



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 11.12.2002
COM(2002) 719 final

2002/0298 (CNS)

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

**modifiant la décision 1999/468/CE fixant les modalités de l'exercice des compétences
d'exécution conférées à la Commission**

(présentée par la Commission)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Les raisons et l'objet de la réforme

- *Le droit en vigueur*

Le Traité prévoit à l'heure actuelle (art. 202 du Traité CE) que l'exécution des législations européennes revient en principe à la Commission, dans la mesure où une exécution est nécessaire au niveau de l'Union et où elle n'est donc pas laissée aux Etats membres. Le Traité permet également au Conseil de se réserver, dans des cas spécifiques et exceptionnels, l'exercice direct des compétences d'exécution. Cette exception n'est cependant pas compatible avec le fait que la fonction législative est exercée par deux institutions, le Parlement européen et le Conseil, dans les matières régies par la procédure de codécision visée par l'article 251 du Traité, puisque le Conseil se retrouve tant du côté de l'organe délégrant que de celui qui peut exercer la compétence déléguée. En outre, le Traité ne connaît pas la distinction entre délégation législative et exercice du pouvoir exécutif.

- *La contribution de la Commission à la Convention¹*

C'est pour ces raisons que la Commission a proposé dans sa communication à la Convention de modifier l'article 202 du Traité afin d'établir un nouveau système de délégation des compétences davantage conforme aux réalités juridiques et politiques ainsi qu'aux besoins de fonctionnement d'une Union élargie. Cette modification vise, d'une part, à supprimer la compétence exécutive du Conseil et, d'autre part, à introduire dans le Traité la notion de délégation législative. Cette délégation serait exercée dans les limites et conditions prévues par l'acte de base. A cet effet, la Commission a explicitement proposé que le Conseil et le Parlement européen disposent dans le cadre de la délégation législative du pouvoir de s'opposer à un texte proposé par la Commission (call back). Cette dernière devrait alors soit y renoncer, soit le modifier, soit présenter une proposition législative.

- *La présente réforme*

Toutefois, compte tenu du délai relativement important qui s'écoulera avant l'entrée en vigueur du nouveau Traité, il s'avère opportun de modifier dès à présent la décision du Conseil 1999/468 (dite comitologie) qui ne tient pas compte de la position du Parlement européen en tant que colégislateur. Il est évident qu'une révision de la décision "comitologie" à l'article 202 du Traité constant ne pourra pas aller aussi loin qu'une réforme plus profonde dans le cadre de la modification du Traité, puisque le Traité actuel ne permet de conférer à la Commission que des compétences d'exécution. Par conséquent la Commission propose d'engager, à titre temporaire et dans l'attente d'un nouveau système de délégation de compétences défini par le nouveau Traité, une première réforme du système actuel. Celle-ci devant aller dans le sens d'une clarification de l'exercice des fonctions exécutives et de la mise sur un pied d'égalité du Parlement européen et du Conseil dans le contrôle de l'exercice par la Commission des compétences d'exécution qui lui sont conférées et ce, en utilisant au maximum les possibilités juridiques offertes par le Traité actuel qui ne permet pas d'aller plus loin.

Lors d'une telle révision, il convient de tenir compte des idées générales développées dans le livre blanc sur la gouvernance européenne en vue d'améliorer la transparence, l'efficacité et la

¹ Cf. doc. COM(2002)728 final.

responsabilité dans l'action de l'Union européenne, parmi lesquelles figure la proposition de procéder à un recentrage des institutions sur leurs missions essentielles.

Ainsi, le Livre blanc suggère que le Parlement européen et le Conseil se concentrent davantage sur la direction et le contenu des politiques communautaires, alors que la Commission assume la responsabilité principale de la fonction exécutive au niveau européen sous le contrôle du législateur. Plus précisément, un mécanisme juridique simple devrait permettre au Parlement européen et au Conseil d'assurer le suivi et le contrôle à la lumière des principes et des orientations politiques inscrits dans les textes législatifs. Cela implique aussi le réexamen du dispositif juridique concernant l'adoption de mesures d'exécution par la Commission, sur la base d'un rapport qui sera préparé par la Commission au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la présente décision.

C'est dans cet esprit que, comme exposé par le Président Prodi devant le Parlement européen en novembre 2001 à l'occasion du débat sur le Livre blanc, dans la communication « Mieux légiférer » du 5 juin 2002, la Commission a annoncé l'intention de présenter des propositions d'adaptation du système de la comitologie 'à traité constant', visant à placer les deux branches du législatif sur un pied d'égalité dans l'exercice du contrôle, au moins dans les matières soumises à co-décision, tout en clarifiant l'exercice des responsabilités exécutives.

En effet, le réexamen de la comitologie est devenu plus urgent dans les domaines où le Parlement européen co-légifère au titre de l'article 251, puisque dans ces domaines il est associé à la procédure uniquement à travers l'exercice d'un « droit de regard » sur la légitimité de l'acte exécutif, ce qui est injustifié par rapport à son rôle de co-législateur. En outre, c'est dans les cas d'application de la procédure de l'article 251 que la « méthode communautaire » connaît sa forme la plus complète, ce qui explique aussi pourquoi il est normal de commencer la révision des modalités d'exercice des compétences d'exécution par ces cas. Pour cette raison, la présente révision de la « comitologie » se limite au champ d'application de ladite procédure, dans l'attente d'une éventuelle réforme de l'article 202 qui pourrait être proposée par la Convention sur l'avenir de l'Union et qui ouvrirait la voie à une révision plus générale.

Les procédures d'adoption des mesures d'exécution en matière de concurrence ne sont pas affectées par la présente décision.

L'intensité variable du contrôle par le Législateur

Le besoin de contrôle par le Législateur se manifeste surtout lorsque les mesures d'exécution dont l'adoption est confiée à la Commission présentent un contenu normatif consistant à mettre en oeuvre des éléments essentiels ou à adapter certains éléments des actes de base, par exemple l'adaptation au progrès scientifique et technique des directives ou la modification de certaines annexes de celles-ci. En effet, dans ces cas, il semble approprié que le législateur lui-même puisse contrôler de manière circonstanciée l'exercice de la compétence déléguée. Cette orientation est conforme à l'approche développée par la Commission dans ses propositions du 5 juin 2002(cf COM (2002)275 final) relatives à la « better regulation ». Ces propositions préconisent notamment de revenir à la conception initiale des directives prévue par le Traité, à savoir que celles-ci devraient se limiter aux éléments essentiels impliquant un choix politique et renvoyer aux mesures exécutives pour les aspects techniques ou de détail. En revanche, dans le cas de compétences d'exécution consistant à adopter des modalités de procédure ou à prendre des décisions individuelles, la Commission devrait pouvoir garder la pleine responsabilité des actes qu'elle est chargée d'adopter.

La réflexion à ce sujet doit également tenir compte d'autres éléments, notamment du fait que dans le système institutionnel établi par le traité actuel le Parlement européen ne participe pas à la fonction exécutive et que les autorités nationales doivent garder une possibilité d'influencer le processus de prise de la décision d'exécution au niveau communautaire, puisque leur implication, d'une part, permet de disposer d'une expertise de haute qualité et, d'autre part, facilite la mise en œuvre ultérieure des mesures d'exécution au niveau national.

Les procédures proposées pour les mesures d'exécution des actes adoptés selon la procédure visée à l'article 251

Eu égard à ce qui précède, on peut envisager une adaptation de la décision « comitologie » pour les actes de base adoptés selon la procédure de l'article 251 selon les lignes suivantes :

1. Modification de la procédure du comité de réglementation (article 5 de la décision 1999/468/CE), qui serait appliquée lorsqu'il s'agit d'arrêter les mesures d'exécution à portée générale concernant le fond de la matière concernée.
2. Maintien de la procédure du comité consultatif (article 3 de la décision 1999/468/CE) et, en conséquence de la modification de la procédure de réglementation, extension de son application à certains cas de figure de nature administrative, pour lesquels actuellement on a recours à d'autres procédures, (par exemple aux cas d'adoption de mesures d'exécution des programmes de soutien financier).

Les problèmes de la procédure actuelle du comité de réglementation

La proposition de modifier la procédure du comité de réglementation se justifie à la lumière des problèmes que cette procédure pose à l'heure actuelle :

- Avant tout, rupture de l'équilibre entre les deux branches du législatif pour les actes d'exécution relatifs à des actes de base adoptés en codécision. En effet, bien que le Parlement européen soit associé à la procédure, ses pouvoirs se limitent à un contrôle de légitimité par rapport à l'intervention du Conseil sur la substance de l'acte ; à cela s'ajoutent
- Absence de distinction claire entre la phase d'exécution proprement dite et la phase de contrôle, contrairement aux orientations précitées du Livre blanc;
- Risque d'éventuel blocage lors de l'adoption des mesures en question, dans le cas où le Conseil n'arriverait pas à réunir la majorité qualifiée, mais se dégagerait une tendance prédominante à l'encontre de la proposition de la Commission sans que le Parlement européen puisse influencer le résultat;

Une nouvelle procédure de réglementation pour les mesures d'exécution des actes adoptés selon la procédure visée à l'article 251

Toute adaptation de la procédure doit évidemment résoudre ces problèmes et tenir compte des autres éléments indiqués ci-dessus et, en même temps, respecter les critères-clé à la fois du Livre blanc sur la gouvernance et du plan d'action « Mieux légiférer »: simplicité, efficacité, transparence, responsabilité.

Il convient de proposer une procédure prévoyant deux phases distinctes.

Dans la première phase (phase exécutive), la Commission aura la responsabilité d'élaborer le projet de mesures d'exécution et de le soumettre aux représentants des autorités nationales réunies dans le comité. Ce dernier devra se prononcer sur le projet dans un délai fixé par son président et pourra influencer le contenu de la mesure par le biais d'un avis défavorable à la majorité qualifiée (ou même en l'absence d'avis, à travers les positions exprimées par les différentes délégations nationales). En cas d'avis défavorable ou d'absence d'avis, un délai ultérieur d'un mois pour trouver une solution qui puisse recueillir le soutien de la majorité qualifiée du comité est prévu. Toutefois, la Commission garde la responsabilité finale de décider le contenu du projet. Ainsi, à la fin de cette phase, la Commission établit le projet définitif, éventuellement modifié, pour tenir compte de l'avis du comité.

Dans la deuxième phase (phase de contrôle), ce projet sera soumis au Parlement européen et au Conseil pour leur permettre d'exercer le contrôle politique. En cas d'opposition manifestée par une des deux institutions dans un délai d'un mois (renouvelable une fois) - à la majorité absolue des membres du Parlement et à la majorité qualifiée au Conseil - la Commission devra choisir entre deux solutions : soit arrêter la mesure proposée, éventuellement modifiée pour prendre en compte les objections exprimées; soit présenter une proposition législative à soumettre à la procédure de co-décision. Evidemment, en l'absence d'objections dans le délai, la Commission arrêtera définitivement l'acte conformément à son projet.

Une présentation graphique de cette procédure figure en annexe.

La nouvelle procédure paraît répondre aux exigences indiquées ci-dessus, en particulier :

- Chaque institution se recentre sur ses propres missions, sans qu'il y ait plus de confusion entre la fonction législative et la fonction exécutive.
- La nouvelle procédure est plus simple et compréhensible que l'actuelle. Chaque institution assume des responsabilités claires et transparentes à l'égard des citoyens, tout en préservant l'expertise indispensable des autorités nationales dans la phase exécutive. En particulier, le rôle central qui est reconnu à la Commission et la marge de manœuvre dont elle disposera à l'égard des objections exprimées par le législateur lui permettent d'assumer la responsabilité des mesures qu'elle adopte.
- Le Parlement européen et le Conseil sont placés sur un pied de stricte égalité quant au contrôle de la manière dont la Commission s'acquitte des responsabilités exécutives qu'ils lui ont attribuées par les actes législatifs adoptés en co-décision. En particulier, les deux branches du législatif auront la possibilité de se prononcer sur le contenu du projet et dans certains cas pourront faire valoir une question politiquement sensible qui risque d'affecter l'équilibre de l'acte législatif de base, de sorte que la mesure d'exécution devrait céder le pas à une proposition législative.
- Il n'y aura plus de risque de blocage, puisqu'il y aura le choix alternatif entre l'adoption de la mesure d'exécution et la présentation d'une proposition législative.

Bien entendu, cette approche devra être combinée avec une solution appropriée pour l'adoption des mesures d'exécution selon une procédure d'urgence, dans les cas où une telle procédure s'avérerait nécessaire pour assurer la bonne application de l'acte de base.

Proposition de

DÉCISION DU CONSEIL

modifiant la décision 1999/468/CE fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission

LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article [202], troisième tiret,

vu la proposition de la Commission²,

vu l'avis du Parlement européen³,

considérant ce qui suit:

- (1) En vertu de l'article 202 du traité, la compétence d'exécution des règles que le Conseil établit, éventuellement avec le Parlement européen, revient en principe à la Commission. La Commission exerce cette compétence selon les modalités fixées par le Conseil au titre de l'article 202 et conformément au cadre fixé à cet effet dans les actes législatifs adoptés sur la base du traité.
- (2) L'évolution actuelle de la réglementation communautaire fait apparaître que les actes législatifs appellent de plus en plus souvent l'adoption de mesures complémentaires dont les principes et les détails techniques doivent être établis sur la base d'analyses et d'expertises adéquates, dans des délais appropriés. Dans la mesure où cette évolution conduit le législateur à procéder à des délégations de compétences plus larges à la Commission, il doit pouvoir se prononcer sur les mesures que la Commission envisage d'adopter.
- (3) Les modalités définies dans la décision 1999/468/CE ne permettent pas de répondre à cette évolution. Le contrôle pour excès de pouvoir, conféré au Parlement européen en vertu de l'article 8 de la décision 1999/468/CE, s'avère insuffisant. Le contrôle qu'exerce par ailleurs le Conseil conduit éventuellement à une confusion entre compétences exécutives et législatives ou à un blocage du processus décisionnel. Les modalités définies par la décision 1999/468/CE peuvent également conduire la Commission à devoir adopter un acte en l'absence d'avis du comité et en l'absence de réactions de la part du législateur.

² JO C [...] du [...], p. [...].

³ JO C [...] du [...], p. [...].

- (4) Il convient par conséquent de modifier la décision 1999/468 afin d'améliorer l'efficacité du processus décisionnel, grâce à une clarification des responsabilités et des procédures.
- (5) Pour l'exercice des compétences d'exécution qui ont une portée normative réelle, en modifiant quant au fond la situation juridique préexistante, un contrôle effectif du Parlement européen et du Conseil en tant que co-législateurs est nécessaire; à cet effet, la procédure de réglementation doit s'appliquer aux mesures de portée générale ayant pour objet de mettre en application les éléments essentiels ou adaptant certains autres éléments des actes de base adoptés selon la procédure de l'article 251 du traité.
- (6) Pour ces cas, la procédure de réglementation doit permettre à la Commission d'engager pleinement sa responsabilité dans l'adoption des mesures d'exécution, après avoir recueilli l'avis du comité des représentants des Etats membres, tout en permettant au Parlement européen et au Conseil de contrôler l'exercice de la fonction exécutive. En conséquence, en cas de désaccord entre la Commission et le législateur, la Commission doit pouvoir, selon le cas, soit présenter une proposition au sens de l'article 251 du traité, soit arrêter son projet de mesures initial, éventuellement modifié.
- (7) Pour le cas où les délais prévus pour la procédure de réglementation en cause ne peuvent pas être respectés, il convient de prévoir une procédure d'urgence permettant à la Commission d'adopter immédiatement les mesures d'exécution sans préjudice du contrôle ultérieur par le Parlement européen et le Conseil.
- (8) Les compétences d'exécution des actes de base concernés qui ne portent que sur des modalités d'ordre procédural ou sur des décisions individuelles ne doivent pas être soumises, en tant que telles, à des modalités spécifiques de contrôle par le législateur, ces mesures devant respecter les orientations et principes contenus, à cet égard, dans l'acte de base. Cela ne supprime pas, cependant, l'utilité pour la Commission de consulter des comités composés des représentants des Etats membres porteurs d'expertise pour les matières concernées. A cet effet, la procédure de consultation devient la règle pour les mesures d'exécution au sens susmentionné telles que l'exécution des programmes de soutien financier. La procédure de gestion s'en trouve supprimée pour l'exécution des actes co-décidés.
- (9) Vu l'objet limité du présent exercice, il n'y a pas lieu de réviser à présent les modalités d'exercice des compétences conférées à la Commission dans des actes de base autres que celles adoptées selon la procédure visée à l'article 251 du traité. Ces modalités ne se trouvent donc pas affectées par la présente décision. En revanche, pour les actes adoptés selon cette procédure il convient de procéder au réexamen des modalités qu'ils prévoient, sur la base d'un rapport qui sera préparé par la Commission au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la présente décision.

DÉCIDE:

Article premier

La décision 1999/468/CE est modifiée comme suit :

1. L'article 2bis suivant est inséré :

“Article 2bis

Le choix des modalités procédurales pour l’adoption des mesures d’exécution des actes de base adoptés selon la procédure visée à l’article 251 du traité suit les critères suivants:

- a) la procédure consultative est appliquée chaque fois que les mesures d’exécution ont une portée individuelle ou portent sur des modalités procédurales de mise en oeuvre des actes de base.
 - b) la procédure de réglementation est appliquée chaque fois que les mesures d’exécution mettent en application de manière générale les éléments essentiels contenus dans l’acte de base ou adaptent certains autres éléments de cet acte .
2. A l’article 4, paragraphe 3, les mots “sans préjudice de l’article 8”, sont supprimés.
 3. Le paragraphe 5 de l’article 5 est supprimé. ”
 4. L’article 5bis suivant est inséré :

“Article 5bis

Procédure de réglementation pour les actes de base adoptés selon la procédure de l’article 251 du traité.

1. La Commission est assistée par un comité de réglementation composé de représentants des Etats membres et présidé par le représentant de la Commission.
2. Le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet, éventuellement en procédant à un vote, dans un délai que le président peut fixer en fonction de l’urgence de la question en cause. L’avis est émis à la majorité prévue à l’article 205, paragraphe 2 du traité pour l’adoption des décisions que le Conseil est appelé à prendre sur proposition de la Commission. Lors des votes au sein du comité, les voix des représentants des Etats membres sont affectées de la pondération définie à l’article précité. Le président ne prend pas part au vote .
3. Lorsque le comité émet un avis favorable, la Commission adopte le projet définitif. En cas d’avis défavorable ou en l’absence d’avis du comité, la Commission présente sans tarder un nouveau projet en s’efforçant de tenir compte de la position exprimée par le comité et le lui présente à nouveau; le comité peut formuler des observations dans un délai d’un mois à compter de la transmission du nouveau projet. Sur la base de ces observations, la Commission établit son projet définitif. L’absence d’avis dans les délais prescrits n’empêche pas l’établissement d’un projet définitif.
4. La Commission transmet son projet définitif sans tarder simultanément au Parlement européen et au Conseil. Si aucune des deux institutions ne formule d’objections dans un délai d’un mois à compter de la transmission du projet, la mesure proposée est arrêtée par la Commission. Le délai d’un mois pour formuler des objections sera prorogé d’un mois supplémentaire à la demande du Parlement européen ou du Conseil.

5. Si le Parlement européen, à la majorité absolue de ses membres, ou le Conseil, à la majorité prévue par l'article 205, paragraphe 2 du traité, formulent dans un délai d'un mois à compter de la transmission du projet définitif de la Commission, prorogé éventuellement d'un mois supplémentaire, des objections à l'encontre de celui-ci, soit la Commission retire son projet et présente une proposition d'acte conformément à la procédure visée à l'article 251 du traité, soit arrête la mesure proposée en modifiant, éventuellement, son projet, pour tenir compte des objections émises.
 6. Dans le cas où, pour des raisons d'urgence impérieuse, les délais de la procédure de réglementation ne peuvent pas être respectés, la Commission peut arrêter les mesures d'exécution après avoir obtenu l'avis du comité de réglementation conformément au paragraphe 2. Elle les communique sans tarder au Parlement européen, au Conseil et aux Etats membres. Dans un délai d'un mois après ladite communication, le Parlement européen, statuant à la majorité absolue de ses membres, ou le Conseil, statuant à la majorité prévue par l'article 205, paragraphe 2, peuvent formuler leurs objections. Dans ce cas, la Commission peut, soit retirer la mesure adoptée et présenter une proposition d'acte aux termes de la procédure de l'article 251 du traité, soit maintenir la mesure en la modifiant éventuellement, pour tenir compte des objections émises.
 7. La présente décision n'affecte pas les procédures de sauvegarde et d'urgence prévues en cas de risque sérieux pour la sécurité, la santé humaine et animale ou l'environnement par un acte de base adopté selon la procédure de l'article 251 du traité.”
5. L'article 7 est modifié comme suit :
- a) Le paragraphe 3 est remplacé par le texte suivant:

“3. Le Parlement européen et le Conseil sont régulièrement tenus informés par la Commission des travaux des comités. A cet effet, ils reçoivent les ordres du jour des réunions, les projets soumis aux comités concernant des mesures d'exécution des actes arrêtés selon la procédure visée à l'article 251 du traité, ainsi que le résultat des votes, les comptes rendus sommaires des réunions et les listes des autorités et organismes auxquelles appartiennent les personnes désignées par les Etats membres pour les représenter. Le Parlement européen est également tenu informé de toute transmission par la Commission au Conseil de mesures ou projets relatifs aux mesures à prendre.”
 - b) Au paragraphe 4, la dernière phrase est remplacée par le texte suivant:

“La Commission publie également un rapport annuel sur les travaux des comités.”
 - c) Le paragraphe 5 est remplacé par le texte suivant:

“5. Les références de tous les documents transmis au Parlement européen en application du paragraphe 3 sont rendues publiques dans un registre constitué à cet effet par la Commission.”
6. L'article 8 est supprimé.

Article 2

Le Parlement européen et le Conseil procèdent, sur proposition de la Commission, à un réexamen des procédures prévues par les actes de base adoptés selon la procédure visée à l'article 251 du traité, sur la base d'un rapport qui sera préparé par la Commission au plus tard un an après l'entrée en vigueur de la présente décision.

Article 3

La présente décision prend effet le jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel des Communautés européennes*.

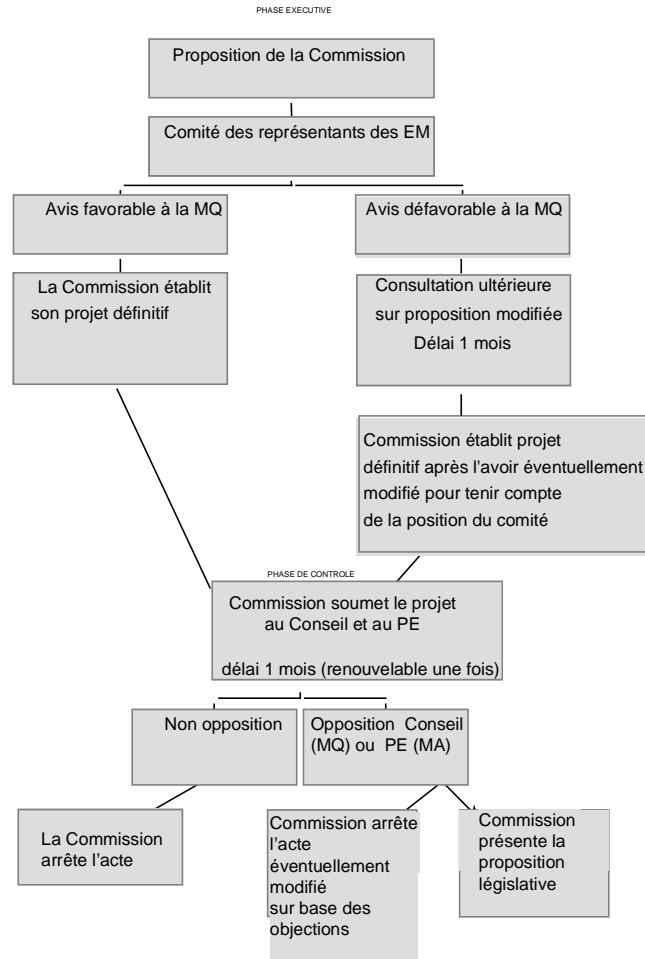
Fait à Bruxelles, le

Par le Conseil
Le Président

ANNEXE

Procédure de réglementation révisée

En amont, phase législative (acte de base adopté en co-décision)



En aval, éventuellement possibilité d'un recours en annulation devant la Cour de justice