



TEXTES ADOPTÉS

P8_TA(2019)0134

Mise en œuvre des dispositions légales et de la déclaration commune assurant le contrôle parlementaire des agences décentralisées

Résolution du Parlement européen du 14 février 2019 sur la mise en œuvre des dispositions légales et de la déclaration commune assurant le contrôle parlementaire des agences décentralisées (2018/2114(INI))

Le Parlement européen,

- vu les dispositions du traité concernant les agences, en particulier les articles 5 et 9 du traité sur l'Union européenne (traité UE), ainsi que les articles 15, 16, 71, 123, 124, 127, 130, 228, 263, 265, 267, 277, 282, 287, 290, 291, 298 et 325 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (traité FUE),
 - vu la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et notamment ses articles 41, 42, 43, 51 et 52,
 - vu la déclaration commune du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur les agences décentralisées du 19 juillet 2012 et l'approche commune qui figure en annexe de celle-ci,
 - vu l'article 52 de son règlement intérieur ainsi que l'article 1^{er}, paragraphe 1, point e), et l'annexe 3 de la décision de la Conférence des présidents du 12 décembre 2002 sur la procédure d'autorisation des rapports d'initiative,
 - vu le rapport de la commission des affaires constitutionnelles et les avis de la commission des budgets, de la commission du contrôle budgétaire, de la commission des affaires économiques et monétaires, de la commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire ainsi que de la commission des libertés civiles, de la justice et des affaires intérieures (A8-0055/2019),
- A. considérant que les agences jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre des politiques de l'Union aux niveaux européen et national, et qu'elles s'acquittent d'un large éventail de tâches afin de contribuer à la mise en œuvre des politiques de l'Union, telles que la création de réseaux ou le soutien à la coopération entre l'Union et les autorités nationales; qu'une bonne coopération des agences avec les États membres contribue à améliorer l'efficacité et l'efficience de leurs travaux; que les agences ont

également établi une coopération entre elles via le réseau des agences de l'Union européenne;

- B. considérant que, dans l'ensemble, la coordination et la collaboration entre les différentes agences et les commissions parlementaires sont satisfaisantes; qu'Europol est la seule agence soumise au contrôle du Parlement européen et des parlements nationaux par l'intermédiaire du groupe de contrôle parlementaire conjoint;
- C. considérant qu'au fil du temps, des agences ont été créées et ont évolué au cas par cas; que le traité de Lisbonne a reconnu officiellement l'«agentification» du pouvoir exécutif de l'Union en introduisant les agences de l'Union dans les traités;
- D. considérant que les agences sont avant tout responsables devant le Parlement et devant le Conseil, qui sont tenus de s'assurer que les mécanismes de contrôle appropriés sont prévus par les actes législatifs qui régissent lesdites agences et que ces mécanismes sont ensuite bien mis en œuvre; considérant que l'agentification du pouvoir exécutif de l'Union ne doit pas mener à un affaiblissement du contrôle du Parlement sur l'exécutif européen tel que prévu dans l'article 14 du traité UE;
- E. considérant que les traités ne comportent aucune définition des agences décentralisées, ni aucune description générale des compétences susceptibles de leur être attribuées;
- F. considérant que certaines agences ont pour base juridique l'article 352 du traité FUE, d'autres étant créées sur une base juridique spécifique à un secteur;
- G. considérant que la déclaration commune et l'approche commune de 2012 résultent des travaux du groupe de travail interinstitutionnel sur les agences de régulation, qui a été mis en place par la Commission, le Parlement européen et le Conseil en vue d'évaluer la cohérence, l'efficacité, la responsabilité et la transparence des agences, le projet d'accord interinstitutionnel pour un encadrement des agences européennes de régulation proposé par la Commission en 2005 n'ayant pas obtenu un soutien suffisant de la part du Conseil et du Parlement;
- H. considérant que l'approche commune contient des dispositions sur la structure et la gouvernance, le fonctionnement, la programmation des activités, le financement, la gestion des ressources budgétaires, les procédures budgétaires, la responsabilité, les contrôles et la transparence des agences, ce qui contribue à assurer le contrôle parlementaire des agences décentralisées;
- I. considérant que les avis scientifiques et techniques des agences sont généralement bien accueillis, mais qu'il est arrivé, dans quelques cas, qu'ils suscitent la méfiance;

Observations principales

1. constate que les mécanismes visant à garantir l'obligation des agences de rendre des comptes sont incorporés dans les traités, dans les règlements fondateurs des agences, dans la jurisprudence de la Cour de justice ainsi que dans la déclaration commune et dans l'approche commune; souligne que le principe d'attribution des compétences donne au Parlement des pouvoirs de contrôle vis-à-vis des agences décentralisées, qui ne sont toutefois pas exposés en détail dans les traités; prend acte, à cet égard, du caractère non contraignant de la déclaration commune et de l'approche commune; regrette toutefois que les institutions n'aient pas encore adopté de cadre réglementaire

contraignant;

2. souligne que le Parlement contrôle les agences de diverses manières:
 - en tant que branche de l'autorité budgétaire prenant des décisions sur les contributions du budget de l'Union aux agences;
 - en tant qu'autorité de décharge;
 - en désignant les membres du conseil d'administration des agences;
 - par l'intermédiaire de la procédure de nomination (ou de révocation) du directeur exécutif;
 - en étant consulté sur les programmes de travail;
 - par la présentation des rapports annuels;
 - en recourant à d'autres méthodes (visites de délégations, groupes ou personnes de contact, échanges de vues, auditions, notes d'information, mise à disposition d'expertise);
3. observe que les dispositions figurant dans les règlements fondateurs diffèrent à divers degrés des mécanismes de responsabilité et de contrôle parlementaire énoncés dans l'approche commune, ce qui peut être dû à la grande variété des tâches et des fonctions accomplies par les agences;
4. constate que les commissions parlementaires ont exercé de manière active leurs fonctions de contrôle, en dépit de la diversité des dispositions figurant dans les règlements fondateurs;
5. prend acte de l'application de la déclaration commune et de l'approche commune, ainsi que de sa feuille de route, par les agences de l'Union européenne; souligne, en particulier, les recommandations du groupe de travail interinstitutionnel sur les agences décentralisées, approuvées lors de la Conférence des présidents du 18 janvier 2018; relève qu'à la suite de la réunion de suivi du 12 juillet 2018, les travaux du groupe de travail interinstitutionnel ont été réputés terminés;

Recommandations

6. estime que davantage d'efforts pourraient être fournis afin de simplifier certaines dispositions figurant dans les règlements fondateurs des agences au sujet des mécanismes de gouvernance et de responsabilité de celles-ci, en tenant compte des différents types d'agence qui existent actuellement et en définissant la relation entre les institutions de l'Union et les agences; souligne que ces questions devraient également être abordées dans le cadre d'analyses d'impact dès lors que la création d'une agence est proposée; souligne que les agences doivent bénéficier d'une certaine souplesse dans leur organisation afin de mieux s'adapter aux tâches prévues et aux besoins qui émergent durant l'accomplissement de leurs missions; se félicite de l'organisation interne des agences couvrant des domaines similaires, sous forme de pôles et de regroupements transversaux;

7. appelle dès lors à une évaluation approfondie de la mise en œuvre de l'approche commune dans tous ses aspects, accompagnée de documents analytiques détaillés similaires à ceux élaborés en 2010, qui mettent l'accent sur les aspects liés à la gouvernance, en examinant en particulier la compatibilité des dispositions avec les pouvoirs de codécision et de contrôle du Parlement, tout en tenant compte de la nécessité de permettre une certaine souplesse compte tenu de la diversité des agences décentralisées;
8. regrette que le Parlement, en tant que principal garant du respect du principe de démocratie dans l'Union européenne, n'ait pas été pleinement associé à la procédure de sélection du nouveau siège de l'EMA et de l'ABE; rappelle à cet égard sa demande de réviser dès que possible la déclaration commune et l'approche commune de 2012 et rappelle également l'engagement du Conseil à procéder à sa révision, en invitant la Commission à fournir, d'ici avril 2019, une analyse approfondie de la déclaration commune et de l'approche commune en ce qui concerne la localisation des agences décentralisées;
9. souligne que l'emplacement du siège d'une agence ne devrait pas affecter l'exécution de ses missions et pouvoirs, sa structure de gouvernance, la gestion de son organisation principale ni le financement principal de ses activités;
10. attend le respect intégral des prérogatives du Parlement et du Conseil, en tant que colégislateurs de l'Union, lors des décisions futures relatives au choix de l'emplacement ou du transfert du siège des agences; considère que le Parlement devrait être systématiquement associé, tout au long du processus législatif et sur un pied d'égalité avec le Conseil et la Commission, à la définition et à l'évaluation de la pondération des critères de fixation du siège de toutes les agences et instances de l'Union, de manière transparente; rappelle que le Parlement, le Conseil et la Commission se sont engagés, dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016, à coopérer en toute loyauté et transparence, et que l'accord rappelle le principe de l'égalité des colégislateurs, tel qu'il est consacré dans les traités; souligne l'importance de l'échange d'informations dès les premières étapes des processus de sélection de l'emplacement des agences, et met l'accent sur le fait qu'un tel échange au début de la procédure faciliterait l'exercice des droits et des prérogatives des trois institutions;
11. estime que la décision relative à l'emplacement du siège d'une agence est d'une importance capitale et estime que des critères objectifs tels que l'accessibilité, les synergies administratives et la proximité des parties intéressées doivent être pris en considération par les institutions de l'Union afin de parvenir à la meilleure décision possible;
12. invite la Commission, conformément aux recommandations du groupe de travail interinstitutionnel sur les ressources des agences décentralisées, à présenter rapidement une évaluation des agences possédant plusieurs sièges en appliquant une méthode cohérente d'évaluation de leur valeur ajoutée qui tient compte des coûts supportés; demande que, sur la base des résultats de cette évaluation, des mesures importantes soient adoptées afin de réduire le nombre de sièges multiples, le cas échéant;
13. suggère de procéder, à partir d'une révision de l'approche commune, à une nouvelle réflexion sur la préparation d'un accord interinstitutionnel (AII) sur les agences et de doter celui-ci de dispositions concernant une révision quinquennale des principes qui

régissent la création et le fonctionnement des agences, sur la base de l'expertise d'un groupe de personnalités éminentes;

14. considère que cet AII devrait respecter les pouvoirs du Parlement européen dans le cadre des procédures de codécision et devrait également couvrir la relation entre une agence et les institutions de l'État membre dans lequel elle est située, ainsi que les mesures de transparence, les procédures visant à éviter les conflits d'intérêts et à assurer l'équilibre entre les hommes et les femmes parmi les membres des organes directeurs et consultatifs, ainsi que la mise en œuvre de l'intégration de la dimension de genre dans toutes les activités des agences;
15. estime que, lors de la rédaction de cet AII, plusieurs suggestions spécifiques visant à renforcer le contrôle démocratique, à améliorer la responsabilité des agences de l'Union et à renforcer le système de rapports au Parlement devraient également être abordées, telles que:
 - la fixation d'un délai pour la réponse des agences aux questions qui leur sont adressées par le Parlement européen ou le Conseil;
 - les modalités du partage d'informations sensibles et confidentielles et de la consultation des commissions parlementaires, si nécessaire;
 - une réflexion sur l'opportunité ou non de prévoir un nombre spécifique de membres des conseils d'administration désignés par le Parlement;
 - une réflexion sur ce qu'apporterait la participation de représentants ou d'observateurs du Parlement aux réunions des conseils des autorités de surveillance et des groupes de parties prenantes des agences;
 - la simplification de la participation du Parlement aux programmes de travail annuels et pluriannuels des agences;
 - l'adoption d'obligations rationalisées et harmonisées en matière de communication d'informations, en particulier en ce qui concerne le rapport annuel d'activité, le rapport sur la gestion budgétaire et financière et les comptes définitifs;
 - la notification détaillée au Parlement des mesures prises pour respecter les recommandations de l'autorité de décharge («rapports de suivi») et celles de la Cour des comptes;
16. estime, en outre, que le rôle du Parlement dans la surveillance de la dimension de gouvernance des agences décentralisées pourrait être considérablement amélioré; suggère en outre de renforcer la coopération avec le groupe de contrôle parlementaire conjoint et de réviser les règles régissant les missions des agences afin d'améliorer le contact régulier entre les commissions parlementaires et les agences relevant de leur compétence;
17. propose que, dans le cadre de la révision quinquennale, en s'appuyant sur les activités de contrôle menées par les commissions du Parlement sur les agences relevant de leur compétence, et en plus de ces activités, la commission des affaires constitutionnelles tienne un débat annuel sur le fonctionnement et la gouvernance des agences, suivi, si cela est approprié ou nécessaire, d'un débat en plénière afin de faciliter la mise en place

d'un système plus solide et mieux structuré de contrôle des activités des agences au sein du Parlement; propose en outre, compte tenu du rôle des agences en tant qu'intermédiaires entre l'Union et les États membres, une période de consultation avec les parlements nationaux s'ils souhaitent intervenir sur le sujet;

18. estime que les agences de l'Union devraient appliquer les règles et principes de bonne gouvernance et d'amélioration de la législation, y compris en menant des consultations publiques ouvertes sur leurs projets de propositions d'actes de droit secondaire et tertiaire, lorsque le domaine de l'agence le permet; propose que les agences soient soumises aux mêmes règles de transparence que la Commission, y compris aux règles et obligations relatives aux représentants d'intérêts;
19. souligne que les agences de l'Union, tout en veillant à ce que toutes les tâches qui découlent du cadre réglementaire soient exécutées dans les délais impartis, devraient prendre soin de se limiter à leurs attributions et d'agir conformément aux mandats qui leur sont confiés par le Parlement et le Conseil; estime qu'il est impératif que les agences de l'Union exercent leur mandat en toute transparence;
20. propose que toutes les agences soient habilitées à présenter des avis non contraignants sur les dossiers en cours qui relèvent de leurs compétences;
21. estime en outre qu'il conviendrait de réfléchir au moyen d'ancrer davantage les agences dans les traités dans le cas où ceux-ci viendraient à faire l'objet de nouvelles modifications, notamment en ce qui concerne les articles 13 et 14 du traité UE et les articles 290 et 291 du traité FUE, en y insérant une définition claire des différents types d'agences, des pouvoirs qui peuvent leur être conférés et des principes généraux garantissant leur contrôle par le Parlement;

Affaires budgétaires

22. fait observer que le financement des agences par des redevances s'élève actuellement à environ 1 milliard d'EUR par an, ce qui peut atténuer la pression sur le budget de l'Union et peut constituer un moyen efficace de financer les activités des agences lorsque le modèle économique le permet; se déclare toutefois préoccupé par les conflits d'intérêts qui pourraient survenir si les agences devaient compter sur les redevances comme principale source de revenus; affirme avec force que des mesures de sauvegarde doivent être mises en place pour éviter tout conflit d'intérêts;
23. insiste sur la nécessité de tenir compte des nouvelles priorités en matière de climat, de durabilité et de protection de l'environnement dans le cadre du prochain cadre financier pluriannuel (CFP) et des tâches attribuées à des agences spécifiques pour la mise en œuvre de ce CFP;
24. relève que, même si les agences décentralisées présentent un certain nombre de similitudes en termes de gestion budgétaire, les stratégies identiques pour tous se sont avérées préjudiciables à la bonne gestion de certaines agences; estime que l'objectif de réduction de 5 % du personnel et la réserve de redéploiement entre agences ne sont pas à renouveler; réaffirme son intention de s'opposer à une telle approche à l'avenir;
25. relève avec préoccupation que plusieurs agences ont du mal à recruter du personnel qualifié en raison des conditions de travail; estime que les organes de l'Union doivent

être en mesure de recruter du personnel qualifié pour mener à bien leurs missions de façon efficace et efficiente; demande par conséquent que des mesures concrètes soient prises pour y parvenir;

26. relève que la coopération renforcée entre les agences en matière de partage de services a permis de réaliser des économies telles que celles découlant de la création d'un portail commun pour les marchés publics; engage à examiner d'autres possibilités de partage de services, soit entre agences, soit entre la Commission et les agences, afin de créer de nouvelles synergies et d'optimiser les synergies existantes; estime que, le cas échéant, une plus grande efficacité budgétaire est possible grâce à une coopération étroite en matière de services administratifs de soutien et de services de gestion des installations entre agences et organismes de l'Union situés à proximité immédiate les uns des autres;
27. souligne que les budgets des agences devraient être élaborés dans le respect du principe de budgétisation axée sur les performances, en tenant compte des objectifs de l'agence et des résultats qu'elle espère obtenir à l'issue de ses travaux; demande que l'établissement des budgets des agences décentralisées fasse l'objet d'une approche thématique afin de mieux définir les priorités des missions des agences, d'améliorer la coopération et d'éviter les doubles emplois, notamment pour les agences qui travaillent dans le même domaine;
28. relève avec préoccupation qu'un certain nombre d'exigences administratives sont excessives pour les agences qui n'ont pas atteint une certaine taille; demande à la Commission et au Conseil de veiller à ce que les exigences administratives applicables soient proportionnées aux ressources financières et humaines de chacune des agences;
29. rappelle que la procédure législative se traduit par des modifications à la proposition initiale de la Commission; relève avec inquiétude que les fiches financières mises à jour ne sont généralement disponibles qu'à la fin de la procédure législative, lorsqu'elles le sont; rappelle le double rôle d'autorité législative et d'autorité budgétaire que jouent le Parlement et le Conseil;
30. se félicite du projet de texte révisé du règlement financier-cadre pour les agences décentralisées de la Commission et, en particulier, des plans qui y sont présentés, destinés à renforcer la gouvernance de ces agences;
31. maintient toutefois que de nombreuses questions restent ouvertes et invite instamment la Commission à présenter sans délai une évaluation des agences implantées sur plusieurs sites, comme le recommande le groupe de travail interinstitutionnel, ainsi que des propositions en vue d'éventuelles fusions, fermetures et/ou transferts de tâches vers la Commission, sur la base d'une analyse approfondie et de critères clairs et transparents, comme cela était prévu dans le mandat du groupe de travail interinstitutionnel, mais n'a à aucun moment été dûment étudié en raison de l'absence de propositions formulées par la Commission à cet égard;
32. relève que l'audit des agences décentralisées «demeure pleinement sous la responsabilité de [la Cour des comptes], qui gère toutes les procédures administratives et de passation de marchés nécessaires et qui finance ces dernières»; réaffirme que le contrôle exercé par des auditeurs du secteur privé s'est traduit par une augmentation importante de la charge administrative pesant sur les agences et, du fait du temps consacré aux marchés publics et à la gestion des contrats d'audit, a occasionné des

dépenses supplémentaires qui viennent encore grever les ressources déjà réduites des agences; souligne qu'il est nécessaire de résoudre ce problème conformément à l'approche commune, dans le contexte de la révision du règlement financier-cadre; invite toutes les parties prenantes à cette révision à clarifier cette question de toute urgence, de manière à réduire de manière conséquente la charge administrative excessive;

o

o o

33. charge son Président de transmettre la présente résolution au Conseil et à la Commission, ainsi qu'à la Cour des comptes européenne et aux agences décentralisées de l'Union.