

027608/EU XXIII.GP
Eingelangt am 20/12/07

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20.12.2007
COM(2007) 842 final

RAPPORT DE LA COMMISSION
SUR LES TRAVAUX DES COMITES EN 2006
{SEC(2007) 1713}

Conformément à l'article 7, paragraphe 4, de la décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999, la Commission présente ci-après le rapport annuel sur les travaux réalisés par les comités en 2006. Ce rapport livre des observations générales sur l'évolution du système de comitologie, donne un aperçu horizontal des activités des comités et comporte une annexe présentant, pour chaque comité «comitologie», des statistiques détaillées, structurées en fonction des différents services de la Commission¹. L'annexe commente également l'évolution du nombre de comités et certaines situations extraordinaires liées à des projets de mesures spécifiques, telles que les avis défavorables et les saisines du Conseil.

1. OBSERVATIONS GENERALES SUR L'EVOLUTION DU SYSTEME DE COMITOLOGIE

1.1. Réforme de la procédure de comitologie

La décision 2006/512/CE du Conseil modifiant la décision 1999/468/CE du Conseil a été adoptée le 17 juillet 2006² et est entrée en vigueur le 23 juillet de la même année.

La modification de la décision 1999/468/CE du Conseil entend répondre aux demandes de longue date du Parlement européen visant au renforcement de ses droits de contrôle de la mise en œuvre des actes législatifs adoptés dans le cadre de la procédure de codécision. Elle introduit une «procédure de réglementation avec contrôle» (ci-après dénommée «PRAC») qui fait l'objet d'un nouvel article 5 *bis* et vient s'ajouter aux procédures existantes (consultative, de gestion, de réglementation et de sauvegarde).

1.1.1. Champ d'application de la PRAC

Le champ d'application de la PRAC est défini au nouveau paragraphe 2 ajouté à l'article 2. Deux conditions doivent être réunies: l'acte juridique de base doit être adopté selon la procédure de codécision et doit habiliter la Commission à adopter des «mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels de cet acte, y compris (...) en le complétant par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels» (ces mesures d'exécution sont ci-après dénommées «mesures quasi-législatives»).

Les mesures quasi-législatives relevant de la définition ci-dessus sont des mesures de portée générale (par opposition aux mesures de portée individuelle s'adressant à des opérateurs/États membres spécifiquement désignés) qui:

- modifient formellement (un article ou une annexe) d'un acte de base adopté en codécision. Ainsi, des mesures de portée générale visant à adapter au progrès scientifique les annexes techniques d'un acte de base adopté en codécision pourraient être considérées comme des mesures «quasi-législatives»;

ou

- qui complètent l'acte de base adopté en codécision en introduisant un ensemble de règles nouvelles (par opposition à la simple application des critères énoncés dans l'acte de base). Ainsi, dans le domaine des services financiers, des mesures apportant des précisions sur les

¹ L'annexe est présentée sous la forme d'un document de travail distinct des services de la Commission.

² JO L 200 du 22.7.2006, p. 11. Une version consolidée de la décision «comitologie» est publiée au JO C 255 du 21.10.2006, p. 4.

informations qui doivent figurer dans les prospectus pourraient, elles aussi, être considérées comme des mesures «quasi-législatives».

1.1.2. *Procédure*

Les différentes phases de la PRAC sont définies au nouvel article 5 *bis* qui confère aux deux branches du législatif que sont le Parlement européen et le Conseil un droit de contrôle sur le contenu des projets de mesures d'exécution. Ce droit va bien au-delà du «droit de regard» accordé au Parlement européen par l'article 8, qui permet simplement de vérifier que la Commission n'a pas outrepassé les compétences d'exécution qui lui sont dévolues par l'acte de base (et prévoit l'adoption d'une résolution non contraignante par le Parlement européen).

Tout comme la procédure de réglementation actuelle, la nouvelle PRAC distingue deux situations. Lorsque le comité émet un avis favorable, la Commission soumet sans tarder le projet de mesures au Parlement européen et au Conseil pour contrôle. Si le Parlement européen et le Conseil ne s'opposent pas au projet de mesures, celles-ci sont arrêtées par la Commission à l'expiration d'un délai de trois mois [article 5 *bis*, paragraphe 3, point d)]. Dans ce délai, le Parlement européen (statuant à la majorité des membres qui le composent) et/ou le Conseil (statuant à la majorité qualifiée) peuvent s'opposer à l'adoption dudit projet pour différents motifs.

La Commission peut alors soumettre au comité un projet de mesures modifié ou présenter une proposition législative conformément au traité [article 5 *bis*, paragraphe 3, point c)].

- En cas d'avis défavorable du comité ou en l'absence d'avis, la Commission soumet sans tarder une proposition au Conseil et la transmet au Parlement européen [article 5 *bis*, paragraphe 4, point a)]. Le Conseil, qui a ainsi le «premier mot», dispose d'un délai de deux mois pour statuer sur les mesures proposées. Il peut s'y opposer ou envisager de les adopter à la majorité qualifiée auquel cas il les soumet sans tarder au Parlement européen. Si le Conseil ne statue pas dans le délai de deux mois précité, la Commission soumet sans tarder les mesures au Parlement européen pour contrôle.
- Au cours de cette seconde phase, le Parlement européen peut s'opposer à l'adoption des mesures proposées. S'il ne s'y oppose pas, les mesures sont arrêtées par le Conseil (dès lors qu'il a envisagé de les adopter) ou par la Commission (si le Conseil n'a pas réagi dans le délai de deux mois).

1.2. **Mise en œuvre de la réforme**

1.2.1. *Alignement*

L'alignement des actes de base existants sur la nouvelle procédure de comitologie est un exercice bien connu, puisqu'il a déjà été réalisé précédemment pour la décision 1999/468/CE du Conseil. Les quatre règlements d'alignement adoptés en 2003³ avaient modifié tous les actes juridiques de base existants, un par un, mais s'étaient bornés à en adapter les procédures de comitologie, sans en modifier autrement le contenu. L'alignement avait alors consisté à supprimer les variantes de chaque procédure (de gestion, de réglementation et de sauvegarde).

³ Règlement (CE) n° 806/2003 du Conseil du 14 avril 2003, règlement (CE) n° 807/2003 du Conseil du 14 avril 2003, règlement (CE) n° 1105/2003 du Conseil du 26 mai 2003 et règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil du 29 septembre 2003.

Il s'agissait de modifications purement automatiques, ce qui a facilité leur adoption par le législateur.

En revanche, les critères énoncés plus haut (voir le point 1.1.1 ci-dessus) sont obligatoires, ce qui signifie que, chaque fois que les conditions d'application de la PRAC sont réunies, celle-ci doit être prévue, sous peine d'illégalité de l'acte juridique de base adopté. Chaque cas doit donc être examiné en fonction de ses mérites propres afin de déterminer si les conditions d'application de la nouvelle procédure sont réunies ou non.

Dans une déclaration commune⁴, le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont convenus d'une liste d'actes juridiques de base qu'il était urgent d'adapter à la PRAC. Les 26 propositions d'alignement correspondantes ont été adoptées par la Commission le 22 décembre 2006.

Tous les autres actes juridiques de base adoptés selon la procédure de codécision et qui ne sont pas énumérés dans la déclaration commune de juillet 2006 doivent eux aussi être alignés. La Commission s'est engagée à passer en revue tous les actes juridiques existants et à présenter, chaque fois que nécessaire, des propositions en vue de leur adaptation avant la fin de l'année 2007.

1.2.2. Révision de l'accord bilatéral

L'accord bilatéral d'octobre 2000 (Commission/Parlement européen) relatif aux modalités d'application de la décision «comitologie» doit être révisé pour être mis en conformité avec la déclaration sur la transparence/modernisation du registre et la nouvelle procédure de réglementation avec contrôle et pour simplifier, chaque fois que possible, le dispositif actuel. La révision de cet accord est prévue d'ici la fin de l'année 2007.

1.2.3. Comitologie et transparence: le registre et le dépôt d'archives des documents «comitologie»

Dans une déclaration concernant l'article 7, paragraphe 3, de la décision 1999/468/CE du Conseil (déclaration sur la transparence)⁵, la Commission s'est engagée à améliorer les fonctionnalités du registre afin de permettre au Parlement européen de suivre plus facilement les différentes phases et le calendrier de chaque procédure de comitologie et de mieux distinguer les divers types de documents reçus.

Dès lors, comme mesure d'accompagnement de la réforme de la décision 1999/468/CE du Conseil, la Commission s'est attelée à apporter de nouvelles améliorations au registre afin d'accorder au Parlement européen et au grand public un accès plus cohérent et plus transparent aux documents contenus dans le dépôt d'archives. Leur déploiement devrait intervenir au début de l'année 2008.

1.3. Développement de la jurisprudence

Par un recours introduit le 5 mars 2004, la Commission a demandé à la Cour d'annuler l'article 17, paragraphe 2, du règlement (CE) n° 2152/2003 du Parlement européen et du Conseil du 17 novembre 2003 concernant la surveillance des forêts et des interactions

⁴ JO C 255 du 21.10.2006, p. 1.

⁵ JO C 171 du 22.7.2006, p. 21.

environnementales dans la Communauté (règlement Forest Focus) au motif qu'il soumettait l'adoption des mesures d'exécution du programme Forest Focus à la procédure de réglementation prévue à l'article 5 de la décision 1999/468/CE du Conseil (décision «comitologie»). Selon la Commission, les mesures d'exécution à prendre au titre du règlement Forest Focus étaient des mesures de gestion concernant un programme d'action. Or, pour la mise en œuvre de programmes communautaires, seule la procédure de gestion ou, le cas échéant, la procédure consultative est, en principe, applicable.

Dans l'arrêt rendu le 23 février 2006 (affaire C-122/04 – *Commission/Conseil et Parlement*), la Cour a souligné que, par principe, bien que les critères énoncés à l'article 2 de la décision «comitologie» n'aient pas un caractère contraignant, lorsque le législateur communautaire s'écarte desdits critères dans le choix d'une procédure de comité, il doit motiver son choix. Néanmoins, en l'espèce, la Cour a considéré que le choix du législateur communautaire coïncidait avec les critères énoncés à l'article 2, point b), de ladite décision.

La Cour a plus particulièrement affirmé que le Conseil avait des raisons justifiées d'estimer que certains éléments de l'action Forest Focus pouvant être qualifiés d'essentiels n'étaient pas encore suffisamment développés par le règlement Forest Focus pour être considérés comme des mesures de gestion relatives à la mise en œuvre de programmes. Elle a donc jugé que la procédure de gestion était inadaptée et que, dès lors, le choix de la procédure de réglementation était conforme à la décision «comitologie».

Par conséquent, le recours de la Commission a été rejeté.

1.4. Élargissement

Le traité d'adhésion avec la Bulgarie et la Roumanie a été signé le 25 avril 2005. De la même manière que les dix nouveaux États membres au cours de la période précédant leur adhésion en mai 2004, la Bulgarie et la Roumanie se sont vu accorder, à partir du 26 avril 2005, le *statut d'observateur actif* et ont pu participer en cette qualité aux réunions des comités jusqu'à ce qu'elles rejoignent l'Union le 1^{er} janvier 2007. La participation des derniers pays candidats, la Turquie et la Croatie, et, depuis décembre 2005, de l'ancienne République yougoslave de Macédoine, continue d'être établie sur la base de la «communication de la Commission au Conseil relative à la participation des pays candidats aux programmes, agences et comités communautaires»⁶.

2. APERÇU HORIZONTAL DES ACTIVITÉS

2.1 Nombre de comités

Il est important d'établir une distinction entre les comités «comitologie», d'une part, et d'autres entités, en particulier les «groupes d'experts» créés par la Commission même, d'autre part. Ces derniers s'occupent de la préparation et de la mise en œuvre des politiques, tandis que les comités «comitologie» interviennent dans le contexte de l'application des actes législatifs. Le présent rapport porte exclusivement sur les comités «comitologie». Le tableau I ci-dessous

⁶ COM(1999) 710 final, adopté le 20.12.1999. Voir également la «communication de la Commission au Conseil et au Parlement - Préparer la participation des pays des Balkans occidentaux aux programmes et agences communautaires» [COM(2003) 748 final, adoptée le 3.12.2003].

présente le nombre de ces comités par secteur d'activité au 31.12.2006. Les chiffres de l'année précédente (situation au 31.12.2005) sont indiqués à des fins de comparaison.

TABLEAU I – Nombre total de comités

Domaine d'intervention	2005	2006
Entreprises et industrie (ENTR)	32	33
Emploi, affaires sociales et égalité des chances (EMPL)	6	8
Agriculture et développement rural (AGRI)	31	30
Énergie et transports (TREN)	38	36
Environnement (ENV)	32	35
Recherche (RTD)	3	3
Société de l'information et médias (INFSO)	10	12
Pêche et affaires maritimes (FISH)	3	4
Marché intérieur (MARKT)	10	13
Politique régionale (REGIO)	2	3
Fiscalité et union douanière (TAXUD)	10	10
Éducation et culture (EAC)	7	12
Santé et protection des consommateurs (SANCO)	15	16
Justice, liberté et sécurité (JLS)	13	15
Relations extérieures (RELEX)	3	4
Commerce (TRADE)	12	12
Élargissement (ELARG)	3	4
EuropeAid (AIDCO)	8	15
Aide humanitaire (ECHO)	1	1
Statistiques (ESTAT)	8	8
Budget (BUDG)	2	2
Lutte anti-fraude (OLAF)	1	1
TOTAL	250	277

2.2 Nombre d'avis et de mesures d'exécution

Le présent rapport, comme les précédents, donne des chiffres globaux concernant les *avis* officiellement émis par les comités⁷ et les *mesures d'exécution* (actes législatifs, décisions administratives et décisions de financement) adoptées ultérieurement par la Commission. Ces chiffres décrivent les résultats concrets «produits» par les comités (tableau IV). Le nombre total d'*avis* rendus par les comités en 2006 s'est établi à 2 933 (contre 2 582 en 2005), et le nombre de *mesures d'exécution* adoptées par la Commission à 2 862 (contre 2 654 en 2005).

⁷ Y compris les avis favorables et défavorables, qui résultent d'un vote formel dans le cas des procédures de réglementation et de gestion. Lorsqu'il n'y a «pas d'avis» (ou qu'il y a «absence d'avis»), c'est-à-dire lorsqu'un vote formel a eu lieu, mais n'a pas permis d'atteindre la majorité (qualifiée) requise, ces cas ne sont pas inclus dans les chiffres.

TABLEAU IV – Nombre d’avis et de mesures d’exécution (2006)

	Avis	Mesures d'exécution		Avis	Mesures d'exécution
ENTR	74	10	EAC	61	61
EMPL	18	1	SANCO	340	328
AGRI	1 576	1 576	JLS	56	38
TREN	61	44	RELEX	2	4
ENV	55	42	TRADE	6	5
RTD	212	212	ELARG	74	75
INFSO	74	74	AIDCO	297	297
FISH	19	19	ECHO	45	45
MARKT	10	8	ESTAT	19	13
REGIO	9	2	BUDG	1	1
TAXUD	50	42	OLAF	2	4

Le grand nombre de *mesures d'exécution* adoptées dans certains domaines d'intervention – *Agriculture* (1 576), *Santé et protection des consommateurs* (328), *EuropeAid* (297), *Recherche* (212) et *Société de l'information* (73) – reflète une fois encore l'intensité des travaux délégués à la Commission dans ces secteurs par les procédures de comitologie⁸. Par rapport à l'année précédente, on peut constater une augmentation sensible des *mesures d'exécution* dans le secteur *EuropeAid* (124 en 2005), ainsi qu'une diminution dans les secteurs *Entreprises et industries* (10 en 2006 contre 55 en 2005) et *Fiscalité et union douanière* (7 en 2006 contre 47 en 2005).

⁸ Cependant, il faut noter que le simple nombre de mesures adoptées ne montre pas, en soi, l'importance politique, économique ou financière des décisions prises.