COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES



Bruxelles, le 07.01.2005 COM(2004) 860 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

sur les travaux des comités en 2003

{SEC(2004)1722}

FR FR

1. OBSERVATIONS GÉNÉRALES CONCERNANT LE SYSTÈME DE COMITOLOGIE

Le présent rapport traite des activités menées par les comités "comitologie" pendant l'année 2003. Il suit la même structure de base que le rapport précédent relatif à l'année 2002. Il comporte une introduction (point 1), un aperçu horizontal des activités des comités (point 2), ainsi qu'une annexe présentant des statistiques détaillées concernant chaque comité "comitologie", organisées en fonction des différents services de la Commission¹. Le rapport maintient le niveau accru de transparence des statistiques figurant dans l'annexe, en énumérant tous les comités et en commentant leurs activités.

1.1 La nature juridique et le rôle des comités "comitologie"

Les comités "comitologie" ont pour raison d'être d'assister la Commission dans l'exercice des compétences d'exécution qui lui sont conférées par le législateur, c'est-à-dire le Conseil et le Parlement européen. Ces comités ont en commun trois caractéristiques essentielles.

Premièrement, ils sont créés par le législateur (le Conseil et le Parlement européen), selon les procédures "législatives" applicables au moment de l'adoption de l'acte de base "créateur", à savoir la procédure de coopération ou de consultation et, depuis le traité de Maastricht, la procédure de codécision. Les comités "comitologie" ont ainsi une base juridique qui est établie dans un acte dit "de base".

Deuxièmement, leur structure et leurs méthodes de travail sont normalisées à plusieurs égards. Un représentant de la Commission préside chaque comité, qui se compose de représentants des États membres; ceux-ci sont les seuls "membres" du comité. Les comités interviennent dans le cadre des procédures prévues dans l'acte législatif de base, conformément à la décision "comitologie" du Conseil.

L'article 9 de la décision 1999/468/CE du Conseil² a abrogé l'ancienne décision "comitologie" 87/373/CEE du 13 juillet 1987 (la décision "comitologie" de 1987)³. Les procédures de 1987 sont restées temporairement en vigueur jusqu'à la modification des actes législatifs de base, conformément aux procédures de comitologie établies par la décision 1999/468/CE. À cette fin, il a été fait appel soit à des actes modificatifs distincts, soit à des "règlements d'alignement" (voir le point 1.2).

Troisièmement, les comités rendent des avis sur les projets de mesures d'exécution que la Commission leur soumet en vertu des dispositions de l'acte législatif de base, et interviennent dans le cadre de la procédure consultative, de la procédure de gestion ou de la procédure de réglementation prévue à cet effet.

En vertu de l'article 2 de la décision 1999/468/CE du Conseil, la procédure de gestion devrait être réservée aux mesures de gestion telles que celles relatives à l'application de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche ou celles relatives à la mise en œuvre de programmes ayant des incidences budgétaires notables (article 2, point a). La

_

L'annexe est présentée sous forme de document de travail des services de la Commission.

² JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

³ JO L 197 du 18.7.1987, p. 33.

procédure de réglementation est prévue pour les mesures de portée générale visant à mettre en application les éléments essentiels d'un acte de base, y compris les mesures concernant la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, des animaux ou des plantes, ainsi que la mise à jour des éléments "techniques" d'un acte de base (article 2, point b). La procédure consultative est appliquée dans tous les cas où elle est jugée la plus appropriée.

1.2 L'état de mise en œuvre de la décision 1999/468/CE

Par la déclaration n° 2 relative à la mise en œuvre de la décision 1999/468/CE du Conseil⁴, le Conseil et la Commission ont convenu d'adapter, dans les meilleurs délais et conformément aux procédures législatives appropriées, les dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution, prévues en application de la décision 87/373/CEE, de manière à les mettre en conformité avec les dispositions des articles 3 à 6 de la décision 1999/468/CE.

Depuis l'entrée en vigueur de la décision 1999/468/CE, les procédures de comitologie de plusieurs instruments de base ont été adaptées au cas par cas. Pour compléter la mise à jour, la Commission a présenté fin 2001 un ensemble de quatre propositions (les "règlements d'alignement")⁵ qui portent sur plus de 300 actes de base fixant des procédures d'exécution. Le Conseil et le Parlement ont adopté les "règlements d'alignement" dans le courant de l'année 2003⁶ conformément aux procédures législatives applicables (avis conforme, codécision, consultation à la majorité qualifiée et à l'unanimité). Il est à noter que les actes d'alignement n'ont aucune incidence sur les dispositions de fond des actes législatifs, ni sur les procédures de sauvegarde ou sur l'identité des comités prévus par les actes législatifs de base.

Un nouvel élément important, l'article 7 de la décision 1999/468/CE, associé aux déclarations du Conseil et de la Commission qui le concernent (notamment les déclarations n° 4 et n° 5), a mis en place des mesures destinées à *améliorer la transparence* du fonctionnement des comités de comitologie.

À cet égard, la publication du présent *rapport annuel sur les travaux des comités*, tel qu'il est prévu à l'article 7, paragraphe 4, contribue en soi de façon sensible à mettre en lumière les activités de la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution.

Par ailleurs, conformément à ce même article 7, paragraphe 4, la Commission a publié une *liste de tous les comités* qui l'assistent dans l'exercice de ses compétences d'exécution⁷. Un inventaire, actualisé en permanence, des comités existants peut être consulté dans le *registre* (voir plus loin) et dans les rapports annuels.

⁴ JO C 203 du 17.7.1999, p. 1.

⁵ COM(2001)789 final, adopté le 27.12.2001.

Règlements (CE) n° 806/2003 (JO L 122 du 16.5.2003, p. 1) et (CE) n° 807/2003 (JO L 122 du 16.5.2003, p. 36) du Conseil du 14 avril 2003 portant adaptation à la décision 1999/468/CE des dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution prévues dans des actes du Conseil adoptés selon la procédure de consultation (majorité qualifiée/unanimité), règlement (CE) n° 1105/2003 du Conseil (JO L 158 du 27.6.2003, p. 3) du 26 mai 2003 modifiant le règlement (CE) n° 1260/1999 portant dispositions générales sur les Fonds structurels (avis conforme) et règlement (CE) n° 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil (JO L 284 du 31.10.2003, p. 1) du 29 septembre 2003 portant adaptation à la décision 1999/468/CE du Conseil des dispositions relatives aux comités assistant la Commission dans l'exercice de ses compétences d'exécution prévues dans des actes soumis à la procédure visée à l'article 251 du traité CE (codécision). JO C 225 du 8.8.2000, p. 2.

Le 31 janvier 2001, conformément à l'article 7, paragraphe 1, la Commission a adopté le *règlement intérieur type*⁸ sur la base duquel les comités existants ou nouvellement créés arrêtent leur règlement intérieur. La Commission prévoit d'adopter une version mise à jour du règlement intérieur type, essentiellement dans le but de l'harmoniser avec les nouvelles règles d'accès aux documents (voir plus loin). À la fin de l'année 2003, 94 comités, sur un total de 263, avaient adopté un règlement intérieur fondé sur le texte type en vigueur.

Enfin, l'article 7, paragraphe 5, de la décision 1999/468/CE prévoit que la Commission établit un registre contenant les *références de tous les documents transmis au Parlement européen au titre des procédures de comitologie*. Ce registre est en fonctionnement depuis décembre 2003⁹. Conformément à sa déclaration n° 5 concernant la décision 1999/468/CE du Conseil, la Commission a ajouté au registre, à titre de mesure complémentaire de transparence, un *dépôt d'archives* donnant au public un accès direct à de nombreux documents transmis au Parlement européen, en application du règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents des institutions¹⁰, entré en vigueur le 3 décembre 2001. Le dépôt d'archives contient des ordres du jour, comptes rendus et résultats de vote en rapport avec les réunions et travaux des comités; les projets de mesures d'exécution ne sont provisoirement pas publiés.

1.3 Le "droit de regard" du Parlement européen

La Commission a l'obligation d'informer le Parlement européen sur les travaux des comités et de lui transmettre tous les projets de mesures d'exécution relevant d'un acte de base adopté selon la procédure visée à l'article 251 du traité (codécision), afin que le Parlement européen puisse exercer le "droit de regard" qui lui est conféré par l'article 8 de la décision 1999/468/CE.

En février 2000, le Parlement européen et la Commission ont conclu un *accord relatif aux* modalités d'application de la décision 1999/468/CE du Conseil, qui vise spécifiquement à régler les modalités d'exécution des obligations imposées à la Commission¹¹.

L'accord prévoit la transmission des documents par des moyens électroniques, tâche qui a été mise en œuvre progressivement en 2001. Les documents des différents services de la Commission sont d'abord transmis au Secrétariat général de la Commission, qui les envoie sans délai à un service central au Parlement européen. Désormais, pratiquement tous les envois de documents se font par voie électronique.

Hormis les cas d'urgence, l'accord prévoit un délai d'un mois, à partir de la réception d'un projet "définitif" de mesure d'exécution le relevant d'un acte législatif adopté en codécision, pour permettre au Parlement européen, le cas échéant, d'adopter une résolution (en session

JO C 38 du 6.2.2001, p. 3. Le règlement intérieur type fera l'objet de plusieurs modifications que la Commission doit approuver et d'une révision linguistique avant d'être à nouveau publié au Journal officiel.

Voir la page web : http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/regcomito/registre.cfm?CL=fr. Le registre porte sur les documents transmis à partir du début de l'année 2003.

JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

JO L 256 du 10.10.2000, p. 19. L'accord remplace certains accords précédents: l'accord Plumb/Delors de 1988, l'accord Samland/Williamson de 1996 et le "modus vivendi" de 1994.

Le projet est envoyé d'abord avant la réunion du comité et, s'il est modifié de manière substantielle pendant cette réunion, il est à nouveau envoyé ensuite.

plénière) en vertu de l'article 8 de la décision 1999/468/CE du Conseil s'il considère que le projet de mesure excède les compétences d'exécution prévues dans l'acte de base¹³.

L'accord bilatéral de février 2000 a été mis en œuvre par un autre *accord administratif*, du 14 décembre 2001, entre les secrétariats généraux du Parlement européen et de la Commission. Cet accord administratif doit assurer une approche harmonisée au niveau des services de la Commission, de manière à ce que celle-ci remplisse comme il convient toutes ses obligations au titre de l'accord bilatéral de février 2000. En particulier, il prévoit des normes minimales concernant les types de documents et leur structure. Il est à noter qu'en 2003, il n'y a pas eu de cas non plus dans lesquels le Parlement européen a jugé nécessaire d'adopter une résolution sur la base de l'article 8 de la décision 1999/468/CE du Conseil.

1.4 Saisines du Conseil

Aucun cas de saisines du Conseil a été enregistré en 2003. Conformément à la décision 1999/468/CE du Conseil, la saisine du Conseil est prévue lorsque la Commission n'a pas réuni la majorité requise au titre de la procédure de réglementation, ou si elle se heurte à une opposition à la majorité qualifiée dans le cadre de la procédure de gestion. L'absence de saisines (et dans les années précédentes le faible pourcentage de moins de 1 % par rapport au total des actes adoptés par la Commission dans le cadre de la procédure de gestion ou de réglementation) montre que les travaux des comités dans le système actuel aboutissent à un niveau élevé de consensus et que les propositions des représentants de la Commission recueillent normalement l'accord des comités.

1.5 Évolution plus globale

En décembre 2002, la Commission européenne a présenté une proposition de nouvelle procédure de réglementation¹⁴ prévoyant des mesures destinées à mettre largement en œuvre les aspects essentiels, ou à adapter certains autres aspects, des actes de base adoptés selon la procédure de codécision (article 251 du traité). La nouvelle procédure proposée place le Parlement européen et le Conseil sur un pied d'égalité pour ce qui est de contrôler la manière dont la Commission exerce ses compétences d'exécution. Le 2 septembre 2003, le Parlement européen a avalisé dans ses grandes lignes la proposition de la Commission¹⁵, tout en suggérant un nombre très limité de modifications techniques. Le 22 avril 2004, la Commission a présenté une proposition modifiée¹⁶ afin de tenir compte de l'essentiel des amendements du Parlement européen et de clarifier la nouvelle procédure. La proposition modifiée est actuellement à l'étude au Conseil.

Dans son projet de traité constitutionnel, la *Convention sur l'avenir de l'Europe* a proposé à la conférence intergouvernementale (CIG) de réorganiser les pouvoirs d'exécution de la Commission¹⁷. Le projet de traité de la Convention introduit un nouvel acte, le "règlement délégué", à adopter par la Commission pour compléter ou modifier certains éléments "non

Cet acte de base doit, lui, avoir été adopté en procédure de codécision (article 251 du traité) entre le Conseil et le Parlement européen.

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 (COM (2002) 719 final, adopté le 11.12.2002).

Résolution adoptée le 2.9.2003 (P5-TA(2003)0352), sur la base du rapport de R. CORBETT.

¹⁶ COM (2004) 324 final du 22.4.2004.

Projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, présenté à la réunion du Conseil européen de Thessalonique le 20.6.2003, articles I-35 et I-36.

essentiels" des lois européennes sous le contrôle du Parlement et du Conseil, qui peuvent révoquer la délégation elle-même ou s'opposer à un projet de règlement spécifique; il faut distinguer ces règlements délégués des actes de simple exécution qui seront adoptés essentiellement par la Commission, avec un contrôle limité des États membres. Le texte est resté inchangé dans la version finale adoptée par la conférence intergouvernementale lors de la réunion du Conseil européen des 17 et 18 juin 2004¹⁸.

L'élargissement de l'Union européenne a eu lieu le 1^{er} mai 2004. À la suite des conclusions du sommet de Copenhague de décembre 2002, la Commission a adopté, le 25 février 2003, des mesures¹⁹ accordant le *statut d'observateur actif* aux dix États en voie d'adhésion, qui sont entrées en application le jour suivant la signature du traité d'adhésion, le 16 avril 2003²⁰. En vertu de ces dispositions, les représentants des États adhérents ont été invités à la plupart des comités "comitologie"; ils ont eu la possibilité d'exprimer leurs points de vue sur les questions examinées aux réunions, mais sans pouvoir prendre part au vote sur les projets de mesures d'exécution. En ce qui concerne les trois pays candidats restants (Bulgarie, Roumanie et Turquie), leur participation continue à être organisée sur la base de la "communication de la Commission au Conseil - Participation des pays candidats aux programmes, agences et comités communautaires"²¹. Au cours de l'année de référence, les dix États adhérents ont été représentés dans quelque 186 des 256 comités existants.

2. APERÇU HORIZONTAL DES ACTIVITÉS

2.1 Nombre de comités et types de procédures

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 elle-même, d'autre part. Ces derniers s'occupent de la préparation et de la mise en œuvre des politiques, alors que les comités "comitologie" interviennent dans le contexte de l'application des actes législatifs. Le présent rapport porte exclusivement sur les comités "comitologie". Le <u>tableau I</u> ci-dessous présente le <u>nombre de comités "comitologie"</u> par secteur d'activité au 31.12.2003. Les chiffres de l'année précédente (situation au 31.12.2002) sont indiqués à des fins de comparaison.

TABLEAU I - NOMBRE TOTAL DE COMITES

Direction générale	2002	2003
Entreprises (ENTR)	31	33
Emploi et affaires sociales (EMPL)	8	8
Agriculture (AGRI)	29	30

Voir la version consolidée provisoire du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, document CIG 86/04 du 25.6.2004.

Document C(2003)341/3 de la Commission.

VERS L'UNION ÉLARGIE - Document de stratégie et Rapport de la Commission européenne sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion (9.10.2002), COM(2002) 700 final, point 3.3 (p. 25).

²¹ COM (1999) 710 final, adopté le 20.12.1999.

Transports/Énergie/Réseaux transeuropéens (TREN)	39	45
Environnement (ENV)	35	35
Recherche (RTD)	8	2
Société de l'information (INFSO)	13	13
Pêche (FISH)	3	3
Marché intérieur (MARKT)	11	12
Politique régionale (REGIO)	2	2
Fiscalité et union douanière (TAXUD)	9	9
Éducation et culture (EAC)	6	7
Santé et protection des consommateurs (SANCO)	22	13*
Justice et affaires intérieures (JAI)	7	7
Relations extérieures (RELEX)	2	3
Commerce (TRADE)	12	13
Élargissement (ELARG)	2	2
EuropeAid – Office de coopération (AIDCO)	8	8
Aide humanitaire (ECHO)	1	1
Statistiques (ESTAT)	6	7
Budget (BUDG)	1	2
Lutte anti-fraude (OLAF)	1	1
TOTAL	256	256

Les chiffres indiquent l'importance relative de la comitologie dans les activités des différents secteurs. Les comités sont les plus nombreux dans les domaines des transports et de l'énergie (45), de l'environnement (35), des entreprises (33) et de l'agriculture (30). Avec 143 des 256 comités, ces domaines d'action comptent à eux seuls plus de la moitié des comités. La

_

^{*} Contrairement à l'année précédente, le <u>comité permanent de la chaîne alimentaire et de la santé animale</u>, avec ses neuf sections et sous-sections, est compté comme un seul comité, suite à l'entrée en vigueur du règlement N° 178/2002, JO L 31, 1.2.2002, p. 1.

Commission poursuit ses efforts en vue de limiter autant que possible l'augmentation du nombre de comités. Ainsi, ce nombre est resté stable en 2003 par rapport à 2002. Si le législateur a créé de nouveaux comités dans certains domaines connaissant un accroissement d'activité (notamment dans celui des transports et de l'énergie), d'autres secteurs ont vu leur nombre de comités diminuer par suite de la restructuration du cadre législatif (voir, par exemple, la santé et la protection des consommateurs ou la recherche).

Les comités "comitologie" peuvent être classés selon le <u>type de procédure</u> qui régit leur activité (procédure de consultation, procédure de gestion, procédure de réglementation et procédure de sauvegarde - voir <u>tableau II</u>). Les procédures de comitologie de 1987 sont restées applicables pendant une partie de l'année 2003, jusqu'à l'entrée en vigueur des "règlements d'alignement" (voir le point 1.2 plus haut). Les différentes *variantes* des procédures de comitologie de 1987 (II a) et II b), III a) et III b)) sont comptabilisées en même temps que les nouveaux types de procédures correspondants prévus par la déclaration n° 2 relative à la mise en œuvre de la décision 1999/468/CE du Conseil²².

Certains comités, parce qu'ils appliquent des procédures multiples (allant de la procédure de consultation à la procédure de réglementation, auxquelles s'ajoute la procédure de sauvegarde), ont été séparés des comités agissant selon une procédure unique.

TABLEAU II – Nombre de comites par type de procedure (2003)

		Type de p	Comités fonctionnant selon plusieurs procédures		
	Consul- tation*	Gestion*	Réglemen- tation*	Sauvegarde	
ENTR	9	4	18	-	2
EMPL	1	-	3	-	4
AGRI	-	23	4	-	3
TREN	7	12	21	1	4
ENV	3	6	26	1	-
RTD	-	1	-	-	1
INFSO	1	3	3	-	6
FISH		1	-	-	2
MARKT	2	4	6	-	-
REGIO	-	1	-	-	1

JO C 203 du 17.7.1999, p. 1. C'est-à-dire: la variante I avec la procédure de consultation, les variantes II a) et II b) avec la procédure de gestion et les variantes III a) et III b) avec la procédure de réglementation.

TAXUD	1	4	4	-	-
EAC	1	-	-	-	6
SANCO	1	-	7	-	5
JAI	1	1	1	1	5
RELEX	1	1	1	1	1
TRADE	2	3	2	1	6
ELARG	-	1	1	1	-
AIDCO (y compris DEV)	-	6	2	-	-
ЕСНО	-	-	-	-	1
ESTAT	-	4	1	1	2
BUDG	1	1	1	1	-
OLAF	-	1	1	-	-
TOTAL	31	74	100	2	49

^{*} Y compris, respectivement, les procédures I, II et III conformément à la décision 87/373/CEE du Conseil.

Ces chiffres indiquent que près de la moitié des comités (100 sur 256) travaillent exclusivement dans le cadre de la procédure de réglementation, tandis qu'un nombre nettement moins important applique uniquement la procédure de gestion (74). La ventilation par secteur d'activité montre que le recours aux trois types de procédures varie d'un secteur à l'autre. Toutefois, une nette prédominance de l'une des procédures peut être observée dans certains secteurs: de nombreux comités fonctionnent selon la procédure de réglementation dans les transports/l'énergie et l'environnement, tandis que dans l'agriculture, c'est la procédure de gestion qui régit les activités d'un grand nombre de comités.

2.2 Nombre de réunions

Le nombre de comités n'est pas le seul indicateur de l'ampleur de l'activité au niveau de la comitologie. Le *nombre de réunions* tenues en 2003 reflète l'intensité du travail en général, à l'échelle des secteurs d'activité et au sein des différents comités (tableau III).

TABLEAU III - Nombre de reunions

	2002	2003		2002	2003
ENTR	44	59	EAC	19	23
EMPL	17	17	SANCO	109	101
AGRI	352	322	JAI	28	21

TREN	23	44	RELEX	1	5
ENV	49	54	TRADE	37	32
RTD	46	50	ELARG	7	8
INFSO	36	31	AIDCO	40	35
FISH	25	25	ЕСНО	10	10
MARKT	25	38	ESTAT	15	17
REGIO	12	12	BUDG	5	6
TAXUD	106	113	OLAF	1	1

Comme en 2002, les chiffres les plus élevés concernent l'agriculture (322 réunions), la gestion des différents marchés agricoles nécessitant des réunions fréquentes. Viennent ensuite la fiscalité et l'union douanière (113 réunions), puis la santé et protection des consommateurs (101 réunions), dont relève notamment la sécurité alimentaire, et un groupe d'autres secteurs, comme les entreprises, l'environnement et la recherche, où le nombre de réunions se situe dans une fourchette de 50 à 70.

2.3 Nombre d'avis et d'actes

Conformément à l'usage instauré par le rapport précédent, ce rapport présente des chiffres globaux concernant les *avis* formels rendus par les comités²³ ainsi que les *actes* (c'est-à-dire les mesures d'exécution = actes juridiques, décisions administratives) adoptés 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 2003 se monte à 2.981 (contre 3.610 en 2002), et le nombre d'*actes* adoptés par la Commission à 2.768 (contre 3.077 en 2002). Les deux indicateurs montrent que la "production" de l'année de référence a été légèrement inférieure en termes qualitatifs à celle de la période précédente.

TABLEAU IV - NOMBRE D'AVIS ET D'ACTES (2003)

	Avis	Instruments		Avis	Instruments
ENTR	395	352	EAC	97	47
EMPL	16	0	SANCO	392	392
AGRI	1.413	1.413	JAI	13	7
TREN	30	24	RELEX	4	4

Y compris les avis favorables et défavorables et les absences d'avis, qui résultent d'un vote formel dans le cas des procédures de réglementation et de gestion.

ENV	39	31	TRADE	66	55
RTD	74	60	ELARG	83	90
INFSO	34	21	AIDCO	164	153
FISH	15	1	ЕСНО	42	42
MARKT	10	8	ESTAT	26	18
REGIO	29	7	BUDG	1	1
TAXUD	34	34	OLAF	0	0

Le grand nombre d'*actes* adoptés dans certains domaines d'action – agriculture (1.413), santé et protection des consommateurs (392) et entreprises (352) – reflète une fois encore l'intensité des travaux délégués à la Commission dans ces domaines au travers des procédures de comitologie²⁴.

Cependant, il faut noter que le simple nombre d'actes adoptés ne montre pas, en soi, l'importance politique, économique ou financière des décisions prises.