

*Daniel  
Guéguen*

*3ème édition  
actualisée*

# COMITOLOGIE

---

**LE POUVOIR EUROPÉEN**

**CONFISQUÉ**

---

European Training Institute



ETI

**EUROPOLITICS**  
Since 1972

# European Training Institute



Ceci est une version gratuite et autorisée du livre

## **Comitologie : le Pouvoir européen confisqué**

de *Daniel Guéguen*

**Vous êtes autorisé à partager ce livre, le distribuer ou l'afficher sur votre site Internet à condition de citer son auteur, de ne pas modifier son contenu et de le mettre à disposition gratuitement.**

**La traduction de cet ouvrage en d'autres langues est encouragée et autorisée par l'auteur suite à son accord écrit préalable.**

**Visitez le site du European Training Institute pour en savoir plus sur nos formations dédiées aux affaires européennes: [www.e-t-i.be](http://www.e-t-i.be)**

# European Training Institute



## ***N° 1 à Bruxelles pour la formation aux affaires européennes***

- **Des cours publics :**

- Bruxelles en un jour
- Masterclass EU Lobbying
- Communication et Media
- Réforme de la Comitologie
- Financements communautaires

- **Des programmes sur mesure:**

- pour les entreprises
- les associations professionnelles et
- les administrations publiques

- **Du coaching individuel**

Un centre de formation permanent  
au coeur du quartier européen

***www.e-t-i.be***

**European Training Institute (ETI)**

Rue Froissart 57 | B-1040 Bruxelles (Belgique)

Téléphone: +32 (0)2 400 77 30 | Télécopieur: +32 (0)2 732 75 25 | info@e-t-i.be

**European Training Institute (ETI)**

rue Froissart 57  
B-1040 Bruxelles  
Tél.: +32 (0)2 400 77 30  
Fax: +32 (0)2 732 75 25  
info@e-t-i.be  
www.e-t-i.be

**Europolitique**

rue d'Arlon 53  
B-1040 Bruxelles  
Tél.: +32 (0)2 737 77 00  
Fax: +32 (0)2 732 67 57  
abonnements@europolitique.info  
www.europolitique.info

**1ère édition février 2010**

**3ème édition février 2011**

**ISBN: 978-2-930586-00-7**

**© Daniel Guéguen**

## **Bibliographie de Daniel Guéguen**

### Chez Europolitique & ETI

- Comitologie, le pouvoir européen confisqué - février 2010
- The comitology reform avec Vicky Marissen - septembre 2007
- Lobbying européen - février 2007 (traduit en 9 langues)
- Comitologie, comités et groupes d'experts avec Caroline Rosberg - février 2004
- Le Guide pratique du labyrinthe communautaire - juin 1991 (traduit en 20 langues)

### Chez Europe Information Service

- L'Euro : Outil de la construction européenne ou instrument pour sa destruction ?  
Avec Juan Carlos Gonzalez Alvarez - décembre 2004

### Aux Editions Apogée

- L'Europe à contre-sens - avril 1996
- Le Parlement européen pour une Europe des citoyens - janvier 1994
- Les Ecus de l'Europe avec Roxanne Feller et Bernard de Galembert - mai 1993
- Euro-subsventions : mode d'emploi avec Bernard de Galembert - juin 1992
- Clés pour le Parlement européen avec Dominique Lund - janvier 1992

### Aux Editions Dervy

- Les bijoux Rose-Croix (1760-1890)  
Avec Robert Vanloo et Philippe Klein - mai 2003

### Traduction et adaptation française

- Le drame yougoslave de Mihailo Crnobrnja - septembre 1992
- Europe l'étrange superpuissance de David Buchan - juin 1993

A

***Patrice Allain-Dupré*** et ***Pierre Daurès***

L'un pour son allant, l'autre pour son recul

## Remerciements

Depuis deux ans, le mot « comitologie » s'est imposé. A Bruxelles et dans les capitales, il exprime un pouvoir supérieur, mystérieux et opaque.

Sans la comitologie, l'Union européenne serait à l'arrêt. Mais au fil du temps, de solution elle est devenue problème. Problème de transparence, de gouvernance. Et problème pour l'équilibre des pouvoirs entre la Commission, le Parlement et le Conseil.

Pour la préparation de ce livre, trente spécialistes du sujet ont bien voulu me recevoir pour confronter nos idées : fonctionnaires à la Commission, au Parlement européen, au Secrétariat du Conseil, élus, professeurs de droit, dirigeants des grands lobbys européens. Tous se sont exprimés avec une extrême compétence, une grande confiance et bien sûr à titre personnel. Pour cette raison, je dois les remercier collectivement, mais très chaleureusement.

Je remercie également mes associés, partenaires et collègues qui - malgré le caractère particulièrement sensible du sujet - m'ont accordé une totale liberté d'écriture.

Pour la rédaction proprement dite, Vicky Marissen et Yves de Lespinay m'ont apporté leur soutien technique. La comitologie post-Lisbonne est devenue si complexe que ce livre serait moins affirmatif dans ses arguments sans leurs vérifications, validations et relectures.

•

En raison de l'extrême actualité du sujet, chaque nouvelle édition du livre fera l'objet d'une actualisation. Toutes contributions, commentaires et rectificatifs sont les bienvenus.

**N'hésitez pas à me contacter :**

**[dg@clanpa.eu](mailto:dg@clanpa.eu)**

# Sommaire

*page*

Ceci n'est pas un livre de droit .....	9
Le plus petit des fonctionnaires européens est le Maître de l'Union .....	11
Le Parlement européen n'est pas un vrai parlement, la Commission n'est pas un Gouvernement .....	17
La comitologie dans le processus de décision communautaire .....	25
Une guérilla permanente entre la Commission et le Parlement européen .....	33
La réforme de juillet 2006 : le Parlement européen atteint (presque) son but .....	39
La comitologie en action : élus, fonctionnaires et lobbyistes face aux mesures d'exécution .....	45
Lisbonne, une nouvelle réforme de la comitologie. Vers un chaos organisé .....	55
Un impossible statu quo. Réflexions pour un aménagement du processus de décision communautaire .....	69

Conception graphique et mise en page : *Lino Hernández*

## **Ceci n'est pas un livre de droit !**

Ce livre traite d'un sujet de haute actualité et de grande controverse à Bruxelles. Certains y pointeront l'une ou l'autre imprécision, voire inexactitude. C'est voulu ! A y regarder de près on trouvera au fil des pages quelque caricature, voire des approximations techniques. Egalement voulues.

Traiter de la comitologie sous un angle juridique revient à réduire l'audience au tout petit cercle des experts. Or, ce n'est pas le but. Il s'agit ici d'aborder la comitologie sous son angle politique, celui de l'équilibre des pouvoirs entre le politique et l'administratif. Qui est le Maître de qui ? Le législateur ou le fonctionnaire européen ?

La comitologie a pris une telle importance depuis la réforme de juillet 2006 qu'il convient de la comprendre avant d'en débattre. En quoi consiste-t-elle ? A quoi correspondent ces « mesures d'exécution » ? Qui décide ? Introduit-elle un pouvoir occulte au sein de l'Union européenne ? Et pourquoi les Etats-membres laissent-ils autant de pouvoir à la Commission ? Qui va profiter de la nouvelle réforme de la comitologie induite par le Traité de Lisbonne ? Va-t-on accorder à la Commission le droit d'étendre encore le périmètre de ses pouvoirs quasi-législatifs, comme elle l'ambitionne ?

Il ne s'agit donc pas de droit. Ou pas seulement. Il s'agit de transparence, de gouvernance et de démocratie. C'est pourquoi ce livre est conçu pour le plus grand nombre. Afin de comprendre, de débattre, puis d'agir.

Car notre but - soyons clairs - est d'ouvrir un débat public sur ce sujet ingrat,

mais essentiel et de peser, avec d'autres, sur les négociations qui auront lieu au cours de l'année 2010 pour une nouvelle réforme de la Comitologie, sans que l'on sache à ce stade dans quel sens elle ira.

A l'heure où les opinions se désintéressent de l'Europe (voir les dernières élections européennes), où les Etats membres privilégient - non sans hypocrisie - leurs intérêts nationaux, il est essentiel de ramener de la simplicité, de la transparence et de l'équilibre dans le fonctionnement de l'Union et des trois Institutions qui la font vivre.

## **Le plus petit des fonctionnaires européens est le Maître de l'Union**

L'architecture du pouvoir est universelle dans l'espace et dans le temps, de l'Égypte à Babylone, des Empires moghols au Château de Versailles. Voyez Paris, son Assemblée nationale, le Sénat, le Palais de l'Élysée. Des volumes, des espaces, des colonnes, des sculptures. Tout y exprime LE pouvoir. Et le Capitole à Washington ? A-t-on rien vu de plus achevé en termes d'urbanisme et d'expression visuelle du pouvoir : un législateur sur la colline, visible de tous, incarnant la primauté du citoyen sur l'exécutif hébergé plus bas, et plus modestement, à la Maison Blanche. Et entre les deux, le Mall, immense espace citoyen exhalant la Nation par l'omniprésente vision du Capitole et de la Colonne du Congrès.

La taille ne joue pas dans l'architecture du pouvoir. Voyez Londres, le 10 Downing Street. Un tout petit immeuble dans une toute petite rue. Mais un endroit mythique où - pour mille raisons - tout respire le pouvoir. L'époque n'entre pas davantage en cause. Voyez Brasilia. Le résultat, certes, est décevant : trop grand, trop froid, trop loin, ... Mais au moins les autorités brésiliennes ont-elles essayé de donner à leur nouvelle capitale un air de capitale en choisissant pour la construire l'un des plus grands architectes mondiaux, Oscar Niemeyer.

A Bruxelles, le quartier européen est une horreur, mais le pire est que personne ne s'en est jamais vraiment ému et que personne n'a tenté d'y remédier. Le terme « Bruxellisation » a fait son entrée dans le dictionnaire

pour définir le pourrissement d'immeubles d'habitation en vue de les transformer en espaces de bureaux. Tout est dit !

Voici un siècle Bruxelles fut l'une des deux plus belles villes d'Europe (l'autre étant Vienne), avec une Rue de la Loi symbolisant le rayonnement belge sur l'industrie et les arts. Prolongeant le Palais Royal, bordée d'hôtels de Maître, elle débouchait sur le Cinquantenaire (architecte français Charles Girault), suivant l'Avenue de Tervuren et les étangs Mellaerts, traversant tout en grâce la splendide forêt de Soignes pour aboutir à la grandiose Esplanade de Tervuren avec le château du même nom. On en viendrait à regretter Léopold II.

Aujourd'hui la rue de la Loi n'est qu'une monstruosité si polluée de jour comme de nuit, que les immeubles la bordant doivent être rénovés tous les trente ans. Le quartier européen est à l'avenant : des bureaux, bureaux, bureaux, ...

Depuis cinquante ans, le quartier européen à Bruxelles, tourne volontairement le dos aux trois critères de l'architecture du pouvoir :

- il ne repose sur aucune conception urbanistique,
- ignore la dimension culturelle de l'espace urbain,
- et rejette le citoyen jugé indésirable dans cet empilement technocratique.

Ce qui frappe à Bruxelles dans le district européen ce n'est pas la laideur des bâtiments. Certains sont plutôt réussis et l'on observe depuis quelques années une volonté de réhabilitation et de rénovation. Pris isolément le Berlaymont, le Juste Lipse (mais quel nom !) ou le Charlemagne ne sont pas laids, mais ils sont posés là comme par hasard sans unité. Ce qui frappe, c'est l'absence de plan d'ensemble : aucun immeuble n'a de lien esthétique avec son voisin, ni de relation fonctionnelle avec son environnement. Le Rond-Point Schuman est à cet égard exemplaire de ce qu'il ne faut pas faire.

Jusque très récemment le carrefour Belliard/Froissart situé au cœur du quartier européen, à cent mètres du Conseil, deux-cents mètres de la Commission et trois-cents mètres du Parlement n'était qu'une ruine industrielle sur plus de 10.000 m<sup>2</sup>. Par charité chrétienne on n'abordera pas ici la douloureuse question du Centre Borschette, sorte de bunker sinistre où siègent divers comités, ni le quartier Beaulieu dévolu à la « DG Environnement » et encore moins la désespérance des services délocalisés sur le plateau de Kirchberg au Luxembourg. Le tout à vous dégoûter de la chose européenne !

Nulle part une œuvre d'art, pas une sculpture, pas un souvenir tangible des Pères fondateurs de l'Union. Pas de mémorial à Jean Monnet. Rien qui ne rappelle l'histoire glorieuse de l'Union en ses années volontaristes. Pas davantage de galeries marchandes, aucun espace festif et aucune raison pour le bruxellois de base de s'aventurer dans le quartier européen à moins d'y être obligé. Rien, au fond, qui rapproche l'Europe et le citoyen. Ce qui est grave n'est pas qu'une telle situation existe, c'est qu'elle demeure par désintéret, indolence, ou impuissance.

A la demande de Dieu sait qui, un plan de réaménagement du quartier européen a été présenté par l'architecte français Portzamparc. Mais le projet est si ambitieux que son ambition même le condamne à n'être qu'un exercice d'école. Pour le réaliser, il conviendrait ni plus ni moins de raser l'ensemble du secteur pour le reconstruire ex-nihilo. Et pendant ce temps, nouvelles constructions et rénovations fleurissent sans schéma directeur.

Il y a bien le Parlement proche de la Place du Luxembourg l'un des seuls espaces de vie du quartier européen : une belle architecture moderne, un peu froide sans doute, mais ouverte sur le monde extérieur : les lobbyistes y sont bienvenus, des cars de visiteurs s'y promènent chaque jour. Voilà un beau contre-exemple. Hélas, trois fois hélas, le Parlement européen n'est pas un « vrai » Parlement car - contrairement à tous les Parlements du monde - il ne bénéficie pas de l'initiative législative. Ce pouvoir n'appartient pas non plus aux Etats-membres. Il relève exclusivement de la Commission européenne qui est seule habilitée à proposer un projet de loi ou de règlement et à en écrire le projet.

L'Union européenne se donne à Bruxelles une image technocratique qui correspond très exactement à ce qu'elle est devenue : une technocratie dont les Maîtres sont les fonctionnaires européens.

### **La Commission européenne : un concentré de pouvoir**

Cinquante mots viennent à l'esprit pour qualifier la Commission et les fonctionnaires européens : compétents, intègres, dénationalisés, neutres, pro-européens, défenseurs de l'intérêt général, multilingues, multiculturels, volontaires, proactifs, arrogants, ambitieux, frustrés, ... Un bon portrait serait un mélange de ces qualificatifs.

Un mot manque, néanmoins : celui de POUVOIR. La Commission européenne est un concentré de pouvoirs, ou pour être plus exact, de pouvoir. Rappelons pour mémoire que 75% des lois nationales sont d'origine communautaire;

ce pourcentage déjà considérable passe à 83% pour les réglementations environnementales.

Au fil des années, et notamment depuis le 1er janvier 1993 date d'entrée dans le Marché unique, le pouvoir a glissé du plan national au niveau européen. Entre les pouvoirs délégués à Bruxelles et à l'Organisation Mondiale du Commerce que reste-t-il aux Etats-membres ? Pas grand-chose et presque plus rien si l'on y ajoute l'abandon de la souveraineté monétaire pour les pays de la zone Euro : respect des critères de convergence, limitation des endettements et des déficits, fixation du taux d'intérêt par la Banque Centrale Européenne, impossibilité de dévaluer, ... les pouvoirs nationaux sont déshabillés.

C'est difficile à admettre du côté de Paris, mais que vous soyez Premier Ministre ou Président de la République élu, l'essentiel du pouvoir appartient à Bruxelles. Tout le reste est périphérique.

Mais où s'exerce le pouvoir s'agissant de la Commission ? Est-il situé dans les plus hautes sphères de l'administration communautaire (les Directeurs généraux) ou de la Commission examinée en tant que Collège politique (les Commissaires) ? Ou se situe-t-il à des niveaux plus opérationnels, plus techniques, osons le mot, plus subalternes.

Pour se faire comprendre rien de mieux qu'une anecdote. Après avoir dirigé le lobby européen du sucre, puis celui des agriculteurs européens, je décide - début 1996 - de créer mon entreprise. Quelques mois plus tard, je reçois la visite du représentant à Bruxelles de l'une des principales entreprises mondiales de boissons sucrées. « Pouvez-vous », me dit-il, « établir la liste des 10 personnes les plus importantes pour notre Groupe à Bruxelles ? ».

Le nom le plus élevé dans ma liste était un certain Gilbert Mignon. Ce nom suscita la plus extrême des perplexités jusqu'au siège américain de l'entreprise. Qui était ce Gilbert Mignon, que faisait-il et pourquoi l'avoir choisi, lui plutôt que son Directeur, son Directeur général-adjoint, son Directeur général ou son Commissaire ?

En réalité Gilbert Mignon était l'homme clé de la « Division Sucre » (mais sans en être le chef) ; une Unité comme tant d'autres au sein de la Direction Générale de l'Agriculture (DG VI à cette époque, DG AGRI aujourd'hui). La « Division sucre » gérait l'ensemble des problématiques sucrières de l'Union européenne sur le plan technique (exportations, importations, ACP, restitutions, stockage, adjudications, ...) comme sur le plan politique (prix,

préférence communautaire, quotas de production, ...).

A l'intérieur de la Division sucre, Gilbert Mignon fut un modeste « desk officer » (un fonctionnaire de base), puis un administrateur principal (un titre ronflant pour un fonctionnaire toujours subalterne). Il termina sa carrière comme Chef d'Unité-adjoint, mais de par sa connaissance des dossiers, sa vision stratégique, sa crédibilité vis-à-vis des professionnels, ses convictions sur la politique à suivre, son autorité personnelle et sa capacité à aller voir son Directeur général pour défendre sa cause et l'imposer, il était de facto le « Monsieur Sucre » de la Commission européenne.

Le fait que des « fonctionnaires de terrain » s'arrogent des pouvoirs bien au-delà de leur statut hiérarchique ne date donc pas d'hier. Malgré les critiques, l'administration européenne reste un exemple. C'est une administration très resserrée (1.000 fonctionnaires pour gérer l'agriculture européenne !), très structurée, très compétente. Des Gilbert Mignon aujourd'hui encore la Commission en compte des centaines, peut-être des milliers. L'un des critères-clés de l'influence à Bruxelles est la compétence et les fonctionnaires européens en sont le meilleur exemple. Ils ne supportent pas l'à-peu-près, le bla-bla, les généralités.

Le plus souvent dénationalisés et neutres, ils s'efforcent de défendre l'intérêt général. Individuellement, ils ne manquent pas de convictions personnelles, mais sont généralement loyaux pour défendre la feuille de route définie par leur hiérarchie. Point négatif, ils ont tendance, ces dernières années, à s'assimiler à la Commission quand ils s'expriment. Au lieu de dire « je pense que ... », ou « notre Direction Générale pense que ... » il est tellement plus commode - et plus jouissif - de dire « la Commission pense que, ... ». C'est réducteur, efficace sans doute, arrogant sûrement.

Cette arrogance récente d'un nombre substantiel de fonctionnaires de la Commission se révèle dans l'affirmation d'une supériorité sur les autres Institutions. Dans le passé, la Commission déléguait un Directeur pour défendre chaque dossier examiné au Comité Economique et Social. Puis ce fût un Chef d'Unité. Un chef d'Unité-adjoint. Puis un Administrateur principal.

Idem pour le Parlement que la Commission craint, mais qu'elle méprise souvent pour son supposé manque de compétences, sa propension à s'occuper de tout et son opportunisme politicien.

Ces déviances récentes de la Commission (et par extension des fonctionnaires

européens) vers une forme d'arrogance, de supériorité technique, de propension à se croire toujours défenseur de l'intérêt général sont au cœur des dérives de la comitologie.

Ce livre est l'histoire d'une administration dotée de grandes vertus, mais qui par repli sur soi, confisque un pouvoir délégué par les Etats-membres et l'organise à sa guise négligeant le contrôle démocratique des législateurs, comme si le Conseil et le Parlement - qui doivent demeurer les Maîtres de l'Union - devaient se soumettre aux décisions d'une administration devenue prépondérante.

Réforme après réforme, le contrôle démocratique de la Commission par ses mandants s'est dégradé. Ce mouvement s'est trouvé accéléré par le laxisme des Etats-membres plus intéressés par le retour à des intérêts nationaux que par l'approfondissement de l'Union. Les choses en sont arrivées à un point tel que dans certaines circonstances (fort heureusement limitées) la Commission - voire un seul fonctionnaire quand il n'est pas encadré par sa hiérarchie - peut imposer une décision sauf à être contré par le Conseil des Ministres agissant A L'UNANIMITE des 27 Etats-membres.

## **Le Parlement européen n'est pas un « vrai Parlement », la Commission n'est pas un Gouvernement**

J'ai beaucoup de respect pour le Parlement européen. Son histoire plaide pour lui. Longtemps simple organe consultatif composé de députés désignés par les Parlements nationaux, il est aujourd'hui l'une des trois grandes Institutions de l'Union à parité avec le Conseil des Ministres et la Commission; l'un des trois angles du « Triangle Institutionnel ».

Au fil des ans et à l'occasion de chaque réforme des Traités - Acte unique de 1987, Traités de Maastricht, d'Amsterdam, de Nice, de Lisbonne - le Parlement européen a gagné en légitimité comme en pouvoirs.

En légitimité avec l'élection des députés européens au suffrage universel direct (1979) et la montée en gamme des parlementaires. Terminée l'époque où se présentaient au Parlement européen les exclus de la scène nationale. Aujourd'hui l'implication des élus est réelle, leur connaissance des dossiers reconnue, leur ouverture sur la société civile incontestable et leur volonté de dialogue trans-partis tout à fait remarquable.

Même esprit de conquête s'agissant des pouvoirs. Traité après Traité la codécision qui associe sur un pied d'égalité le Parlement et le Conseil des Ministres est devenue la règle y compris pour la Politique Agricole Commune chasse gardée des Etats membres pendant un demi-siècle. Mais cette activité législative pour importante qu'elle soit n'est qu'une facette des multiples

pouvoirs du Parlement européen.

Si l'on écarte comme autant de pouvoirs secondaires le droit de poser des questions écrites et orales, d'organiser des débats publics, de voter des recommandations ou des résolutions, ... le Parlement européen possède - outre son pouvoir législatif - trois pouvoirs de première importance:

- Le pouvoir budgétaire (droit de discuter le budget, de le voter et d'en approuver l'exécution). Jusqu'au Traité de Lisbonne la primauté budgétaire appartenait au Conseil des Ministres. Avec Lisbonne les deux Institutions sont globalement à égalité : avec un léger avantage au Conseil pour la programmation quinquennale et un léger avantage à la Commission pour l'exécution du budget annuel.
- L'avis conforme est l'un des pouvoirs les plus importants du Parlement dont personne, à part les juristes, ne connaît l'existence. Ce pouvoir permet au Parlement de refuser l'élargissement de l'Union à tel ou tel pays une fois les négociations d'adhésion achevées. De même, le Parlement peut mettre son veto à la signature de tout accord international « d'importance significative » avec des pays tiers. Il pourrait ainsi, à titre d'exemple, s'opposer à la ratification d'accords conclus par l'Union européenne à l'Organisation Mondiale du Commerce.
- Le dernier des grands pouvoirs du Parlement européen - et en cela il se rapproche d'un Parlement national - est le droit de censure qui lui permet de « licencier » le Collège des Commissaires par un vote à une majorité des 2/3 et un quorum de 50% des voix.

Le problème avec le Parlement européen est qu'il n'exerce pas l'entière des pouvoirs qui lui sont attribués ou qu'il les exerce à minima, comme s'il n'osait pas. Étonnant pour une Assemblée législative.

Reprenons chacun de ces grands pouvoirs du Parlement européen l'un après l'autre.

- D'abord le pouvoir de censure. C'est un pouvoir que craint particulièrement la Commission. Plusieurs votes de censure ont été organisés en 1972, 1977, 1993, 1997, mais sans résultat. La démission de la Commission Santer en 1999 ne résultait pas d'un vote de censure, mais de la crainte d'un tel vote. En 2004, le retrait par M. Barroso, juste nommé Président, de M. Butiglione candidat Commissaire présenté par l'Italie pour cause de propos homophobes, résulte d'une même crainte de voir le Parlement exercer son droit de censure sur la Commission toute entière.

- Cette gestion a minima vaut également pour le budget de l'Union où le Parlement a souvent mené des batailles contre la Commission ou contre le Conseil, notamment en refusant le budget en 1979 et 1984. Depuis 10 ans mieux vaudrait parler d'escarmouches, de petites batailles budgétaires où chacun marque son territoire sans s'opposer frontalement. Bref, là aussi, le Parlement exerce son pouvoir budgétaire comme il exerce son pouvoir de censure : à petit bras.
- L'avis conforme qui constitue un pouvoir majeur n'a - à notre connaissance - jamais été appliqué simplement parce qu'il n'avait pas lieu de l'être vu les orientations politiques du Parlement européen au cours des 20 dernières années. Favorable aux élargissements de l'Union à de nouveaux Etats-membres, et globalement favorable aux accords commerciaux de libre échange négociés à l'Organisation Mondiale du Commerce, le Parlement a laissé en déshérence un pouvoir essentiel. Macro-économiquement, le Parlement européen a fait preuve de laxisme en accompagnant le grand vent de libération des années 2000 au lieu de l'encadrer comme il aurait pu le faire grâce à l'avis conforme.

Quant au pouvoir législatif, il s'agit en réalité d'un pouvoir colégislatif puisqu'il s'exerce dans certains cas - de plus en plus limités - par le Conseil des Ministres seul (procédure de consultation) et dans les cas dits ordinaires par le tandem Conseil des Ministres/Parlement européen agissant sur un pied d'égalité.

Mais ce pouvoir colégislatif n'en est en réalité pas un, car aucun des deux colégislateurs Parlement ou Conseil n'a la capacité de déposer un projet de texte législatif ou de règlement. Ce pouvoir appartient exclusivement à la Commission européenne.

Ce point est essentiel.

### **L'initiative législative appartient exclusivement à la Commission, le Parlement européen en est exclu**

Reprenons l'idée avec d'autres mots. Toute initiative législative vient de la Commission qui dispose, en outre, du « drafting power », c'est-à-dire du droit de rédaction. Or, chacun sait combien il est important de tenir le porte-plume quand on veut orienter un projet.

Bien sûr la Commission - je veux dire sa composition et le choix du Président - est aux mains des Etats-membres. Via le choix du Président et

l'affectation des portefeuilles, les Etats membres assignent au Collège une feuille de route pour les 5 années à venir. On ne peut donc pas dire que les Etats-membres soient exclus de la tonalité politique d'une mandature. Ils y sont associés dès la phase amont. Mais tel n'est pas le cas du Parlement associé très marginalement au choix du Président de la Commission et des Commissaires.

Ainsi ni le Conseil européen, ni les Conseils des Ministres, ni le Parlement européen ne peuvent imposer à la Commission une initiative législative pour la codécision et la comitologie.

Dans le passé cette règle jamais remise en cause - pas davantage par le Traité de Lisbonne - ne donnait matière à questionnement pour la simple raison que le Conseil des Ministres était primus inter-pares dans le dispositif législatif de l'Union : la Politique Agricole Commune, seule politique européenne intégrée dépendait de lui, la codécision n'était pas généralisée et la comitologie se limitait pour l'essentiel aux Comités de gestion agricoles très dépendants des Etats membres.

Avec la réforme de la Comitologie de juillet 2006 et la ratification du Traité de Lisbonne, tout change : la codécision devient la règle (au point que cette procédure est appelée « procédure législative ordinaire ») et la comitologie se généralise au niveau de toutes les politiques y compris l'énergie, l'environnement, les services financiers ... Certes, le Parlement est associé aux mesures d'exécution depuis la réforme de juillet 2006, mais en comitologie, la règle est simple : le pouvoir appartient à celui qui maîtrise la procédure. Et seule la Commission répond à ce critère.

Autrefois équilibré le triangle institutionnel Commission/Parlement/Conseil révèle aujourd'hui un déséquilibre croissant des pouvoirs : monopole de l'initiative législative, droit de rédaction, maîtrise de la comitologie, la Commission est subrepticement devenue le pouvoir dominant. La technostructure l'a emporté sur le politique.

## **La Commission n'est pas un Gouvernement**

Ce glissement du pouvoir des Etats-membres et du Parlement vers la Commission est d'autant plus préoccupant que la Commission n'est pas un Gouvernement, c'est une structure hybride mi-organe politique, mi-administration.

Quand on parle de la Commission, on parle de deux structures distinctes :

le Collège des Commissaires (à orientation principalement politique) et les services administratifs (à orientation principalement technique).

En pratique, la situation a évolué dans le temps vers un renforcement de l'administratif au détriment du politique.

## **La Commission n'est plus un Collège**

L'un des problèmes majeurs de l'Union concerne la composition de la Commission. Jusqu'en 1995 (UE à 15) la règle était de 2 Commissaires pour les grands pays et 1 pour les autres, soit au total 19 Commissaires. C'était déjà trop. Le Traité de Nice a raboté le deuxième Commissaire des grands Etats-membres. Aujourd'hui 27 pays = 27 Commissaires. C'est beaucoup trop.

Le Traité de Lisbonne d'avant le premier referendum irlandais prévoyait de réduire le Collège d'un tiers en 2014. Pour plaire à l'Irlande et amener l'électeur à voter dans le bon sens, il a été convenu de maintenir la règle d'un Commissaire par pays. Soit 35 Commissaires une fois l'Union Européenne élargie aux Balkans et à l'Islande (dont 7 Commissaires pour les pays de l'ex-Yougoslavie !).

L'attribution d'un siège de Commissaire par Etat-membre a dénaturé le Collège des Commissaires juridiquement dénationalisé, neutre et en charge de l'intérêt général. Soucieux d'abord de l'intérêt européen, les Commissaires se rappelaient de temps à autre les priorités de leur capitale, mais c'était exceptionnel. Le souci de l'intérêt national s'est généralisé depuis la dernière grande vague d'élargissement en 2004.

Ce n'est pas faire injure aux pays d'Europe Centrale et Orientale de souligner l'importance de LEUR Commissaire pour la défense de LEURS intérêts nationaux. Comment un Commissaire connu pour être d'abord le défenseur de ses intérêts nationaux pourrait-il imposer son autorité à des fonctionnaires européens en charge de l'intérêt communautaire ?

L'obésité du Collège des Commissaires a entraîné, en outre, la disparition de sa collégialité. Selon les Traités, chaque Commissaire est en charge d'une double responsabilité : une responsabilité sectorielle (à ce titre chaque Commissaire est en charge d'une direction générale) et d'une responsabilité collective pour toutes les questions soumises à l'autorité du Collège.

A la réunion hebdomadaire du mercredi, chaque Commissaire peut intervenir

sur n'importe quel sujet et d'ailleurs, les Cabinets des Commissaires sont constitués de manière à suivre les dossiers des 26 autres Commissaires. Avec l'élargissement et la réforme des Traités les dossiers sont devenus plus nombreux, plus techniques, plus complexes. Chaque Commissaire se limite désormais à son domaine. La Collégialité est morte, ce qui est grave, car elle enlève un filtre politique et donne du champ libre aux services.

## **Le Président gestionnaire de crises devient un diplomate**

Deuxième filtre politique en voie de disparition : le Président de la Commission. Rappelons, tout d'abord, que M. Barroso est le chef de la Commission, mais sans voix prépondérante. Toutes les décisions votées par le Collège se prennent à la majorité; la voix du Président en cas d'égalité ne compte jamais double.

Il n'est pas question ici de comparer M. Barroso à ses prédécesseurs, mais reconnaissons que la nature de sa tâche a évolué à 180° depuis 1995, terme de la troisième Commission Delors. A l'époque, le Président de la Commission s'appuie sur des alliances structurelles (le couple franco-allemand), n'hésite pas à aller au conflit lorsque nécessaire, s'appuie sur un Cabinet de fer, et contrôle les Directions générales par l'application naturelle du principe de collégialité.

Aujourd'hui - comme en 2004 - le Président de la Commission est choisi par un « vent dominant » pour appliquer une politique consensuelle reposant sur le plus petit dénominateur commun aux 27 Etats-membres. José Manuel Barroso est devenu un super-diplomate qui vole d'un G8 à un G20 et tellement diplomate que la répartition des portefeuilles de la nouvelle Commission n'a fait l'objet d'aucune critique d'aucun Etat-membre, ni d'aucun parti représenté au Parlement européen. Or, être le patron de la Commission - l'un des postes les plus éminents qui soient au monde - repose, à notre sens, plus sur la capacité de gérer des conflits que sur la capacité à les éviter.

## **Commissaires/Directeurs généraux, qui est le chef de qui ?**

Évaluant certains Commissaires lors de la mandature 2004-2009 des observateurs discourtois ont parfois estimé qu'ils étaient « les porte-parole de leur directeur général ». La caricature est forte, mais véhicule une part de vérité.

On l'a dit, il existe au sein de la Commission un nombre substantiel de

« super-fonctionnaires » en termes d'expertise et d'autorité. Cela a toujours été le cas et doit le rester. Mais l'on observe depuis des années un manque d'encadrement politique qui se répercute jusqu'aux niveaux subalternes de la Commission.

La Commission on l'a dit n'est pas un Gouvernement. Raison de plus pour l'encadrer. Dotée de pouvoirs considérables elle doit mener son action de manière objective et non subjective. La Commission est devenue le Maître de la comitologie, mais elle exerce ce pouvoir encadrée par des clignotants politiques trop faibles. D'où un risque de mauvaise gouvernance, d'opacité et de subjectivité dont au final la démocratie aura à souffrir.

•

Dans ce rapide survol des trois grandes Institutions se révèlent des pouvoirs qui collaborent, se combattent et se craignent. Que le Parlement montre son mécontentement et la Commission est prompte à reculer ! Mais quand les Etats-membres se fédèrent autour d'un consensus, Parlement et Commission ne peuvent s'y opposer.

En pratique les Etats-membres et le Parlement sont sans cesse ralentis par la recherche du consensus. A l'inverse, la Commission peut plus facilement aller de l'avant. Elle est comme l'eau versée dans un récipient. Elle occupe l'espace. Traité après Traité, le processus de décision communautaire est devenu si complexe que seule la Commission le maîtrise ce qui lui donne un avantage comparatif redoutable face au Conseil et au Parlement.

Ceci est particulièrement frappant pour la Comitologie.

## **La comitologie dans le processus de décision communautaire**

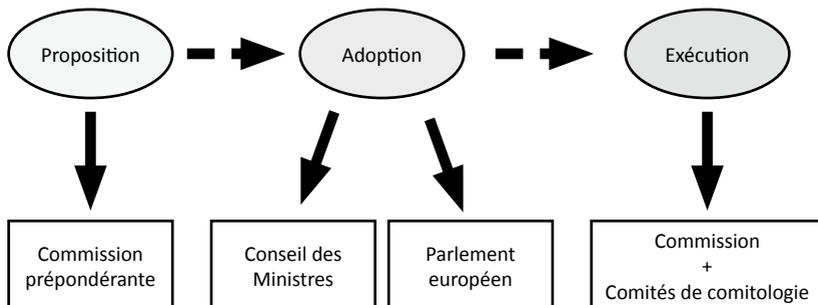
Rappelons en deux mots où se situe la Comitologie dans le processus de décision communautaire constitué de 3 phases :

- La phase de proposition où la Commission est prépondérante, car elle bénéficie du monopole de l'initiative législative ;
- La phase d'adoption : une fois acceptée par le Collège des Commissaires, la proposition législative est soumise pour adoption soit au Conseil des Ministres (procédure de consultation), soit au Conseil et au Parlement européen (procédure de codécision) ;
- La phase d'exécution : la plupart des actes législatifs de l'Union sont des législations-cadre déléguant à la Commission une série de mesures techniques d'exécution. La comitologie recouvre l'ensemble de ces mesures d'exécution.

La comitologie correspond ainsi à une sorte de législation secondaire, dérivée ou déléguée. On dirait, en France, à des décrets d'application. Ces règlements adoptés « en comitologie » :

- sont, en général, d'application immédiate dans l'ensemble de l'Union (contrairement aux directives dont l'application peut être différée dans le temps, voire aménagée d'un Etat-membre à l'autre) ;

- La comitologie n'a rien à voir avec la transposition des directives européennes au plan national. Il s'agit ici de réglementations nouvelles directement applicables aux 27 Etats-membres.



## Les premières mesures en comitologie remontent à 1962

Les paragraphes ci-dessous sont extraits d'une conférence de M. Paolo Ponzano, Conseiller principal « Questions institutionnelles » au Secrétariat général de la Commission :

« Depuis les années 60, la Commission a adopté plus de 80.000 mesures en comitologie. En 2006, on pouvait recenser 12.000 règlements d'exécution toujours en vigueur !

Les premiers Comités de comitologie (appelés Comités de gestion) ont été instaurés en 1962 suite à l'adoption par le Conseil des Ministres des premiers règlements de base agricoles (céréales, viande, ...). Le système des Comités de gestion permettait à la Commission de prendre rapidement des mesures de gestion agricoles jugées urgentes dès lors qu'une majorité qualifiée de représentants des Etats-membres ne s'opposait pas à la proposition de la Commission. En cas de désaccord, le Conseil des Ministres se saisissait du dossier en appel et pouvait le modifier à la majorité qualifiée.

Le système des Comités a été progressivement étendu à d'autres domaines (gestion de l'Union douanière, politique commerciale, transports, marché intérieur, ...) avec la variante du Comité de réglementation selon laquelle la Commission doit réunir une majorité qualifiée des représentants des Etats-membres sur son projet, faute de quoi le Conseil est saisi en appel ».

Ce système légèrement aménagé est toujours en vigueur, mais il ne constitue plus qu'une partie secondaire de la comitologie, la partie la plus importante (les actes quasi-législatifs ou actes délégués) associant désormais le Parlement européen depuis la réforme de juillet 2006.

## **La comitologie : un outil indispensable au fonctionnement de l'Union**

L'essor de la comitologie est lié au Marché unique européen qui constitue avec la réforme des Institutions (Acte unique de 1987), la seconde priorité de la Commission Delors II.

De quoi s'agit-il ? Lorsque Jacques Delors prend la Présidence de la Commission en 1985, la CEE (Communauté Economique Européenne) est en panne avec des Institutions bloquées par un recours excessif aux votes à l'unanimité.

Delors reçoit de ses deux parrains - l'Allemagne et la France étroitement unies - un double mandat dont le premier volet consiste à réformer les Institutions avec quatre mesures capitales :

- retour aux votes à la majorité qualifiée ;
- association du Parlement au pouvoir législatif jusque-là exclusivement dévolu au Conseil (via l'instauration de la procédure de coopération qui prépare le terrain à la codécision) ;
- octroi à la Commission du monopole de l'initiative législative ;
- délégation par le Conseil des Ministres du pouvoir d'exécution à la Commission.

Deuxième volet du mandat politique : réaliser le marché unique. Les deux volets sont intimement liés, car l'Acte unique constitue l'instrument rendant possible la réalisation du Marché unique. Par Marché unique (ou Grand marché) on entend la libre circulation des biens, des personnes, des services et des capitaux à l'intérieur des frontières de l'Union.

Pour y parvenir plus de 300 directives proposées et environ 270 adoptées. Fantastique chantier législatif auquel les secteurs industriels ont été étroitement associés via leurs associations professionnelles européennes.

Il va de soi que ces 300 directives couvrent un nombre considérable de sujets. Pour se limiter à un exemple, les législations alimentaires totalement

disparates d'un Etat-membre à l'autre.

Pour unifier les règles d'emballages, de gammes de poids, de composition, d'étiquetage, d'utilisation des additifs, d'allégations, ... de multiples directives sont nécessaires, mais elles doivent être accompagnées par des règlements d'application. Tel fut le rôle assigné à la comitologie.

Aujourd'hui encore, le caractère indispensable de la comitologie n'est pas contesté, car avec la dilution de l'Union à 27 Etats-membres les directives communautaires deviennent moins précises. Elles constituent des cadres (ou mieux des directives-cadre) posant quelques principes généraux et laissant aux mesures d'exécution - c'est-à-dire à la comitologie - le soin de régler les détails techniques. Le mot « détail » est d'ailleurs parfaitement inapproprié car sous ces « détails » se cachent des enjeux essentiels en terme d'économie, de production, de consommation, de santé, de prix, ...

Plus les directives étaient précises, moins la comitologie était importante. Plus les directives sont devenues imprécises et plus la comitologie est devenue essentielle.

## **Aujourd'hui, sans comitologie, l'Union européenne serait tout simplement à l'arrêt. Quelle frontière entre le politique et l'administratif ?**

Tous les Etats-membres adoptent des règlements d'exécution qui complètent leur législation nationale par des dispositions techniques.

La question est toujours de savoir qui contrôle ces décrets d'application ? Où est la frontière entre le législatif et l'administratif ? A y regarder de près, chaque Etat-membre de l'Union possède son propre système :

- En France, sous la Vème République, les décrets d'application sont aux mains du Gouvernement qui peut - selon l'opportunité politique - accélérer leur parution, la retarder ou ne jamais les publier. On note en France plus de 200 lois votées entre 1981 et 2007 juridiquement entrées en vigueur, mais pratiquement non applicables faute de décrets d'application ! Le Parlement français joue un rôle particulièrement mineur dans l'adoption des décrets d'application : il surveille leur adoption, vérifie s'ils correspondent à l'esprit de la loi et publie ses critiques éventuelles sans autre conséquence.
- La situation est inverse au Royaume-Uni où les actes délégués (delegated legislation) sont soumis au Parlement qui peut les approuver ou les rejeter (droit de veto), mais pas les amender. Trois Commissions parlementaires

spécialisées ont été créées à cet effet : the Joint Committee on Statutory Instruments qui regroupe des parlementaires de la House of Commons et de la House of Lords ; The House of Lords Committee on the Merits of Statutory Instruments ; the House of Commons Standing Committee on Statutory Instruments. L'on notera que l'une des trois Commissions est commune aux deux assemblées.

- En Allemagne le système est très régionalisé avec un rôle de validation fort réservé au Bundestag pour les dossiers fédéraux (défense, immigration, justice, ...). Pour les politiques régionalisées (fiscalité, éducation, police, santé, environnement, industrie, retraites, ...) ce rôle de validation appartient au Bundesrat et aux Parlements des Länder. A tout moment, le Bundesrat ou les Parlements régionaux peuvent reprendre la main.

Ces trois exemples démontrent que le pouvoir d'exécution est très encadré au niveau national soit par le Gouvernement, soit par le ou les Parlements. Jamais l'administration n'est laissée libre de ses actes.

S'agissant de l'Union européenne la question est de savoir où l'on place le curseur entre le politique et l'administratif. Cette question est cruciale car seules 50 directives sont adoptées annuellement en codécision, contre 2.500 mesures d'exécution !

En d'autres termes, la Comitologie représente 98% de l'activité règlementaire de l'Union. Et ces 98% relèvent de la compétence d'une Commission insuffisamment encadrée, à notre avis, par le Conseil des Ministres et le Parlement européen.

## **La Comitologie : un pouvoir délégué à la Commission par le Conseil**

Qui contrôle la Comitologie ? La question ne nécessite pas une longue analyse. C'est la Commission comme le stipule l'article 202 du Traité : « Le Conseil confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit ».

Dans l'esprit des rédacteurs de l'Acte unique de 1987, les mesures d'exécution font partie intégrante des pouvoirs du Conseil des Ministres, l'organe législatif principal, mais pour des raisons de commodité il en délègue la mise en œuvre à la Commission jugée plus à même de faire adopter rapidement des mesures techniques complexes et souvent subalternes.

La comitologie fonctionne ainsi jusqu'à la réforme de juillet 2006 avec deux types principaux de Comités : les Comités de gestion (qui gèrent notamment les marchés agricoles) et les Comités de réglementation (qui réglementent les mesures techniques liées au Marché unique).

Les deux types de Comités sont composés de fonctionnaires nationaux (un pour chacun des 27 Etats-membres) comme les Groupes d'experts du Conseil, mais il existe entre ces deux structures une différence considérable:

- les Groupes d'experts du Conseil sont présidés par le fonctionnaire national du pays de la Présidence semestrielle,
- à l'inverse, les Comités de comitologie dont la composition est globalement la même sont présidés par un fonctionnaire de la Commission (avec rang de directeur ou de chef d'unité).

Ceci démontre bien que pour la Comitologie, c'est la Commission qui dirige.

### **Les Comités de gestion : les Etats-membres disent toujours « oui » à la Commission**

L'importance des Comités de gestion a été considérable à la grande époque de la Politique Agricole Commune. Toute la vie des Groupes de travail du COPA-COGECA (le syndicat des agriculteurs européens) était rythmée par les Comités de gestion à l'époque où j'en étais le Secrétaire général. Et l'essentiel du lobbying du COPA s'effectuait via ces mêmes Comités de gestion. Restitutions à l'exportation, adjudications hebdomadaires, stockage, certificats d'exportation, ... la plupart des règlements concernant le revenu de l'agriculteur, du transformateur ou du négociant, passaient en Comité de gestion.

Proposition de la Commission, vote du Comité. Pour que le Comité de gestion s'oppose à la proposition, il doit dégager une majorité qualifiée. Petit problème, cela n'arrive jamais !

Comment cela, jamais ! Oui, jamais. Pendant des années, les 20 comités de gestion (céréales, porc, vin, sucre, tabac, bananes, ...), dont certains se réunissent chaque semaine, ont été amenés à se prononcer sur +/- 1.500 propositions de règlement de la Commission CHAQUE ANNEE sans que jamais ils n'en rejettent une seule !

Pour être précis, au cours des dernières années, le Comité de gestion de l'organisation commune des marchés agricoles s'est opposé une seule fois à

la Commission, le 15 octobre 2009 à une proposition de la Commission sur les cotisations à la production dans le secteur du sucre, mais c'est l'exception qui confirme la règle.

Pourquoi une telle situation ? Pourquoi les Etats-membres laissent toute liberté à la Commission pour adopter un nombre considérable de règlements ? L'explication est simple. Elle est d'ailleurs très critiquable. Le milieu agricole est un milieu fermé s'il en est. Tout le monde y connaît tout le monde et les nouvelles y circulent à très grande vitesse. Dès qu'une proposition de règlement devant être soumise au Comité de gestion est annoncée, le monde agricole s'agite, interpelle les Ministères, fait le siège de la Commission et chacun négocie dans les couloirs AVANT LA REUNION. Quand celle-ci débute, il suffit généralement d'acter le consensus autour de la table.

Il ne s'agit donc pas d'un manque de contrôle des Etats-membres mais de pratiques de lobbying d'un autre temps, et qui perdurent.

### **Les Comités de réglementation : quand ils disent « non », le Conseil reprend la main ... jusqu'à un certain point !**

On l'a vu précédemment, la procédure des Comités de réglementation diffère sensiblement de celle des Comités de gestion. Pour les Comités de gestion l'absence d'avis vaut accord et pour rejeter la mesure il faut une majorité qualifiée contre. Ici, pour adopter la mesure, il faut une majorité qualifiée pour. C'est donc beaucoup plus contraignant.

Le nombre de cas où le Comité de réglementation (il en existe 83 au total) s'oppose à une proposition de la Commission est très limité. En moyenne 7 cas par an sur environ 1.500 votes.

Concentrons-nous sur les 7 cas annuels où la Commission est mise en minorité. Dans cette hypothèse le Conseil des Ministres reprend la main. C'est ce que l'on appelle « le call-back right ». Le Conseil dit à la Commission : « On vous a délégué un pouvoir. Vous avez échoué à l'exécuter. Nous reprenons la main ».

#### **Le Conseil reprend donc la main avec devant lui 4 scénarios possibles :**

- Le Conseil des Ministres désavoue son Comité de réglementation et adopte la proposition de règlement initiale à la majorité qualifiée; la Commission peut également décider de modifier sa proposition initiale afin de tenir compte du message politique exprimé par le Comité de réglementation ;

- Le Conseil des Ministres, qui a trois mois pour s'exprimer, laisse passer le délai. La proposition de la Commission est adoptée.
- Le Conseil des Ministres exprime son opposition à la proposition de la Commission et entend la modifier. Cette option est possible, mais elle exige l'unanimité des 27 Etats-membres !
- Le Conseil des Ministres rejette à la majorité qualifiée la proposition de la Commission confirmant la position exprimée par son Comité de réglementation.

Restons une seconde sur la troisième option : La Commission est battue par le Comité de réglementation, mais elle refuse d'entendre le message politique qu'il exprime. Elle maintient donc sa proposition initiale. Si le Conseil des Ministres veut la modifier, il le peut, mais il doit réunir l'unanimité des 27.

Ici s'exprime une grave dérive des Institutions. Il n'est pas acceptable que le Conseil doive être unanime pour imposer sa voix à la Commission. Il en va, d'ailleurs, de même lorsque le Conseil veut imposer un amendement à la Commission en procédure de codécision.

•

### **Résumons-nous en deux mots :**

- 98% des réglementations européennes se décident en comitologie ;
- La comitologie est contrôlée par la Commission qui préside les Comités de gestion et de réglementation ;
- Pour imposer à la Commission un amendement à une proposition de règlement en comitologie, le Conseil des Ministres doit statuer A L'UNANIMITE des 27 Etats-membres !
- Jusqu'à la réforme de juillet 2006, le Parlement européen, un des deux colégislateurs de l'Union, est totalement exclu du pouvoir majeur que constitue la Comitologie.

## **La comitologie : une « guérilla » permanente entre la Commission et Parlement européen**

Depuis sa création en 1962, la comitologie suscite des turbulences parfois légères, mais souvent violentes entre la Commission, le Parlement et le Conseil. L'équilibre institutionnel, en effet, n'est pas un concept objectif, mais subjectif. Il varie dans l'espace et dans le temps au regard des rapports de force et de la volonté hégémonique plus ou moins forte des trois Institutions:

- ainsi les actes législatifs adoptés vers la fin des années 70 et la première moitié des années 80 ont-ils vu un renforcement du Conseil au détriment de la Commission avec, il faut le reconnaître, une efficacité très amoindrie de l'Union (à l'époque, la CEE) ;
- les années 1995-2009 marquent à l'inverse une poussée du Parlement qui, devenu colégislateur, n'entend pas rester à l'écart des mesures d'exécution dont l'importance va devenir considérable à compter de 2006 ;
- de manière constante la Commission a souhaité garder le contrôle de la comitologie. Ce fut très net lors des 3 grandes réformes successives de la comitologie en 1987, 1999 et 2006. C'est encore plus net aujourd'hui alors que s'annonce la quatrième réforme.

### **La réforme de 1987 : redonner une dynamique à l'Europe**

Rappelons-nous. A l'arrivée de l'équipe Delors en 1985, l'Europe est en panne. L'acte unique de 1987 vise à relancer la machine en vue de réaliser le

Marché unique européen à l'horizon 1993.

Outre l'extension du vote à la majorité qualifiée et le renforcement du rôle du Parlement, l'Acte unique va établir le leadership de la Commission en lui accordant :

- l'exclusivité de l'initiative législative,
- la maîtrise des actes d'exécution (par délégation générale du Conseil),
- la simplification des mesures d'exécution.

Dominée par le Conseil et les Etats-membres, souvent ravalée au rang de Secrétariat du Conseil, freinée par les votes à l'unanimité durant les années 80, la Commission se voit donner des ailes à partir de 1987. Le résultat sera brillant.

A l'époque, cependant, le triangle institutionnel n'existe que sur le papier. Dès 1987, le Parlement se plaint d'être totalement tenu à l'écart des mesures d'exécution, mais il compte peu. Les acteurs dominants sont au nombre de deux : la Commission et le Conseil.

La situation va changer en 1992 avec l'adoption du Traité de Maastricht qui change l'équilibre des pouvoirs en donnant réalité au triangle institutionnel. Avec Maastricht, la Commission propose et exécute ; Conseil et Parlement sont colégislateurs. Dès lors, le Parlement exige d'être associé aux mesures d'exécution au même titre que le Conseil des Ministres.

Les demandes rejetées du Parlement étant ignorées par la Commission et par le Conseil, les députés européens vont commencer à taper sur la table :

- La première démonstration de cette exaspération est le rejet par le Parlement en 1994 d'un projet de Directive relative à la téléphonie vocale car ce texte prévoit des mesures d'exécution auxquelles le Parlement européen n'est pas associé.
- En 1995, la Commission propose un projet d'accord inter-institutionnel associant le Parlement au contrôle des mesures d'exécution, mais le Conseil s'y oppose. Un accord a minima intervient finalement pour « mieux informer » le Parlement. Voyant qu'en pratique aucun progrès n'intervient, le Parlement bloque les lignes budgétaires des Comités de comitologie !

## **La réforme de 1999 : une réforme minimale qui renforce les frustrations du Parlement Européen**

Finalement une nouvelle réforme intervient en 1999. La décision inter-institutionnelle du 28 juin 1999 accorde au Parlement un droit de regard et un droit d'opinion. Le droit de regard offre au Parlement une meilleure information sur les actes d'exécution (agendas des comités, comptes rendus des réunions, projet de règlements, ...) ; le droit d'opinion permet au Parlement de voter une Résolution au cas où la Commission dépasse son pouvoir en comitologie (abus de pouvoir).

Ces prérogatives tout à fait minimales ne garantissent qu'une « trêve provisoire », comme le dit Paolo Ponzano, Conseiller principal de la Commission déjà cité, car le Parlement s'aperçoit vite de son peu d'influence sur les mesures d'exécution dont le nombre s'accroît considérablement, y compris pour les services financiers avec la procédure dite Lamfalussy.

L'application de la décision de 1999 génère de multiples frustrations pour le Parlement :

- entre 2000 et 2006, c'est seulement à 6 reprises que le Parlement européen exprime des objections sur les quelques 5.000 projets de mesures d'exécution présentés par la Commission !
- dans seulement un ou deux cas - précise M. Ponzano - « le Parlement européen conteste l'excès de compétence, alors que dans les 4 ou 5 autres cas les objections du Parlement se réfèrent au contenu du projet et non à l'abus de pouvoir » ;
- « ceci explique pourquoi la Commission ne donne pratiquement pas de suite favorable aux objections du Parlement européen ».

Face à ces chiffres peu brillants faut-il considérer le Parlement européen comme négligent ? Incompétent ? Ou insuffisamment informé par la Commission pas toujours fair play car oubliant souvent de transmettre ses informations au Parlement ou le faisant trop tardivement ?

Dans une Résolution du 12 avril 2005 le Parlement exprime son mécontentement. Cette résolution concerne un projet de décision sur les substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques. Dans cette affaire, le Comité de comitologie concerné vote sur le projet le 10 décembre 2004, mais le Parlement n'en est informé que le 28 janvier 2005. Dans sa résolution le Parlement observe qu'il a été tenu totalement à l'écart

du dossier, n'ayant quasiment reçu aucune information ni de la Commission, ni du Comité. Estimant qu'il ne s'agit pas d'un cas isolé, le Parlement demande à la Commission de procéder à un examen systématique de tous les cas de non-respect de la réforme de 1999 pour les années 2003, 2004 et 2005.

Les résultats de cette évaluation globale sont présentés en juillet 2005 sous la forme d'une Communication de la Commission. Cette Communication indique que depuis novembre 2003, la Commission a omis d'informer le Parlement 50 fois sur un total d'environ 2.000 actes d'exécution.

- Ces omissions se situent principalement dans le secteur de l'environnement (19), le secteur de la santé publique et de la protection des consommateurs (18) et le secteur de l'aide humanitaire (10).
- Dans le secteur de l'environnement, les omissions concernent principalement les activités du comité « CITES » (protection faune et flore sauvage), le comité « Habitat » (conservation des habitats naturels), le comité « déchets » et le comité « ozone depleting substances ».
- Dans le secteur de la santé publique, les omissions concernent les activités de certains sous-groupes du Comité permanent de la chaîne alimentaire et du bien-être animal.

## **Une nouvelle réforme de la comitologie via le projet de Traité Constitutionnel**

Dans la longue liste des réformes institutionnelles de l'Union s'annonce désormais le Traité de Nice (2001). Celui-ci étend le champ d'application de la codécision, mais n'introduit aucun changement pour la comitologie où les dispositions votées en 1999 restent d'application.

En 2002, la Commission propose une révision de la décision comitologie de 1999 envisageant un traitement identique à la fois pour le Parlement et pour le Conseil. Le projet envisage :

- un contrôle conjoint du Conseil et du Parlement sur les pouvoirs d'exécution de la Commission,
- une réduction à 2 types de comités (procédure de réglementation révisée pour les actes ayant une portée générale et simple procédure consultative pour des actes administratifs et procéduraux),
- dans ce projet, la Commission conserve le dernier mot si les deux autres Institutions expriment des réserves. Cette dernière disposition se heurte aux objections des Etats membres.

Les discussions sur ce projet de décision sont suspendues par le Conseil car voici que démarre la saga du projet de Traité constitutionnel dont la « fabrication » a été déléguée à une Convention. Forte de 130 membres (représentant les Institutions européennes, les Etats-membres et les Parlements nationaux), présidée par Valéry Giscard d'Estaing, cette convention parvient de manière très inattendue à un consensus fort, dont les acquis seront affaiblis par la Conférence Inter-Gouvernementale qui suivra.

### **Quoiqu'il en soit, le projet de Traité Constitutionnel :**

- renforce clairement le rôle du Parlement en matière de comitologie,
- prévoit une importante distinction entre les actes législatifs primaires, les actes délégués et les mesures d'exécution (en d'autres termes, le projet de Traité introduit une troisième catégorie d'actes juridiques entre la directive et le règlement d'exécution),
- confirme le pouvoir d'exécution délégué par le Conseil à la Commission, mais le fixe au cas par cas, directive par directive (en pratique le Conseil peut limiter dans le temps et dans l'espace les pouvoirs d'exécution de la Commission pour chaque acte législatif),
- permet au Conseil des Ministres et au Parlement européen de s'opposer à l'adoption d'un acte délégué dans les conditions prévues par l'acte législatif de base.

Ce bel édifice va s'effondrer avec le non français et hollandais au référendum sur le projet de Traité et c'est la raison pour laquelle - comme une substitution au Traité mort-né - les trois Institutions vont se mettre d'accord sur une réforme ad hoc de la comitologie, dont l'adoption interviendra en juillet 2006 dans la plus totale opacité.

## **La réforme de juillet 2006 : le Parlement européen atteint (presque) son but**

En février 2004, je publie avec Caroline Rosberg un livre - ou plutôt une étude technique - intitulé « Comitologie, comités et groupes d'experts ». Début 2005 se pose la question d'une réédition. Pour en actualiser le texte nous suivons au jour le jour les travaux de la Convention, puis de la Conférence Inter-Gouvernementale. Vient ensuite le temps des ratifications nationales du projet de Traité constitutionnel. Par voie parlementaire pour vingt-deux Etats-membres, par referendum au Luxembourg, en Espagne, en France, Pays-Bas et Irlande avec le succès que l'on sait pour les trois derniers.

Avec le rejet du projet de Traité constitutionnel, tombe également la réforme de la comitologie qu'il contenait. Parlement, Conseil et Commission reprennent leurs discussions pour sauver la comitologie du naufrage. Les observateurs avertis savent qu'une réforme est en chantier, mais rien ne filtre, personne n'en parle. C'est donc avec une extrême surprise que j'apprends en septembre 2006 l'entrée en vigueur de la nouvelle réforme. Adoptée en juillet 2006, elle est déjà en vigueur depuis trois mois !

Le matin du 7 septembre, je reçois un coup de fil d'un client : « J'entends parler d'une possible révision de la majorité qualifiée pour la comitologie, pouvez-vous vous renseigner ? ».

Le soir même, je rencontre Joseph Daul à la conférence donnée par Nicolas Sarkozy à l'hôtel Hilton. Je le connais de longue date. Ancien agriculteur,

Président du Groupe de travail Viande bovine du COPA, il est - dans cette nouvelle vie - vice-Président du Parlement européen et l'un des deux négociateurs désignés par cette Institution pour négocier la nouvelle réforme de la comitologie ; l'autre négociateur étant Richard Corbett.

A ma question « où en est-on de la réforme de la comitologie ? » ; « elle est adoptée », me répond Daul. « Vas voir de ma part le Directeur juridique du Parlement européen, M. Ribera d'Alcala, il t'expliquera tout en détails ».

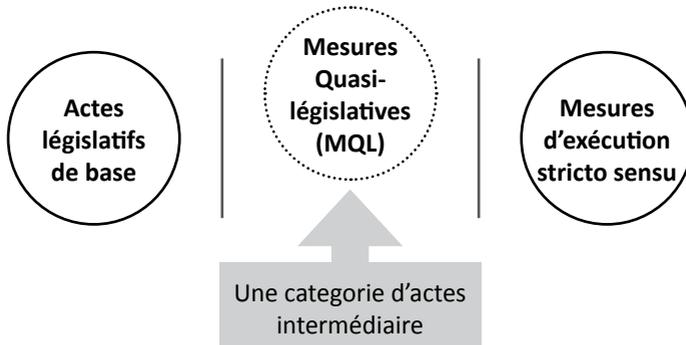
Et c'est ainsi qu'une semaine plus tard, le 14 septembre 2006, M. Ribera d'Alcala consacre une heure à m'expliquer les détails d'une réforme majeure dont personne ne connaît l'existence.

### La réforme de juillet 2006 expliquée en 3 volets

1. Les mesures d'exécution sont divisées en deux catégories : les mesures quasi-législatives et la comitologie stricto sensu (ou comitologie classique).
2. Le Parlement européen et le Conseil disposent d'un droit de veto pour les mesures quasi-législatives via la création d'une nouvelle procédure intitulée « Procédure de Règlementation Avec Contrôle », en abrégé PRAC (Regulatory Procedure with Scrutiny or RPS en anglais).
3. La répartition des mesures d'exécution entre comitologie stricto sensu et mesures quasi-législatives s'effectue via une vaste révision (screening) de l'acquis communautaire.

### Actes quasi-législatifs et comitologie stricto sensu

La réforme de 2006 introduit une nouvelle catégorie d'actes juridiques entre les actes législatifs de base et la comitologie classique : les actes quasi-législatifs.



La réforme de 2006 définit imparfaitement les actes quasi-législatifs et la comitologie stricto sensu. En deux mots :

- Les mesures quasi-législatives correspondent à des « mesures générales » - c'est-à-dire non individuelles - « destinées à amender des éléments non essentiels d'actes législatifs adoptés en codécision » ;
- A l'inverse, la comitologie stricto sensu correspond à des mesures administratives de nature souvent individuelles n'ayant aucun impact politique.

La distinction - quoique imprécise - semble claire. On verra dans un instant qu'il n'en est rien !

### **Pas de changement pour la comitologie stricto sensu**

Les procédures décrites précédemment restent en vigueur et inchangées. Les Comités de gestion et les Comités de réglementation demeurent et émettent des avis avec votes sur les propositions de la Commission.

Lorsque le Comité exprime un avis négatif sur la proposition de la Commission, celle-ci est transmise au Conseil des Ministres (c'est le call-back right) qui selon les circonstances peut approuver, rejeter ou modifier la proposition de la Commission (voir pages 31-32).

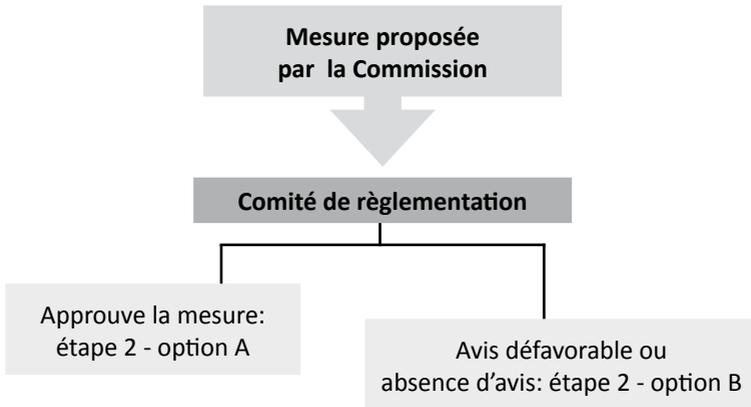
Toutes les mesures d'exécution liées à l'agriculture demeurent sous la compétence des Comités de gestion. Ce sont les mesures d'exécution soumises aux Comités de réglementation qui se voient scindées entre les deux catégories : stricto sensu et quasi-législatif.

### **La procédure de réglementation avec contrôle (PRAC)**

Cette procédure qui concerne les seuls actes quasi-législatifs, offre un droit de veto au Conseil des Ministres et au Parlement européen.

La procédure comporte plusieurs étapes :

- élaboration d'un projet de règlement par la Commission,
- vote du Comité de réglementation à la majorité qualifiée,
- puis examen du projet par le Conseil et le Parlement,
- le Conseil peut exercer son veto à la majorité qualifiée et le Parlement à la majorité de sièges.



**OPTION A: Le Comité de réglementation approuve la mesure**



**Le casse-tête du « screening » ou comment répartir les mesures d'exécution entre actes quasi-législatifs et comitologie stricto sensu ?**

La tâche est immense, car il s'agit de réviser l'ensemble de l'acquis communautaire, soit plus ou moins 250 directives. A priori rien de bien difficile, car il ne devrait pas y avoir de doute entre la comitologie stricto sensu (de nature individuelle et particulièrement technique) et les mesures quasi-législatives (plus générales, quoique non essentielles).

En pratique ce sera beaucoup plus compliqué, car une fois encore chaque Institution veut se pousser au détriment de l'autre :

- la Commission souhaite un maximum de mesures stricto sensu car le Parlement n'y intervient pas,
- le Parlement, à l'inverse, aspire au maximum de mesures quasi-législatives pour renforcer son influence au détriment de la Commission.

Lancé à l'automne 2006, le processus de screening devait durer quelques mois. En réalité il a duré trois ans jusqu'en novembre 2009 et s'est terminé sur un veto du Parlement européen pour le dernier bloc de textes soumis au « screening ».

Le « screening » va s'avérer en pratique une opération titanesque. Il s'agit, en effet :

- de réviser 250 directives,
- cette révision s'effectue en codécision,
- l'objet de cette révision est double :
  - redéfinir le périmètre des mesures d'exécution de chaque directive,
  - les répartir entre comitologie stricto sensu et actes quasi-législatifs.

Pour faciliter la tâche, les 250 directives à réviser vont être réparties en six blocs : un premier bloc correspondant aux dossiers prioritaires (priority screening) et 5 autres blocs appelés « omnibus ».

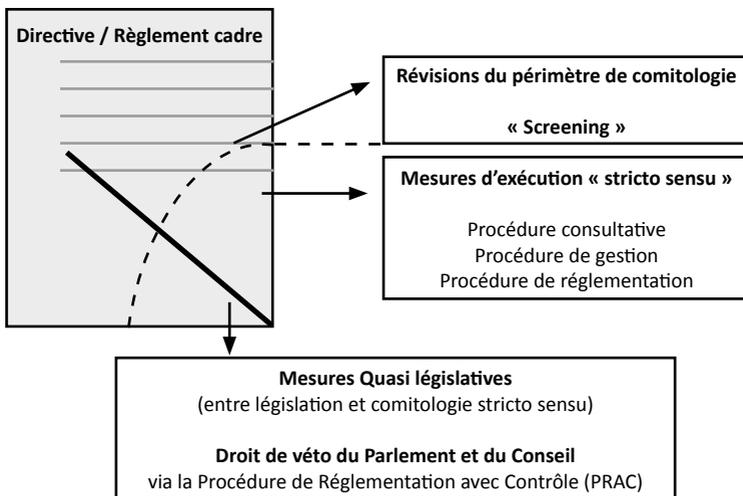
- 1. Priority screening** : les 26 actes législatifs couvrent des dossiers essentiels (déchets électroniques, services financiers, allégations de santé, blanchiment d'argent, Organismes Génétiquement Modifiés, ...). Commission, Conseil et Parlement parviennent à un accord le 11 mars 2008 après 14 mois d'efforts.
- 2. Omnibus 1** : composée de 59 actes législatifs, elle débute le 23 novembre 2007 et s'achève le 22 octobre 2008. Durée 11 mois.
- 3. Omnibus 2** : 47 actes législatifs. Débute le 19 décembre 2007, s'achève le 11 mars 2009. Durée 14 mois.
- 4. Omnibus 3** : 4 actes législatifs. Débute le 19 décembre 2007, s'achève en octobre 2008. Durée 10 mois.
- 5. Omnibus 4** : 46 actes législatifs. Débute le 11 février 2008, s'achève en juin 2009. Durée 16 mois.

**6. Pour l'omnibus 5** la procédure est lancée en septembre 2008, mais les choses se compliquent car selon le Parlement 14 textes restent à réviser et seulement 2 pour la Commission. Se greffe, en outre, la perspective du Traité de Lisbonne qui génèrera une fois ratifié, une nouvelle réforme de la comitologie. Pour toutes ces raisons, le Parlement rejette à une forte majorité l'omnibus 5, le 24 novembre 2009.

Deux exemples permettent de mesurer la bataille entre la Commission, le Parlement et le Conseil pour gagner des territoires en comitologie :

- **La question des allégations nutritionnelles et de santé.** Il s'agit, de toute évidence, de mesures individuelles mais qui - de part leur impact sur les consommateurs - génèrent un intérêt politique fort. Au terme d'une longue guérilla, le Parlement obtient satisfaction : les allégations nutritionnelles y compris leurs applications individuelles entrent dans la catégorie des actes quasi-législatifs !
- Même problème pour **l'autorisation des semences génétiquement modifiées.** Malgré le caractère indéniablement individuel des mesures, le Parlement refuse de ne pas y être associé vu le caractère éminemment sensible du dossier. A l'inverse du cas précédent, il est battu sur ce point, car le règlement du 11 mars 2008 ne prévoit pas de droit de veto du Parlement pour les autorisations de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés.

La réforme de 2006 étant tout sauf simple, résumons-là par un graphique :



## **La Comitologie en action : élus, fonctionnaires et lobbyistes face aux mesures d'exécution**

Vins rosés, pesticides, services financiers, énergie, émissions de CO<sub>2</sub>, étiquetage, ... il n'est pas un dossier européen qui ne soit impacté par la comitologie. Impacté, d'ailleurs, n'est pas le bon mot. Il est trop faible. Mieux vaudrait employer « environné », voire « conditionné » tant la comitologie est partout, imbibe tout, gère tout.

D'ailleurs les chiffres parlent d'eux-mêmes. Le processus de décision communautaire est devenu comme un iceberg avec une petite partie visible et une grosse partie cachée :

- La partie visible correspond aux actes législatifs de base (en simplifié, la codécision) soit +/- 50 textes par an,
- la partie cachée correspond aux mesures d'exécution avec +/- 2.500 textes par an ! Environ 2.000 règlements en comitologie stricto sensu et 500 mesures quasi-législatives.

Cette disproportion étonne car elle souligne l'absence de projet politique européen et le glissement de l'Union vers une subsidiarité inversée : aux Etats-membres les grands projets, à l'Union européenne les détails techniques. Soit une pratique de l'Union à l'exact opposé de l'esprit des Traités !

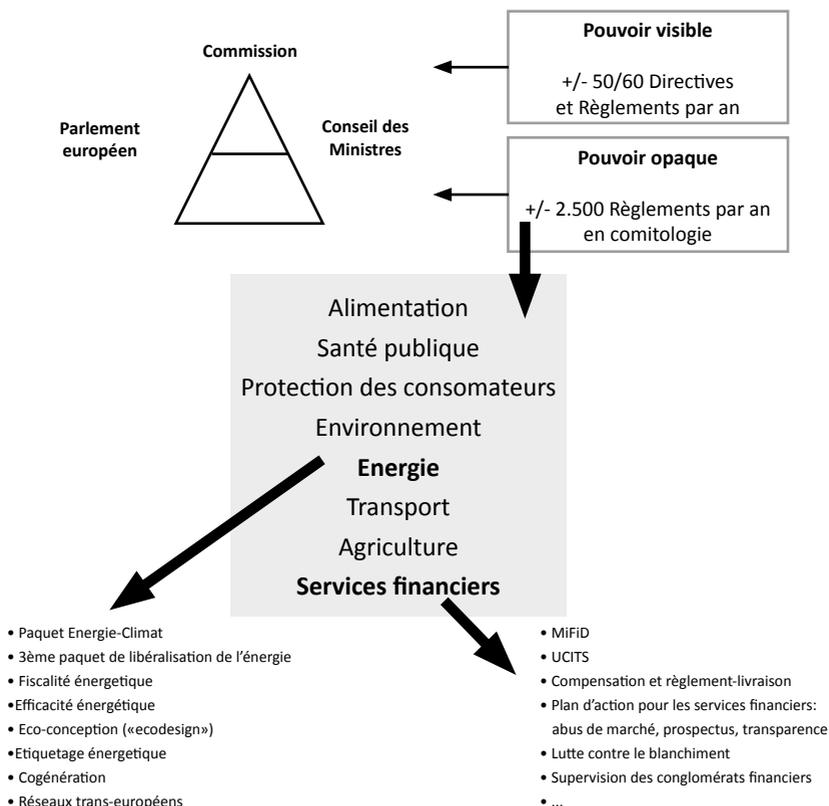
Pire, alors que la codécision s'effectue dans une transparence souvent

remarquable associant fonctionnaires, députés européens et lobbyistes, la comitologie s'opère dans la plus extrême opacité : la liste des membres des Comités n'est pas publique, les ordres du jour et les comptes rendus publiés tardivement ou pas du tout. Il se crée ainsi une distorsion entre les « happy few » qui maîtrisent le système et peuvent intervenir et tous ceux qui ne le maîtrisant pas en sont de facto exclus. Il s'agit clairement d'une dérive anti-démocratique.

Ce constat exprimé ici brutalement est partagé par toute la société civile représentée à Bruxelles (associations professionnelles, entreprises, ONG, syndicats) et c'est d'ailleurs pourquoi j'ai écrit ce livre.

## La comitologie est partout, mais l'opacité règne

Pour donner une image parlante de la situation nous avons choisi deux exemples : les services financiers et les énergies renouvelables.



La même démonstration pourrait être faite pour tous les autres domaines de l'activité communautaire : l'environnement, les transports, l'agriculture, les législations alimentaires, la pharmacie, ... Aucun domaine n'échappe à la comitologie, elle est partout.

## **La Commission Maître de la comitologie**

Ces deux dernières années, le mot « comitologie » est entré dans le vocabulaire communautaire. Ceci vaut pour Bruxelles. Très rares y sont les associations européennes ou les ONG n'ayant pas mesuré l'importance des mesures d'exécution. Mais aussi pour les Etats-membres. A Paris, Berlin, Bratislava ou Varsovie, le mot « comitologie » est bien connu, évoquant une sorte de pouvoir supérieur, mystérieux et opaque.

Mais entre une perception intellectuelle de la Comitologie et sa pratique au jour le jour, il y a une marge. En 2008-2009 avec le European Training Institute nous avons formé à la comitologie 1.500 praticiens en affaires européennes. C'est beaucoup. Mais la comitologie est un système particulièrement vicieux : avec 3 heures de formation vous comprenez comment ça marche, une semaine plus tard vous avez oublié l'essentiel.

Pour maîtriser la comitologie, il faut la pratiquer chaque jour. Hormis la Commission et les fonctionnaires spécialisés du Conseil et du Parlement, un nombre limité de lobbyistes peut intervenir efficacement en comitologie, quelques centaines, peut-être. Mais quelques centaines sur 15.000 lobbyistes européens, ce n'est pas beaucoup et certainement pas assez !

Ce manque d'expertise vaut également pour le Parlement européen. Combien de parlementaires européens maîtrisent la Comitologie ? « Je n'en connais aucun, mais je peux me tromper » m'a répondu un fonctionnaire du Parlement. « Au maximum 5 ou 6 » a prétendu un autre. Au niveau de l'administration du Parlement la situation est meilleure mais à peine plus. La Commission ITRE (Industrie, Recherche, Energie) bénéficie de 5 fonctionnaires bien formés à la comitologie, soit pour 20 Commissions parlementaires un maximum de 100 experts. C'est peu. Beaucoup trop peu.

Même constat au niveau des administrations nationales et des représentations permanentes des Etats-membres à Bruxelles. Le Secrétariat du Conseil des Ministres est plus étoffé en spécialistes de la Comitologie, mais ils travaillent en circuit fermé. Il est à cet égard stupéfiant de voir combien le Conseil et les Etats-membres ont sous-estimé l'impact du Traité de Lisbonne sur la comitologie. Dans mes entretiens préparatoires j'ai observé avec une

profonde surprise à quel point les négociateurs du Traité de Lisbonne n'aient pas mesuré les conséquences de ce qu'ils signaient, comme on le verra au chapitre suivant.

Ainsi tout se combine pour faire de la Commission le Maître de la comitologie, ce qui la réjouit. Faute de projet politique, l'activité communautaire glisse du politique vers le technique. Dès lors, l'influence repose sur la compétence.

Déjà forte d'immenses pouvoirs, la Commission les accroît encore car elle seule maîtrise la comitologie. Députés européens, fonctionnaires nationaux, lobbys ne peuvent pas lutter. L'équilibre institutionnel en est détruit, de même que le dialogue avec la société civile incapable désormais d'assurer son rôle si important de contre-pouvoir.

## **La comitologie en action : quatre exemples**

### **① Les vins rosés**

Nous sommes ici dans la comitologie classique (stricto sensu). L'affaire très médiatisée se déclenche en mars 2009. Les producteurs de vins rosés de Provence découvrent un projet de règlement de la Commission autorisant l'appellation « vin rosé » pour des mélanges de vin blanc et de vin rouge. Scandale en France.

Le cas des vins rosés mérite d'être conté dans le détail. En 2007, je suis associé à la rédaction du dossier d'information de la toute nouvelle réforme du vin (OCM Vin). Il y est notamment question de promouvoir les « nouvelles pratiques oenologiques », c'est-à-dire le coupage, les copeaux de bois, les vins de fruit, l'arrosage, ... Il suffit de parcourir rapidement le règlement pour en être informé.

Dix-huit mois plus tard, nous sommes le 10 mars 2009, une demande vient de France : « Pouvez-vous nous conseiller un avocat à Bruxelles pour s'opposer à cette proposition de la Commission ? ». Paris en est déjà à la phase contentieuse quand il me semble intuitivement possible d'agir via la comitologie.

Pour tenter d'y voir clair, on m'a donné 72 heures et un budget symbolique. Une analyse rapide confirme qu'un Comité de gestion est impliqué, ce qui rend la tâche difficile - voire impossible - car s'opposer à la Commission en Comité de gestion nécessite une majorité qualifiée d'Etats-membres.

Après y avoir passé tout le week-end de Pâques, nous découvrons que la décision de la Commission dépend non pas d'un Comité de Comitologie, mais de deux :

- un Comité de réglementation pour autoriser le principe du coupage,
- un Comité de gestion pour permettre l'étiquetage « vin rosé » sur les vins coupés.

Battre la Commission au niveau d'un Comité de gestion est difficile car il faut une majorité qualifiée d'Etats membres. C'est beaucoup plus facile en Comité de réglementation où une simple minorité de blocage suffit pour transférer la décision au Conseil des Ministres compétent.

La découverte de ce Comité de réglementation providentiel - dont personne n'a jusque là identifié l'existence - modifie le rapport de force entre la Commission et les Etats-membres au détriment de celle-ci. Menacée d'une minorité de blocage et d'un retour au Conseil des Ministres où les pays producteurs de vins pourraient mener un front d'opposition, la Commission décide d'elle-même de retirer sa proposition quelques semaines plus tard.

Cette affaire des vins rosés est très exemplative de la tendance des professionnels à agir trop tard, c'est-à-dire trop défensivement. Le dossier était connu dès 2007, mais c'est en 2009 et le dos au mur que les producteurs de vin se mobilisent ! Exemplatif également de l'opacité du système et de la complexité de la procédure. Exemplatif, enfin, des marges d'influence qu'offre la comitologie quand on sait s'en servir.

Le dossier du vin rosé confirme enfin - si besoin est - que l'influence à Bruxelles repose bien plus sur la compétence technique que sur les pressions politiques.

## **② Les « body scanners » (ou scanners corporels)**

Le dossier des scanners corporels démontre que des pressions du Parlement européen peuvent faire reculer la Commission. Il ne s'agit plus ici de comitologie stricto sensu, mais d'une mesure quasi-législative avec PRAC.

A l'automne 2008, le Comité de réglementation compétent (Comité de sécurité de l'aviation civile) approuve une série de mesures techniques proposées par la Commission pour compléter les normes de base communes pour la sûreté de l'aviation civile.

Comme le prévoit la Procédure de Règlementation Avec Contrôle, le projet de règlement adopté par le Comité de règlementation est ensuite transmis à la Commission Transport et Tourisme du Parlement européen. Après examen, les membres de la Commission ne s'opposent pas aux mesures proposées.

Mais contre toute attente la Commission des libertés individuelles, de la Justice et des affaires intérieures se saisit du dossier et refuse l'inclusion des scanners corporels dans la proposition de la Commission car leur utilisation viole, selon elle, les libertés individuelles.

Des députés de la Commission de Libertés court-circuitant la procédure de règlementation avec contrôle déposent en séance plénière du Parlement une simple question orale pour mettre le dossier sur la place publique.

Cette question orale n'a aucun effet juridique car seul un veto du Parlement peut bloquer la proposition de la Commission. Mais elle suscite - par son caractère passionnel - une campagne de presse généralement hostile aux scanners corporels et des commentaires de plusieurs Etats-membres allant dans le même sens.

Résultat : sans y être obligé, le Commissaire en charge du dossier M. Tajani décide de retirer le projet de mesures le 20 novembre 2008 et s'engage à représenter en janvier une nouvelle proposition de règlement dont les body scanners seraient exclus.

Cette nouvelle proposition ne verra jamais le jour et il faudra attendre l'incident du vol Amsterdam-Detroit pour que la question des body scanners redevienne d'actualité.

Les enseignements de ce dossier ne sont pas négligeables : quand le Parlement montre les dents, la Commission recule même quand elle se trouve en position de force juridique. Cette affaire démontre aussi que la complexité des procédures ouvre de multiples voies d'influence en parallèle du processus de décision classique.

### **③ L'affaire de l'étiquetage énergétique**

La directive 92/75 sur l'étiquetage énergétique autorise la Commission européenne à adopter des mesures techniques d'exécution pour une série d'appareils électro-ménagers, notamment les réfrigérateurs, les fours et les téléviseurs. Ces mesures techniques appartiennent à la catégorie des actes quasi-législatifs offrant un droit de veto au Parlement européen.

Au même moment où le Parlement - via la Commission ITRE (Industrie, Recherche, Energie) - s'apprête à réviser en codécision la directive 92/75 (refonte), la Commission européenne propose des mesures d'exécution en contradiction avec la directive en cours de ré-examen ! Selon le Parlement cette initiative, pour le moins étrange, vise à le contourner.

Pour s'opposer à cette manœuvre jugée déloyale, le Parlement européen propose d'adopter une résolution rejetant à la majorité des sièges (soit 393 voix sur 785 sièges) les mesures d'exécution proposées par la Commission en application de la directive 92/75.

Deux votes ont lieu. Le même jour, à quelques minutes d'intervalle. Le premier pour rejeter la mesure d'exécution de la Commission pour les réfrigérateurs, le second pour les téléviseurs :

- pour le premier vote, le Parlement européen utilise son droit de veto et adopte la résolution par 396 voix, soit 3 de plus que la majorité absolue requise ;
- pour le deuxième vote, le résultat est inversé ! La résolution obtient 388 voix, soit 5 de moins que la majorité requise.

Ainsi sur deux votes quasi-similaires et quasi-simultanés, le Parlement vote en sens contraire. La première réaction des observateurs consiste à penser qu'il s'agit « de la marge d'erreur classique pour un vote en plénière ». Les 8 voix d'écart correspondraient à des erreurs de manipulation du boîtier de vote et à des députés qui auraient quitté la séance ou y seraient rentrés entre les deux votes.

Cette explication ne convainc pas l'administration du Parlement européen qui décide d'approfondir le résultat des deux votes et de faire des pointages député par député. Elle découvre à son grand étonnement que ce ne sont pas 8 députés qui ont changé leur vote, mais 50 ! Mieux, le changement de vote de ces 50 députés va dans les deux sens : certains ont voté « pour », puis « contre », d'autres « contre », puis « pour » sans qu'il soit possible de trouver la moindre logique, ni la moindre cohérence dans ces changements.

Selon les fonctionnaires du Parlement que j'ai contactés, l'explication serait la suivante : « Le système est devenu tellement complexe que les députés européens ne comprennent plus pour quoi ils votent. Dans le cas particulier, c'était encore pire car il fallait voter pour une résolution destinée à s'opposer à une mesure d'exécution de la Commission. En d'autres termes, il fallait

voter « POUR », pour décider en réalité de voter « CONTRE ».

Outre, la complexité déjà citée, l'affaire de l'étiquetage énergétique éclaire la guérilla permanente entre la Commission et le Parlement, guérilla où tous les coups semblent permis ! Ethiquement parlant, la Commission ne sort pas grandie de cette affaire.

#### **④ Pesticides et organismes génétiquement modifiés (OGM)**

L'extension de la comitologie à tous les domaines de l'activité communautaire trouve son origine dans la réforme de juillet 2006 et dans l'absence de projet politique européen limitant les actes législatifs de base à de simples accords cadre nécessitant d'innombrables mesures d'exécution.

A cette double raison s'en ajoute une troisième concernant tout particulièrement les pesticides et les OGM : le principe de précaution. A Paris où il est inscrit dans la Constitution, comme à Bruxelles où il affecte un nombre considérable d'actes législatifs, le principe de précaution constitue un paramètre incontournable pour l'élaboration d'une législation et sa mise en œuvre.

S'agissant de la comitologie, le principe de précaution brouille un peu plus les cartes d'un jeu institutionnel déjà trop compliqué. Pour un de mes interlocuteurs : « le principe de précaution paralyse le politique qui transmet la décision au fonctionnaire qui se couvre lui-même par un avis émis par des scientifiques subtilement choisis ».

Doit-on en déduire qu'il y aurait dans le processus de décision communautaire une forme de subjectivité ? Consulterait-on comme ça arrange ? La réponse à cette question est positive. Pas systématiquement positive, mais positive.

Qu'il s'agisse des études d'impact, des consultations publiques ou des avis scientifiques, on observe de manière croissante des approximations, des opacités, des analyses réalisées pour se couvrir. Le dossier des bio-fuels est éclairant à cet égard. REACH également avec des études d'impact multiples qui s'annulent les unes, les autres. Et que dire des relations entre la Commission européenne et son Agence pour la sécurité alimentaire (EFSA) où chacun se renvoie la balle.

Ces considérations valent pour le dossier des pesticides et celui des OGM

où la subjectivité prend tout son sens. Pour des raisons non élucidées, la DG SANCO défend un a priori favorable aux OGM et défavorable aux pesticides. On est ici très loin du principe de collégialité de la Commission.

Dès lors, quand une entreprise phyto-sanitaire doit défendre l'enregistrement d'un pesticide dans l'annexe de la directive 91/414, c'est un vrai parcours du combattant qui démarre clairement par un a priori négatif s'étendant du desk officer en charge du dossier à la DG SANCO jusqu'à son chef d'unité, son directeur et sa haute hiérarchie.

Or, quand vous êtes confrontés à l'opposition convaincue d'un desk officer sur l'enregistrement d'une molécule, vous êtes quasiment battu d'avance. Il vous faut alors livrer bataille au niveau du Comité de comitologie, obtenir une minorité de blocage, puis convaincre le Conseil des Ministres de désavouer la Commission, ce qui en pratique n'arrive jamais car les Ministres, même préparés par leurs collaborateurs, sont à mille lieues de ces micro-problèmes.

### **Le lobbying en comitologie : un parcours d'obstacles**

- La première étape est facile pour un spécialiste : identification du Comité de comitologie ou du sous-groupe concerné.
- Obtenir les dates de réunion du sous-groupe et du Comité est déjà plus difficile. Un peu plus difficile encore est l'obtention des ordres du jour.
- Les compte-rendus des réunions sont confidentiels. Les obtenir est un exercice difficile. On peut toujours attendre leur publication - souvent expurgée - quelques semaines ou quelques mois plus tard.
- Obtenir les conclusions, c'est bien, encore faut-il savoir qui participe aux réunions afin de les rencontrer, mais c'est là que le problème se pose car la Commission se refuse à divulguer la liste des participants aux Comités de comitologie au motif qu'ils peuvent changer d'une réunion à l'autre.
- Les lobbyistes se voient contraints de travailler en aveugle pour obtenir les informations, identifier les membres, puis les contacter, avec pour l'industrie le handicap d'être le plus souvent en opposition avec la DG SANCO et pour les ONG le manque d'expertise en comitologie.

## **Une fois les informations de base obtenues, le plus difficile reste à faire, ...**

- Les membres des Comités de comitologie sont généralement ouverts à la discussion et aiment à débattre avec des experts du secteur privé. Il est donc possible de les sensibiliser, voire de les convaincre et d'en amener certains à voter contre la proposition de la Commission pour dégager une minorité de blocage.
- Contrairement à la codécision où il s'agit de convaincre des blocs (Groupes politiques), le lobbying en comitologie est beaucoup plus personnel, bilatéral, avec une capacité d'influence forte basée sur la crédibilité technique.
- Quand la Commission est confrontée à une minorité de blocage du Comité de comitologie, le projet de règlement passe au Conseil des Ministres et à ses instances préparatoires : Groupe d'experts et COREPER I. Confrontée au message politique que lui adresse le Comité de comitologie en s'opposant à sa proposition, la Commission peut soit modifier son texte, soit décider de le maintenir et de passer en force.
- Si la Commission modifie son texte pour répondre aux Etats-membres, le Conseil des Ministres l'approuve à la majorité qualifiée. Mais si la Commission reste sourde et veut le maintenir, les Etats-membres doivent recueillir l'UNANIMITE pour imposer son texte modifié à la Commission et au desk officer d'origine.
- Ainsi se vérifie le titre de notre premier chapitre : « Le plus petit des fonctionnaires européens est le Maître de l'Union ».

Le système du « call-back right » présente des mérites car il constitue une sorte de Tribunal d'appel, mais comment demander à des Ministres d'émettre un jugement qualifié sur des mesures aussi ponctuelles que l'autorisation d'un pesticide ?

## **Lisbonne : une nouvelle réforme de la comitologie. Vers un chaos organisé.**

On se souvient de l'adoption dans une extrême opacité de la réforme de juillet 2006. Toujours l'histoire se répète. Ce n'est pas que la nouvelle réforme de la comitologie soit une surprise, elle était attendue. Mais rien ne laissait présager qu'elle fût si radicale, si opaque et si complexe.

Une chose est sûre : le mot comitologie va juridiquement disparaître ! Le seul élément commun de compréhension par rapport à la chose va être rayé du vocabulaire. On parlera désormais d'actes délégués (qui remplacent les actes quasi législatifs) et d'actes d'exécution (qui se substituent à la comitologie stricto sensu).

Mais pour le reste, quel bazar ! En effet, s'agissant de la comitologie, le Traité de Lisbonne - en décembre 2009, date de son entrée en vigueur - est incomplet. Les actes délégués sont règlementés par son article 290, mais l'article 291 sur les actes d'exécution n'est qu'une coquille vide. Il laisse à la Commission, au Parlement et au Conseil le soin de définir - via un règlement spécifique - la procédure qui leur sera applicable.

Ainsi le Traité de Lisbonne après dix ans de discussions met en œuvre un nouveau système comitologique dont l'un des deux volets reste à définir, puis à adopter !

C'est seulement une fois le Traité de Lisbonne ratifié que ses signataires vont découvrir ce qu'ils ont signé. L'Allemagne est la première à mesurer la perte de pouvoir des Etats-membres sur les actes délégués. En France, certains hauts fonctionnaires ont rapidement mesuré le gain de puissance que les actes délégués offrent à la Commission, mais ils n'en disent rien car instruction a été donnée par l'Elysée de ne pas critiquer le Traité de Lisbonne jugé favorable au redémarrage de la construction européenne.

Gouvernements, administrations nationales, Ambassadeurs auprès de l'Union, quasi personne n'a - à ce stade - compris que les Comités de gestion et les Comités de réglementation vont disparaître.

Seul le Parlement européen - ou plutôt les trois ou quatre députés informés du dossier - est euphorique, se croyant vainqueur de cette incroyable redistribution des pouvoirs que personne n'a vu venir !

**Si l'on prend en compte l'ensemble de l'acquis communautaire,  
quatre systèmes de comitologie  
s'appliqueront simultanément en 2011 :**

- l'ancien système du PRAC - procédure de réglementation avec contrôle - pour les actes législatifs adoptés avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne (voir pages 41 et 42),
- la nouvelle procédure des actes délégués ;
- celle des actes d'exécution qui - une fois adoptée - absorbera l'ancienne comitologie stricto sensu (voir pages 40 et 41);
- sans oublier une période transitoire pour les actes législatifs proposés par la Commission avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, mais non encore adoptés par le Conseil et le Parlement.

Oui, vraiment, un chaos organisé !

## **Un retour au projet de Traité constitutionnel**

Le projet de Traité constitutionnel prévoyait une réforme en profondeur de la comitologie destinée à mettre le Conseil des Ministres et le Parlement européen sur un pied de stricte égalité pour les mesures d'exécution.

La réforme de juillet 2006 s'arrête à mi-chemin. Certes, elle donne un droit de veto identique au Parlement et au Conseil pour les actes quasi-législatifs, mais elle exclut le Parlement pour la comitologie stricto sensu.

Le Traité de Lisbonne revient aux dispositions initialement prévues par le projet de Traité constitutionnel en reprenant au mot près les articles qu'il consacrait à la comitologie, sauf pour ce qui concerne la classification des actes juridiques.

## **Une nouvelle classification des actes juridiques**

Le **projet de Traité constitutionnel** prévoyait - contrairement au Traité de Nice - une hiérarchie des actes juridiques :

- les lois et les lois-cadres européennes,
- les règlements européens délégués,
- les actes d'exécution.

La juxtaposition du **Traité de Nice** (resté en vigueur faute de ratification du projet de Traité constitutionnel) et de la réforme de juillet 2006 fait coexister trois catégories d'actes juridiques :

- les actes législatifs de base,
- les mesures quasi législatives,
- les mesures d'exécution.

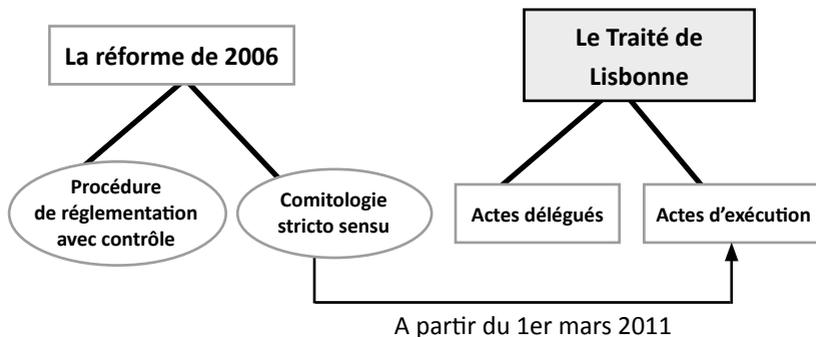
Le **Traité de Lisbonne** revient à la hiérarchie des actes juridiques proposée par le projet de Traité constitutionnel, mais avec des appellations différentes :

- les actes législatifs,
- les actes délégués,
- les actes d'exécution.

**Cette classification nous semble pertinente car elle est claire :**

- les actes législatifs correspondent aux actes de base ;
- les actes délégués aux mesures quasi-législatives ;
- les actes d'exécution à la comitologie stricto sensu.

## La nouvelle comitologie : une architecture en 3 volets



### Volet n° 1 : Maintien de la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC) pour les actes législatifs adoptés avant le Traité de Lisbonne

Pour « l'acquis communautaire » c'est-à-dire les actes législatifs adoptés avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, la procédure de règlement avec contrôle (PRAC) continue à s'appliquer pour les « actes quasi-législatifs ».

Le système fonctionne selon le schéma expliqué aux pages 40 à 42 : la Commission soumet un projet de règlement à un Comité de réglementation composé d'un représentant par Etat-membre et présidé par un fonctionnaire européen. Une fois examiné par le Comité de réglementation, le projet de règlement est soumis au Conseil des Ministres et au Parlement européen qui peuvent y opposer leur veto à la majorité qualifiée pour le Conseil et à la majorité absolue pour le Parlement.

Les Comités de réglementation demeurent actifs, mais seulement pour cette procédure. Par contre le « call back right » qui permettait au Conseil de reprendre la main en cas d'absence d'opinion ou de vote négatif du Comité de réglementation disparaît.

Cette procédure qui concerne plusieurs centaines d'actes quasi-législatifs par an va demeurer en vigueur au cours des prochaines années. Son périmètre tendra, néanmoins, à se réduire.

En effet :

- quand l'acte législatif de base fera l'objet d'une révision sa dimension comitologique tombera sous le régime post-Lisbonne. Ce sera, par exemple, le cas pour REACH ;
- certaines politiques européennes pourront donner lieu à un réexamen des mesures d'exécution ou « screening » pour aligner leur comitologie sur le Traité de Lisbonne. Ce sera, notamment, le cas pour la Politique Agricole Commune, les Organisations Communes de Marché (OCM) et mesures connexes (prix, quotas, ...). Pour l'agriculture, une avalanche d'actes délégués est attendue.

On peut, dès lors, estimer que la PRAC restera en vigueur dans les années 2011-2014 mais avec un périmètre progressivement restreint qui pourrait justifier une harmonisation des systèmes de comitologie pré et post-Lisbonne au carrefour 2015.

## Volet n° 2 : Les actes délégués : un pouvoir accru pour la Commission

Comment définir ces actes délégués ? Aux termes de l'article 290 du Traité de Lisbonne, les actes délégués « sont des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif ».

Ceci recouvre grosso modo la définition des mesures quasi-législatives introduites par la réforme de juillet 2006. **A ceci près que le Traité de Lisbonne modifie clairement le rapport de force entre les trois Institutions :**

- Avec le Traité de Nice le Conseil des Ministres est titulaire du pouvoir d'exécution qu'il délègue à la Commission. La réforme de juillet 2006 confirme ce principe, mais offre un droit de veto au Conseil et au Parlement pour les actes quasi-législatifs ;
- Avec le Traité de Lisbonne, la situation est radicalement différente : désormais le pouvoir des actes délégués appartient à la Commission avec un contrôle **a posteriori** du Conseil et du Parlement selon des conditions définies au cas par cas dans chaque acte législatif de base.

## **Chaque acte législatif de base détermine le périmètre et les modalités d'adoption des actes délégués : un système démocratique en apparence**

- Dans la procédure PRAC les modalités sont constantes : la Commission propose un acte quasi-législatif qu'elle soumet à l'examen d'un Comité de réglementation, puis au veto du Conseil et du Parlement. Ce système ne souffre aucune dérogation. La nouvelle procédure pour les actes délégués se situe à l'opposé de la PRAC (où la procédure était uniforme) car ses modalités peuvent varier d'un acte législatif de base à un autre acte législatif de base.
- C'est, en effet, au niveau de chaque acte législatif de base que les législateurs (en principe le Conseil et le Parlement pour les actes de base adoptés en procédure ordinaire, anciennement codécision) vont décider quelles mesures seront adoptées en comitologie, ainsi que la répartition entre actes délégués et actes d'exécution. L'acte législatif de base va, en outre, définir les conditions du mandat délivré à la Commission : durée du mandat, portée de ce mandat, révocation éventuelle du mandat, droit de veto par le Conseil et le Parlement, modalités d'applications du droit de veto,...
- On mesure la complexité et les batailles permanentes auxquelles le système va donner lieu. Ce qui frappe ici, c'est que les conditions du mandat vont être essentiellement subjectives. Elles vont dépendre du sujet, de la sensibilité politique du dossier, de la bonne volonté des acteurs, du climat institutionnel général.
- La Commission (essentiellement le Secrétariat général) balaie d'un revers de main ces objections en préparant une série de modèles ou de mandats types susceptibles de s'appliquer à tous les cas de figure. S'agissant de la durée du mandat, la Commission souhaite une durée indéterminée, ou si tel n'est pas le cas, sa reconduction illimitée !
- Ce système a une apparence de démocratie : le périmètre de la comitologie dans chaque acte législatif de base, la durée du mandat attribué à la Commission, les modalités du droit de veto, ... tout doit être accepté par le Conseil et le Parlement agissant en co-législateurs.
- La pratique sera différente. Avec le nouveau système, la Commission propose les actes délégués et les adopte. Le pouvoir de contrôle et de révocation intervient a posteriori. Etant la seule à maîtriser ces procédures complexes, n'étant plus encadrée par les Comités de réglementation comme on le verra, la Commission sera libre de ses mouvements pour les

actes délégués qu'elle proposera et adoptera à la chaîne. Cette tendance est dès à présent incontestable.

### **Etats-membres et Parlement à peine consultés pour l'élaboration des actes délégués**

- La communication de la Commission du 9 décembre 2009 qui interprète l'article 290 prévoit de consulter « en temps utile, de façon systématique, les experts des autorités nationales de tous les Etats-membres afin qu'ils puissent fournir une contribution utile et efficace ». Renseignements pris au Secrétariat général, il nous est précisé que « la Commission peut consulter les experts nationaux, mais au cas par cas et sans vote ». Dans cette communication, la Commission ignore le Parlement qu'elle entend informer, mais pas consulter !
- Tous nos interlocuteurs au niveau de la Commission et du Service juridique des Institutions nous ont confirmé que « la Commission peut se dispenser de consulter les experts nationaux et le Parlement européen pour les actes délégués dans leur phase d'élaboration et qu'en toute hypothèse, il est exclu de procéder à des votes ». Tous ont confirmé que « si la Commission allait en Cour de justice sur ce point, elle gagnerait ».
- Nos interlocuteurs - qui sur ce volet très technique sont tous des fonctionnaires de la Commission, du Parlement ou du Conseil - confirment « que les Comités d'experts nationaux (c'est-à-dire les Comités de comitologie) n'interviendront pas pour les actes délégués. Par contre, les experts nationaux pourront être consultés en tant que réseau informel pour faire connaître leur avis » !
- Suite aux discussions intervenues entre les trois Institutions, on s'oriente vers une consultation des « parties prenantes » sous la forme de workshops. Ces groupes de travail seraient constitués au coup par coup, leur composition variant au gré de la Commission et pouvant compter un panel de membres très large : quelques fonctionnaires nationaux, un ou deux membres du Parlement européen, deux ou trois lobbyistes et quelques experts représentant les intérêts divers.

Autrement dit, la Commission consultera comme ça l'arrange.

Il est important de noter que les dispositions ici résumées sont « autosuffisantes », c'est-à-dire d'application immédiate. C'est au niveau des actes législatifs de base que s'effectuera l'essentiel du dialogue inter-institutionnel, via la définition du mandat plus ou moins contraignant qui

sera délivré par le Conseil et le Parlement à la Commission. Pour le lobbying des actes délégués il faudra agir très en amont, c'est-à-dire pendant les phases d'élaboration de l'acte législatif de base. Sinon, ce sera trop tard.

**Volet n° 3 : Les actes d'exécution:  
Qui en est le Maître d'œuvre ?  
Les Etats-membres ou la Commission ?**

A écouter les fonctionnaires européens la comitologie post-Lisbonne ne modifie pas l'équilibre des pouvoirs entre les trois grandes Institutions.

Pour les actes délégués, ils basent leur argumentation sur le fait que les modalités comitologiques de chaque acte sont décidées en procédure ordinaire (codécision) et que chaque acte délégué peut faire l'objet d'un veto du Conseil ou du Parlement. Cette théorie ne résistera pas à la pratique. Le Parlement et les Etats-membres sont incapables de suivre au jour le jour les centaines d'actes délégués qui seront adoptés chaque année.

S'agissant des mesures d'exécution, le raisonnement de la Commission est plus subtil. Il se base sur l'article 291 paragraphe 1 du Traité de Lisbonne selon lequel : « Les Etats-membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union ».

La Commission au vu de cet article estime que les Etats-membres sont - si l'on ose dire - les Maîtres d'œuvre des mesures d'exécution. C'est oublier le paragraphe 2 du même article selon lequel « Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission, ... ».

Bien que l'article 291 se contredise entre son premier et son deuxième paragraphe (!) les choses sont claires, c'est la Commission qui à la maîtrise des actes délégués comme elle a la maîtrise des actes d'exécution.

**Quelles différences entre actes délégués et actes d'exécution ?**

Leur définition juridique est très imprécise. Disons simplement que les actes législatifs de base généralement des directives, voire des directives-cadre

règlementent l'essentiel, c'est-à-dire tout ce qui est politique et général.

Les actes délégués concernent également des mesures générales, mais non essentielles. Les actes délégués peuvent modifier des dispositions non essentielles des actes législatifs de base ou mettre en œuvre des dispositions non essentielles découlant de ces actes.

A l'inverse, les actes d'exécution concernent des mesures plus limitées : non générales, non essentielles, mais individuelles, administratives, sans aucune incidence politique.

La législation européenne est désormais répartie de manière assez claire entre :

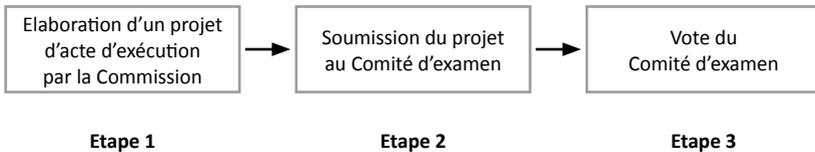
- les actes de catégorie 1 (les actes de base),
- de catégorie 2 (les actes délégués),
- et de catégorie 3 (les actes d'exécution).

### **La procédure d'adoption des actes d'exécution : une complexité extrême**

En mars 2010 la Commission propose un règlement fixant la procédure d'adoption des actes d'exécution. Ce projet soumis au Conseil des Ministres et au Parlement européen co-législateurs a fait l'objet d'un accord politique en janvier 2011. Le texte définitif reste à publier au Journal officiel.

Ce qui frappe dans la procédure d'adoption des actes d'exécution c'est son extrême complexité associant dérogations, exceptions et transitions.

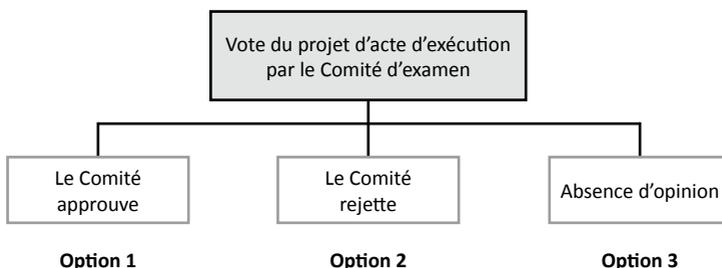
Pour s'en tenir au plus simple, reprenez qu'à partir du 1er mars 2011 la procédure va s'organiser en trois étapes :



**Etape 1 :** La Commission élabore un projet de règlement (comme pour les actes législatifs de base et les actes délégués, seule la Commission peut proposer et rédiger un acte d'exécution) ;

**Etape 2 :** Le projet d'acte d'exécution est ensuite soumis à un Comité d'examen (qui remplace les Comités de réglementation et les Comités de gestion). Ce Comité composé d'un représentant par Etat-membre et présidé par un fonctionnaire européen examine le projet.

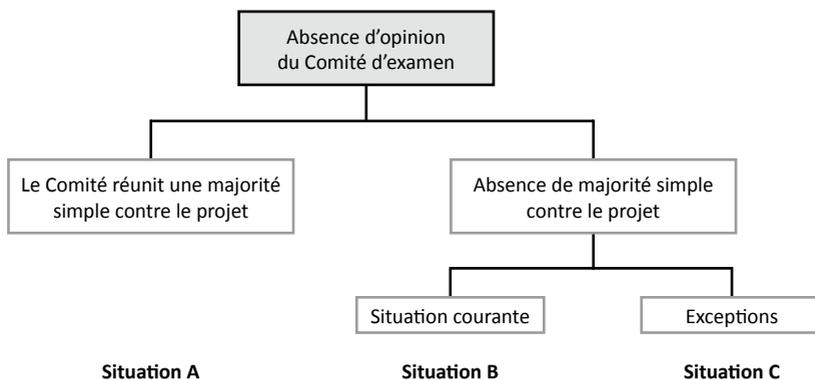
**Etape 3 :** Au terme de son examen, le Comité d'examen vote à la majorité qualifiée. A ce stade trois options se présentent :



**Option 1 :** Le Comité d'examen approuve le projet de la Commission à la majorité qualifiée. La mesure d'exécution est adoptée.

**Option 2 :** Le Comité d'examen rejette le projet de la Commission à la majorité qualifiée. Devant cet obstacle la Commission peut soit modifier la proposition et reprendre la procédure à zéro ; soit recourir à un Comité d'appel composé de la même manière que le Comité d'examen mais à un niveau hiérarchique supérieur. Le Comité d'examen doit approuver le projet à la majorité qualifiée sinon elle est définitivement rejetée.

**Option 3 :** Le Comité d'examen est « sans opinion », c'est-à-dire incapable de dégager une majorité qualifiée pour ou contre. C'est là que la difficulté commence avec différentes situations !



**Option 3 - Situation A :** Le Comité réunit une majorité simple contre le projet de la Commission (soit au moins 14 membres sur 27). Dans ce cas la Commission réunit le Comité d'appel comme indiqué dans l'option 2.

**Option 3 - Situation B :** Le Comité d'examen ne parvient pas à réunir une majorité simple contre la proposition de la Commission. En d'autres termes l'opposition du Comité à la proposition est plus faible que dans la situation A. Dans ce cas la Commission peut adopter son projet (sauf exceptions décrites dans la situation C).

**Option 3 - Situation C :** Pour certains sujets jugés sensibles (fiscalité, services financier, santé, sécurité des humains, des animaux et des végétaux) la Commission ne peut pas adopter son projet lorsque le Comité d'examen n'a pu réunir une majorité simple contrairement à la Situation A. Elle doit dans ce cas soit modifier son projet, soit recourir au Comité d'appel.

**Le cas particulier des accords commerciaux :** Les actes d'exécution concernant les accords commerciaux font l'objet d'un régime spécial avec des dérogations et des périodes de transition dont la complexité est telle que mieux vaut ne pas entrer dans les détails sauf à vouloir inciter le lecteur à ne pas aller au bout du livre !

Ce système est tout simplement ingérable. Vu le nombre extrêmement élevé des mesures d'exécution - de l'ordre de 2.000 par an ! - il est illusoire de penser que les Etats-membres auront un quelconque moyen d'encadrer la Commission qui cumule quatre leviers de pouvoir :

- elle est maîtresse de l'initiative (elle seule peut proposer un acte d'exécution),
- elle tient le porte-plume et rédige les projets,
- elle préside le Comité d'examen, dont elle détermine l'ordre du jour et le calendrier
- le Parlement européen est exclu des actes d'exécution (on aurait pu imaginer une présence du Parlement dans les Comités d'examen, mais ce n'est pas le cas).

**Actes délégués et actes d'exécution :  
chacune des trois Institutions en guerre  
avec les deux autres pour maximiser son pouvoir !**

On pourrait croire que la Commission serait satisfaite du gain de pouvoir que lui occasionne la réforme de la comitologie. Pas du tout, il lui en faut

davantage !

Grâce au Traité de Lisbonne, elle contrôle désormais les actes délégués qu'elle propose et qu'elle adopte. Les actes d'exécution donnent également la plus belle part à la Commission au détriment du Parlement et des Etats-membres.

Mais au lieu de jouer la carte de l'équilibre institutionnel, chaque Institution va jouer sa propre partition pour maximiser son influence :

- Les Etats-membres qui ont très tardivement compris la perte de leur pouvoir sur les actes délégués vont s'efforcer de privilégier les actes d'exécution pour lesquels ils seront entendus grâce aux Comités d'examen et d'appel (c'est du moins ce qu'ils croient) ;
- Aujourd'hui encore, le Parlement européen n'a toujours pas mesuré la logique du nouveau système comitologique. Il est déçu d'être écarté des actes d'exécution ; mais il pense mettre la Commission sous tutelle pour les actes délégués. Le Parlement va donc privilégier les actes délégués au détriment des actes d'exécution.
- La Commission, une fois encore, est la plus fine. Elle a bien mesuré que le droit de veto du Conseil et du Parlement sur les actes délégués sera très difficile à exercer, quasi-virtuel. Théorique. Elle estime, par contre, que les Comités d'examen et d'appel réduisent sa liberté de manœuvre. La Commission - comme le Parlement - mais pour des raisons exactement inverses va privilégier les actes délégués au détriment des actes d'exécution.

Cette tendance est constatée depuis des mois dans les premières applications du nouveau système comitologique. Ainsi la Directive sur la performance énergétique des bâtiments (Directive 2010/31/EU) organise les mesures de comitologie autour des seuls actes délégués sans aucune référence aux actes d'exécution.

C'est également le cas pour la directive RoHS sur les substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques où les actes délégués sont très largement prépondérants. Ainsi que pour la directive sur les émissions industrielles (IED).

## **Une victoire à la Pyrrhus pour la Commission**

La première édition de ce livre date de janvier 2010. Un an plus tard son titre est plus exact que jamais. La Comitologie ou le pouvoir européen confisqué. C'est tout à fait cela.

Cette dérive institutionnelle - non perçue par les Etats-membres quand ils ont ratifié le Traité de Lisbonne - soulève de graves inquiétudes :

- En premier lieu, elle remet en cause l'équilibre institutionnel Conseil/Parlement/Commission au profit de cette dernière.
- Cette captation des mesures d'exécution est d'autant plus significative qu'elles représentent 98% des actes règlements ou directives adoptés chaque année par l'Union. Rappelons-nous les chiffres : 50 directives adoptées chaque année en procédure ordinaire (co-décision) contre 2.500 règlements en comitologie !
- Au fur et à mesure des élargissements, l'Union s'est diluée au point de dépendre du plus petit commun dénominateur. Les directives deviennent des directives-cadre fixant quelques grands principes et déléguant l'essentiel du dispositif à la Comitologie et donc désormais à ... la Commission.
- Les filtres politiques indispensables pour encadrer et contrôler la Commission ont disparu : un droit de proposition et d'adoption offert à la Commission pour les actes délégués avec suppression des Comités de réglementation ; une large autonomie de la Commission pour les actes d'exécution et l'absence d'implication du Parlement européen.
- Pire, le gain de pouvoir octroyé par la Commission n'est pas voulu par les Etats-membres. Il est subi. Et il s'applique non pas aux niveaux politiques de la Commission, mais aux niveaux subalternes, celui des bureaucrates qui deviennent « les véritables Maîtres de l'Union européenne ».
- La tendance du Parlement et de la Commission à privilégier les actes délégués au détriment des actes d'exécution va s'avérer particulièrement contre-productive. Choisir de qualifier une mesure en acte délégué quand il s'agit juridiquement d'acte d'exécution pour des raisons de simple opportunité de pouvoir va se traduire par des recours croissants en Cour de Justice.
- Enfin, que vont faire les lobbyistes devant une telle avalanche de procédures. Il faudra d'abord qu'ils les comprennent ce qui prendra du temps. Mais que se passera-t-il quand un fonctionnaire de base pour de bonnes ou de mauvaises raisons fera adopter un acte délégué sans consultation

préalable des professions et des autres Institutions ? Cette réforme de la Comitologie est aussi la négation de la société civile européenne dont le rôle - via les associations professionnelles européennes - a été si important lors de la création du Marché unique européen.

- L'objectivité conduit à reconnaître que certaines Directions Générales de la Commission pratiquent ouverture et transparence à l'égard de la société civile tandis que d'autres cultivent le secret et la consultation sélective.

Cela dit, Directions Générales conciliantes ou fermées au dialogue, ce n'est pas cela qui améliorera les nuisances de la comitologie post-Lisbonne.

## **Un impossible statu quo. Réflexions pour un aménagement du processus de décision communautaire**

Faire des propositions pour une réforme des Institutions ? Oui, car il faut s'exprimer. Mais à quel titre ? Avec quelle légitimité ? Des réflexions - nécessairement modestes - sont ici appropriées comme base d'échange et de discussion.

Mais d'abord une conviction : la crise financière, les défis environnementaux, la politique de l'emploi, la répartition des revenus, ... sont autant de problèmes majeurs dont la solution doit être cherchée au niveau de l'Union. Le retour aux intérêts nationaux doit être combattu. Aujourd'hui, Il ne nous faut pas moins d'Europe, mais plus d'Europe.

Or depuis 10 ans, l'Union européenne connaît une dilution. A s'élargir - quand il aurait fallu approfondir - elle s'est transformée en un grand marché. Plus de projet politique, plus de leadership. Avec comme résultat une glissade du politique vers le bureaucratique.

C'est ainsi que la comitologie (actes délégués + actes d'exécution) en sont arrivés à représenter 98 % de l'activité réglementaire de l'Union. Ainsi les directives communautaires - qui ont fait le succès du Marché unique - sont devenues de simples lois-cadres.

La réforme de la comitologie introduite par le Traité de Lisbonne parachève

cette spirale négative. Elle rompt l'équilibre des pouvoirs et invente le concept de subsidiarité inversée : aux Etats-membres l'économie et le politique ; à la Commission européenne la normalisation, la standardisation, les règlements techniques d'application.

De mes entretiens préparatoires me revient sans cesse une phrase d'un fonctionnaire du Parlement : « Au fond, dans cette affaire, personne n'a été à la hauteur de sa tâche ». C'est bien de cela dont il s'agit. Mais ce n'est pas pour autant qu'il faille renoncer. Car « Il n'est pas besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer ».

### **Priorité n° 1 : Redonner un souffle politique à la Commission**

Cette exigence ne nécessite aucune réforme des Traités. J'en veux beaucoup à M. Verhofstadt qui, expert en affaires européennes et personnalité de haute réputation, se limite à donner des leçons. Candidat non déclaré à la Présidence de la Commission, il a laissé les choses se faire sans intervenir et sans jamais présenter un projet alternatif au programme de continuité qu'exprimait M. Barroso.

Au fond, dans l'Union européenne, il y a trop de diplomates et pas assez de décideurs. Avec le choix des nouveaux patrons de l'Union, cette critique ne va pas s'atténuer. MM. Barroso et Van Rompuy, Mme Ashton, M. Buzek le Président du Parlement, sont d'abord des conciliateurs avant d'être des décideurs.

Certes, l'Union à 27 exige des compromis, un respect de l'autre, une capacité d'écoute. Mais il est un moment où ne pas agir est une faute. La qualité première des hautes personnalités désignées n'est pas d'être des diplomates mais des faiseurs de solutions et quand nécessaire des gestionnaires de crise.

La conjoncture internationale et européenne offre d'innombrables possibilités pour redonner de l'allant à l'Union : grands travaux, recherche et développement, énergies nouvelles, éducation, harmonisation des régimes sociaux, ... Redonner une âme à l'Europe et y associer le citoyen toujours majoritairement pro-européen malgré les vicissitudes. Et combattre la subsidiarité inversée !

## **2. Donner la primauté aux Commissaires sur la technostructure**

L'un des apports essentiels du Traité de Lisbonne tenait à la diminution substantielle du nombre des Commissaires. Pour l'UE à 27 leur nombre devait passer de 27 à 18 en 2014. Hélas, cette mesure a été balayée par le second referendum irlandais.

Officiellement, dans la langue politiquement correcte qui nimbe tout ce qui touche à l'Europe, il s'agissait d'amadouer l'électeur irlandais pour qu'il vote dans le bon sens. En réalité, le maintien d'un Commissaire n'a jamais été un facteur déterminant pour l'électeur irlandais. Les vrais demandeurs étaient les Etats-membres qui tous, sans exception, ne pouvaient envisager de perdre « leur Commissaire ».

Or, les Commissaires sont dénationalisés et neutres. En aucune façon ils ne peuvent représenter leurs intérêts nationaux. Pire, cette armée mexicaine que constitue la Commission est contre-productive. Plus les Commissaires sont nombreux est moins l'administration communautaire est encadrée. C'est paradoxal, mais c'est ainsi.

La règle « un Commissaire par pays » n'est pas tenable. Son extension au-delà de 2014, n'a pas encore été ratifiée par les Etats-membres et je ne doute pas qu'elle sera reconsidérée avant cette date.

## **3. Remettre en cause le monopole de l'initiative législative**

En 1987, l'Acte unique accorde à la seule Commission le monopole de l'initiative législative. Elle seule peut déposer des propositions de règlements et de directives. Ce monopole - confirmé par les Traités de Maastricht, Amsterdam, Nice et Lisbonne - couvre toutes les procédures règlementaires de l'Union : consultation, codécision, exécution.

Dans tout Etat démocratique, l'initiative législative appartient conjointement à l'exécutif et au législatif. Avec souvent une prédominance de l'exécutif dans la proposition législative. Mais si la Commission européenne peut-être qualifiée « d'organe exécutif », elle ne peut être assimilée à un Gouvernement.

Dès lors, le monopole de l'initiative législative accordée à la Commission est une anomalie qu'il convient de revoir. Conseil européen (organe d'impulsion, s'il en est) et Parlement européen doivent à terme - et dans des conditions

limitatives à déterminer - être en mesure de déposer une proposition d'acte législatif.

#### **4. Remplacer l'unanimité par une majorité super-qualifiée pour imposer un amendement à la Commission**

Non seulement la Commission bénéficie du monopole de l'initiative législative, mais elle exerce une supervision - voire une forme de tutelle - sur le Conseil des Ministres et le Parlement européen dans la phase d'adoption des actes législatifs.

Cette tutelle est si importante que la Commission peut juridiquement s'opposer à tout amendement voté par le Parlement ou le Conseil sans devoir justifier sa position. Ainsi pour la codécision, le Conseil des Ministres doit réunir l'unanimité des 27 Etats-membres pour imposer à la Commission un amendement qu'elle aurait refusé.

Il en est de même en comitologie pour le « call-back right » lorsque la Commission désavouée par un Comité de réglementation voit sa proposition de comitologie transférée au Conseil des Ministres. Là encore, si la Commission quoique défaite refuse de modifier sa proposition, le Conseil pour imposer son point de vue doit, ni plus ni moins, réunir l'accord unanime des 27.

Un tel système n'est pas acceptable car il donne une fois de plus la primauté à l'administratif sur le politique. On pourrait ici imaginer le principe d'une « majorité super-qualifiée » au sein du tandem Conseil + Parlement pour imposer un amendement à la Commission.

#### **5. Réduire la subjectivité des décisions et des consultations**

Praticien en affaires européennes depuis 35 ans, j'ai arpenté le processus de décision communautaire dans tous les sens.

- Toujours - mais surtout depuis une dizaine d'années - j'ai été frappé par le caractère approximatif des consultations. La Commission consulte, certes, mais comme ça l'arrange. Les Comités consultatifs agricoles sont l'exemple même d'une anti-consultation. Et que dire des Groupes d'experts chargés d'assister la Commission en phase de proposition ? Leurs membres comme leurs travaux constituent une boîte noire impénétrable et à l'opposé des objectifs de transparence défendus par le Secrétariat général.
- Les études d'impact et consultations publiques constituent un volet

important dans la préparation des législations communautaires. Mais l'on constate souvent un manque de rigueur dans la formulation des questions et l'exploitation des réponses, rendant ainsi subjectifs - et contestables - des travaux dont l'objectivité devrait être garantie.

- L'allocation par la Commission de fonds importants pour la réalisation d'études, les subventions accordées à certains syndicats, à certaines ONG, à certaines fondations ou think-tanks, à certains organes de presse, et à des chercheurs universitaires, n'est pas critiquable en soi, mais mériterait une plus grande transparence et un contrôle plus strict.

## **6. De la transparence, de la formation, de la simplification**

Pour un praticien en affaires européennes, un élu national, un chef d'entreprise, la comitologie est un vrai parcours du combattant. Il n'est pas acceptable que l'opacité règne sur une matière de cette importance.

La gestion des actes délégués et des actes d'exécution doit devenir rapidement aussi transparente que la codécision. Répertoire des Comités, ordres du jour, comptes rendus, propositions d'amendements, membres des Comités, tout doit être immédiatement en ligne sur les sites d'informations communautaires.

L'initiative de la DG SANCO pour rendre la comitologie plus transparente via son « Comitology planner » mérite d'être soulignée. De même, certaines directives récentes (Eco-design) prévoient d'associer les professionnels à l'élaboration des projets de règlements en comitologie. Ceci ne constitue qu'un petit pas dans la bonne direction.

La formation des acteurs est également une exigence car à Bruxelles l'influence dépend de la compétence. C'est par la maîtrise du processus de décision communautaire que la Commission tire sa force. A l'inverse, Parlement européen, parlements nationaux, administrations nationales et professionnels manquent souvent d'expertise, notamment en phase de comitologie.

Enfin, la simplification. Ici tout est à faire et d'importantes améliorations sont possibles. Dans la dénomination des structures, par exemple. Pourquoi attribuer le même nom de Comités consultatifs à des groupes actifs en phase de proposition et en phase d'exécution alors qu'ils n'ont ni les mêmes membres, ni les mêmes compétences ? Comment s'y retrouver ? Et de quoi s'agit-il quand on parle du groupe « Des amis de la Présidence », du « Antici

Group », du « Mertens Group » ? Les initiés eux-mêmes s’y perdent.

La simplification est possible. Il suffit de la vouloir. A une époque, la codécision comportait 3 lectures. Par souci de simplification la troisième lecture a été remplacée par un Comité de conciliation d’un format plus réduit. Gain et temps et gain d’efficacité garantis.

## **7. Réduire le nombre d’actes délégués Associer Parlement et Conseil à la phase de préparation des actes délégués**

- Sur les 2.500 mesures d’exécution adoptées chaque année, 500 correspondraient à des mesures quasi-législatives ou selon la nouvelle terminologie, à des actes délégués.

L’explication est simple : plus les directives sont de caractère général et plus le nombre d’actes délégués augmente. Faute de volonté et de persévérance, les colégislateurs se limitent à des accords cadres et se défaussent ainsi sur la phase d’exécution, autrement dit, sur la Commission !

Redonner toute son importance aux directives, réduire substantiellement le nombre d’actes délégués et d’exécution constitue un moyen additionnel de renforcer le poids de l’Union au détriment de sa dimension bureaucratique.

- Comme on l’a vu, le Traité de Lisbonne attribue à la Commission le pouvoir d’adopter des actes délégués. Certes, la Commission s’engage à consulter le « réseau des experts nationaux » dans la phase d’élaboration de ces actes. Ce n’est pas suffisant.

Il nous semble indispensable - et ce ne serait pas contraire au Traité - que le Parlement soit associé à la phase préparatoire. Mieux que Parlement et Etats-membres s’entendent pour constituer des Comités de conciliation restreints pouvant émettre un avis commun sur le projet d’acte.

Par Comités de conciliation restreints on entend des Comités conjoints Parlement/Conseil comportant un nombre de membres plus limités que les Comités de conciliation classiques.

## 8. Attribuer un rôle au Parlement pour les actes d'exécution

De manière générale la Commission et les juristes des Institutions estiment que le Parlement ne devrait pas être associé - même en second rang - aux actes d'exécution qui constituent des mesures administratives ou techniques.

L'intention de la Commission de regrouper des Comités de gestion et de réglementation nous semble opportune de même que la suppression du « call-back right », mais il conviendrait - là aussi - d'y associer le Parlement au même titre que le Conseil, car tous deux sont co-législateurs.

Pour ce faire on pourrait imaginer ce même type de Comités de conciliation restreints dont le vote négatif (dans des conditions de majorité restant à définir) obligerait la Commission à réexaminer son projet.

A moins d'être un professionnel de l'Europe, sans doute aurez-vous, au terme de ce voyage à l'intérieur des Institutions, un nouveau regard sur l'Union européenne.

2010 - 2011 sont sans aucun doute les années charnières. Va-t-on continuer la glissade vers une Europe molle ou va-t-on réagir pour lui redonner une dynamique ? Celle-ci passe nécessairement par un retour à l'équilibre institutionnel. Aux Etats-membres et au Parlement, le choix des grandes orientations politiques ; à la Commission européenne, la responsabilité - bien encadrée - de sa mise en œuvre.

Votre regard sur le lobbying aura, aussi, sans doute évolué. Dans le schéma institutionnel si complexe que nous avons décrit, l'influence n'est liée ni à la manipulation, ni à l'argent, mais à la compétence. Et cet enseignement est particulièrement positif, car il hisse notre profession au niveau d'un contre-pouvoir économique, démocratique et citoyen.

**Si ce livre vous a interpellé,  
si vous jugez opportun de le faire éditer dans une autre langue,  
n'hésitez pas à me contacter via mon adresse e-mail :**

**dg@clanpa.eu**

# EUROPOLITIQUE

LE QUOTIDIEN DES AFFAIRES EUROPEENNES

## La pièce maîtresse de l'information européenne



[www.europolitique.info](http://www.europolitique.info)

**Imprimé en Belgique par IDENTIC s.p.r.l.**

Brixtonlaan 5  
1930 Zaventem  
Tél.: +32 (0)2 737 52 22  
Fax: +32 (0)2 737 52 23  
info@identic.be  
www.identic.be



Avec le soutien technique de  
**Vicky Marissen**  
et **Yves de Lespinay**

## Les Etats-membres ont déclenché une mécanique infernale

“Se lit comme un roman policier, un Agatha Christie, ...”

*Jiri Havel*, Député européen

“An enormous eye-opener”

*Peter Kramer*, European Business Review

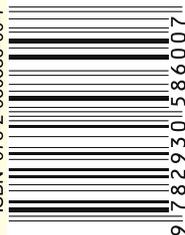
### **Daniel Guéguen**

Lobbyiste européen depuis 35 ans, il connaît toutes les arcanes du labyrinthe communautaire. Multi-auteur, ses livres sont largement publiés en Europe. Enseigne à Georgetown, Harvard, Monash, ULB, EDHEC, Collège d'Europe, HEC, INSEAD, London Metropolitan, George Washington University, ...

Fédéraliste et défenseur de l'Europe des citoyens.

**Prix: 10 €**

ISBN 978-2-930586-00-7



9 782930 586007