

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 485/2008 du Conseil relatif aux contrôles, par les États membres, des opérations faisant partie du système de financement par le Fonds européen agricole de garantie»

COM(2010) 761 final — 2010/0366 (COD)

(2011/C 218/26)

Rapporteur unique: **M. Nikolaos LIOLIOS**

Le 1^{er} février et le 18 janvier 2011, le Conseil et le Parlement européen ont respectivement, décidé, conformément aux articles 42, 43, paragraphe 2, et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

«Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 485/2008 du Conseil relative aux contrôles, par les États membres, des opérations faisant partie du système de financement par le Fonds européen agricole de garantie»

COM(2010) 761 final — 2010/0366 (COD).

La section spécialisée «Agriculture, développement rural, environnement», chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 6 avril 2011.

Lors de sa 471^e session plénière des 4 et 5 mai 2011 (séance du 4 mai 2011), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 149 voix pour, 3 voix contre et 13 abstentions.

1. Conclusions et recommandations

1.1 Dans le but d'harmoniser avec le traité de Lisbonne le règlement (CE) n° 485/2008 du Conseil sur les contrôles, par les États membres, des actes qui constituent une part du système de financement par le Fonds européen agricole de garantie, il est proposé d'adapter les compétences d'exécution de la Commission prévues par le règlement 485/2008 à la distinction que les articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) introduisent entre compétences déléguées et compétences d'exécution de la Commission.

1.2 Le Comité prend position pour que lors de l'établissement des actes de l'Union européenne, il soit fait recours aux procédures de consultation des parties intéressées et que l'on s'emploie à obtenir une expertise et à l'utiliser.

1.3 S'agissant de l'harmonisation du règlement 485/2008 avec l'article 290 du TFUE, le CESE estime que la proposition de la Commission reste dans les limites fondamentales de la délégation de pouvoirs, telles que formulées par le législateur à l'article 290, paragraphe 1, second alinéa, du TFUE. La proposition de la Commission relative au nouveau contenu de l'article 1, paragraphe 2, deuxième phrase du règlement proposé délimite clairement les objectifs, le contenu et l'étendue de la délégation de pouvoir.

1.4 En revanche, le CESE n'estime pas que la Commission respecte les critères temporels de la délégation de pouvoir tels que définis par le législateur à l'article 290, paragraphe 1, second alinéa du TFUE. Telle que formulée à l'article 13 bis du nouveau règlement proposé, la proposition de la Commission selon laquelle le pouvoir d'adopter les actes délégués lui est

conféré pour une période indéterminée dépasse la prescription du législateur concernant la délimitation explicite de la durée qu'aura la délégation de pouvoirs, est en contradiction avec le principe de proportionnalité et suscite des interrogations concernant le principe de légitimité. Le CESE estime que la durée de délégation de pouvoirs à la Commission doit être clairement déterminée, pour un laps de temps précis.

1.5 Le CESE accepte que le délai dans lequel le Parlement européen et le Conseil peuvent formuler des objections à l'égard de l'acte délégué, délai qui était de trois mois dans le système précédent, soit ramené à deux mois à condition que sa prolongation éventuelle soit portée à deux mois.

1.6 Le CESE émet des réserves quant à l'appréciation portée sur les dispositions touchant aux pouvoirs d'exécution de la Commission, telle qu'elle figure à l'article 13 quinquies qui est proposé. Cet article renvoie au règlement 1290/2005, ⁽¹⁾ lequel est en phase de modification ⁽²⁾. Le règlement modifié 1290/2005 revêt certes une portée exceptionnelle pour le règlement 485/2008 mais nous n'en connaissons pas la teneur ⁽³⁾. Étant donné que l'article afférent du règlement modifié 1290/2005 renvoie à son tour à la nouvelle procédure de comitologie telle que prévue dans le nouveau règlement (UE) 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux

⁽¹⁾ Règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune (JO L 209 du 11 août 2005, p. 1).

⁽²⁾ Proposition modifiant le règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CE) n° 165/94 et (CE) n° 78/2008 du Conseil.

⁽³⁾ Voir paragraphe 4.2.

modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission⁽⁴⁾ et dans la mesure où cette nouvelle procédure simplifie le régime en vigueur jusqu'alors, le CESE estime cependant que le nouvel article 13 quinquies qui est proposé ne pose pas de problème de mise en œuvre.

2. Cadre général de l'avis

2.1 Dans la proposition de modification du règlement concerné, la Commission soutient que les pouvoirs d'exécution dont elle jouit aux termes du règlement 485/2008 du Conseil doivent être adaptés à la distinction que les articles 290 et 291 du TFUE établissent entre les compétences déléguées de la Commission et ses compétences d'exécution.

2.2 Le nouvel article 291 du TFUE se fonde sur les anciens articles 202, troisième tiret, et 211, quatrième tiret du traité instituant la communauté européenne et qui confèrent à la Commission ou, dans certaines conditions, au Conseil, des compétences d'exécution. En revanche, l'article 290 du TFUE établit pour la Commission un nouveau pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif. L'article 291 du TFUE réglemente l'exercice de compétences d'exécution par la Commission ou, dans des cas particuliers, par le Conseil.

2.3 Dans la proposition de la Commission, l'harmonisation du règlement (CE) n° 485/2008 avec l'article 290 du TFUE réside tout particulièrement dans le nouvel article 1, paragraphe 2 ainsi que dans les nouveaux articles 13 bis, 13 ter et 13 quater du règlement proposé. L'harmonisation avec l'article 291 du TFUE, quant à elle, se situe plus particulièrement dans le nouvel article 13 quinquies du règlement proposé.

3. Observations générales

3.1 Le Comité prend position pour que lors de l'établissement des actes de l'Union européenne, il soit fait recours aux procédures de consultation des parties intéressées et que l'on s'emploie à obtenir une expertise et à l'utiliser. Aux yeux du CESE, ces démarches sont particulièrement importantes pour la proposition actuelle d'harmonisation du règlement 485/2008 avec le traité de Lisbonne, car il estime que les changements visant la simplification n'ont pas un champ d'application limité, ni ne revêtent de caractère purement technique. Ils concernent le domaine de l'agriculture qui, dans la mesure où il fait l'objet d'une compétence partagée aux termes de l'article 4, paragraphe 2, lettre d, du TFUE et est soumis aux prescriptions de l'article 43 de ce même traité, constitue un domaine sensible.

3.2 S'agissant d'adapter les compétences d'exécution de la Commission prévues par le règlement 485/2008 à la distinction établie entre lesdites compétences d'exécution et ses compétences déléguées, il convient de distinguer clairement les mesures «quasi législatives», relevant de l'article 290 du TFUE et les actes d'exécution, qui ressortissent à son article 291. Dans sa communication sur la mise en œuvre de l'article 290 du

traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁽⁵⁾ la Commission mentionne que dans un souci d'efficacité, le législateur confère à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués. Elle peut ainsi compléter ou modifier le travail du législateur. Une telle délégation est toujours optionnelle et doit remplir respecter les conditions posées dans le traité. À l'inverse, l'article 291 du TFUE permet à la Commission d'adopter des actes dont la nature est exécutive et non législative. En vertu de l'article 291, paragraphe 1, du TFUE, combiné avec l'article 4, paragraphe 3, du traité sur l'Union européenne, ce sont les États membres qui sont chargés de l'exécution et de la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union, assumant ainsi une compétence propre et non une compétence de l'Union. Ce pouvoir des États membres ne peut être limité que lorsque l'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union exige des conditions uniformes. C'est dans ce seul cas que la Commission doit, au titre de l'article 291 du TFUE, exercer sa compétence d'exécution, qui est alors obligatoire⁽⁶⁾.

3.3 Lorsque le législateur confère à la Commission la compétence d'adopter des actes délégués, il doit en déterminer le champ d'application dans chaque acte. L'article 290, paragraphe 1, second alinéa, du TFUE lui impose de délimiter explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. Il définit ainsi deux types de limites à la délégation de pouvoir, à savoir des limites de fond et de temps⁽⁷⁾.

3.4 Dans le cas présent, il convient d'examiner si le législateur respecte, dans le règlement proposé à l'examen, les limites qui sont prévues quant au fond et au temps.

3.5 Les limites de fond de la délégation de pouvoir sont formulées à l'article 1, paragraphe 2, du règlement proposé et concernent l'élaboration, par la Commission, d'une liste de mesures qui, de par leur nature, ne se prêtent pas à un contrôle a posteriori sous forme de vérification des documents commerciaux et auxquelles ledit règlement ne s'appliquera pas.

3.6 La délégation de pouvoir est, en l'occurrence, véritablement claire et bien délimitée. Elle ne contrevient pas à l'article 290 du TFUE, dès lors qu'elle concerne effectivement des éléments non essentiels de l'acte législatif et que les objectifs, le contenu et la portée de la délégation de pouvoirs sont suffisamment circonscrits.

3.7 En ce qui concerne les limites temporelles de la délégation de pouvoir, la Commission propose, à l'article 13 bis du règlement proposé, que les compétences d'adoption d'actes de délégation auxquelles il est fait référence dans le règlement à l'examen soient conférées à la Commission pour une période indéterminée. Cette proposition de la Commission se heurte d'emblée à l'article 290, paragraphe 1, second alinéa, du TFUE qui dispose que les actes législatifs délimitent explicitement, entre autres éléments, la durée de la délégation.

(4) JO L 55 du 28 février 2011, p. 13. Ce règlement abroge la décision du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 184 du 17 juillet 1999, p.23).

(5) COM(2009) 673 final.

(6) COM(2009) 673 final, page 4 et suivantes.

(7) La Commission fait le même constat: COM(2009) 673 final, p.6 et suivantes.

3.8 Comme il ressort de la communication de la Commission sur l'application de l'article 290 du TFUE ⁽⁸⁾, la proposition à l'examen trouve sa justification dans l'argument que l'exigence selon laquelle le législateur doit délimiter clairement la durée de la délégation de pouvoir «ne consacre pas la pratique dite des "clauses d'extinction" ("sunset clauses") qui, insérées dans un acte législatif, mettent automatiquement un terme aux pouvoirs conférés à la Commission, obligeant celle-ci, en pratique, à présenter une nouvelle proposition législative une fois échu le terme imposé par le législateur. L'article 290 exige avant tout que les pouvoirs délégués soient encadrés de façon claire et prévisible; il n'impose pas, en revanche, que la Commission soit soumise à des "délais couperets".» Aussi convient-il, de l'avis de la Commission, que les délégations de pouvoir soient en principe à durée indéterminée. Pour justifier davantage encore ce point de vue, elle rappelle qu'en application de l'article 290, paragraphe 2, lettre a, du TFUE, le Conseil européen et le Parlement peuvent décider de révoquer la délégation de pouvoir: «Juridiquement, une révocation emporte des effets identiques à ceux d'une clause d'extinction; toutes deux mettent un terme aux pouvoirs conférés à la Commission, à charge pour elle, si cela s'avère utile et nécessaire, de soumettre ultérieurement une proposition législative. En d'autres termes, si dans certains domaines le législateur estime nécessaire d'éviter que la délégation de pouvoir ne se transforme en mandat perpétuel, il peut se doter du droit de révocation, qui d'ailleurs peut se révéler d'un usage plus souple qu'une clause d'extinction automatique».

3.9 Dans l'annexe à sa communication, la Commission prévoit des modèles d'application du nouvel article du traité. Pour ce qui concerne les limites de temps imparties à la délégation de pouvoir, elle propose que l'on opte soit pour une durée indéterminée, soit pour la fixation d'une période de validité qui, si elle n'est pas révoquée par le Parlement européen ou le Conseil, est renouvelée automatiquement pour des périodes d'une durée identique ⁽⁹⁾.

3.10 Accorder à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués pour un laps de temps indéterminé ne constitue en aucun cas une délimitation claire de la durée de la délégation. Le traité exige expressément que cette durée soit explicitement délimitée, afin que le législateur puisse soumettre la Commission à un contrôle régulier et efficace. Le droit de révoquer la délégation que l'article 290, paragraphe 2, lettre a, du TFUE reconnaît au Conseil et au Parlement européen ne peut se substituer à la détermination explicite de la durée de la délégation, qui doit être fixée par le législateur. Ce droit de révocation qui lui est accordé constitue un garde-fou supplémentaire pour éviter un empiètement sur ses droits. Dans l'hypothèse où ces pouvoirs sont délégués à la Commission pour une période indéterminée, il y a violation de l'obligation que cette délégation soit limitée dans le temps, telle que prévue par l'article 290 du TFUE, et l'institution outrepasserait en outre ses compétences.

3.11 Par ailleurs, aux termes de l'article 4, paragraphe 2, lettre d, du TFUE, le secteur de l'agriculture constitue une compétence partagée de l'Union. Il en résulte que toute initiative législative que l'Union prendra en la matière devra respecter le principe de subsidiarité (article 5, paragraphe 3, du TUE). Le règlement modifié à l'examen concerne les contrôles par la Commission et les États membres, ainsi que l'assistance qu'ils

se prêtent mutuellement et la coopération qu'ils mènent pour ce qui touche aux opérations qui font partie du système de financement par le Fonds européen agricole de garantie. La nécessité de disposer d'une approche unique, uniformisée à l'échelon européen, justifie que l'Union arrête un règlement en la matière. En vertu du principe de proportionnalité (article 5, paragraphe 4, du TUE), le contenu et la forme de l'action de l'Union ne peuvent excéder ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs des traités. Confier pour une durée indéterminée à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués contrevient à l'exigence de déterminer la durée de cette délégation, qui vise à permettre d'exercer un contrôle régulier et efficace sur la manière dont elle s'acquitte de l'adoption de mesures «quasi législatives». Une telle démarche équivaut dès lors à contourner le principe de proportionnalité et, par extension, celui de subsidiarité et pourrait motiver le dépôt d'un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne pour violation du principe de subsidiarité, au titre de l'article 8 du protocole n° 2 sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité ⁽¹⁰⁾.

3.12 La délégation de pouvoir consentie à la Commission pour l'adoption d'actes délégués constitue par ailleurs une question qui touche à la séparation des pouvoirs. Dans la mesure où les organes législatifs de l'Union européenne sont le Parlement européen et le Conseil, c'est par dérogation que l'adoption de mesures «quasi législatives» est déléguée à la Commission, laquelle constitue pour sa part un organe ressortissant au pouvoir exécutif. Eu égard aux problématiques de légitimité démocratique fondamentale qui sont ici en jeu, il s'impose de respecter les prescriptions du législateur concernant la délimitation explicite des objectifs, du contenu, de la portée et de la durée de cette délégation. Par ailleurs, comme l'article 290 du TFUE ne prévoit pas, pour contrôler les actes délégués adoptés par la Commission, de dispositif analogue à celui qu'établit l'article 291, paragraphe 3, de ce même traité, il importe de ne pas entamer le droit de contrôle du Conseil et du Parlement européen.

3.13 En comparaison du pouvoir délégué pour une durée indéterminée, l'autre option proposée par la Commission, en l'occurrence le renouvellement automatique de la délégation de pouvoir qui lui est accordée, constituerait une atteinte non moins grave au droit primaire de l'Union européenne.

3.14 Enfin, octroyer le pouvoir d'adopter des actes délégués pour une durée indéterminée à la Commission ne constitue pas une harmonisation cohérente avec l'article 290 du TFUE. Le droit dont disposent le Conseil européen et le Parlement de révoquer cette délégation de pouvoir ne peut évacuer le motif qui justifie l'existence d'une durée explicitement délimitée, à savoir le contrôle régulier et efficace que le législateur doit effectuer sur les mesures «quasi législatives» de la Commission. Lorsqu'elle adopte des actes délégués, la Commission exerce une compétence qui ne lui appartient pas mais qui ressortit au pouvoir législatif. Il ne peut être question de limiter le droit que possède l'organe compétent, le législateur dans le cas présent, d'exercer un contrôle régulier et efficace à ce propos. Étant donné que l'agriculture est un domaine qui constitue une compétence partagée pour l'Union et que, par voie de conséquence, toute initiative législative de l'UE doit se conformer aux principes de subsidiarité et de proportionnalité, il convient de repousser la proposition de la Commission visant à ce qu'une délégation de pouvoir à durée indéterminée lui soit octroyée pour adopter des actes délégués.

⁽⁸⁾ COM(2009) 673 final, p. 5 et suivantes.

⁽⁹⁾ Article A, COM (2009) 673 final, p. 12.

⁽¹⁰⁾ JO C 83, du 30 mars 2010, p. 206.

3.15 Le délai de deux mois à compter de la date de la notification qui est fixé par le nouvel article 13 quater de la proposition de règlement pour que le Parlement européen et le Conseil formulent leurs objections constitue quant à lui un recul par rapport à celui de trois mois qui a eu cours jusqu'à présent. Dans l'optique d'accélérer la procédure et de la rendre plus efficace, le CESE ne s'oppose pas à ce que ce laps de temps soit raccourci, mais à la condition que sa prolongation éventuelle soit portée à deux mois.

3.16 L'article 13 quinquies de la proposition de règlement concerne la mise en œuvre de l'article 291 du TFUE et il s'accorde avec son contenu. Un autre texte applicable sera le règlement n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission ⁽¹¹⁾, qui simplifie la procédure antérieure de la comitologie, en ne prévoyant plus que deux procédures, celle de type consultatif et celle de l'examen.

4. Observations particulières

4.1 Le CESE fait observer qu'il est invité à donner son avis sur des questions qui ne sont pas encore bien précisées. Le

quatrième considérant de la proposition de la Commission, par exemple, renvoie à l'article 41 quinquies, paragraphe 1, du règlement (CE) n° 1290/2005 du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole commune, tandis que l'article 13 quinquies de la proposition de règlement fait référence à l'article 42 quinquies, paragraphe 2, de ce même texte ⁽¹²⁾, lequel ne contient pourtant pas d'article 41 quinquies ou 42 quinquies.

4.2 La Commission a bien présenté une proposition de modification de ce règlement ⁽¹³⁾ mais sa procédure d'adoption n'a pas encore été menée à terme. Ni le Conseil de l'Union européenne, ni le Parlement européen ne l'ont adoptée pour l'heure. Quand bien même elle le serait ultérieurement, les articles 41 quinquies et 42 quinquies se rapporteraient au nouveau texte de ce règlement 1290/2005, dont la numérotation sera différente. Le point 26 de l'article 1 de cette proposition de la Commission précise que l'article 41 sera supprimé et il n'y est pas question d'article 41 quinquies. Il est donc permis de s'étonner que la Commission aille de l'avant dans la procédure de modification du règlement 485/2008, alors que l'on ignore pour l'essentiel la teneur du règlement 1290/2005, qui fournit le contenu fondamental de sa proposition concernant le premier cité.

Bruxelles, le 4 mai 2011.

Le président
du Comité économique et social européen
Staffan NILSSON

⁽¹¹⁾ JO L 55, du 28 février 2011, p. 13. Ce règlement abroge la décision du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 184, du 17 juillet 1999, p. 23).

⁽¹²⁾ JO L 209, du 11 août 2005, p. 1.

⁽¹³⁾ Proposition modifiant le règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil relatif au financement de la politique agricole commune et abrogeant les règlements (CE) n° 165/94 et (CE) n° 78/2008 du Conseil, COM(2010) 745 final.