1958 (aff. 9/56 et 10/56, Rec. 1958 p. 11). Voir également Avis 1/76 du 26 avril 1977, Rec. 1977 p. 741).

qu'il respecte l'équilibre des pouvoirs des institutions et n'empiète pas sur leurs missions et leurs prérogatives.

Les agences prennent toute leur place au sein de la balance des pouvoirs européens qui se caractérise davantage par une séparation des intérêts que par une séparation des pouvoirs. L'indépendance des agences serait le point d'équilibre de la balance institutionnelle en préservant d'une part, des intérêts des Etats membres dans le contexte de la politisation des institutions communautaires et en garantissant, d'autre part, la mise en œuvre des politiques fonctionnelles de l'Union.

Aussi, dans les domaines où l'Union dispose de compétences fortes, les agences exercent essentiellement un rôle de coordination et de surveillance de l'application des normes européennes. Quant aux domaines où l'Union dispose de compétences plus faibles (comme en matière sociale, par exemple) les agences ont d'abord pour mission de fournir de l'information et de faciliter la coopération entre les Etats membres.

DEUXIEME PARTIE :

**LE RECOURS AUX AGENCES :
DES MOTIVATIONS MULTIPLES POUR
DES RESULTATS CONTRASTES**

I. DES MOTIVATIONS MULTIPLES

Les raisons qui expliquent le développement des agences sont nombreuses, et s'inscrivent dans un contexte politique et institutionnel en évolution permanente. Les agences résultent d'une double demande qui émane tant des Etats membres que de la Commission européenne.

A. Au regard des Etats membres

En permettant une meilleure identification des tâches au niveau européen, les agences de l'Union doivent contribuer à rapprocher l'Europe des citoyens. Elles rendent plus visible cette « Europe concrète » que les dirigeants nationaux et européens appellent de leurs vœux. Elles sont également censées améliorer la « gouvernance » européenne.

1) Répondre à une attente de l'opinion : rapprocher l'Europe des citoyens

L'extension des compétences de l'Union européenne, notamment depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, s'est accompagnée d'un développement du recours aux agences, particulièrement prononcé au début des années 90, dans la perspective de la réalisation du marché intérieur. C'est cette nécessité de faire face à de nouvelles tâches d'ordre technique ou scientifique qui explique d'abord le recours aux agences.

Au même moment, l'Union européenne s'est également trouvée confrontée à un certain nombre de crises, notamment d'ordre sanitaire ou écologique, dont le retentissement a été grand sur l'opinion publique. La crise de la vache folle et le désastre provoqué par la marée noire de l'Erika ont marqué les esprits, au point que ces situations ont pu porter ombrage à la crédibilité de

l'Union dans des domaines où un besoin d'Europe s'est fait ressentir.

Ces crises ont révélé plusieurs dysfonctionnements tels que :

- une hétérogénéité préjudiciable dans l'application de la réglementation européenne ;
- une capacité insuffisante d'inspection et de contrôle de l'application de la réglementation communautaire ;
- un déficit d'expertise technique ;
- une insuffisante confiance mutuelle entre les Etats membres ;
- des lacunes en matière de prévention et de gestion des risques.

Pour répondre à ces difficultés, le recours aux agences a été présenté comme un gage en termes de crédibilité d'indépendance dans la prise de décision et de cohérence dans le long terme grâce à la mobilisation d'une **expertise technique et scientifique**.

Qu'il y ait eu ou non un événement catalyseur, la multiplication des agences est allée de pair avec la volonté de mieux protéger les « citoyens consommateurs » de l'Union. La grande majorité des agences récemment créées répondent à cet objectif d'une meilleure sécurité : sécurité dans les transports (maritime, aérien et ferroviaire), sécurité sanitaire (contrôle des aliments, prévention des maladies infectieuses), sécurité des grands réseaux, sécurité des frontières, sécurité des produits dangereux, etc. La mise en œuvre du principe de précaution trouve sa traduction dans le développement des agences.

La création des agences présenterait également l'avantage de rendre l'Europe plus concrète et plus visible pour les citoyens. De l'intervention des bateaux dépollueurs de l'Agence européenne pour la sécurité maritime aux avis de l'Autorité européenne de sécurité alimentaire, l'Europe des agences serait aussi une « Europe-présence ».

2) Répondre à une demande des Etats : l'attribution des sièges des agences

La répartition territoriale des agences peut être le signe de la volonté d'ancrer symboliquement l'Europe dans la plénitude de sa réalité géographique. Malheureusement, elle est surtout devenue l'occasion d'un nationalisme, l'attribution des sièges apparaissant pour les Etats membres comme **un enjeu politique de première importance** au point que chaque pays en vient à revendiquer le droit à « son » agence, au même titre que « son » commissaire ou que « son » juge à la Cour de justice. Cela n'est pas sans effet sur la multiplication du nombre des agences, et l'élargissement de l'Union risque bien d'amplifier ce phénomène.

Du point de vue juridique, aucune disposition du traité instituant la Communauté européenne ne prévoit de règle particulière pour l'attribution des sièges des agences et divers organismes de l'Union européenne. Il existe certes un protocole n° 12 annexé au traité d'Amsterdam qui fixe le siège des institutions de l'Union (Parlement européen, Conseil, Commission, Cour de justice, Tribunal de première instance, Cour des comptes) et de certains organismes et services des Communautés européennes tels que le Comité économique et social, le Comité des régions, la Banque européenne d'investissement, la Banque centrale européenne et l'Office européen de police⁽¹¹⁾ (Europol). Mais rien n'est spécifié s'agissant des agences de l'Union européenne et des organismes assimilés.

Par le passé, des pratiques assez diverses ont été suivies : c'est ainsi que le siège de la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail a été fixé directement dans l'acte portant création de l'agence. Il en a été de même du siège du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle, fixé initialement à Berlin Ouest avant d'être transféré en Grèce, à Thessalonique, en 1995.

⁽¹¹⁾ Europol est la seule « agence » de l'Union dont le siège soit directement fixé par le traité.

Mais **au début des années 90, la pratique a changé** puisque les Etats membres ont décidé d'étendre la règle de **l'article 289**⁽¹²⁾ du traité à la fixation du siège des agences. C'est ainsi par une décision à l'unanimité qu'est définie l'attribution des sièges, généralement dans le cadre d'une négociation politique globale au plus haut niveau, celui du Conseil européen. La définition du siège n'est donc pas prévue dans les actes de base constitutifs des agences. Si telle était la règle, cela signifierait que selon la base juridique choisie, l'attribution du siège pourrait échapper à l'unanimité pour se décider en codécision et à la majorité qualifiée. L'agence européenne pour l'environnement fournit une illustration pertinente : l'article du traité qui sert de base juridique au règlement de base de l'agence prévoit la codécision, mais l'entrée en vigueur dudit règlement est conditionnée par la prise d'une décision à l'unanimité sur la localisation du siège.

Toutefois, en pratique, les agences nouvellement créées sont entrées en fonctions avant que la décision sur leur siège ne soit prise. Elles ont donc été contraintes d'occuper un **siège provisoire**, pendant une période parfois assez longue, ce qui n'a pas facilité leur tâche. Ainsi, l'agence pour la sécurité maritime, opérationnelle depuis 2003, ne s'est installée à Lisbonne qu'au printemps 2006. Il en avait été de même pour l'agence de sécurité aérienne à Cologne et l'autorité européenne de sécurité des aliments à Parme qui ont commencé leurs activités dans un siège provisoire bruxellois. L'attribution des sièges se décide en effet par « paquets » afin de disposer d'éléments de négociation permettant de donner satisfaction aux différents Etats membres. C'est ainsi que le Conseil européen de Bruxelles de décembre 1993 s'est prononcé globalement sur six agences tandis que, plus récemment, celui de décembre 2004 a décidé de la localisation de neuf d'entre elles⁽¹³⁾.

Le choix des villes retenues pour les sièges des divers organismes décentralisés répond à des critères éminemment politiques généralement éloignés de toute rationalité. Outre l'insuffisante desserte internationale de villes comme Héraklion, Cologne ou Parme, on pourrait s'interroger sur les raisons qui ont

⁽¹²⁾ L'article 289 du Traité instituant la Communauté européenne énonce que « *Le siège des institutions de la Communauté est fixé du commun accord des gouvernements des Etats membres* ».

⁽¹³⁾ En décembre 2001, le Conseil européen de Laeken n'était pas parvenu à trouver un accord politique sur la répartition des sièges des agences.

conduit à localiser l'agence de reconstruction des Balkans en Grèce, à Thessalonique, dès lors que quatre centres opérationnels ont été établis sur le terrain à Pristina, Belgrade, Podgorica et Skopje. S'agissant, par ailleurs, de l'agence ferroviaire européenne, la concurrence entre Lille et Valenciennes a finalement conduit les autorités françaises à proposer une double implantation à Lille-Valenciennes, à savoir un siège administratif à Valenciennes et... un centre de conférences à Lille.

Bien conscientes des contraintes liées à l'éloignement de Bruxelles, les autorités des pays d'accueil des agences européennes déroulent un tapis rouge aux agences dont elles obtiennent le siège sur leur territoire : l'Italie a mis le Palais Ducale à disposition de l'Agence européenne de sécurité des aliments, tandis qu'à Cologne, le *Land* de Rhénanie-du-Nord-Westphalie a financé l'intégralité du mobilier de l'Agence européenne de sécurité aérienne.

Si personne n'envisage sérieusement de revenir sur les décisions prises jusqu'à présent, il serait néanmoins raisonnable de remédier, pour l'avenir, aux effets pervers qui peuvent découler de certains choix arbitraires. Le premier d'entre eux est celui qui consiste, sans le dire, à proposer la création d'une nouvelle agence dans le seul but de donner un siège à un pays membre. A cet égard, les élargissements successifs de l'Union font peser le risque d'une dérive difficilement maîtrisable.

La localisation des agences à travers l'Union répond-elle à l'objectif affiché de rapprocher l'Europe des citoyens ? Aucune étude n'a été conduite pour savoir pourquoi ces agences ne pouvaient être installées à Bruxelles et l'on peut s'interroger sur le bilan coût/avantages d'une telle politique.

B. Au regard de la Commission européenne, les agences améliorent la « gouvernance » de l'Union

Les agences existent depuis longtemps dans la plupart des Etats membres, notamment en Suède où leur apparition remonte au XVI^e siècle. Aux Pays-Bas, elles se sont sensiblement développées ces dernières années au point de regrouper aujourd'hui près des trois quarts de l'administration d'Etat. Au Royaume-Uni, la réforme des

« *Next Steps*⁽¹⁴⁾ » engagée en 1988 a profondément modifié le paysage administratif du pays qui est passé d'un système centralisé et hiérarchisé à une organisation plus décentralisée et managériale. En France, le développement continu des autorités administratives indépendantes s'inscrit dans une logique similaire.

Au niveau de l'Union européenne, une réflexion approfondie s'est engagée au lendemain de la démission collective de la Commission Santer sur la « gouvernance » de l'Union avec la publication d'un livre blanc sur le sujet en juillet 2001⁽¹⁵⁾. Associée à un plan d'action intitulé « mieux légiférer », cette démarche vise à utiliser au mieux les complémentarités des trois institutions (Parlement, Conseil et Commission) afin de les mettre en situation de mieux légiférer. De leurs efforts conjoints avec celui des Etats membres – dans le respect des principes de subsidiarité et de proportionnalité – doit résulter un cadre législatif de base plus simple, plus transparent, plus efficace et mieux compris.

La réflexion sur les agences européennes s'inscrit dans une double volonté d'un **recentrage des institutions sur leurs attributions essentielles** et d'une **clarification de la fonction exécutive** au niveau européen. S'agissant de la Commission, cela signifie qu'elle doit se recentrer sur son rôle d'impulsion des politiques communautaires et de gardienne des traités. Au fil du temps, le législateur européen a adopté un grand nombre de programmes dont la gestion incombe, au niveau communautaire, à la Commission. Mais pour qu'elle concentre en priorité sur ses missions institutionnelles, il est important qu'elle puisse externaliser les tâches exécutives de gestion des programmes en question vers des entités de droit communautaire ou national.

⁽¹⁴⁾ Issu du rapport de 1988 « *Improving management in Government : the next step* » (Améliorer la gestion du gouvernement : la prochaine étape), la réforme des « *Next steps* » avait plusieurs objectifs : différencier ce qui relève de la stratégie politique et de l'exécution, faire jouer la concurrence des missions d'exécution avec le secteur privé, mettre en place des évaluations et des contrôles permanents, augmenter la productivité des services. Chaque ministère devait ainsi identifier ce qui était totalement de son propre ressort, ce qui devait être confié à une agence et ce qui pouvait être complètement sous-traité à un prestataire privé. Cette nouvelle organisation a permis aux ministères de conserver les missions politiques alors que les tâches administratives et d'exécution furent dévolues à des « agences exécutives ».

⁽¹⁵⁾ COM (2001) 428 final.

Comme au niveau national, la prolifération d'agences européennes correspond à l'accroissement et à la complexification des tâches de régulation qui incombent à l'Union européenne et permet une plus grande souplesse de gestion. Les agences sont censées contribuer à l'amélioration de la mise en œuvre des politiques et des réglementations européennes, en tirant avantage du savoir-faire sectoriel de haute technicité reconnu à chaque agence dans son secteur de compétence. La législation de base du marché intérieur est certes achevée, mais sa mise en œuvre requiert l'adaptation continue de ses règles et modes de fonctionnement. Or, à l'instar des gouvernements nationaux et des administrations centrales, la Commission est souvent trop distante des réalités de la régulation et ne possède pas l'expertise nécessaire. Egalement, à mesure que s'affirment sa nature politique et les pouvoirs du Parlement – deux évolutions positives du point de vue du caractère démocratique de l'Union – la justification d'un recours aux agences en raison de leur relative autonomie ou indépendance commence aussi à valoir, *mutatis mutandis*, pour l'exécutif européen.

Plus spécifiquement cependant, dans le système communautaire où l'intégrité de la régulation repose pour l'essentiel sur la volonté de coopération des administrations nationales chargées de la mise en œuvre et la confiance et la loyauté des unes envers les autres, le recours aux agences spécialisées peut être aussi considéré comme **une alternative à l'absence d'une administration européenne propre**. Dans leur secteur d'activité, les agences ont souvent pour mission d'institutionnaliser une coopération en réseau des autorités nationales compétentes. Cela vise notamment à renforcer la transparence entre les espaces de régulation nationaux, à mieux prendre en compte la diversité des situations et des savoirs, et, dans certaines circonstances, à assurer une visibilité renforcée de l'action européenne et une implication plus directe des acteurs concernés à travers l'espace communautaire.

Sur le plan de l'**équilibre institutionnel**, la création d'agences peut atténuer la tension entre le Conseil et la Commission en matière de partage des pouvoirs d'exécution, en complétant le système de la comitologie, qui fait l'objet de critiques récurrentes en raison de son opacité et de sa trop forte proximité avec les intérêts nationaux. Les élargissements successifs compliquent également le fonctionnement de comités devenus pléthoriques.

Dans ce contexte, la création d'agences autonomes guidées par la recherche de l'intérêt général européen peut être une réponse convaincante. Il devient également de plus en plus nécessaire de mieux identifier le rôle du législateur et de l'exécutif, en assignant des responsabilités claires de part et d'autre. Cela peut également contribuer à renforcer la transparence du système institutionnel.

Le recours aux agences pourrait aussi être interprété comme **une réponse à un affaiblissement structurel de la Commission européenne** dans un contexte de politisation croissante du système institutionnel européen. On constate également que les agences sont un moyen pour les Etats membres de retrouver des pouvoirs dans des domaines où ils avaient pourtant transféré leurs compétences. Un exemple significatif est celui de l'Agence de contrôle des pêches où chaque Etat membre est représenté au sein du conseil d'administration alors qu'il s'agit d'une compétence exclusive de l'Union.

Le recours aux agences de régulation s'inscrit dans le cadre d'une réflexion plus globale sur l'exercice de la fonction exécutive et la définition des responsabilités respectives de chacune des institutions du « triangle » institutionnel.

Afin de clarifier l'exercice des responsabilités exécutives, il importe en effet que chacune d'entre elles se recentre sur ses missions premières. Ainsi, en tant que déléataire de la fonction d'exécution, la Commission doit endosser pleinement la responsabilité des décisions correspondantes, en s'entourant de l'expertise des administrations nationales dans le cadre de comités purement consultatifs. De son côté, le législateur européen (Parlement et Conseil) doit exercer le contrôle politique de l'activité de l'exécutif. Mais la responsabilisation exécutive de la Commission n'entraîne pas, au contraire, qu'elle doive conserver toutes les tâches d'exécution, parfois très détaillées, qui aujourd'hui lui incombent en principe.

II. DES RESULTATS CONTRASTES

Cela aurait peu de sens que de vouloir porter un jugement global sur les agences européennes tant les situations sont différentes d'une agence à l'autre. Il paraît en revanche utile de s'interroger sur la valeur ajoutée que leur création apporte au regard de la situation antérieure. Il convient également d'étudier les modalités de leur fonctionnement.

A. Sur la valeur ajoutée apportée par les agences

Une distinction semble devoir être opérée entre d'une part les agences à proprement parler de régulation – sur lesquelles il semble exister un consensus – et les autres organismes, centres, fondations dont certains suscitent davantage de controverses, comme c'est le cas pour la future agence européenne des droits fondamentaux.

1) Un consensus autour des agences strictement chargées de missions de régulation

« La création de nouvelles agences de régulation européennes autonomes dans des domaines clairement délimités améliorera la façon dont les règles sont mises en oeuvre et appliquées dans toute l'Union. Il faudrait conférer à ces agences le pouvoir de prendre des décisions individuelles en application de mesures réglementaires. Elles devraient jouir d'une certaine indépendance, dans un cadre clair défini par le pouvoir législatif. Le règlement instituant chaque agence devrait fixer les limites de ses activités et de ses compétences, ses responsabilités et les exigences d'ouverture auxquelles elle devra satisfaire.

L'atout des agences réside souvent dans leur capacité à tirer parti d'un savoir-faire sectoriel de haute technicité, dans leur plus grande visibilité pour les secteurs concernés (et parfois même pour le public) ainsi que dans les économies de coûts qu'elles permettent aux entreprises de réaliser. Pour la Commission, la création d'agences constitue aussi un moyen utile de recentrer ses ressources sur ses missions essentielles ».

Extrait du Livre blanc de juillet 2001
sur la gouvernance européenne

L'élargissement de l'éventail d'instruments dont dispose le système communautaire, et notamment le recours à des agences, peut être un moyen, parmi d'autres, de mieux gérer l'espace européen de régulation.

Parmi les 21 agences recensées au sein du pilier communautaire, seules quelques-unes sont directement chargées de missions de régulation, au sens où elles participent de manière active à l'exercice de la fonction exécutive, en prenant le cas échéant des actes qui contribuent à la régulation d'un secteur déterminé. Dans sa communication sur l'encadrement des agences européennes de régulation⁽¹⁶⁾, la Commission donne la définition suivante des agences de régulation : « *il s'agit d'agences qui, en vue de renforcer la cohérence et l'efficacité de la régulation, réunissent et mettent en réseau au niveau communautaire des activités qui, à l'origine, relèvent du niveau national* ». Les agences s'inscrivent ainsi dans le cadre de la réalisation du marché intérieur, afin de supprimer les frontières techniques et les entraves aux échanges constituées par les différentes pratiques des Etats membres en matière de sécurité.

Le secteur des transports fournit une illustration de la valeur ajoutée qu'apportent les autorités européennes de régulation. À cet égard, le recours aux agences est conforme à l'application du principe de subsidiarité selon lequel l'action publique doit se déployer au niveau le plus pertinent, et en l'espèce, l'échelon européen. En conséquence, certains domaines de l'exécution opérationnelle sont retirés aux Etats pour être confiés aux agences. En définitive, la création d'agences constitue une étape importante dans l'approche de la fonction communautaire de régulation.

C'est ainsi que dans le domaine de la sécurité aérienne, l'agence de Cologne dispose de certains pouvoirs opérationnels qui ont été retirés aux Etats membres en application du principe selon lequel une action centralisée s'avère plus efficace que 25 interventions nationales. S'agissant de la certification, l'agence est en effet désormais responsable de la délivrance des certificats de navigabilité et de compatibilité environnementale pour tous les produits, pièces et équipements aéronautiques conçus, produits, entretenus et exploités sous la surveillance réglementaire des Etats

⁽¹⁶⁾ COM (2002) 718 final, précité.

membres. Par exemple, c'est l'Agence qui, pour le territoire européen, attribue son certificat de navigabilité à l'A 380.

Pour l'industrie aéronautique, les normes communes adoptées par l'agence européenne de sécurité aérienne sont synonymes de stabilité réglementaire et de procédures simplifiées, rapides et moins coûteuses. Les certificats délivrés par l'agence sont valables à travers toute l'Union européenne, favorisant ainsi une libre circulation des biens et des services. De fait, un produit ou une pièce aéronautique est désormais autorisé et utilisable à travers l'ensemble de l'Union et les organismes de maintenance peuvent offrir leurs services sur le territoire européen. De plus, les coûts de certification baissent pour l'industrie, qu'elle soit européenne ou non, notamment dans le cas où, auparavant, des certificats émis par différents pays étaient nécessaires.

Le principe est similaire s'agissant de l'agence européenne des médicaments. Les activités de l'EMA ont démarré en 1995 avec l'introduction du système européen d'autorisation des médicaments qui a permis la mise en œuvre d'une procédure centralisée et du principe de reconnaissance mutuelle. Les sociétés ne soumettent plus qu'à l'EMA qu'une seule demande d'autorisation de mise sur le marché. Une évaluation unique est réalisée par l'un des comités de l'agence. Si le comité conclut que la qualité, la sécurité et l'efficacité du médicament sont suffisamment établies, l'agence peut adopter un avis favorable qui est ensuite transmis à la Commission européenne afin d'être transformé en une autorisation pour le marché unique valable dans l'ensemble de l'Union européenne.

Les agences chargées de missions de régulation apportent incontestablement une valeur ajoutée. A la lumière des expériences actuelles, on pourrait d'ailleurs tout à fait envisager la création d'agences dans d'autres domaines, tels que le secteur de l'énergie ou encore la régulation des marchés financiers⁽¹⁷⁾. Ne serait-il pas également envisageable, le moment venu, qu'une autorité européenne de concurrence se substitue à l'actuelle DG

⁽¹⁷⁾ S'agissant des marchés financiers, l'Union européenne a fait le choix d'en confier la régulation aux autorités compétentes des Etats membres, coordonnées au sein du Comité européen des régulateurs de marchés de valeurs mobilières (CESR), et non de créer une seule autorité de régulation européenne. Or la création d'une autorité unique au niveau européen permettrait probablement de peser davantage face aux Etats-Unis.

Concurrence de la Commission, dont certaines décisions pourraient, par certains, être suspectées de partialité ?

Le recours aux agences de régulation s'inscrit donc dans le cadre d'un approfondissement de l'intégration européenne. Leur valeur ajoutée n'est généralement pas contestée, et chacun s'accorde à reconnaître que les services de la Commission ne seraient pas en mesure d'effectuer les tâches techniques qui leur sont dévolues.

2) *Les autres agences, observatoires, centres, fondations...*

Observatoires, centres, fondations : les appellations divergent mais la nature des missions confiées à ces organismes est souvent comparable. Ces structures sont chargées de collecter des informations et des données techniques et scientifiques dans leur domaine d'activité spécifique ; elles servent de relais entre les institutions communautaires, les autorités des Etats membres et les milieux concernés.

On peut notamment regrouper dans cette catégorie les organismes suivants :

- le Centre européen pour le développement de la formation professionnelle ;
- la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail ;
- la Fondation européenne pour la formation ;
- l'observatoire européen des drogues et des toxicomanies ;
- l'agence européenne pour la sécurité et la santé au travail ;
- l'observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes.

Sans porter d'appréciation sur l'intérêt et la qualité des travaux réalisés par ces organismes, ne peut-on pas s'interroger sur la pertinence de la coexistence de trois structures dans le domaine de

la formation professionnelle et des conditions de travail ? Même si leurs missions sont en effet différentes, le regroupement en une seule structure hébergeant différents pôles d'activités ne ferait-il pas sens ? Outre une rationalisation souhaitable, cela permettrait également d'accroître la visibilité des actions menées par l'Union dans ces domaines. Mais au-delà, on peut également s'interroger sur les raisons qui ont conduit la Commission européenne à décentraliser des missions qui pourraient être prises en charge directement par ses services.

A l'inverse, nul ne semble aujourd'hui envisager de transférer à des agences autonomes des activités directement assumées par les directions générales compétentes telles qu'Eurostat ou Eurobaromètre. Que penser également du statut de l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF) ?

3) *Les agences en cours de création*

Rien ne semble arrêter le développement de nouvelles agences puisque, indépendamment des appellations qui seront finalement les leurs, trois sont formellement en cours de préparation :

- une agence européenne des produits chimiques ;
- une agence européenne des droits fondamentaux, issue de la transformation de l'observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes ;
- un institut du genre pour l'égalité entre les femmes et les hommes ;

Cette liste est loin d'être exhaustive, puisque des discussions ont actuellement lieu quant à la forme juridique que prendra le futur institut européen de technologie, ce qui n'est pas neutre sur ses modalités de financement et le statut de son personnel.

Un débat similaire est également en cours sur le statut du futur conseil européen de la recherche. L'approche générale adoptée par le Conseil « Compétitivité » des 28 et 29 novembre 2005 prévoit à ce stade la création d'une agence exécutive et une révision du statut en 2009 après une évaluation, indépendante de la Commission, des

avantages et des inconvénients entre une agence exécutive et d'une « entreprise commune » fondée sur l'article 171 du traité.

Mais des agences en cours de création, c'est incontestablement la transformation de l'observatoire des phénomènes racistes et xénophobes en une agence européenne des droits fondamentaux qui suscite la plus vive polémique ⁽¹⁸⁾.

a) Le bilan décevant de l'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes

Le bilan du fonctionnement de cet observatoire est pour le moins mitigé. Créé en 1998⁽¹⁹⁾ et établi à Vienne, il a fait l'objet d'une évaluation externe en 2002, effectuée par le *Centre for Strategy and Evaluation Services*⁽²⁰⁾. Cette évaluation souligne que les rapports et études de l'Observatoire n'ont pas permis d'effectuer de véritables comparaisons entre les situations des différents Etats membres, ni même d'évaluer l'efficacité des politiques antiracistes menées dans chaque pays. Elle conclut, de manière préoccupante, qu'on ne peut pas dire que le retour sur investissement de l'Observatoire soit à la mesure des 13 millions d'euros engagés par l'Observatoire jusqu'à la fin 2001. Des problèmes budgétaires et de gestion sont en outre intervenus au cours de la période considérée, également relevés par la Cour des comptes dans son rapport sur le budget 2001. La Commission a donc proposé une réforme du fonctionnement de l'Observatoire en 2003⁽²¹⁾. Celle-ci ne constituait cependant pas une réforme radicale, car il ne s'agissait pas, selon la Commission, d'instaurer « *des changements pour le seul plaisir de le faire* », mais d'apporter des correctifs au fonctionnement de l'Observatoire à la lumière de l'expérience acquise. Cette approche pragmatique a été abandonnée après le Conseil européen des 12 et 13 décembre 2003, sans qu'aucune nouvelle évaluation ne vienne

⁽¹⁸⁾ Dans un souci de clarté du propos, une précaution terminologique doit être établie : il ne s'agit pas formellement de la création d'une nouvelle agence mais bien de l'extension du mandat de l'observatoire situé à Vienne. Néanmoins, ce changement d'appellation entretient une certaine confusion.

⁽¹⁹⁾ Règlement (CE) n° 1035/97 du 2 juin 1997 portant création d'un observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes.

⁽²⁰⁾ Ce rapport d'évaluation peut être consulté en ligne à l'adresse suivante :

http://europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/origin.eumc_eval_2002_fr.pdf

⁽²¹⁾ Proposition de règlement du Conseil relatif à l'observatoire des phénomènes racistes et xénophobes, COM (2003) 483 final du 5 août 2003.

démontrer l'utilité d'une transformation de l'Observatoire en une agence pour remédier à ses dysfonctionnements.

L'idée de proposer une agence européenne des droits fondamentaux remonte en réalité au Conseil européen de Cologne (juin 1999), qui a suggéré d'examiner l'opportunité de créer une « agence pour les droits de l'homme et la démocratie ». Le Parlement européen a repris cette proposition dans plusieurs résolutions. L'accord politique sur le principe de cette agence a eu lieu lors du Conseil européen de Bruxelles des 12 et 13 décembre 2003. Il s'agit en réalité d'une transformation de l'actuel observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes et non de la création d'une agence supplémentaire.

b) Les réserves soulevées par la transformation de l'observatoire en agence européenne des droits fondamentaux

La création d'une agence chargée de veiller au respect des droits fondamentaux est-elle indispensable ?

La Délégation pour l'Union européenne s'est déjà prononcée sur cette question en adoptant des conclusions⁽²²⁾ dans lesquelles elle « souligne que l'utilité de la création d'une agence européenne des droits fondamentaux n'a pas été démontrée et regrette qu'une évaluation préalable de la nécessité d'une telle création n'ait pas été effectuée ». La valeur ajoutée, par rapport aux dispositifs existants, d'une transformation de l'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes n'est pas évidente, et l'existence même d'une base juridique autorisant cette création est d'ailleurs contestée.

L'Union européenne dispose aujourd'hui du corpus juridique le plus complet et le plus achevé au monde en matière de protection des droits fondamentaux. La Cour de justice a en effet développé une jurisprudence protectrice de ces droits, qu'elle a consacré en tant que principes généraux du droit communautaire⁽²³⁾. Cette construction jurisprudentielle a été reprise par le traité de Maastricht, et figure désormais à l'article 6 § 2 du traité sur l'Union européenne, aux termes duquel « l'Union respecte les droits

⁽²²⁾ Conclusions adoptées par la Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne lors de sa réunion du 29 juin 2005, et disponible sur le site web de l'Assemblée nationale : www.assemblee-nationale.fr/europe/

⁽²³⁾ CJCE, 1969, *Strauder*.

fondamentaux tels qu'ils sont garantis par la Convention européenne des droits de l'homme et tels qu'ils résultent des traditions constitutionnelles communes aux Etats membres en tant que principes généraux du droit communautaire ». Le traité de Maastricht a en outre fait de la promotion du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales l'un des objectifs de la politique étrangère et de sécurité commune (art. 11 TUE).

Le traité d'Amsterdam a renforcé le statut de ces droits, en imposant explicitement leur respect aux Etats candidats (art. 6 § 1 et 49 TUE) et en créant une procédure de suspension des droits découlant de l'appartenance à l'Union (y compris le droit de vote au Conseil) en cas de violation « grave et persistante » des droits fondamentaux par un Etat membre. Cette procédure, prévue à l'article 7 TUE, a ensuite été améliorée par le traité de Nice, qui a ajouté un mécanisme préventif permettant de constater qu'il existe un risque clair de violation grave par un Etat membre des valeurs de l'article 6 TUE.

Cette évolution a été parachevée par la rédaction de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, proclamée en décembre 2000 lors du Conseil européen de Nice. Composée de 54 articles, elle est le catalogue de droits le plus complet et le plus moderne existant, car il recouvre à la fois des droits civils et politiques, économiques et sociaux et des droits dits de « nouvelle génération » (liés à la bioéthique ou à l'environnement, par exemple). Le traité établissant une Constitution pour l'Europe donnait une force juridique contraignante à la Charte, au-delà de la dimension politique qui est la sienne actuellement.

Les dispositifs de protection des droits de l'homme se sont multipliés aux niveaux mondial, européen et national⁽²⁴⁾. La plus value d'une nouvelle agence par rapport aux dispositifs existants n'est donc pas évidente et les **risques de doubles emplois** sont réels, en particulier avec le Conseil de l'Europe et la Cour

⁽²⁴⁾ Au niveau national, beaucoup d'Etats membres ont créé une instance pour la protection et la promotion des droits de l'homme (telle que la commission nationale consultative des droits de l'homme (CNCDH), en France), conformément aux « principes de Paris » adoptés par l'assemblée générale des Nations unies en 1993. Les Etats n'ayant pas créé une instance généraliste ont mis en place des organes spécialisés dans la protection de certains droits fondamentaux, tels que les droits des enfants (Autriche, Lituanie, Pologne) ou la lutte contre les discriminations (Royaume-Uni, Hongrie, etc.).

européenne des droits de l'homme, chargée de veiller au respect de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales signée le 4 novembre 1950 à Rome.

Ces risques de duplication et de chevauchement découlant de la création de l'agence sont fermement dénoncés par le Sénat néerlandais qui entend s'opposer à la création de cette agence, si des garanties suffisantes ne sont pas obtenues sur l'articulation avec le Conseil de l'Europe et l'Organisation de Sécurité et de Coopération en Europe (OSCE). Le 14 mars 2006, le Sénat des Pays-Bas a réitéré ses réserves en adoptant une motion demandant au gouvernement néerlandais de ne pas accepter en l'état la proposition de la Commission sur la transformation de l'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes.

De même au Royaume-Uni, dans un rapport rendu public le 4 avril 2006⁽²⁵⁾, la Chambre des Lords, tout en souscrivant au principe de la création de l'Agence des droits fondamentaux, a souhaité une clarification préalable des relations avec le Conseil de l'Europe.

Les difficultés soulevées par le projet d'agence européenne des droits fondamentaux sont également largement abordées dans le rapport élaboré par M. Jean-Claude Juncker, Premier ministre luxembourgeois, à l'attention des chefs d'Etat et de gouvernement des Etats membres du Conseil de l'Europe⁽²⁶⁾. Il y est notamment écrit que *« la question de l'Agence européenne des droits fondamentaux est un sujet sensible dans les relations entre l'Union européenne et le Conseil de l'Europe »* et que *« la future agence devra être conçue de manière strictement complémentaire aux instruments d'observation et de suivi du respect des droits de l'Homme élaborés par le Conseil de l'Europe. Son mandat devra impérativement se limiter aux questions du respect des droits fondamentaux dans le cadre de la mise en œuvre du droit communautaire, donc dans le cadre de l'ordre juridique strictement interne à l'Union européenne. Il ne pourra en aucun cas être élargi à l'observation générale, par des procédures et des ressources*

⁽²⁵⁾ House of Lords, European Union Committee, 29th Report of Session 2005-06, *« Human rights protection in Europe : the Fundamental Rights Agency »*.

⁽²⁶⁾ Conseil de l'Europe – Union européenne : *« Une même ambition pour le continent européen »*, avril 2006.

propres, de la situation en matière de droits de l'Homme dans les Etats membres du Conseil de l'Europe ».

Chacun s'accorde à reconnaître la nécessité de développer de fortes synergies entre la future agence et les instances de protection des droits de l'homme existants, en particulier avec le Conseil de l'Europe et les instituts nationaux. A travers la proposition de règlement de la Commission, cette coopération pourrait être favorisée par la présence d'un représentant du Conseil de l'Europe au sein du conseil d'administration de l'agence, et par la mise en place d'un réseau entre l'agence et les instituts nationaux de protection et de promotion des droits fondamentaux. Une forte complémentarité devrait également être développée avec le réseau d'experts indépendants en matière de droits fondamentaux, qui pourrait servir de structure d'appui à l'agence.

Jusqu'à présent, l'observatoire des phénomènes racistes et xénophobes a souffert d'un manque de crédibilité, lié notamment à l'absence d'un conseil scientifique, garant de son indépendance. C'est pourquoi il est proposé d'ajouter un conseil scientifique aux organes dont dispose actuellement l'Observatoire (conseil d'administration, bureau exécutif et directeur). Ce conseil scientifique serait composée de personnalités indépendantes et ayant une compétence reconnue en matière de droits fondamentaux. Il veillerait notamment à la qualité scientifique et à la fiabilité des analyses de l'agence. L'indépendance de l'agence, à l'égard des Etats membres comme des institutions de l'Union et de la société civile, est en effet indispensable afin d'éviter toute tentative d'instrumentalisation.

Le conseil d'administration resterait, pour sa part, composé de représentants désignés par les Etats membres, la Commission, le Parlement et le Conseil de l'Europe, et définirait les thématiques sur lesquelles l'agence devrait se pencher. L'agence devrait rester, en tout état de cause, une structure légère en termes de personnel et budgétaire.

B. Sur le fonctionnement des agences

L'étude du fonctionnement des agences européennes implique de s'intéresser à la double relation qu'elles entretiennent tant avec la

Commission européenne – leur autorité de tutelle – qu’avec les Etats membres.

1) Les relations avec la Commission européenne

Le 23 février 2006, tous les directeurs d’agences se sont retrouvés à Bruxelles pour un échange de vues sur le rôle et les activités de leurs agences respectives. Ce rendez-vous a été l’occasion d’une rencontre inédite avec le Président de la Commission, M. José Manuel Barroso, qui a saisi l’occasion pour exprimer sa vision du rôle des agences au sein de l’Union européenne. Dans son discours, reproduit en annexe du rapport, M. Barroso a insisté sur la valeur ajoutée des agences et l’expertise indispensable qu’elles apportent à la Commission pour éclairer la prise de décision en déclarant que le recours aux agences est un gage de continuité, de crédibilité et de visibilité de la politique publique européenne et que celles-ci contribuent également à la volonté de « mieux légiférer » exprimée par la Commission.

Le développement des agences pose néanmoins la question du partage des responsabilités au sein de la fonction exécutive européenne. La distinction entre l’expertise indépendante et la responsabilité politique laisse entendre que la responsabilité tout entière pèserait sur la Commission. Les agences européennes se limitent à l’analyse du risque lorsque la gestion de ce risque continue de relever exclusivement de la Commission.

Or la mise en oeuvre du principe de précaution conduit en pratique la Commission européenne à suivre les avis émis par ses agences. Il lui serait en effet délicat de s’éloigner des recommandations formulées par l’Agence européenne des médicaments, sinon à courir le risque que cela lui soit reproché. Dans certains cas, les agences disposent d’ailleurs elles-mêmes de compétences règlementaires, à l’instar du pouvoir de certification reconnu à l’Agence européenne de sécurité aérienne, les services de la Commission européenne ne disposant pas des personnels techniquement compétents pour exercer ces tâches.

Que penser de cette situation où les autorités qui, en pratique, prennent les décisions ne sont pas responsables et où celle qui ne prend pas la décision en assume la responsabilité

politique ? Le risque est bien réel d'un déplacement du curseur du pouvoir de décision du politique vers l'expert... de la démocratie, vers la technocratie.

Dans son discours prononcé devant les directeurs d'agences, M. Barroso n'a pas éludé cette question, en déclarant que les relations entre la Commission et les agences ne devaient pas conduire à une « *impasse* ». Il a appelé à davantage de cohérence et de transparence dans les relations avec les agences, alors que par le passé, celles-ci ont parfois été teintées de méfiance. L'éloignement géographique n'est pas étranger à la distance qui a pu s'instaurer entre les services de la Commission et les agences décentralisées.

Quant à l'absence de règles communes pour régir les relations avec la Commission, elle provoque une confusion dommageable à la clarification des responsabilités. Chaque situation se révèle différente, les prérogatives de la Commission étant très variables d'une agence à l'autre. On le constate notamment à travers :

- le rôle joué par la Commission dans la **procédure de nomination du directeur exécutif**. Il est des cas où son influence est quasi-nulle (Office de l'harmonisation du marché intérieur) alors que dans d'autres cas, le conseil d'administration de l'agence choisit le directeur sur proposition de la Commission (Observatoire européen des drogues et des toxicomanies, Fondation européenne pour la formation, *etc.*) ;

- la **représentation de la Commission au sein du conseil d'administration**, qui va de un membre ne disposant pas du droit de vote (Office d'harmonisation du marché intérieur) à six membres avec droit de vote (Agence de contrôle des pêches) ;

- la **définition et l'adoption du programme de travail** des agences : cela va de l'absence de consultation de la Commission à la reconnaissance d'un pouvoir décisionnaire.

En conséquence, les ambiguïtés persistent sur l'exercice de la tutelle qu'est censée exercer la Commission européenne sur les agences.

2) *Les relations avec les Etats membres*

a) *La représentation des Etats membres au sein du conseil d'administration*

Les relations entre les agences et les Etats membres passent en premier lieu par la représentation des Etats au sein du conseil d'administration. A l'exception notable de l'Autorité européenne de sécurité des aliments⁽²⁷⁾, le principe d'un représentant par Etat membre est valable pour chacune des agences. Seul le règlement constitutif de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes précise que les membres du conseil d'administration désignés par les gouvernements nationaux doivent être indépendants des Etats membres, à l'instar de ce qui prévaut pour la désignation des commissaires européens.

La conséquence directe de cette règle d'un représentant par Etat membre est l'élargissement continu des conseils d'administration au fur et à mesure des adhésions successives de nouveaux pays à l'Union européenne. Elle est également à l'origine de situations paradoxales où des Etats sans littoral prennent part aux décisions de l'Agence de contrôle des pêches et des Etats sans chemins de fer ont voix délibérante à l'agence européenne pour la sécurité ferroviaire !

Néanmoins, le degré d'implication des Etats dans le fonctionnement des agences européennes varie selon leurs intérêts dans tel ou tel secteur d'activité, et il est fréquent qu'en pratique une « avant-garde » émerge au sein d'un conseil d'administration, sans susciter de réelle opposition de la part de ceux des Etats qui n'en sont pas.

La présence de nationaux dans le personnel de l'agence est également un élément important à prendre en compte dans le cadre d'une stratégie d'influence. Même s'il n'existe pas de quotas par nationalités, un équilibre doit s'établir dans la composition des équipes de direction des agences. A cet égard, avec trois directeurs

⁽²⁷⁾ S'agissant de l'EFSA, le Conseil désigne 14 membres en consultation avec le Parlement européen, sur la base d'une liste de membres élaborée par la Commission européenne. Parmi ces membres, quatre doivent disposer d'une expérience de représentation de groupes d'intérêt (y compris de consommateurs).

exécutifs⁽²⁸⁾ et une proportion souvent significative d'agents de catégorie A⁽²⁹⁾, la France occupe une position honorable, comme l'indique le tableau ci-après :

LA PRESENCE FRANÇAISE DANS LES AGENCES DE L'UNION EUROPEENNE

AGENCE	Effectif total (toutes catégories confondues)	Nombre d'agents français chargés de fonctions de conception (catégorie A)
Agence européenne pour la sécurité aérienne	210	37
Agence européenne des médicaments	421	28
Office de l'harmonisation dans le marché intérieur	675	17 (12 fonctionnaires et 5 agents temporaires)
Agence européenne pour la sécurité maritime	132	9
Autorité européenne de sécurité des aliments	250	8
Agence ferroviaire européenne	95	7
Agence européenne pour l'environnement	115	6
Centre de traduction des organes de l'Union européenne	175	6 (2 administrateurs et 4 linguistes)
Fondation européenne pour la formation	105	5
Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information	44	4
Observatoire européen des drogues et toxicomanies	77	3
Centre de prévention et de contrôle des maladies	50	3
Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail	40	2
Office communautaire de variétés végétales	40	1
Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes	65	0

Données 2006 recueillies sur la base des informations transmises à la demande du rapporteur par la Représentation permanente française auprès de l'Union européenne et par les services responsables des agences concernées.

⁽²⁸⁾ M. Patrick Goudou, directeur exécutif de l'Agence européenne de sécurité aérienne ; Mme Catherine Geslain-Lanéelle, directrice exécutive de l'Autorité européenne de sécurité alimentaire ; Mme Nicole Gnesotto, directrice de l'Institut d'études de sécurité de l'Union européenne.

⁽²⁹⁾ Il est à noter que parmi les 186 experts nationaux détachés (END) de nationalité française au sein des institutions et organismes européens, 7 sont actuellement affectés dans des agences.

b) La répartition des compétences avec les autorités nationales

Le recours à une agence européenne dans un secteur d'activité donné n'équivaut pas nécessairement à un transfert de compétences du niveau national vers le niveau européen. L'Agence européenne des médicaments ne se substitue pas aux agences nationales ; il en est de même de l'Autorité européenne de sécurité des aliments.

La seule exception à ce jour concerne, pour une partie de ses compétences, l'Agence européenne de la sécurité aérienne qui se voit reconnaître un pouvoir de certification auparavant détenu par les autorités nationales. Le « big bang » s'est produit le 28 septembre 2003 où, du jour au lendemain, une partie des compétences nationales lui ont été transférées. Ce transfert de compétences est d'ailleurs allé de pair avec un transfert de personnels puisque une partie significative des agents techniques de l'AESA est issue des autorités nationales, et principalement de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC). La création de l'AESA ne fait ainsi pas doublon avec les autorités nationales dès lors qu'elle décharge les administrations nationales d'une partie de leurs prérogatives.

D'autres agences apportent un rôle de **soutien opérationnel** aux Etats membres : c'est notamment le cas de l'Agence européenne pour la sécurité maritime qui apporte son concours à la lutte contre toute pollution maritime importante éventuelle dans un pays membre. La coopération avec les Etats intervient également à travers l'échange d'informations.

Il arrive aussi que des Etats qui ne disposent pas – ou pas encore – d'agence nationale dans un domaine particulier s'appuient sur l'agence européenne compétente. C'est notamment le cas pour l'Autorité européenne de sécurité sanitaire (EFSA) qui peut se voir confier une mission directement par un Etat membre.

L'EFSA est également chargée d'animer un réseau d'agences nationales. Ce principe de coopération est fortement mis en avant par le règlement constitutif de l'Autorité puisque onze articles ou alinéas soulignent l'exigence de coopération entre l'EFSA et les agences nationales, comme condition majeure de l'exercice de sa mission par l'Autorité. Cette coopération est censée s'exercer à

travers un « **forum consultatif** » composé de représentants des instances compétentes des Etats membres qui accomplissent des tâches analogues à celles de l'Autorité. Cet organe consultatif constitue un important cadre d'échanges sur l'évaluation des risques et les questions de sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale ; il est notamment utile dans le cadre de l'identification des problèmes émergents. Le forum peut aussi contribuer à apporter des solutions à des débats scientifiques controversés.

Cependant, ce forum consultatif est jusqu'à présent resté cantonné à un rôle essentiellement formel et n'a pas permis de dissiper une certaine méfiance entre les agences nationales et l'autorité européenne. Selon un rapport de l'Inspection générale des affaires sociales⁽³⁰⁾, « *les directeurs d'agences nationales estiment qu'ils ne retirent aucun bénéfice pour l'accomplissement de leurs missions et pour la coopération avec l'Autorité de ces rencontres trop brèves où aucun débat approfondi n'a lieu. Les ordres du jour restent très limités et généraux et le forum est plus un lieu d'information par l'EFSA sur son activité que d'échanges entre pairs sur les modes de coopération en matière d'évaluation du risque* ».

Ce même rapport regrette que les outils visant à limiter les duplications et les divergences entre les deux niveaux d'expertise n'aient pas été réellement utilisés. L'article 30 du règlement de l'agence prévoit une procédure spécifique pour les « avis scientifiques divergents » qui comprend un volet préventif – qui repose sur la vigilance de l'EFSA pour identifier les sources potentielles de divergences et sur des contacts avec l'agence concernée pour partager les données scientifiques – et un volet de confrontation des avis scientifiques lorsque la divergence est avérée et, le cas échéant la publication d'un document commun explicitant les divergences.

Plusieurs épisodes récents témoignent de difficultés entre les niveaux français et européen d'évaluation du risque alimentaire. Le rapport précité de l'IGAS souligne notamment les divergences d'évaluation du risque ESB au Royaume-Uni :

⁽³⁰⁾ IGAS (rapport n°2004-185) / COPERCI (rapport C-2004-T n°143), « L'articulation entre expertises nationale et européenne en matière de sécurité alimentaire », décembre 2004.

« A la suite d'une demande britannique et sur saisine de la Commission, l'EFSA a rendu deux avis en date du 21 avril 2004. Elle disposait alors de l'avis de l'agence britannique (FSA) et de celui de l'AFSSA (16 février 2004). Malgré leur transmission en temps utile, l'EFSA n'a apparemment pas tenu compte de ce dernier.

Le premier avis de l'EFSA conclut à un classement du Royaume-Uni dans la catégorie des pays à risque ESB modéré, au motif que l'incidence ESB du cheptel bovin adulte est désormais inférieure à 200 cas par million alors que l'AFSSA estime non satisfaisantes les données fournies par les autorités britanniques en matière d'échantillonnage.

Mais c'est le second avis qui sera la cause d'une divergence manifeste. Il se prononce en faveur d'un assouplissement des règles de retrait de la consommation de différentes catégories de bovins (règle dite OTM qui n'autorise la mise sur le marché que des bovins âgés de moins de 30 mois). Il préconise notamment le remplacement de cette disposition par une interdiction limitée aux bovins nés avant le 1^{er} août 1996 (interdiction, entre autres mesures, des farines animales dans l'alimentation animale), accompagnée des tests ESB.

Les avis de l'EFSA et de l'AFSSA diffèrent essentiellement sur la prise en compte des animaux abattus d'urgence. L'AFSSA, dans un courrier du 18 mai 2004, souligne la divergence des deux avis sur ce point et demande à l'EFSA une clarification sur le devenir des animaux abattus d'urgence ; et en particulier si le droit communautaire interdisant les échanges de produits issus d'animaux accidentés (article 6 de la directive 64/433) continue à s'appliquer. Elle conclut que, dans l'affirmative, « les différences entre les deux avis n'auraient pas de portée réelle en terme d'appréciation du risque et de sécurité sanitaire.

Après échange de données entre les deux agences et tentative de réunion avortée, l'EFSA conclut dans un courrier du 21 septembre 2004 à l'absence de divergence. L'AFSSA a néanmoins eu le sentiment d'un manque de coordination, résultant de l'absence d'échanges puis des réticences de l'EFSA à admettre l'existence de divergences d'appréciation ».

Ces difficultés ne doivent pas provoquer une diminution de la crédibilité des dispositifs de sécurité alimentaire, tant au niveau national qu'eupéen. Elles ne doivent pas non plus décourager la coopération entre les différents niveaux d'intervention. À cet égard, un meilleur fonctionnement du forum consultatif serait de nature à restaurer durablement la confiance au service de l'intérêt général eupéen. Les responsables de l'Autorité eupéenne de sécurité alimentaire sont conscients des difficultés rencontrées, dont certaines sont inhérentes à la mise en place de toute nouvelle structure.

TROISIEME PARTIE :

**LA VOLONTE D'UN ENCADREMENT DES
AGENCES SE TROUVE AU CŒUR DE TENSIONS
INSTITUTIONNELLES**

I. LE PROJET D'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL (AII) : UNE VOLONTE LOUABLE DE RATIONALISATION...

Nomination des directeurs exécutifs, composition des conseils d'administration, règles de vote, adoption du programme de travail, régime linguistique, etc. : l'hétérogénéité des règles applicables au fonctionnement des agences provoque opacité et confusion institutionnelle.

Selon la communication de la Commission de décembre 2002 sur l'encadrement des agences européennes de régulation, il s'agit de « *faciliter le processus décisionnel de création de chaque agence individuelle, en garantissant que la bonne organisation et le fonctionnement de celle-ci ne soient pas préjugés par des considérations tactiques liées à un secteur ou à un dossier particulier* ».

La Commission européenne a ainsi approuvé le 25 février 2005 une proposition d'accord interinstitutionnel⁽³¹⁾ (AII) pour un encadrement des agences de régulation. Cette proposition vise à établir un cadre juridique commun pour les futures agences de régulation relevant du traité CE.

Cependant, le principe même d'une harmonisation des règles de création et de fonctionnement des agences peut être contestable dès lors que les modalités d'organisation doivent pouvoir être adaptées aux spécificités de chacun des secteurs concernés. Par exemple, l'existence d'un conseil scientifique, qui va de soi au sein de l'Autorité européenne de sécurité des aliments, aurait peu de sens à l'agence européenne pour la gestion de la coordination opérationnelle aux frontières extérieures (FRONTEX).

⁽³¹⁾ Projet d'accord interinstitutionnel pour un encadrement des agences européennes de régulation, COM (2005) 59 final, document E 2910.

A. Les principales dispositions de l'AII

A la lecture de son exposé des motifs, le projet d'AII poursuit cinq objectifs :

- la **cohérence**, afin d'assurer l'unité et l'intégrité de la fonction exécutive au niveau communautaire ;

- l'**efficacité**, qui impose de simplifier les processus de prise de décision, de réduire les coûts et de doter les agences d'une certaine autonomie organisationnelle, juridique et financière ;

- la **responsabilité**, qui exige qu'un système clair de contrôles soit mis en place ;

- la **participation** et l'**ouverture**, qui impliquent des soumettre les agences aux obligations de bonne administration.

Ces principes se trouvent déclinés au sein du projet d'AII à travers les dispositions suivantes :

1) Analyse d'impact

La Commission s'engage à justifier toute proposition de création d'une agence sur la base d'une analyse d'impact qui comprendra non seulement une application des principes de subsidiarité et de proportionnalité, mais aussi une évaluation ex ante aussi complète que possible. Cette analyse d'impact devra démontrer la valeur ajoutée de l'agence envisagée et prendre en considération les options alternatives à la création de l'agence telles que l'extension du mandat d'une agence existante, la prise en charge des activités envisagées par la Commission, la création d'une agence exécutive et/ou la sous-traitance de tâches individuelles.

2) La question du siège

L'exposé des motifs du projet d'accord interinstitutionnel souligne que les interminables négociations sur les sièges des agences ont considérablement retardé la mise en place effective de certaines agences qui se sont installées provisoirement à Bruxelles

pour une période a priori indéfinie. Cette pratique est à l'origine de certaines difficultés d'ordre administratif et matériel survenues dans la phase de démarrage des activités : problèmes de recrutement du personnel, coûts supplémentaires et difficultés pratiques dans la transition géographique ; *etc.*

Sans ôter aux Etats membres le droit de décider du siège de l'agence au niveau politique le plus élevé – c'est-à-dire au Conseil européen –, la Commission suggère que cette décision soit prise à temps pour être intégrée dans l'acte de base de création de l'agence. A défaut, une décision devrait être prise dans un délai de six mois au plus tard.

3) *La composition des conseils d'administration*

Deux innovations sont proposées :

a) *La limitation de la taille du conseil d'administration*

Chaque Etat n'aurait plus vocation, en principe, à être représenté au sein du conseil d'administration, « *à moins que l'agence ne participe aussi, dans l'intérêt de la Communauté, à l'exercice par les Etats membres de la compétence exécutive au sein de la politique envisagée* ». C'est donc seulement dans les cas où l'agence exercerait un pouvoir d'exécution qui, en l'absence de cette agence, aurait été du ressort des Etats membres, que ces derniers devraient être représentés.

Il est à noter que la participation de membres désignés par le Parlement européen dans le conseil d'administration n'est pas envisagée, car elle mettrait en question la capacité objective de contrôle extérieur du Parlement, notamment en tant qu'autorité de décharge.

b) *La parité entre les Etats membres et la Commission*

La participation de l'agence à l'exercice de la fonction exécutive au niveau communautaire appellerait selon la Commission une représentation paritaire des deux branches de

l'exécutif au sein du conseil d'administration. Ainsi, la Commission et le Conseil devraient-ils désigner « *un nombre égal et limité de membres au sein du conseil d'administration* ».

4) *La possibilité de créer un « bureau exécutif » pour seconder le conseil d'administration*

Dans le cas où la taille du conseil d'administration ne lui permettrait pas d'accomplir de façon efficace les tâches qui lui sont dévolues, un bureau exécutif pourra être créé. Dans ce cas, le conseil d'administration ne devrait se réunir qu'une fois par an, sans préjudice d'une réunion extraordinaire supplémentaire.

Le bureau exécutif serait chargé de certaines tâches de préparation et de suivi des réunions du conseil d'administration, sans préjudice des tâches du directeur exécutif. Il devrait être composé d'un nombre égal de représentants du Conseil et de la Commission et ne devrait en aucun cas dépasser 8 membres.

5) *La désignation du directeur exécutif*

Le projet d'AII prévoit la nomination du directeur exécutif par le conseil d'administration, sur la base d'une liste de candidats proposés par la Commission. La durée du mandat est fixée, en principe, à cinq ans. Sur proposition de la Commission et après évaluation, le mandat du directeur peut être prolongé une fois pour une période qui n'excède pas la durée du premier mandat.

6) *Le régime linguistique*

Le projet d'AII prévoit une clarification. Il distingue entre le régime interne (langue(s) de travail), qui sera défini par le conseil d'administration, sans autre précision, et le régime externe (langues des publications entre autres) qui sera soumis aux dispositions du règlement n°1 du Conseil du 15 avril 1958 fixant le régime linguistique des Communautés et de l'Union européenne.

7) *L'évaluation et le contrôle*

L'AII prévoit que la Commission opère une évaluation périodique de la mise en œuvre de l'acte de base de l'agence, en fonction des objectifs, du mandat et des tâches initialement fixés. A l'issue de cette évaluation, s'il apparaît que l'existence même de l'agence ne se justifie plus au regard des objectifs assignés, la Commission pourra proposer la suppression.

S'agissant des contrôles, ils sont envisagés dans quatre domaines :

- **financier et budgétaire** : le projet d'AII soumet au contrôle de la Cour des comptes européennes les comptes de toute agence recevant une subvention communautaire. La Cour des comptes établit un rapport annuel pour chacune d'entre elles ; c'est ce document qui sert de support au contrôle politique exercé par la Commission du contrôle budgétaire (COCOBU) du Parlement européen.

- **politique** : par le Parlement européen et par le Conseil, qui peuvent demander à tout moment à entendre le directeur sur un sujet lié aux activités de l'agence, en particulier lors de la publication du rapport annuel d'activités de l'agence. Quant à la Commission européenne, elle exerce sa responsabilité exécutive essentiellement par l'intermédiaire de ses représentants au sein du conseil d'administration, par ses prérogatives dans la procédure de désignation du directeur exécutif ainsi que par ses avis sur le programme annuel de travail.

- **administratif** : les agences sont soumises au contrôle administratif du Médiateur européen. L'AII prévoit que l'acte de base constitutif d'une agence doit respecter les principes et règles de bonne administration publique tels que les droits d'audition et de consultation des opérateurs concernés, la protection des données personnelles et de la confidentialité des affaires.

- **juridictionnel** : il est effectué par la Cour de justice qui peut être saisie non seulement des recours en annulation des actes qui produisent des effets juridiques contraignants à l'égard des tiers émanant d'une agence mais aussi des recours en carence ou des actions en réparation pour dommages causés par toute agence dans

le cadre de ses activités. Dans le cas des agences ayant institué en leur sein une chambre des recours, la Cour de justice ne pourra être saisie qu'après épuisement des voies de recours internes à ces agences.

8) *Le régime des privilèges et immunités des personnels*

Le projet d'AII prévoit l'extension aux personnels des agences du protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités des Communautés européennes.

B. Les controverses suscitées par le projet d'AII

Si les objectifs poursuivis par le projet d'AII ne sont pas contestés, le choix de l'instrument juridique divise le Conseil et la Commission tandis qu'un consensus semble difficile à atteindre sur certaines dispositions du projet.

1) *Sur la forme : la querelle sur le choix de l'instrument juridique*

Une controverse oppose les services juridiques du Conseil et de la Commission sur le choix de l'acte juridique pour encadrer les règles de création et de fonctionnement des agences européennes.

a) *La position défendue par le service juridique du Conseil*

Par un avis du 6 avril 2005, le service juridique du Conseil estime que le choix de l'accord interinstitutionnel ne peut être approuvé car il aboutirait à l'adoption de mesures de nature législative, voire supra-législative, par une procédure autre que celle prévue par les traités. Le projet d'accord interinstitutionnel irait bien au-delà de l'organisation de modalités de coopération entre les institutions, qui devrait être l'objet exclusif d'un accord interinstitutionnel.

Selon le service juridique du Conseil, la seule voie juridiquement possible pour l'établissement de règles d'encadrement des agences serait celle de l'adoption d'un acte juridiquement contraignant sur la base du TCE. Or aucun article du traité n'autorise les institutions à adopter un tel acte⁽³²⁾.

b) La position défendue par le service juridique de la Commission

Selon le service juridique de la Commission, l'objectif poursuivi par l'AII est d'éviter que ne perdure le phénomène de trop grandes disparités injustifiées qui, jusqu'à présent, a marqué la création des agences jusqu'à présent. La Commission justifie le choix de l'instrument d'un AII par son souhait « *d'associer d'emblée les trois institutions à la définition des conditions de base à respecter lors de l'adoption ultérieure des actes portant création des agences sectorielles* ». Selon la Commission, il ne s'agit pas d'une pratique nouvelle puisque nombreux sont les accords interinstitutionnels en vigueur sur le fondement desquels les institutions s'entendent sur certaines dispositions qui devront figurer dans des actes législatifs à venir. Le présent projet d'accord interinstitutionnel ne s'écarterait pas de cette pratique.

Le service juridique de la Commission estime que rien dans le projet d'accord interinstitutionnel ne peut être considéré comme une modification des traités ou un complément à ceux-ci. La création des agences de régulation à venir, la définition de leur objet et de leurs missions précises continueront à être décidées au cas par cas par le législateur, selon la procédure prévue par la base juridique applicable en fonction du domaine d'activité de chaque agence. Dès lors l'AII ne constituerait en aucun cas un détournement de procédure.

⁽³²⁾ La proposition d'introduire dans le traité une base juridique propre aux agences avait été écartée au cours de la conférence intergouvernementale préparatoire au traité de Nice. On pourrait en déduire que le seul fait qu'une telle proposition ait été examinée et écartée dans ce cadre signifierait *a contrario* qu'il n'existe pas, en l'état du droit primaire, de base juridique pour l'acte proposé par la Commission.

2) *Sur le fond*

a) *Le champ d'application de l'accord*

Le champ d'application du projet d'accord interinstitutionnel est doublement limité, ce qui réduit d'autant sa portée.

La première limite est relative à son application aux seules agences de régulation relevant du Traité instituant la Communauté Européenne (TCE), c'est-à-dire le pilier communautaire. Le projet d'AII demeure ambiguë sur la notion même de « régulation » : s'il exclut explicitement les agences dites « exécutives » soumises au règlement-cadre du Conseil du 19 décembre 2002, quelle interprétation faut-il retenir de la régulation ? Cela concerne-t-il les futurs observatoires et divers centres et organismes décentralisés ?

Par ailleurs, plusieurs agences relèvent des deux piliers intergouvernementaux, dans les domaines de la politique étrangère et de sécurité commune ainsi qu'en matière de justice et d'affaires intérieures. Ils ne sont pas couverts par le projet d'AII.

La seconde limite, et non la moindre, est qu'il ne s'applique qu'aux futures agences européennes et non à celles existantes. La Commission européenne considère qu'inclure les agences actuelles aurait pour effet de retarder considérablement le processus d'adoption de l'accord interinstitutionnel et porterait préjudice à la sécurité juridique.

b) *L'absence de définition de critères objectifs pour recourir à la création d'une agence*

En l'état, le projet d'AII ne comporte pas de critères précis et objectifs permettant de définir l'opportunité de recourir à la création d'une agence.

Une liste de critères pourrait s'articuler autour des questions suivantes :

- la création d'une agence permettra-t-elle de satisfaire plus efficacement l'intérêt général européen ? Cela renforcera-t-il la visibilité de l'action de l'Union ?

- quel est le coût prévisible ? l'agence envisagée va-t-elle générer des ressources propres, voire s'autofinancer ?
- Existe-t-il un besoin de recourir à du personnel technique et de disposer d'une plus grande souplesse de gestion ?

c) Sur la structure et le fonctionnement des agences

Plusieurs dispositions du projet d'AII suscitent des interrogations :

(1) La représentation paritaire du Conseil et de la Commission dans les conseils d'administration

Le souhait de la Commission de disposer du même nombre de représentants que le Conseil va à l'encontre de la volonté de réduire la taille des conseils d'administration, particulièrement dans les cas où chaque Etat continuera à désigner un représentant. Par ailleurs, la généralisation des bureaux exécutifs restreints pourrait avoir pour effet d'affaiblir des conseils d'administration pléthoriques.

(2) La question du siège

L'insertion de la localisation du siège reviendrait à faire de cette question un sujet potentiel de négociations entre les trois institutions. Jusqu'à présent, la question du siège a été réglée par consensus au niveau politique du Conseil européen. Compte tenu de la sensibilité du sujet, il paraît peu réaliste de revenir sur cette pratique. De façon plus générale, l'obligation d'un accord rapide sur le siège pourrait favoriser, par défaut, le choix d'une installation des agences à Bruxelles.

(3) Le régime linguistique

La distinction qu'opère le projet d'AII entre un régime interne et un régime externe n'est pas suffisamment précise pour garantir le respect de la diversité linguistique. Il conviendrait notamment de prévoir que les sites Internet des agences soient progressivement disponibles dans toutes les langues officielles de l'Union. Il en va de l'effectivité de l'accès à l'information des citoyens européens.

(4) La question fiscale

L'application systématique du protocole de 1965 sur les privilèges et immunités aux personnels des agences est-elle justifiée ? Les privilèges fiscaux dérogent au principe d'égalité ce qui implique de les proportionner strictement. Or la plupart des agences n'ont que des activités techniques ne justifiant pas l'octroi de tels avantages.

Tableau comparatif des agences communautaires
Source : Commission européenne (Secrétariat général)

Dénomination		Centre européen pour le développement et la formation professionnelle (CEDEFOP)	Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (EUROFOUND)	Agence européenne pour l'environnement (EEA)	Fondation européenne pour la formation (ETF)	Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information (ENISA)	Centre européen pour la prévention et le contrôle des maladies transmissibles (ECDC)	Agence ferroviaire européenne (ERA)	Autorité de surveillance GNSS (GNSS)	Agence européenne pour la gestion de la coordination opérationnelle aux frontières extérieures (AMOCB)	Agence de contrôle des pêches
Nomination du directeur		Par la COM (liste de candidats soumise par le CA)	Par la COM (liste soumise par le CA)	Par le CA (sur proposition de la COM)	Par le CA (sur proposition de la COM)	Par le CA (liste de candidats proposée par la COM après appel à manifestation d'intérêt). Audition du candidat désigné devant le PE	Par le CA (liste de candidats proposée par la COM après appel à manifestation d'intérêt). Audition du candidat désigné devant le PE	Par le CA (la COM "peut" proposer un ou plusieurs candidats)	Par le CA (sur la base d'une liste de 3 candidats min. proposés par la COM)	Par le CA (sur la base d'une liste proposée par la COM)	Par le CA (sur la base d'une liste de 2 candidats min. proposée par la COM)
Composition du conseil d'administration (CA)	COM	3	3	2	3	3	3	4	1	2	6
	1 représentant par Etat Membre ?	oui (nommés par le Conseil)	oui (nommés par le Conseil)	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui	oui
	Autres :	25: rep. organisations patronales et syndicales de chaque EM (nommés par le Conseil)	25: rep. organisations patronales et syndicales de chaque EM (nommés par le Conseil)	2 membres désignés par le PE 1 représentant de chaque pays participant à l'agence		3 représentants de groupes (entreprises/consommateurs/universitaires - sans droit de vote) nommés par le Conseil sur proposition de la COM	2 membres désignés par le PE	6 représentants des organisations / groupes d'intérêt dans le secteur (sans droit de vote) nommés par la Commission sur la base d'une liste de 3 noms présentées par leurs organisations	le cas échéant, participation de représentants de pays tiers	1 rep. / Pays "Schengen"	

		(CEDEFOP)	(EUROFOUND)	(EEA)	(ETF)	(ENISA)	(ECDC)	(ERA)	(GNSS)	(AMOCEB)	AGENCE DE CONTROLE DES PECHES
Adoption du programme de travail par le CA		Accord de la COM	Accord de la COM	Avis de la COM	Avis de la COM	Avis de la COM	Pas de consultation de la COM	Avis de la COM. En cas de désaccord de la COM, majorité renforcée au CA	Avis de la COM	Avis de la COM	"tient compte de l'avis de la COM et des EM". En cas de désaccord avec la Commission réexamen par le CA mais pas de changement de majorité en son sein.
Adoption du règlement intérieur		Consultation de la COM	Consultation de la COM			Sur la base d'une proposition de la COM					
Contrôle de la légalité par la COM ?		oui	oui				oui				
Evaluation	Prévue? Si oui, par qui et selon quelle périodicité?	—	—	Oui. Par l'agence (avant le 15.12.1999). Puis rapport de la Commission et évaluation du Conseil (au plus tard le 31.12.2003)	Oui. La COM après consultation du CA arrête une procédure de contrôle et d'évaluation, avec l'assistance d'experts externes. Rapport de la Commission avant le 31.12.2000, puis tous les 3 ans.	Oui. Par la COM (au plus tard le 17.03.2007). Remarque: l'agence est instituée à partir du 14 mars 2004 pour une durée de cinq ans.	Oui. Par un évaluateur externe. Evaluation commandée par le Centre (au plus tard le 20.05.07, puis périodicité à déterminer)	Oui. Par la COM (dans les 5 ans qui suivent le commencement des activités de l'agence)	—	Oui. Par un évaluateur externe. Evaluation commandée par le CA (dans les 3 ans qui suivent l'entrée en fonction, puis tous les 5 ans)	Oui. Par un évaluateur externe. Evaluation commandée par le CA (dans les 5 ans qui suivent la mise en route)
Révision	Prévue? (et périodicité).	—	—	—	Oui. (5 ans après entrée en vigueur)	Oui (recommandations alors du CA à la COM)	Oui (recommandations du CA à la COM)	Oui (pas de recommandations du CA) Par contre, le PE et le Conseil examinent s'il convient notamment de réviser la composition du CA, conformément au cadre général qui sera adopté pour les agences de régulation.	—	Oui (recommandations du CA à la COM à chaque évaluation)	Oui (recommandations du CA à la COM)
Régime linguistique		Régime linguistique des Communautés est applicable	Régime linguistique des Communautés est applicable	—	Par le CA (à l'unanimité)	Reg 1/58	Par le CA – régime interne/externe peut être distinct	Par le CA	Reg. 1/58	Reg. 1/58	Reg. 1/58

Dénomination		Observatoire européen des drogues et des toxicomanies EMCDDA	Agence européenne pour l'évaluation des médicaments (EMA)	Office de l'harmonisation du marché intérieur (OHIM)	Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail (EU-OSHA)	Office communautaire des variétés végétales (CPVO)	Centre de traduction des organes de l'Union européenne (CDT)	Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes (EUMC)	Agence européenne pour la reconstruction (EAR)	Autorité européenne de sécurité des aliments (EFSA)	Agence européenne pour la sécurité maritime (EMSA)	Agence européenne pour la sécurité aérienne (EASA)
Nomination du directeur		Par le CA (sur proposition de la COM)	Par le CA (sur proposition de la COM)	Par le Conseil (liste de min. trois candidats soumise par le CA)	Par le CA (sur proposition de la COM)	Par le Conseil (sur la base d'une liste de candidats soumise par la Commission après avis du CA)	Par le CA (sur proposition de la COM)	Par le CA (sur proposition de la COM)	Par le CA (sur proposition de la COM)	Par le CA (liste de candidats proposée par la COM après appel à manifestation d'intérêt). Audition du candidat désigné devant le PE	Par le CA (la COM "peut" proposer un ou plusieurs candidats)	Par le CA (sur proposition de la COM)
Composition du conseil d'administration (CA)	COM	2	2	1 (mais sans droit de vote)	3	1	2	1	2	1	4	1
	1 représentant par Etat Membre ?	oui	oui	oui	oui (nommés par le Conseil)	oui	oui	oui (mais indépendants des EM)	oui	non (Conseil désigne 14 membres en consultation avec le PE sur la base d'une liste de membres élaborés par la COM). 4 membres issus de groupes d'intérêts.	oui	oui
	Autres :	2 membres désignés par le PE	2 «représentants» du PE		25 rep. organisations patronales et syndicales de chaque EM (nommés par le Conseil)		1 rep. / entité (institution et organisme) ayant conclu un accord avec le Centre	1 membre désigné par le PE 1 membre désigné par le Conseil de l'Europe			4 représentants des secteurs professionnels les plus concernés (sans droit de vote) nommés par la COM	le cas échéant la participation de pays tiers
Adoption du programme de travail par le CA		Avis de la COM	Pas de consultation de la COM	(pas de programme de travail)	Approbation du Conseil sur avis de la Commission	(pas de programme de travail)	Pas de consultation de la COM	Pas de consultation de la COM	Soumis à la COM pour «approbation»	Pas de consultation de la COM	Avis de la COM. En cas de désaccord de la COM, majorité renforcée au CA	Avis de la COM
Adoption du règlement intérieur					Consultation de la COM							
Contrôle de la légalité par la COM ?				oui	oui	oui						

		(EMCDDA)	(EMA)	(OHIM)	(EU-OSHA)	(CPVO)	(CDT)	(EUMC)	(EAR)	(EFSA)	(EMSA)	(EASA)
Evaluation	Prévue? Si oui, par qui et selon quelle périodicité?	—	—	—	—	—	—	—	Oui. Par la COM (au plus tard le 30.06.2004)	Oui. Par un évaluateur externe. Evaluation commandée par la COM sur a base d'un mandat délivré par le CA en accord avec la COM (avant 01.01.05, puis tous les 6 ans)	Oui. Par un évaluateur externe. Evaluation commandée par le CA qui délivre un mandat spécifique en accord avec la COM (dans les 5 ans qui suivent entrée en fonction de l'agence)	Oui. Par un évaluateur externe. Evaluation commandée par le CA (dans les 3 ans qui suivent l'entrée en fonction, puis tous les 5 ans)
Révision	Prévue? (et périodicité).	Oui. (3 ans après l'entrée en vigueur)	—	—	Oui. (5 ans au plus tard après l'entrée en vigueur)	—	Oui. (3 ans au plus tard après l'expiration de la période de démarrage du Centre)	Oui. (au cours de la 3ème année après l'entrée en vigueur)	Oui (au plus tard le 30.06.2004)	Oui (recommandations du CA à la COM à chaque évaluation)	Oui (recommandations du CA à la COM suite à chaque évaluation)	Oui (recommandations du CA à la COM, suite à chaque évaluation)
Régime linguistique		—	—	<u>Interne</u> : anglais, français, allemand, italien et espagnol <u>Externe</u> : registre des marques publiés dans toutes les langues officielles	Arrangements communautaires Rapport général dans toutes les langues officielles	Reg. 1/58 « proceedings and applications in all official languages »	Traitement sur un pied d'égalité de toutes les langues officielles (déclaration conjointe du Conseil et de la COM)	—	Par le CA	—	Reg. 1/58	Par le CA

COM = Commission européenne

CA = Conseil d'Administration / de Direction

II. ...AU CŒUR DE TENSIONS INSTITUTIONNELLES

La négociation qui s'est engagée sur le projet d'accord d'AII laisse apparaître un certain corporatisme institutionnel qui tend davantage au désaccord qu'à l'accord interinstitutionnel. Face au blocage né de la divergence d'appréciation entre le Conseil et la Commission sur choix de l'instrument juridique, il convient de s'interroger sur l'alternative la plus appropriée en cas d'échec probable des négociations sur l'AII.

A. Accord ou désaccord interinstitutionnel ?

Le projet d'AII n'a pas la même signification ni la même portée selon l'institution d'où l'on se place.

1) L'AII, vu de la Commission

Vu de la Commission, l'AII est d'abord un exercice de discipline interne, afin que chaque direction générale compétente se conforme à un certain nombre de règles minimum dans l'élaboration des propositions d'actes constitutifs de nouvelles agences européennes.

Mais à travers l'AII, la Commission européenne tente également d'organiser un nouvel équilibre institutionnel :

- vis-à-vis du Conseil, d'une part en lui retirant potentiellement le monopole de la négociation sur l'attribution des sièges et d'autre part en mettant fin à la règle d'un représentant par Etat membre au sein des conseils d'administration ;

- plus globalement, à l'égard du législateur européen (Parlement européen et Conseil) en encadrant son autonomie dans l'élaboration des actes de base des agences.

Parallèlement, la Commission reste imprécise sur les modalités d'exercice de sa tutelle à l'égard des agences.

2) *L'AII, vu du Parlement européen*

Pour le Parlement européen, l'AII n'est pas un enjeu politique mais un enjeu institutionnel. Le Parlement européen voit deux avantages à la conclusion d'un AII :

- la procédure d'adoption d'un AII lui permet de négocier avec un poids politique important. Il fait le pari qu'il réussira à obtenir dans l'accord interinstitutionnel des modalités de contrôle accru, en jouant sur un rapport de forces politique ;

- le Parlement européen a également un intérêt tactique pour éviter le recours à l'article 308 TCE qui ne prévoit que sa consultation.

Le 24 novembre 2005, le Parlement européen a adopté en séance publique une résolution⁽³³⁾ par laquelle il « se félicite » du projet d'AII et considère que « *la Commission a, en présentant son projet d'accord interinstitutionnel, répondu à l'invitation du Parlement de conclure, avant d'adopter un règlement cadre, un accord interinstitutionnel fixant clairement les orientations communes applicables en la matière* ».

Les députés européens « *notent avec préoccupation l'augmentation constante du nombre d'agences décentralisées (vingt-trois à l'heure actuelle contre cinq en 1995), dès lors que cette évolution est susceptible de fragmenter le rôle exécutif de la Commission et de morceler en une pléthore d'organes qui travaillent essentiellement selon le mode intergouvernemental, et ne souhaite pas dans ces conditions, du moins durant la phase de réflexion intervenue dans le processus de ratification de la Constitution européenne, de nouveaux projets de création* ».

A travers le rôle du Parlement européen, c'est la question du renforcement du contrôle politique qui se trouve posée. Le Parlement européen exerce un contrôle *ex ante* sous forme

⁽³³⁾ Ref : B6-0634/2005 du 24 novembre 2005 (MM. Jo Leinen et Janusz Lewandowski).

d'audition du ou des candidats au poste de directeur et un contrôle *ex post* à travers la décharge sur l'exécution du budget.

On observe également au Parlement européen, s'agissant du contrôle politique exercé sur les agences, une séparation entre d'un côté les « constitutionnalistes » et de l'autre, les « budgétaires ».

A travers la Commission des Affaires constitutionnelles, le Parlement européen prend certes régulièrement position sur le rôle des agences européennes, mais seulement du point de vue de l'équilibre institutionnel et des prérogatives du Parlement européen.

En ce qui concerne le contrôle budgétaire, celui-ci s'opère sur la base des rapports publiés par la Cour des comptes européenne, au sein de la Commission du contrôle budgétaire (COCOBU), dans le cadre de la procédure de décharge. Les directeurs exécutifs sont auditionnés chaque année par la COCOBU et peuvent, à cette occasion, présenter les activités de leur agence. Néanmoins, il s'agit davantage d'une information des députés que d'un contrôle approfondi s'accompagnant d'une appréciation politique des activités des agences.

Le Parlement européen est également appelé à exercer un contrôle politique continu à travers le suivi des activités des agences par ses commissions spécialisées. Or une fois l'agence entrée en fonction, le contrôle sur les activités des agences – au-delà d'un contrôle formel sur les comptes – n'est pas aussi systématique que l'on pourrait s'y attendre.

Ce type de contrôle incombe aux commissions compétentes au fond selon les domaines d'intervention des agences. L'attention prêtée aux activités des agences est variable d'une commission à l'autre du Parlement européen. Traditionnellement, certaines commissions entretiennent des relations régulières avec les agences ; c'est notamment le cas de la Commission de l'Environnement qui a même défini un cadre à ses relations avec l'Agence européenne pour l'environnement située à Copenhague. Un échange de lettres datant de décembre 2003 entre le Président de la Commission de l'environnement et la directrice exécutive de l'Agence européenne pour l'environnement précise les modalités de la coopération entre la Commission parlementaire et l'agence, qui doit apporter son assistance au travail des rapporteurs de la

Commission dans l'exercice de leur fonction législative. La coopération s'étend également à l'évaluation de la mise en œuvre de la législation communautaire en matière d'environnement.

3) *L'AII, vu du Conseil*

Le Conseil juge le projet d'AII trop contraignant et trop détaillé.

Au-delà de la controverse sur le choix de l'instrument juridique, le Conseil ne souhaite pas voir se multiplier le recours aux accords interinstitutionnels, notamment depuis la conclusion en juillet 2005 de l'accord-cadre entre la Commission et le Parlement européen⁽³⁴⁾. Estimant avoir été mis sur le fait accompli, le Conseil avait, fait rarissime, marqué son mécontentement en adoptant une déclaration par laquelle il regrettait de ne pas en avoir été informé en temps utile, dans un esprit de coopération loyale entre les institutions de l'Union, et dénonçait les engagements pris par la Commission qui conduiraient à un glissement institutionnel contraire aux traités.

En ce qui concerne le projet d'AII sur les agences, il est vrai que les propositions formulées par la Commission reviennent à réduire les prérogatives des Etats membres, qu'il s'agisse notamment de leur marge de manœuvre dans l'attribution des sièges ou de leur représentation au sein des conseils d'administration.

B. Les alternatives au projet d'AII

Faute d'accord entre les institutions sur le choix de l'instrument juridique, tout compromis sur des règles d'encadrement de l'agence paraît, en l'état, sérieusement hypothéqué. C'est la raison pour laquelle d'autres voies juridiques doivent être explorées.

⁽³⁴⁾ Accord-cadre sur les relations entre le Parlement européen et la Commission (JO C 161 du 1er juillet 2005).

1) *Un AII « allégé » ?*

L'hypothèse d'un accord *a minima* sur un socle commun de règles applicables aux futures agences de régulation est-elle réaliste ? Devant les oppositions suscitées par la perspective d'un accord interinstitutionnel contraignant pour chacune des institutions signataires, l'idée est parfois avancée de recourir, faute de mieux, à un AII allégé qui se limiterait à quelques orientations générales s'agissant par exemple des missions conférées au conseil d'administration, des règles linguistiques et du régime des immunités.

On peut néanmoins s'interroger sur la valeur ajoutée d'un accord qui se ferait autour du plus petit dénominateur commun et sans valeur juridique contraignante. Dans cette hypothèse, mieux vaudrait tout simplement renoncer à l'idée même d'un accord interinstitutionnel et privilégier le recours à un autre instrument juridique.

2) *Un règlement cadre ?*

Dans l'exposé des motifs accompagnant la présentation du projet d'AII, la Commission, après avoir justifié le recours à cet instrument, a indiqué que ce choix n'excluait pas de procéder, dans un second temps, à la mise au point de modalités plus détaillées à l'intérieur d'un règlement cadre. Cette possibilité est néanmoins rejetée par le service juridique du Conseil qui estime que le traité ne fournit aucune base juridique appropriée. Excluant le recours à l'article 308 TCE⁽³⁵⁾, la seule voie juridiquement possible pour envisager d'établir d'une façon horizontale des règles relatives au statut des futures agences de régulation serait celle de l'adoption d'un acte juridiquement obligatoire sur la base d'une disposition du TCE conférant à la Communauté une compétence à cet effet.

Un règlement cadre a bien été adopté pour l'encadrement des agences exécutives⁽³⁶⁾, mais les juristes du Conseil estiment que ses

⁽³⁵⁾ Cette disposition permet au législateur communautaire de prendre les dispositions appropriées dans les cas où une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté sans que le traité ait prévu des pouvoirs d'action requis à cet effet

⁽³⁶⁾ Règlement (CE) n°58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002, précité.

objectifs et son contenu sont différents de ceux du projet d'AII, car ce règlement cadre a pour objet « *d'établir le statut des agences exécutives que la Commission peut charger, sous son contrôle et sa responsabilité, de certaines tâches relatives à la gestion de programmes communautaire* ». Or le statut d'une agence de régulation doit normalement être établi au cas par cas par l'acte qui la crée et établi le plus souvent sur une base juridique prévoyant la codécision avec le Parlement européen.

Le service juridique de la Commission tient un raisonnement différent en considérant que l'article 308 pourrait tout à fait servir de base juridique à un tel acte dès lors qu'un règlement cadre sur agences de régulation ne porterait pas sur le statut de ces agences mais se bornerait à définir un cadre général, chaque règlement créant une agence continuant à définir lui-même le statut de cette agence et tous ses éléments constitutifs de manière précise et détaillée.

Néanmoins, en l'absence d'entrée en vigueur du traité constitutionnel, un règlement cadre d'encadrement des agences de régulation pris sur la base de l'article 308 aurait pour effet de réduire les pouvoirs du Parlement européen à la consultation⁽³⁷⁾.

En conséquence, cette option se révèle aussi problématique et controversée que celle du recours à un accord interinstitutionnel.

3) *Des « lignes directrices » ?*

Remplacer le projet d'accord interinstitutionnel par des lignes directrices : c'est la proposition formulée par la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, dans le rapport présenté en octobre 2005 par Mme Marie-Thérèse Hermange⁽³⁸⁾.

Par rapport à un accord interinstitutionnel qui lierait les trois institutions, ces lignes directrices ne concerneraient que la Commission européenne qui, dans le pilier communautaire, dispose

⁽³⁷⁾ L'article I-18 du traité constitutionnel se substituant à l'article 308 TCE prévoit l'approbation, c'est-à-dire l'avis conforme du Parlement européen.

⁽³⁸⁾ « Les agences européennes : l'expert et le politique », Rapport d'information (n°58) présenté par Mme Marie-Thérèse Hermange au nom de la Délégation du Sénat pour l'Union européenne, 27 octobre 2005.

du monopole de l'initiative législative. Sans être juridiquement contraignantes, ces lignes directrices devraient préciser et encadrer les conditions dans lesquelles, à l'avenir, le collège des commissaires présenterait des propositions de création d'agences. En pratique, la Commission ne pourrait que difficilement s'écarter du cadre de ces lignes directrices, sauf à motiver les raisons de façon détaillée.

Quant au Conseil, ses marges de manœuvre sont limitées puisque, dans le pilier communautaire, il ne peut s'écarter d'une proposition qu'à l'unanimité. Sa capacité d'opposition diminue ainsi au fur et à mesure des élargissements successifs. En ce qui concerne le Parlement européen, il pourrait être favorable à une solution qui évite le recours à l'article 308 du traité.

Mme Hermange en conclut à juste titre que « *des lignes directrices de la Commission, applicables a priori à celle-ci et à elle seule, seraient donc sans doute une voie bien plus efficace et plus rapide qu'un improbable AII pour encadrer le recours aux agences de régulation* ».

Pour autant, rien ne garantit qu'en pratique, la Commission se conformera effectivement à de telles lignes directrices. Il suffit de constater les difficultés qui sont les siennes à faire abstraction de la pression politique exercée sur elle par le Conseil, tant en ce qui concerne la création de nouvelles agences que leurs règles de fonctionnement.

La portée de lignes directrices paraît doublement limitée : d'une part, car elles ne vaudraient – comme le projet d'accord interinstitutionnel – que pour les agences futures et d'autre part, car elles seraient restreintes à ce qui, dans le fonctionnement des agences, relève de la seule compétence de la Commission.

Derrière la question des agences, c'est en réalité le fonctionnement des institutions qui est en jeu, face à la dérive observée depuis plusieurs années d'une relative autocensure de la Commission. En effet, tout en disposant du monopole de l'initiative communautaire, la Commission ne peut faire abstraction des demandes exprimées par les Etats membres, si bien qu'une proportion significative de ses propositions législatives trouvent en

réalité leur origine dans des demandes formulées par les gouvernements nationaux.

Cet état de fait vaut pleinement pour les agences. Le monopole d'initiative de la Commission se trouve altéré par le principe du réalisme politique. Il suffit pour s'en convaincre de lire la proposition de règlement portant création de l'Agence européenne des droits fondamentaux dont certaines dispositions sont en contradiction flagrante avec les principes défendus par l'AII : on y trouve notamment maintenue la règle d'une personnalité désignée par chaque Etat membre au sein du conseil d'administration et même la désignation d'un membre par le Parlement européen.

Au stade actuel, les lignes directrices sont probablement la moins mauvaise solution. Rien n'indique cependant que la Commission aura le courage politique de résister à la tentation des agences et aux revendications des Etats membres.

*

* *

La controverse qui oppose le Conseil à la Commission sur le choix de l'instrument juridique pour encadrer les agences européennes de régulation est de nature à hypothéquer, au moins à moyen terme, toute avancée dans la négociation interinstitutionnelle. Cette controverse a d'autant moins d'intérêt que l'accord interinstitutionnel ne porte pas sur les agences déjà créées. Il ne faudrait toutefois pas prendre ce prétexte pour renoncer à la tâche. Beaucoup peut en effet être fait en l'absence d'accord interinstitutionnel, à commencer par une évaluation des agences existantes, non pas au seul regard de la régularité de leur fonctionnement, mais par rapport à la valeur ajoutée qu'elles apportent à l'action de l'Union. Du point de vue de l'intérêt public européen, de la prise en compte du principe de précaution et des exigences de service public, les agences européennes peuvent jouer un rôle positif, pour peu que leurs règles de fonctionnement et leur responsabilité soient clarifiées. Quant à l'impact de leur développement sur l'équilibre institutionnel européen, il faut veiller à ce que cela ne se traduise pas par une « re » gouvernementalisation du fonctionnement de l'Union.

L'Europe est appelée à jouer un rôle plus important, dans le respect du principe de subsidiarité, pour apporter des réponses adaptées aux attentes et aux préoccupations des citoyens. Faute d'administration propre suffisante, l'Union européenne s'appuie sur ses agences pour assurer des tâches opérationnelles que la Commission seule n'est pas en mesure d'exercer. Par ailleurs, et pour peu que leur évolution soit réfléchie et maîtrisée, les agences de l'Union – et d'abord celles des deuxième et troisième piliers – peuvent représenter un facteur important d'intégration européenne puisqu'elles permettent une individualisation de certaines fonctions qui ne relèveraient plus de la seule négociation intergouvernementale.

En conclusion, oui aux agences, mais sans qu'elles deviennent la panacée pour n'importe quel type d'activité, sans qu'elles ne soient un moyen de développer des institutions peu responsables (d'où l'importance du contrôle politique des agences et de leur évaluation). Oui aux agences, mais avant d'en développer de nouvelles, il est temps d'en faire un vrai bilan et de se fixer des règles minima les concernant.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie, le mercredi 3 mai 2006, sous la présidence de M. Pierre Lequiller, Président, pour examiner le présent rapport d'information.

L'exposé du rapporteur a été suivi d'un débat.

Le Président Pierre Lequiller a souligné la qualité et l'intérêt du rapport, qui met clairement en lumière l'hétérogénéité des missions et du fonctionnement des agences existantes, notamment quant à la répartition des rôles entre les agences et la Commission, ainsi qu'une certaine confusion résultant de la succession de décisions diverses, prises au fil du temps.

M. Jérôme Lambert a estimé que le projet de conclusions ne devrait pas viser spécifiquement tel ou tel cas particulier, notamment la question de l'opportunité d'une transformation de l'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes en agence européenne des droits fondamentaux.

M. Jacques Floch s'est déclaré en accord avec les risques soulignés par le rapporteur d'une dispersion de l'action de l'Union à travers une multiplication excessive du nombre des agences. L'utilité de la création d'une agence – fruit d'arbitrages entre les demandes particulières des Etats membres – n'est pas toujours manifeste. Il a souligné la nécessité de porter une attention suivie à la présence française au sein du personnel de ces agences, estimant que la situation actuelle n'était pas satisfaisante, et s'inscrivait dans une tendance générale à un affaiblissement de l'influence française au sein des institutions. Alors que certaines de nos partenaires – comme les Britanniques ou les Néerlandais – font un effort important à cet égard, il est essentiel que la France soit plus attentive à cette question, si l'on veut que la voix de notre pays compte au sein de l'Union.

Le rapporteur a précisé qu'il avait, avant d'entreprendre le présent rapport, une opinion plus réservée sur les agences. Le travail effectué a

clairement fait apparaître l'utilité réelle de certaines agences, qui effectuent des tâches que la Commission ne pourrait pas mener à bien elle-même : c'est notamment le cas pour la sécurité aérienne, celle des médicaments ou des aliments. La formule des agences permet en particulier un recrutement plus souple des experts nécessaires.

S'agissant de la présence française au sein des agences, le rapporteur, tout en soulignant l'importance du sujet, a précisé que le rapport ne faisait état que des personnels de catégorie A. Il a considéré que la France était globalement bien représentée : elle dispose notamment de deux postes importants de directeur exécutif, pour l'Agence de sécurité aérienne et pour l'Agence de sécurité des aliments.

M. Marc Laffineur a évoqué l'Agence des variétés végétales, installée à Angers, en soulignant que celle-ci était particulièrement bien intégrée au niveau local et régional.

Mme Anne-Marie Comparini a interrogé le rapporteur sur le coût financier global des agences.

Le rapporteur a noté qu'il faudrait cumuler les budgets de l'ensemble des agences, ce qui ne ressortait pas directement du projet de rapport. Il a précisé que certaines agences – en particulier celles qui ont un rôle de certification – disposaient de ressources propres.

Mme Anne-Marie Comparini a jugé critique la tonalité du rapporteur. Elle a souhaité savoir si la non adoption du projet d'accord évoqué par le rapporteur conduirait au maintien d'agences dont la valeur ajoutée n'est pas prouvée. A ses yeux, les crédits économisés par une diminution du nombre des agences pourraient servir à abonder des politiques communes.

Le rapporteur a rappelé que l'accord proposé par la Commission ne concerne pas les agences existantes. Il a souligné par ailleurs que la France ne donne pas toujours le bon exemple en matière de gouvernance des agences : ainsi celle en charge de la sécurité ferroviaire a été éclatée entre deux structures, l'une à Lille, l'autre à Valenciennes.

M. Pierre Forgues a estimé que le rapporteur s'est montré très interrogatif sur la question des agences. Il a ironisé sur l'utilité de ces organismes, en se disant entièrement rassuré par l'existence d'une trentaine d'agences, avec 2 700 agents, veillant à sa sécurité alimentaire,

physique, aérienne, etc. Prenant l'exemple de la catastrophe de Tchernobyl, dont on a « fêté » le vingtième anniversaire, il s'est demandé si l'agence en charge de l'environnement, par exemple, saurait informer et réagir, avec rapidité et compétence.

Le rapporteur a considéré que l'expertise scientifique des agences est réelle, sans vouloir pour autant juger de l'utilisation qu'elles pourraient en faire, le moment venu, lors d'une crise par exemple.

Le **Président Pierre Lequiller** a qualifié de juste la position interrogative du rapporteur, l'image du bon grain et de l'ivraie s'appliquant parfaitement aux agences.

Le rapporteur a souligné l'importance de conduire une évaluation des agences existantes, que doit demander notre Gouvernement, et proposé de remplacer le point 10 sur l'opportunité de la transformation de l'Observatoire des phénomènes racistes et xénophobes en agence européenne des droits fondamentaux par une nouvelle disposition, qui a été acceptée, demandant aux autorités de prendre en considération la présence française dans les agences européennes.

A l'issue de ce débat, la Délégation a *adopté* les conclusions dont le texte figure ci-après :

CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION

La Délégation pour l'Union européenne,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu le projet d'accord interinstitutionnel pour un encadrement des agences européennes de régulation (COM 2005, 59 final), E 2910 ;

Vu les propositions de règlement du Parlement européen et du Conseil sur le mandat des directeurs exécutifs de 18 agences communautaires, (COM 2005, 190 final), E 2903 ;

Vu la proposition de règlement du Conseil portant création d'une Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne et la proposition de décision du Conseil autorisant l'Agence des droits fondamentaux de l'Union européenne à exercer ses activités dans les domaines visés au titre VI du traité sur l'Union européenne, (COM 2005, 280 final), E 2918 ;

1. est préoccupée par l'augmentation significative, ces dernières années, du nombre des agences européennes, qui peut conduire à un démembrement excessif de la Commission européenne sans que la démonstration soit toujours apportée de leur valeur ajoutée par rapport à l'exercice des missions correspondantes par les services de la Commission ;

2. demande à la Commission de procéder à une évaluation des activités de l'ensemble des agences placées sous son autorité au regard des objectifs initialement poursuivis, et de tirer les conséquences des résultats de ces évaluations ;

3. propose qu'à l'avenir, tout nouveau projet de création d'agence soit obligatoirement assorti d'une étude d'impact démontrant la valeur ajoutée du recours à la formule de l'agence ;

4. souhaite que le recours à la procédure de l'article 308 du traité CE soit limité aux cas exceptionnels et qu'en règle générale la création d'agences relève de la procédure de codécision ;

5. recommande que, le moment venu, une base juridique soit insérée dans un traité afin de clarifier la définition des agences et leur cadre juridique ;

6. approuve la démarche de la Commission visant à encadrer le recours aux agences pour assurer davantage de cohérence et de transparence s'agissant de leurs conditions de création, de fonctionnement et de contrôle ;

7. estime qu'en cas d'échec des négociations sur le projet d'accord interinstitutionnel, la Commission européenne devrait édicter des principes communs afin d'harmoniser les règles de composition de conseils d'administration resserrés, les règles de désignation et la durée du mandat des directeurs exécutifs ainsi que les modalités du contrôle exercé par le Parlement européen. Ces principes communs devraient s'appliquer à l'ensemble des agences, actuelles et à venir ;

8. préconise une clarification terminologique des appellations des agences, et propose que le terme d'« autorité » soit retenu pour les organismes plus spécifiquement chargés de missions de régulation au niveau européen ;

9. demande que les informations publiées sur les sites Internet des agences soient progressivement disponibles dans l'ensemble des langues officielles de l'Union, dans un souci de bonne administration et d'accessibilité à l'information ;

10. demande aux autorités françaises de prendre en considération la présence française au sein des agences européennes, au même titre que dans les institutions de l'Union.

ANNEXES

Annexe 1 : **Liste des personnes entendues par le rapporteur**

Le rapporteur tient à remercier les personnes auditionnées pour leur disponibilité et le précieux concours qu'elles ont apporté à l'élaboration de ce rapport.

I. - A PARIS

- Mme Catherine COLONNA, Ministre déléguée chargée des Affaires européennes
- M. Renaud DEHOUSSE, Professeur des Universités, Directeur du Centre d'études européennes de Sciences Politiques
- M. Jacques DELORS, Ancien Président de la Commission européenne
- M. Jean-Dominique LAFAY, Professeur des Universités, Directeur du Centre National des Œuvres Universitaires et Scolaires (CNOUS)
- **Secrétariat Général pour les Affaires Européennes (SGAE)**
 - M. Jean MAÏA, Conseiller juridique
 - M. Michaël CHRISTOPHE, Adjoint au Chef de secteur Affaires économiques et financières
 - Mme Caroline BELOT, Chef du secteur libre circulation des personnes
- **Direction Générale de l'Aviation Civile (DGAC)**
 - M. Maxime COFFIN, Directeur du contrôle de la sécurité à la Direction générale de l'aviation civile
 - M. Jean-Michel BOUR, Sous-directeur de la stratégie européenne et internationale à la Direction générale de l'aviation civile
- **Autorité Française de Sécurité Sanitaire et Alimentaire (AFFSA)**
 - Mme Pascale BRIAND, Directrice générale
 - Mme Véronique BADUEL, Directrice générale adjointe

II. - A BRUXELLES ET A STRASBOURG

• Commission européenne

- M. François LAMOUREUX, ancien Directeur général « énergie et transports »

- M. Paolo PONZANO, Directeur des Affaires institutionnelles au Secrétariat général de la Commission européenne

- M. Jérôme VIGNON, Directeur de la protection sociale et de l'intégration sociale, Ancien Conseiller principal chargé de la préparation du Livre blanc au Secrétariat général de la Commission européenne

- M. Rémi MAYET, Chef d'unité adjoint « politique des transports terrestres »

- Mme Françoise COMTE, Administratrice principale, Agences de régulation, Secrétariat général, Commission européenne

- M. Manuel SZAPIRO, Administrateur, Questions institutionnelles et amélioration de la réglementation, Secrétariat général, Commission européenne

• Représentation permanente de la France auprès de l'Union européenne

- M. Christian MASSET, Représentant permanent adjoint

- M. Marc-Olivier GENDRY, Conseiller, secteur « Présence française dans les institutions européennes »

- M. Thierry BUTIN, Conseiller, secteur transports

- M. Julien STEIMER, Conseiller, secteur relations avec le Parlement européen

• Cour des comptes européenne

- M. Jean-François BERNICOT, membre de la Cour des comptes européenne

- M. Jean-Marc DANIELE, Cabinet de M. Jean-François BERNICOT

• Parlement européen

- M. Jo LEINEN, Député européen, Président de la Commission des Affaires constitutionnelles

- M. Richard CORBETT, Député européen, membre de la Commission des Affaires constitutionnelles

- Mme Véronique MATHIEU, Députée européenne, membre de la Commission du contrôle budgétaire

- M. Umberto GUIDONI, Député européen, membre de la Commission du contrôle budgétaire

- Mme Françoise GROSSETETE, Députée européenne, vice-Présidente du groupe PPE-DE

- M. Janusz LEWANDOWSKI, Député européen, Président de la Commission des budgets

• **Agence européenne pour la sécurité maritime**

- M. Willem de RUITER, Directeur exécutif

- M. Tom VAN HEES, Chef d'unité du département Ressources

III. - A COLOGNE

• **Agence européenne pour la sécurité aérienne**

- M. Patrick GOUDOU, Directeur exécutif

- M. Daniel HÖLTGEN, Directeur de la Communication

- M. Frédéric COPIGNEAUX, Directeur adjoint de la certification

- M. Jean-Michel MASTIO, Auditeur interne

IV. - A TURIN

• **Fondation européenne pour la formation**

- Mme Muriel DUNBAR, Directrice exécutive

- M. RAMSAYER, Chef de l'administration et des services centraux

V. - A PARME

• **Autorité européenne de sécurité des aliments**

- M. Herman B.W.M KOETER, Directeur exécutif faisant fonction

- M. Antoine CUVILLIER, Directeur adjoint faisant fonction et directeur des Affaires juridiques

- M. François MONNART, Directeur financier

- Mme Christine MAJEWSKI, Directeur des Affaires internationales et institutionnelles

- M. Djien LIEM, Directeur scientifique faisant fonction

- M. Lionel RIGAUX, Directeur de la comptabilité

- Mme Alexandrine MAVIEL-SONET, Auditrice interne

Annexe 2 :
Discours prononcé, le 23 février 2006,
par M. José Manuel Barroso, Président de la Commission
européenne, devant les Directeurs d'Agences^(*)

« Mesdames, Messieurs,

En premier lieu, je souhaite vous remercier de m'offrir cette opportunité de participer à votre réunion annuelle à Bruxelles, et en particulier Thomas Lönngren, qui en tant que coordinateur de tous les Directeurs des organismes de l'UE, m'a gentiment invité.

Je comprends que c'est la première fois qu'un Président de la Commission participe à votre réunion annuelle. Je suis donc honoré d'être avec vous, et d'être capable de souligner l'importance que la Commission attache aux travaux qui sont réalisés en soutien des politiques de la Communauté par les organismes dont vous êtes les responsables.

La valeur ajoutée des réunions telle que celle-ci est de partager les expériences et d'apprendre les uns des autres, en dépit des différences d'origine, d'âge, de taille, de fonctions et d'étendue des organismes. C'est également une opportunité pour la Commission d'apprendre de vous et de prendre davantage conscience des questions auxquelles vous faites face. En étudiant l'ordre du jour de votre réunion aujourd'hui, je suis frappé par la nature et le nombre de sujets que vous avez traité. Nombre de ceux-ci sont similaires aux questions administratives familières que nous avons à traiter à la Commission. Par conséquent, je suis intéressé d'apprendre de vous comment vous combinez la fonction quotidienne de la direction avec la planification et l'exécution des tâches spécialisées que vous réalisez, les difficultés auxquelles vous faites face et les questions que vous aimeriez aborder avec moi.

En fait, c'est l'exercice de ces rôles par la Commission, dans un environnement légal et administratif de plus en plus complexe, qui a entraîné le besoin de créer des organismes spécialisés pour garantir la transmission d'une gouvernance appropriée aux citoyens européens, aux Etats Membres et aux autres institutions. En tant que créateur de politiques publiques, il incombe à la Commission de garantir que les solutions que nous proposons traitant des problèmes de société qui émergent sont réalistes, possibles et techniquement raisonnables. Elles doivent également répondre au besoin d'apporter les conditions les plus appropriées pour que les citoyens et les entreprises puissent optimiser leur potentiel.

Pour cela, la Commission compte comme toujours sur la capacité de ses services pour réaliser les fonctions d'une administration publique hautement qualifiée et professionnelle. Mais nous reconnaissons également qu'une assistance externe est souvent désirable, et parfois essentielle, afin de garantir, en premier lieu, que les ressources

mêmes de la Commission sont employée judicieusement et, en second lieu, que les informations et l'expertise nécessaires pour le développement continu des politiques sont facilement disponibles.

L'environnement réglementaire et politique dans lequel nous œuvrons aujourd'hui est beaucoup plus complexe, interdépendant et techniquement stimulant que par le passé. L'Union Européenne a également grandi et s'est développée de nombreuses façons.

Quand les premiers organismes – le Centre Européen pour le Développement de la Formation Professionnelle CEDEFOP et la Fondation Européenne pour l'Amélioration du Cadre de Vie et des Conditions de Travail EUROFOUND – ont été créés dans les années 1970, l'Union Européenne s'était récemment agrandie de 6 Etats Membres à 9. L'établissement du marché unique était encore assez loin et les notions du second et du troisième piliers n'avaient pas encore été conçues.

Trente ans plus tard, le paysage dans lequel nous opérons a totalement changé. Les modifications du traité ont introduit de nouvelles compétences et relations institutionnelles pour l'Union. L'Union Européenne s'est élargie à 25 Etats Membres et a acquis de nouvelles compétences dans les domaines de la justice et de l'intérieur, de la politique étrangère et de la politique sécuritaire. Elle doit également remplir un grand nombre de missions sur la scène internationale.

Aujourd'hui, la Commission a des responsabilités étendues dans la régulation du marché interne, souvent dans des domaines soumis à des progrès technologiques et scientifiques rapides, et la gestion de la mise en œuvre des programmes et des instruments financiers. Pour réaliser leurs tâches, il n'est donc pas surprenant que les institutions de l'Union Européenne aient recouru à une assistance extérieure des organismes de façon à s'assurer que l'analyse et l'expertise nécessaires soutiennent les choix politiques et les décisions qui sont prises.

Les niveaux de dotation en personnel et de ressources budgétaires importants de plusieurs organismes démontrent l'important énorme que leurs activités ont pris pour le fonctionnement de l'Union Européenne dans son ensemble. De même, le niveau de détail requis pour créer l'infrastructure nécessaire au fonctionnement d'un organisme (le dernier exemple étant celui avec REACH dans le domaine de la chimie) montre que les organismes jouent et continueront de jouer un rôle clé dans la mise en œuvre des politiques communautaires.

Un rapport du Sénat français en octobre 2005 a noté que l'Union Européenne avait créé plus d'organismes réglementaires au cours des 50 mois précédents qu'elle ne l'avait fait pendant les 50 premières années de l'intégration européenne, et demandait si cela devait être une raison de se réjouir ou de s'inquiéter. Mais plutôt que de considérer la prolifération des organismes comme une dilution de la fonction exécutive de la Commission, comme une crainte, je préfère considérer les organismes comme des outils utiles qui nous aident à accomplir cette fonction exécutive de façon plus efficace et avec un impact accru.

L'utilisation des organismes nous a aidés à offrir de la continuité, de la crédibilité et de la visibilité à la politique publique, et nous, en tant que Commission, respectons notre obligation de protéger l'intérêt général de l'Union Européenne. Comme le Sénat français

l'a également noté, l'utilisation des organismes réglementaires est un moyen pour réconcilier la légitimité démocratique et la légitimité scientifique sans que cette dernière dépasse la première.

Il est juste de dire que la création des organismes est survenue par vagues successives. Elles ont répondu aux objectifs identifiés au moment spécifique de leur création, et le besoin perçu d'une meilleure identification de l'action au niveau communautaire.

Les années 90 ont vu une accélération de la création des organismes tels que l'Agence de l'Environnement, la Fondation Européenne pour la Formation, l'Observatoire Européen des Drogues, l'Agence Européenne de Médecine, l'Office de l'Harmonisation dans le Marché Intérieur, l'Agence de Sécurité et d'Hygiène du Travail, l'Office Communautaire des Variétés Végétales, le Centre de Traduction, l'Observatoire Européen des Phénomènes Racistes et Xénophobes et l'Agence pour la Reconstruction. Ces organismes ont été créés pour aider à contrôler le marché intérieur et en réponse aux problèmes sociaux, sanitaires et environnementaux. Ces soi-disant organismes de seconde génération ont également été une réponse à un désir de décentralisation géographique et le besoin de traiter les nouvelles tâches de nature technique et/ou scientifique.

Depuis lors, ils ont été complétés par une autre vague ces dernières années pour traiter les nouveaux besoins des institutions européennes en termes de réglementation, telle que l'Agence Européenne pour la Sécurité Alimentaire, l'Agence Européenne de Sécurité Maritime, l'Agence Européenne de la Sécurité Aérienne ; les plus récents étant le Réseau Européen et l'Agence pour la Sécurité de l'Information, le Centre de Prévention des Maladies, l'Agence Ferroviaire, l'Autorité de Contrôle GALILEO et FRONTEX, l'organisme pour les frontières extérieures.

Enfin, le phénomène des organismes avec leur base légale dans le 2nd et le 3ème piliers – l'Institut d'Etudes de Sécurité de l'Union Européenne, le Centre Satellite de l'Union Européenne, l'Agence Européenne de Défense, EUROPOL, EUROJUST et CEPOL – ajoute une dimension supplémentaire et de la complexité à l'image.

Il est parfois difficile de vous situer dans le cadre du développement institutionnel de l'Union Européenne et la discussion des concepts de bonne gouvernance. En termes généraux, il est possible de distinguer deux types de rôles pour vos organismes : les organismes qui offrent une assistance technique sous la forme d'opinions et de recommandations scientifiques et techniques ou sous la forme de rapports de contrôle ; dans les deux cas, ils aident la Commission à prendre des décisions basées sur les sciences ou à veiller à ce que la loi de la Communauté soit respectée ; et les organismes qui ont le pouvoir d'adopter des décisions individuelles avec un effet légal sur des tierces parties.

Mais même cette catégorisation étendue ne reflète pas suffisamment la diversité qui existe et la réalité que chaque organisme est unique et remplit une fonction individuelle.

Afin d'apporter une certaine clarté à la situation, la Commission a adopté un projet d'accord interinstitutionnel sur le cadre opérationnel pour les organismes réglementaires européens en février l'an dernier. L'intention est de fixer les conditions liées à la création, au fonctionnement et au contrôle des organismes réglementaires, afin de garantir que les

développements futurs ont lieu d'une façon plus coordonnée et cohérente, offrant de la transparence, une certitude juridique et responsabilité.

Ce cadre sera initialement établi pour les organismes réglementaires européens qui doivent être installés dans le futur dans le cadre du traité de la Commission Européenne. Les négociations sur cet accord interinstitutionnel sont au point mort à l'heure actuelle, mais nous espérons que des progrès puissent être réalisés de telle sorte que nous tous – la Commission, les autres institutions, les organismes mêmes – puissions compter sur un cadre solide comme point de référence dans lequel les organismes futurs pourront être établis.

En même temps, la Commission réfléchit actuellement sur ses responsabilités politiques en tant qu'institution envers les organismes réglementaires, en tenant compte de leur indépendance statutaire. Les relations de la Commission avec les organismes ne peuvent pas être considérées comme une "impasse", où nous prendrions les conseils et les informations donnés et en ferions ce que nous voulons. Alors que les organismes deviennent plus spécialisés dans le sujet qui les concerne, un besoin particulier se fait sentir pour la Commission afin qu'elle soit capable de traiter d'une façon cohérente et transparente les questions qui apparaissent dans nos relations avec les organismes. Cela vaut non seulement pour les organismes futurs mais aussi pour les organismes existants.

Je suis conscient du fait que vous traitez certaines de ces questions aujourd'hui dans votre ordre du jour. Il est certain que nous aurons l'occasion d'y revenir en continuant de travailler ensemble dans le futur.

Enfin, permettez-moi de dire quelques mots sur la façon dont je vois le rôle des organismes dans le contexte de certaines des priorités de ma Commission.

Au travers de leur soutien des travaux législatifs de la Commission Européenne, les institutions européennes et les Etats Membres, je crois fermement que les organismes peuvent jouer un rôle important dans le soutien d'une initiative visant à une meilleure réglementation. Je pense qu'il est important de demander ici votre implication et vos efforts pour mettre en œuvre les principes d'une meilleure réglementation et les refléter sur vos documents, vos opinions et recommandations. En effet, vos organismes peuvent contribuer par leur existence même et leur expertise à la bonne réglementation dans l'Union Européenne.

Je pense également que les organismes introduisent un degré important de décentralisation des activités de la Communauté et contribuent donc à accroître la visibilité du travail réglementaire des institutions européennes : cela est très important dans le but de rendre l'UE importante pour les citoyens. Ils apportent une contribution concrète et utile pour faire de l'Union Européenne une réalité dans toute l'Europe, à Parme, Bilbao, Thessalonique, Lisbonne, Turin, Londres, Copenhague, Dublin, récemment à Varsovie, et ailleurs.

Les organismes contribuent donc à rapprocher "l'Europe" des citoyens européens et, espérons le, leur en faciliter la compréhension. Je dois souligner que je considère cela comme étant d'une importance primordiale.

Enfin, je souhaite vous remercier pour le travail que vous effectuez, chacun de vous, dans votre secteur et dans votre organisme, soutenant totalement le travail réglementaire de la Commission. Je suis impatient d'intensifier notre coopération dans le futur. J'espère également que ce n'est pas la dernière fois que j'aurai le plaisir de vous rencontrer. J'ai déjà visité l'un de vos organismes, l'Agence de Sécurité Sanitaire Alimentaire à Parme ; je ne suis pas certain que je serai capable de tous vous rendre visite dans les quatre prochaines années de mon mandat, mais j'essaierai sûrement de le faire au moins avec certains d'entre vous.

Je vous souhaite des échanges fructueux de vues et d'expériences pour le reste de vos discussions cet après-midi.

Merci beaucoup de votre attention ».

(*) Traduit de l'original en anglais.

Annexe 3 :
Liste et missions des agences européennes⁽³⁹⁾

⁽³⁹⁾ Document réalisé à partir des informations disponibles sur le site Internet www.europa.eu.int.

I – AGENCES COMMUNAUTAIRES (1^{er} pilier)

Centre européen pour le développement de la formation professionnelle

Le CEDEFOP a pour vocation de contribuer à la promotion et au développement de l'enseignement et de la formation professionnels au sein de l'Union européenne (UE).

Les tâches du Cedefop sont les suivantes :

- établir une documentation sélective et une analyse des données ;
- contribuer au développement et à la coordination de la recherche ;
- exploiter et diffuser des informations ;
- encourager des approches concertées de l'enseignement professionnel et des problèmes de formation ;
- fournir un forum pour les débats et les échanges d'idées.

Le Cedefop a défini les priorités à moyen terme suivantes pour 2003-2006 afin d'orienter ses activités et les informations qu'il fournit pour :

- améliorer l'accès à la formation, la mobilité et l'intégration sociale ;
- permettre et valoriser l'apprentissage ;
- soutenir les réseaux et les partenariats dans une Union européenne élargie.

Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail

La Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail est un organe européen créé en 1975 en vue de contribuer à la planification et à la mise en place de meilleures conditions de vie et de travail en Europe. Elle met à la disposition des gouvernements, des employeurs, des organisations syndicales et de la Commission européenne des données et des avis issus de recherches indépendantes et comparatives.

La fondation déploie ses activités dans trois grands domaines d'expertise, et place l'accent sur les aspects suivants :

- conditions de travail : y compris l'organisation du travail, les horaires de travail, la flexibilité, la maîtrise des mutations des conditions de travail ;
- conditions de vie : aspects influençant la vie quotidienne des citoyens européens, y compris l'équilibre entre la vie professionnelle et la vie familiale, la mise à disposition de services publics sociaux et la promotion de l'intégration dans le monde du travail ;

- relations industrielles : mutations industrielles et restructurations d'entreprises, participation des travailleurs à la prise de décision, européanisation des relations industrielles.

La fondation a créé récemment l'Observatoire européen du changement (EMCC) pour analyser et anticiper les mutations intervenant dans le monde industriel et au sein de l'entreprise en vue de soutenir le progrès socio-économique.

Agence européenne pour l'environnement

L'Agence européenne a pour vocation de fournir des informations de qualité, établies en toute indépendance, concernant l'environnement. L'agence constitue une source d'information essentielle pour les acteurs du secteur chargés du développement, de l'adoption, de la mise en oeuvre et de l'évaluation de la politique environnementale, ainsi que pour le grand public.

Le rôle de l'agence consiste à permettre à l'Union européenne et aux États membres de prendre des décisions en connaissance de cause concernant l'amélioration de l'environnement, de tenir compte des impératifs environnementaux dans les politiques économiques et de progresser sur la voie de la durabilité.

Fondation européenne pour la formation

En partageant l'expertise en enseignement et en formation professionnels entre les régions et les cultures, la Fondation européenne pour la formation (ETF) aide les personnes à développer leurs compétences, et promeut ainsi l'amélioration des conditions de vie et la citoyenneté active au sein de sociétés démocratiques respectueuses des droits de l'homme et de la diversité culturelle. En tant que centre d'expertise, l'ETF contribue à un développement socio-économique durable en permettant à 30 pays voisins de l'Union européenne de réformer leurs systèmes d'enseignement et de formation professionnels, essentiellement par le biais des programmes communautaires européens Phare, CARDS, Tacis et MEDA. L'ETF assiste également la Commission européenne dans la mise en oeuvre du programme Tempus.

L'ETF coopère actuellement avec 30 pays partenaires sur trois continents, notamment les pays candidats, l'Europe du Sud-Est, l'Europe de l'Est, l'Asie centrale et la région méditerranéenne, et réalise les activités suivantes :

- elle évalue les progrès et les priorités futures pour les réformes dans les pays partenaires dans le domaine de l'enseignement et de la formation professionnels et leurs liens avec le développement socio-économique ;

- elle conçoit, développe, contrôle et évalue des projets à la demande de la Commission européenne ;

- elle met en place les capacités nécessaires afin que les décideurs politiques et les praticiens dans les pays partenaires participent pleinement à la modernisation de leurs systèmes de formation et d'enseignement professionnels ;

- elle facilite le dialogue parmi les acteurs en développant des réseaux internationaux, nationaux et locaux.

L'ETF promeut également l'accès à l'expertise et aux pratiques européennes dans le domaine des ressources humaines en général, et de la stratégie européenne de l'emploi en particulier. Elle coopère étroitement avec le Cedefop.

En tant que centre d'expertise international, l'ETF collabore avec d'autres institutions européennes et internationales, telles que la Banque mondiale, l'OCDE, l'OIT, la Banque européenne d'investissement et l'Unesco.

Observatoire européen des drogues et des toxicomanies

L'Observatoire européen des drogues et des toxicomanies est le centre de référence pour l'information sur les drogues dans l'Union européenne. Il lui appartient de collecter, analyser et diffuser des informations objectives, fiables et comparables sur le phénomène des drogues et des toxicomanies et, ainsi, produire une vue scientifiquement fondée du phénomène des drogues au niveau européen.

L'Observatoire compte parmi ses cibles privilégiées les décideurs politiques qui mobilisent ces informations afin de définir des stratégies antidrogue cohérentes, tant au niveau national que communautaire. Ces informations sont également utiles aux professionnels et chercheurs actifs dans le domaine des drogues et, plus généralement, aux médias européens et au grand public.

L'amélioration de la comparabilité des informations sur les drogues à travers l'Europe et la conception de méthodes et d'outils nécessaires pour y parvenir sont au coeur du travail de l'Observatoire. Il résulte de ce travail que les États sont désormais en mesure de se situer dans le paysage européen et d'examiner des problèmes et des objectifs communs.

Agence européenne des médicaments

L'Agence européenne des médicaments concourt à la protection de la santé publique et de la santé animale en veillant à ce que les médicaments à usage humain et à usage vétérinaire soient sûrs, efficaces et de haute qualité. En mettant en commun les ressources scientifiques des 25 États membres de l'UE au sein d'un réseau rassemblant plus de 40 autorités nationales compétentes, l'EMA coordonne l'évaluation et la supervision des médicaments sur tout le territoire de l'Union européenne. Elle travaille en étroite collaboration avec des partenaires internationaux, renforçant ainsi la contribution de l'UE au processus d'harmonisation globale.

Office de l'harmonisation dans le marché intérieur

L'OHMI est l'autorité publique en charge des procédures relatives à l'enregistrement des marques communautaires depuis 1996 et des dessins et modèles communautaires depuis 2003. Ces droits de propriété intellectuelle sont valables dans tous les pays de l'Union européenne.

Les marques, dessins et modèles appartiennent au monde du droit privé des sociétés. L'OHMI est à la fois une agence de la Communauté européenne et un office de la propriété industrielle doté d'une fonction technique : l'enregistrement des droits de propriété industrielle.

Agence européenne pour la sécurité et la santé au travail

L'agence joue un rôle de catalyseur en ce qui concerne la production, l'analyse et la diffusion d'informations destinées à améliorer la santé et la sécurité au travail en Europe. En plus de mettre sur pied un réseau complet de sites dédiés à la sécurité et à la santé, l'agence déploie des campagnes et met en oeuvre un programme de publications diversifiées, allant des rapports d'information spécialisés aux fiches d'information, et concernant un vaste éventail de problèmes de SST.

Office communautaire des variétés végétales

L'Office communautaire des variétés végétales se prononce sur les demandes de protection communautaire des obtentions végétales sur la base d'un examen «formel» et d'un examen technique de la variété candidate. La protection communautaire d'une obtention végétale est octroyée pour une durée de 25 à 30 ans, selon l'espèce, et est valable dans les 25 États membres de l'UE.

Centre de traduction des organes de l'Union européenne

La fonction primordiale du centre est d'assurer les services de traduction nécessaires au fonctionnement des différents organismes communautaires décentralisés. Sa mission comporte, aussi, une dimension interinstitutionnelle. Ainsi, les services fournis s'étendent aux institutions et organes disposant déjà d'un service de traduction afin d'absorber leurs éventuelles surcharges de travail. Parallèlement, il participe aux travaux du comité interinstitutionnel de la traduction et de l'interprétation, qui a pour objectif de promouvoir une collaboration interservices basée sur des règles de subsidiarité, et de favoriser des économies d'échelle. Cette coopération contribue, notamment, à la réalisation de projets de grande envergure comme la création d'une base de données terminologiques de l'Union et permet d'aborder de façon concertée des activités telles que la traduction externe, la technologie de la langue, etc.

Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes

L'objectif principal de l'Observatoire européen des phénomènes racistes et xénophobes, établi à Vienne, est de fournir à la Communauté et à ses États membres des informations et des données objectives, fiables et comparables sur les phénomènes racistes, xénophobes et antisémites au sein de l'Union européenne afin de leur permettre de prendre des mesures ou de définir des actions de lutte contre le racisme et la xénophobie.

L'EUMC étudie l'ampleur et l'évolution des phénomènes du racisme et de la xénophobie et analyse leurs causes, conséquences et effets. Il élabore également des stratégies visant à combattre le racisme et la xénophobie, met en lumière et diffuse les exemples de bonnes pratiques dans l'approche de ces problèmes.

L'EUMC dirige un réseau européen d'information sur le racisme et la xénophobie (RAXEN) qui recueille des informations à l'échelle nationale. Raxen est constitué de 25 points focaux nationaux, à raison d'un dans chacun des États membres. L'information issue des points focaux nationaux est publiée sous la forme de rapports comparatifs ou de rapports nationaux. L'EUMC travaille en collaboration avec les institutions de l'Union européenne, les organisations intergouvernementales et les gouvernements des États membres. Il coopère également avec la société civile par le biais de tables rondes aux niveaux national et européen.

Agence européenne pour la reconstruction

L'Agence européenne pour la reconstruction est chargée de gérer les principaux programmes d'aide de l'UE en Serbie-et-Monténégro (République de Serbie, République du Monténégro, et Kosovo) et dans l'ancienne République yougoslave de Macédoine.

De sa mission première axée sur la reconstruction physique de l'après-crise, l'agence se réoriente désormais de plus en plus vers la gestion de projets financés par la CE, lesquels sont conçus pour soutenir les propres processus de réforme de la région, notamment pour aider à renforcer les «rouages étatiques» des administrations centrales et locales, de la police, des autorités judiciaires, des finances publiques et des fournisseurs de services publics.

Autorité européenne de sécurité des aliments

L'Autorité européenne de sécurité des aliments fournit des avis scientifiques indépendants sur toutes les questions ayant un impact direct ou indirect sur la sécurité alimentaire — y compris la santé et le bien-être des animaux et la protection des plantes. L'EFSA est également consultée en matière de nutrition en relation avec la législation communautaire. L'Autorité émet des communications à l'intention du public de manière transparente et ouverte sur toutes les questions relevant de ses attributions.

Les évaluations des risques réalisées par l'EFSA fournissent aux gestionnaires des risques (composés des institutions européennes responsables politiquement, à savoir la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil) des bases scientifiques solides pour définir des mesures réglementaires ou législatives à orientation politique nécessaires à la garantie d'un niveau élevé de protection des consommateurs eu égard à la sécurité des aliments.

La collecte et l'analyse de données scientifiques, l'identification des risques émergents et l'assistance scientifique à la Commission, notamment en cas de crise alimentaire, font également partie de la mission de l'EFSA,

Agence européenne pour la sécurité maritime

Cette agence assume un rôle consultatif vis-à-vis des États membres ainsi qu'un rôle supplétif vis-à-vis de la direction générale de l'énergie et des transports (DG Tren). Ses compétences s'étendent aux 25 États membres, de même qu'à la Norvège et à l'Islande.

L'agence est également attentive aux secteurs public et privé qui comptent plusieurs représentants au sein du conseil d'administration de l'AESM. Parmi ses activités

quotidiennes, l'agence assure notamment des contrôles en matière de sécurité maritime, des sociétés de classification et des installations de réception portuaires pour les substances dangereuses. L'agence est également chargée de questions très spécialisées telles que l'échange d'informations au sujet des vaisseaux et de leur cargaison ou l'harmonisation des méthodologies des États membres appliquées dans le cadre des enquêtes à la suite des accidents. Depuis sa création, l'agence s'est vu confier de nouvelles tâches : un rôle de soutien opérationnel aux États membres dans leur lutte contre toute pollution maritime importante éventuelle, un rôle de contrôle de la sûreté à bord des vaisseaux (non au port), une tâche d'évaluation de la qualité de la formation maritime dans les pays tiers. Cette dernière activité de l'agence consiste à inviter les parties intéressées à coopérer de manière plus intensive dans le cadre de leur action préventive. L'AESM organise régulièrement des ateliers avec des experts européens en vue d'atteindre cet objectif.

Agence européenne pour la sécurité aérienne

L'Agence européenne de la sécurité aérienne est une agence de l'Union européenne qui s'est vu attribuer des tâches d'exécution et en matière de réglementation dans le domaine de la sécurité aérienne. L'agence constitue un élément essentiel de la stratégie de l'Union européenne visant à établir et à maintenir un niveau élevé et uniforme de sécurité dans le domaine de l'aviation civile en Europe.

La mission de l'agence est double. Elle fournit une expertise technique à la Commission européenne en contribuant à la rédaction de règles en matière de sécurité aérienne dans divers domaines et en apportant une collaboration technique à la conclusion des accords internationaux y afférents.

En outre, l'agence s'est vu octroyer le pouvoir de mettre en oeuvre certaines tâches d'exécution relatives à la sécurité aérienne, telles que la certification de produits et organismes aéronautiques impliqués dans leur conception, leur production et leur maintenance. Ces activités de certification contribuent à garantir le respect des normes en matière de navigabilité et de protection de l'environnement.

L'Agence européenne de la sécurité aérienne certifie des produits de l'aviation civile dans son ensemble, y compris l'aviation générale et l'aviation d'affaires. Il y a lieu de remarquer que la sécurité aérienne n'entre pas dans son domaine de compétence (prévention d'actes illégaux à l'encontre de l'aviation civile tels que le détournement, par exemple). Celle-ci relève du droit communautaire appliqué par les États membres.

Agence européenne chargée de la sécurité des réseaux et de l'information

Les activités de l'ENISA sont essentiellement les suivantes :

- conseiller et assister la Commission et les États membres en matière de sécurité de l'information et les aider, en concertation avec le secteur, à faire face aux problèmes de sécurité matérielle et logicielle ;

- recueillir et analyser les données relatives aux incidents liés à la sécurité en Europe et aux risques émergents ;

- promouvoir des méthodes d'évaluation et de gestion des risques afin d'améliorer notre capacité de faire face aux menaces pesant sur la sécurité de l'information ;

- favoriser l'échange de bonnes pratiques en matière de sensibilisation et de coopération avec les différents acteurs du domaine de la sécurité de l'information, notamment en créant des partenariats entre le secteur public et le secteur privé avec des entreprises spécialisées ;

- suivre l'élaboration des normes pour les produits et services en matière de sécurité des réseaux et de l'information.

Centre européen de prévention et de contrôle des maladies

Il a pour mission de contribuer à renforcer la protection de l'Europe contre les maladies infectieuses telles que la grippe, le SARS et le HIV/AIDS.

Le centre est notamment chargé :

- de renforcer la capacité de la Communauté et des différents États membres de protéger la santé humaine grâce à la prévention et au contrôle des maladies humaines ;

- d'agir de sa propre initiative lorsque des foyers de maladies d'origine inconnue menacent la Communauté ;

- de garantir la complémentarité et la cohérence des mesures dans le domaine de la santé publique en assurant la liaison entre les tâches et les responsabilités des États membres, des institutions de l'UE et des organisations internationales compétentes.

Agence ferroviaire européenne

L'Agence ferroviaire européenne a pour mission de renforcer la sécurité et l'interopérabilité des chemins de fer dans l'ensemble de l'Europe.

Dans le cadre de sa politique commune des transports, la Communauté a adopté une législation qui prévoit la mise en place progressive d'un espace ferroviaire européen intégré du point de vue juridique et technique. Cela nécessite la définition et l'application de spécifications techniques d'interopérabilité et d'une manière commune d'aborder les questions ayant trait à la sécurité ferroviaire. La tâche principale de l'Agence sera de superviser la préparation de toutes ces mesures.

Autorité européenne de surveillance GNSS

Cette autorité européenne de surveillance est chargée d'assurer la gestion des intérêts publics relatifs aux programmes européens de radionavigation par satellite GALILEO et EGNOS et d'en être l'autorité de régulation.

Agence européenne pour la gestion de la coordination opérationnelle aux frontières extérieures

FRONTEX coordonne la coopération opérationnelle entre les États membres en matière de gestion des frontières extérieures, assiste les États membres pour la formation des garde-frontières nationaux, y compris dans l'établissement de normes communes de formation, effectue des analyses de risques, suit l'évolution de la recherche dans les domaines présentant de l'intérêt pour le contrôle et la surveillance des frontières extérieures, assiste les États membres dans les situations qui exigent une assistance technique et opérationnelle renforcée aux frontières extérieures et fournit aux États membres l'appui nécessaire pour organiser des opérations de retour conjointes.

Agence communautaire de contrôle des pêches

L'agence est chargée d'organiser la coordination des activités de contrôle et d'inspection des États membres. Elle doit également coordonner les opérations de lutte contre la pêche illégale, et le déploiement des moyens nationaux mis en commun par les États membres. Elle contribue également aux travaux de recherche et de développement menés par les États membres et la Commission en matière de techniques de contrôle et d'inspection. Elle aide les États membres à communiquer à la Commission et aux parties tierces des informations sur les activités de contrôle, de surveillance et de pêche. L'agence soutient également dans l'acquittement des obligations qui leur incombent et dans l'harmonisation de la mise en œuvre de la PCP. Plus particulièrement l'agence peut intervenir pour :

- la formation des inspecteurs des pêches,
- la passation de marchés publics conjoints pour l'acquisition de biens et services relatifs aux activités de contrôle et d'inspection ;
- l'élaboration de procédures opérationnelles communes à plusieurs États membres ;
- la définition des critères applicables à l'échange et à la fourniture de moyens de contrôle et d'inspection entre les États membres et entre ces derniers et les pays tiers.

En outre, l'agence peut fournir des services contractuels, par exemple, pour l'affrètement et l'exploitation de navires de surveillance. À la demande de la Commission, elle doit également s'acquitter de tâches relatives aux obligations internationales de la Communauté et des États membres. Elle les assiste dans leurs relations avec les pays tiers et les organisations régionales internationales dont la Communauté est membre. L'agence peut aussi coopérer avec les autorités compétentes des États tiers ou des organisations internationales dans le cadre d'accords spécifiques et peut s'acquitter, au nom des États membres, de tâches à exécuter en vertu d'accords internationaux.

II – AGENCES INTERGOUVERNEMENTALES (2^e et 3^e piliers)

1) Agence du deuxième pilier (politique étrangère et de sécurité commune)

Institut d'études de sécurité de l'Union européenne

L'institut d'études de sécurité de l'Union européenne a pour objectif de contribuer à créer une culture commune de la sécurité européenne et de favoriser le débat stratégique en offrant un lieu de rencontre optimal aux décideurs européens et à des experts indépendants provenant de différents cercles. Ses activités sont axées sur l'analyse de données, et la formulation de recommandations, nécessaires à l'élaboration des politiques de l'UE. L'IES contribue ainsi au développement de la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne (PESC) en assumant plusieurs grandes missions :

- organiser la recherche et le débat sur les grandes questions de sécurité et de défense qui sont déterminantes pour l'Union européenne ;

- réunir des universitaires, des fonctionnaires, des experts et des décideurs des États membres, d'autres pays européens, des États-Unis et du Canada en vue de procéder à une analyse prospective des questions de défense, pour le Conseil de l'Union européenne et le haut représentant pour la PESC ;

- enrichir le dialogue transatlantique sur toutes les questions de sécurité entre les pays d'Europe, les États-Unis et le Canada de manière à améliorer la relation entre ces deux parties du monde et à élargir l'approche des questions de sécurité des deux côtés ;

- accorder des bourses afin de développer son réseau de relations et les synergies avec des groupes de réflexion nationaux. Ce programme de bourses, qui comprend deux volets, s'adresse d'une part à de jeunes universitaires issus de tous les pays européens et, d'autre part, à des experts confirmés.

L'Institut est doté d'un statut autonome et jouit de l'indépendance intellectuelle, c'est-à-dire qu'il ne représente ni ne défend aucun intérêt national particulier. Son approche de questions qui sont normalement traitées par chaque État membre séparément est collective et fondée sur une vision européenne, de sorte qu'il peut formuler des critiques constructives sur la politique européenne actuelle de sécurité et de défense de l'Union européenne (PESD).

Centre satellitaire de l'Union européenne

Le Centre est une agence du Conseil de l'Union européenne chargée de l'exploitation et de la production des informations résultant de l'analyse des images satellitaires de la terre. Il vise à soutenir le processus de prise de décision de l'Union européenne dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune (PESC).

Le CSUE a la personnalité juridique nécessaire pour remplir ses fonctions. Il exerce ses activités sous la surveillance politique du Comité politique et de sécurité du Conseil et

conformément aux instructions opérationnelles du secrétaire général. Son siège se trouve à Torrejón, dans les environs de Madrid, en Espagne.

Agence européenne de défense

L'Agence européenne de défense a pour mission :

- d'améliorer les capacités de défense de l'Union européenne, notamment dans le domaine de la gestion des crises ;
- de promouvoir la coopération européenne dans le domaine de l'armement ;
- de renforcer la base industrielle et technologique de défense de l'UE et de créer un marché européen des équipements de défense qui soit concurrentiel ;
- de favoriser la recherche, en vue de renforcer le potentiel industriel et technologique européen dans le domaine de la défense.

Les tâches actuelles de l'Agence consistent donc notamment à :

- établir une approche globale et systématique pour définir les besoins de la politique européenne de sécurité et de défense et pour répondre à ces besoins ;
- promouvoir les actions de coopération entre les États membres de l'UE dans le domaine des équipements de défense ;
- contribuer au développement et à la restructuration globale de l'industrie européenne de défense ;
- promouvoir la recherche et technologie européenne dans le domaine de la défense, sans oublier les priorités politiques européennes ;
- œuvrer, en étroite collaboration avec la Commission, à l'établissement d'un marché européen des équipements de défense concurrentiel au plan international.

L'«avantage comparatif» de l'Agence est sa capacité à traiter l'ensemble de ces questions de façon coordonnée afin de réaliser leurs synergies.

2) Agence du troisième pilier (espace de liberté, de sécurité et de justice)

Europol

Europol, l'Office européen de police, est chargé de traiter les renseignements relatifs aux activités criminelles en Europe. Son siège est à La Haye, aux Pays-Bas. Son personnel comprend des représentants des services répressifs nationaux (police, douanes, services de l'immigration, etc.) et son conseil d'administration compte un représentant par État membre de l'Union européenne.

L'objectif d'Europol est d'aider les États membres de l'Union européenne à coopérer plus étroitement et plus efficacement dans la prévention de la criminalité internationale organisée et la lutte contre ce phénomène, notamment dans les domaines suivants :

- le trafic illicite de stupéfiants
- les filières d'immigration clandestine
- le trafic de véhicules volés
- la traite des êtres humains, y compris la pornographie infantile
- le faux-monnayage et la falsification d'autres moyens de paiement
- le trafic de matières radioactives et nucléaires
- le terrorisme

Europol apporte son concours aux États membres en :

- facilitant l'échange d'informations entre les États membres de l'Union européenne ;
- fournissant des analyses opérationnelles et en contribuant aux opérations conduites par les États membres ;
- apportant son expertise et son assistance technique aux enquêtes et opérations menées au sein de l'Union européenne, sous le contrôle et la responsabilité juridique des États membres concernés ;
- établissant des rapports de type stratégique (ex. : évaluations de la menace) et des analyses d'activités criminelles à partir d'informations et de renseignements communiqués par les États membres ou par d'autres sources.

Europol a également pour mission de créer et de gérer un système informatisé permettant l'introduction, l'accès et l'analyse de données pertinentes. Une autorité de contrôle commune, composée de deux experts en protection des données par État membre de l'Union européenne, veille à la bonne utilisation de toutes les données à caractère personnel détenues par Europol.

Eurojust est responsable devant le Conseil «Justice et Affaires intérieures», c'est-à-dire devant l'ensemble des ministres de la justice et des affaires intérieures de l'Union européenne.

Eurojust

Eurojust est chargé d'améliorer l'efficacité des autorités compétentes des États membres dans leur lutte contre les formes graves de criminalité organisée transfrontalière. Eurojust stimule et améliore la coordination des enquêtes et des poursuites et il soutient également les États membres pour renforcer l'efficacité de leurs enquêtes et de leurs poursuites.

Eurojust joue un rôle unique en tant que nouvel organe permanent dans le domaine judiciaire européen. Il a pour mission de promouvoir le développement de la coopération au niveau européen dans les affaires pénales. Eurojust est dès lors un interlocuteur privilégié pour les institutions européennes telles que le Parlement, le Conseil et la Commission.

Collège européen de police

Le Collège européen de police (CEPOL) est un réseau de coopération composé par les instituts nationaux de formation des hauts responsables des services de police. Il vise à développer une approche commune des principaux problèmes en matière de prévention et de lutte contre la criminalité, par le biais de cours et séminaires destinés aux agents de police qualifiés.

III- AGENCES EXECUTIVES (régies par le règlement cadre n°58/2003 du Conseil du 19 décembre 2002)

Agence exécutive pour l'énergie intelligente

Cette agence a pour mission :

- de gérer les projets et les manifestations organisés dans le cadre du programme EIE;
- de diffuser le savoir-faire et les meilleures pratiques qu'ils ont produits;
- de promouvoir les échanges et la coordination entre tous les acteurs concernés, et avec les activités communautaires et nationales;
- d'assurer un retour d'informations vers la DG TREN et d'aider celle-ci à améliorer le programme.

L'Agence doit officiellement exister jusqu'à la fin de 2008. Cependant, il est probable qu'elle sera également chargée du deuxième programme "Énergie intelligente-Europe", qui fera partie du nouveau programme pour l'innovation et la compétitivité pour la période 2007-2013.

Agence exécutive « Education, audiovisuel et culture »

Dans le cadre de ces différents programmes *Socrates, Leonardo da Vinci, Erasmus, Jeunesse, Culture 2000, Media-plus* et *Media-formation*, l'agence est plus particulièrement chargée de ::

- la gestion de tout le cycle de vie des projets au titre de l'exécution des programmes communautaires qui lui sont confiés ;
- l'adoption des actes d'exécution budgétaire en recettes et en dépenses et l'exécution de tout ou partie des opérations nécessaires à la gestion des programmes communautaires, dont celles qui sont liées à l'attribution des subventions et des marchés;
- la collecte, l'analyse et la transmission à la Commission de toutes les informations nécessaires pour la mise en œuvre des programmes communautaires;

L'agence peut gérer des tâches similaires pour d'autres programmes dans le même domaine que ceux visés dans la liste ci-dessus. La décision relative à la délégation de la Commission est alors adaptée pour tenir compte de l'ajout de ces tâches.

Agence exécutive pour le programme de santé publique

Le programme d'action communautaire dans le domaine de la santé publique (2003-2008) a été élaboré pour contribuer à la réalisation d'un niveau élevé de protection de la santé en Europe. À cette fin, il oriente l'action sur l'information sur la santé, la capacité de réaction de la Communauté aux menaces pour la santé, ainsi que la prévention des maladies et affections.

L'agence exécutive pour le programme de santé publique, située à Luxembourg, réunit 37 experts de haut niveau. Les tâches déléguées à cette agence sont essentiellement techniques, sa mission principale étant de “renforcer les connections entre le programme de santé publique et les communautés d’experts dans les Etats membres”. Elle est ainsi chargée de mettre en oeuvre les programmes de travail annuels décidés par la Commission, de préparer la publication des appels d’offres et des appels à propositions, d’effectuer l’évaluation des offres et propositions reçues, de signer les contrats et d’assurer l’exécution des paiements. L’Agence doit également fournir un support technique et logistique en organisant des réunions d’experts, des séminaires et des conférences.