

COM (2017) 85 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 3 mars 2017

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 3 mars 2017

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (UE) n° 182/2011 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



Strasbourg, le 14.2.2017
COM(2017) 85 final

2017/0035 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

**portant modification du règlement (UE) n° 182/2011 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**

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. CONTEXTE DE LA PROPOSITION

• Justification et objectifs de la proposition

La présente initiative s'inscrit dans le prolongement de la déclaration ci-après, faite par le président de la Commission dans son discours sur l'état de l'Union devant le Parlement européen en septembre 2016: *«Ce n'est pas juste, lorsque les pays de l'UE ne peuvent se mettre d'accord sur l'interdiction ou non d'utiliser du glyphosate dans les herbicides, que le Parlement ou le Conseil force la Commission à prendre une décision. Nous allons donc changer ces règles – car ce n'est pas cela, la démocratie»*¹.

Ces dernières années, il est arrivé plusieurs fois que la Commission, dans le cadre de l'adoption d'actes soumis à la procédure de comitologie, se retrouve dans une situation où elle est légalement tenue de prendre une décision d'autorisation en l'absence d'une majorité qualifiée d'États membres prenant position (que ce soit pour ou contre) au sein du comité. Aux yeux de la Commission, cette situation caractérisée par l'absence d'avis est particulièrement problématique lorsqu'il s'agit de questions politiquement sensibles ayant une incidence directe sur les citoyens et les entreprises, par exemple dans le domaine de la santé et de la sécurité des personnes, des animaux ou des végétaux.

La majorité des actes juridiques de l'Union adoptés chaque année le sont par la Commission en vertu des pouvoirs qui lui sont conférés par le Parlement européen et le Conseil en leur qualité de colégislateurs, soit sous la forme d'actes délégués en vertu de l'article 290 du TFUE, soit sous la forme d'actes d'exécution en vertu de l'article 291 du TFUE². À la différence de ce que l'article 290 du TFUE prévoit pour les actes délégués, l'article 291, paragraphe 3, du TFUE dispose que les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission sont établis au préalable par voie de règlements adoptés conformément à la procédure législative ordinaire. Ces règles et principes figurent dans le règlement (UE) n° 182/2011 (ci-après le «règlement comitologie»)³.

La présente proposition vise à apporter des modifications ciblées et limitées au règlement (UE) n° 182/2011 et concerne donc uniquement les actes d'exécution.

La Commission a fait rapport au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du règlement (UE) n° 182/2011 en février 2016⁴. Dans ce contexte, elle a conclu que le règlement permettait l'utilisation effective des compétences d'exécution par la Commission sous le contrôle des États membres. Dès lors, la présente proposition ne vise pas à changer le cadre de la comitologie en tant que tel. Néanmoins, le rapport a également mis en évidence un nombre limité de cas problématiques, notamment en ce qui concerne la prise de décision sur les organismes génétiquement modifiés (OGM). Dans ces cas, jamais une majorité qualifiée n'a pu être dégagée parmi les États membres pour ou contre un projet de décision de la Commission autorisant des organismes génétiquement modifiés et des denrées alimentaires et

¹ Discours sur l'état de l'Union 2016: https://ec.europa.eu/priorities/state-union-2016_fr

² En 2016, la Commission a adopté 137 actes délégués et 1 494 actes d'exécution.

³ Règlement (UE) 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 (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13).

⁴ Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre du règlement (UE) n° 182/2011, 26.2.2016, COM(2016) 92.

aliments pour animaux génétiquement modifiés. Au lieu de cela, tous les votes se sont toujours soldés par l'absence d'avis, c'est-à-dire que le comité n'a jamais pu arrêter une position, que ce soit pour ou contre un projet d'acte. Ce résultat s'est ensuite toujours reproduit au sein du comité d'appel, un organe censé contribuer à la prise de décision dans les dossiers sensibles et problématiques. Par conséquent, les décisions dans ce domaine ont systématiquement dû être prises sans le soutien d'une majorité qualifiée d'États membres au sein du comité⁵.

La Commission a déjà pris des mesures pour tenir compte de la situation spécifique dans le domaine des OGM. Après la directive relative aux autorisations de mise en culture⁶, entrée en vigueur en 2015, la Commission a adopté, en avril 2015, une proposition suivant la même logique et visant à modifier le cadre législatif applicable aux denrées alimentaires et aux aliments pour animaux⁷. La solution proposée consiste à maintenir la procédure d'autorisation centralisée, tout en permettant aux États membres de recourir à une option de refus. Le processus législatif concernant cette proposition est toujours en cours.

Les discussions relatives à la prolongation de la période d'approbation de la substance active «glyphosate» qui ont eu lieu au sein du comité d'appel au cours de l'été 2016 montrent que le problème lié à l'absence d'avis ne se limite pas aux OGM. Dans ce cas également, les États membres ne sont pas parvenus à dégager une majorité pour ou contre la décision d'approbation au sein du comité d'appel et la Commission a dû prendre une décision sans leur soutien⁸. Comme indiqué précédemment, cette situation est d'autant plus problématique que les décisions en question touchent souvent à des questions politiquement sensibles ayant une incidence directe sur les citoyens et les entreprises, en particulier dans le domaine de la santé et de la sécurité des personnes, des animaux et des végétaux. Bien que la Commission soit habilitée à décider dans de tels cas, elle estime qu'en raison du caractère particulièrement sensible des questions en jeu, les États membres devraient également, dans ces situations précises, assumer dans une plus large mesure leurs responsabilités dans le processus décisionnel. Or, cette prise de responsabilités n'est pas suffisamment garantie si les États membres ne sont pas en mesure de parvenir à une majorité qualifiée car certains d'entre eux décident de s'abstenir au moment du vote ou ne sont pas présents lors des réunions des comités ou du comité d'appel.

Par conséquent, la Commission estime qu'il est nécessaire de régler ce problème en apportant un petit nombre de modifications très ciblées aux règles relatives aux procédures de comitologie. Dès lors, elle a annoncé une initiative portant sur la modernisation des procédures de comitologie dans son programme de travail pour 2017⁹.

⁵ Voir la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions intitulée «Réexamen du processus décisionnel relatif aux organismes génétiquement modifiés (OGM)», 22.4.2015, COM(2015) 176.

⁶ Directive (UE) 2015/412 du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2015 modifiant la directive 2001/18/CE en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire la culture d'organismes génétiquement modifiés (OGM) sur leur territoire (JO L 68 du 13.3.2015, p. 1).

⁷ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1829/2003 en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire sur leur territoire l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés, 22.4.2015, COM(2015) 177.

⁸ Règlement d'exécution (UE) 2016/1056 de la Commission du 29 juin 2016 modifiant le règlement d'exécution (UE) n° 540/2011 en ce qui concerne la prolongation de la période d'approbation de la substance active «glyphosate».

⁹ Programme de travail de la Commission pour 2017, Répondre aux attentes – Pour une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend, 25.10.2016, COM(2016) 710.

La présente proposition contient quatre modifications ciblées. Son objet est strictement limité à ces quatre modifications ciblées et ne s'étend à aucun autre élément du règlement (UE) n° 182/2011. En effet, la Commission est d'avis que, de manière générale, le système mis en place par le règlement (UE) n° 182/2011 fonctionne bien dans la pratique et reflète un juste équilibre institutionnel entre les rôles respectifs de la Commission et des autres acteurs concernés. Dès lors, elle estime qu'il est essentiel que ce système demeure inchangé, à l'exception des modifications ciblées proposées. Le seul objectif de ces modifications est d'améliorer le fonctionnement des procédures de comitologie au niveau du comité d'appel afin d'accroître la responsabilisation et l'appropriation politiques pour ce qui est des actes d'exécution politiquement sensibles, sans toutefois changer les responsabilités juridiques et institutionnelles relatives aux actes d'exécution telles qu'elles sont organisées par le règlement (UE) n° 182/2011.

- **Le cadre législatif actuel**

Le règlement (UE) n° 182/2011 définit les modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission. Dans le cadre de la procédure la plus fréquemment utilisée, dénommée «procédure d'examen»¹⁰, les représentants de la Commission présentent des projets d'actes d'exécution à un comité composé de représentants des États membres, qui émet un avis, généralement à l'issue d'un vote. Les votes suivent la règle de la majorité qualifiée, telle que définie dans les traités. Trois cas de figure peuvent se présenter à ce stade, lors du vote au sein du comité:

- si une majorité qualifiée des États membres se prononce en faveur du projet d'acte de la Commission (avis favorable), la Commission **doit** adopter l'acte;
- si une majorité qualifiée se prononce contre le projet (avis défavorable), la Commission **ne peut pas** adopter l'acte;
- si aucune majorité qualifiée ne se dégage ni pour ni contre le projet (absence d'avis), la Commission **peut** adopter le projet d'acte d'exécution – ce qui signifie qu'elle peut également décider de ne pas l'adopter.

L'autorisation accordée à la Commission d'adopter des actes d'exécution pour autant qu'une majorité qualifiée des États membres ne se prononce pas contre la mesure se justifie par la nécessité d'assurer une mise en œuvre effective de la législation. Seule l'opposition d'une majorité qualifiée des États membres peut bloquer l'adoption d'actes d'exécution par la Commission. Sur ce point, un parallèle peut être établi avec les dispositions relatives aux actes délégués, étant donné que, pour ces derniers, une majorité (qualifiée) est également nécessaire, même si ce n'est pas au sein d'un comité mais du Parlement européen ou du Conseil, afin d'empêcher l'entrée en vigueur d'un acte.

Il existe toutefois un certain nombre de cas précis, énumérés dans le règlement comitologie¹¹, dans lesquels la législation empêche la Commission d'adopter l'acte d'exécution dans une situation d'absence d'avis au stade du comité d'examen. Il s'agit des trois cas suivants:

- (1) l'acte a trait à certains domaines d'action (la fiscalité, les services financiers, la protection de la santé ou de la sécurité des personnes, des animaux ou des plantes, ou des mesures de sauvegarde multilatérales définitives);

¹⁰ La procédure consultative n'est pas pertinente en l'espèce.

¹¹ Énumérés à l'article 5, paragraphe 4, du règlement (UE) n° 182/2011.

- (2) l'acte de base dispose que le projet d'acte d'exécution ne peut pas être adopté lorsqu'aucun avis n'est émis («clause d'absence d'avis»);
- (3) une majorité simple des membres qui composent le comité s'oppose au projet d'acte.

Dans de tels cas, la Commission soumet l'acte d'exécution au comité d'appel, qui est aussi composé de représentants des États membres, mais à un niveau plus élevé. Si les délibérations au sein du comité d'appel débouchent de nouveau sur l'absence d'avis, la Commission peut adopter le projet. Cela signifie qu'en l'absence d'avis à la fin de la procédure d'examen, la Commission est libre d'adopter ou non le projet d'acte d'exécution.

Ce pouvoir discrétionnaire dont jouit la Commission en cas d'absence d'avis a été introduit par le règlement (UE) n° 182/2011. Avant 2011, en cas d'absence d'avis au sein du comité ou d'absence de réaction du Conseil, la Commission n'avait pas d'autre choix que d'adopter le projet d'acte d'exécution. Une plus grande souplesse a été introduite pour permettre à la Commission de réexaminer le projet d'acte d'exécution et de décider de l'adopter ou non ou de présenter un projet modifié au comité, en tenant compte notamment des positions exprimées par les États membres au sein de ce dernier. Le considérant 14 du règlement (UE) n° 182/2011 le souligne également: il dispose que *«[l]orsqu'elle envisage d'adopter d'autres projets d'actes d'exécution portant sur des secteurs particulièrement sensibles, notamment la fiscalité, la santé du consommateur, la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement, la Commission, dans la recherche d'une solution équilibrée, agira, autant que possible, de manière à éviter d'aller à l'encontre d'une position prédominante qui pourrait se dégager au sein du comité d'appel [...]»*.

Toutefois, cette souplesse ne dispense pas la Commission de son obligation de prendre une décision dans les cas tels que ceux liés aux demandes d'autorisation de mise sur le marché de produits ou de substances. Étant donné que le producteur qui a déposé une demande d'autorisation a le droit d'obtenir une décision concernant cette demande, la Commission est tenue d'adopter une décision dans un délai raisonnable. Au regard de l'ancien cadre de comitologie, le Tribunal a estimé que la Commission s'était trouvée en situation de carence dès lors qu'elle s'était abstenue de poursuivre la procédure d'autorisation à la suite d'une «absence d'avis» du comité¹².

Sur 1 726 avis émis par les comités en 2015, deux étaient défavorables et 36 étaient en fait des absences d'avis, ce qui représente environ 2 % du total. Parmi ces derniers, dix ont été soumis au comité d'appel, qui a également conclu à une absence d'avis. Au cours de la période 2011-2015, dans 36 des 40 cas soumis au comité d'appel, ce dernier a confirmé l'absence d'avis. Dans l'ensemble, les cas concernés par ces problèmes sont peu nombreux, mais ils touchent à des domaines très sensibles. Jusqu'à présent, le comité d'appel n'a donc pas contribué à clarifier la position des États membres et n'a apporté qu'une faible valeur ajoutée. Dès lors, la Commission estime que les règles relatives au comité d'appel doivent être modifiées de manière à permettre à celui-ci de jouer pleinement son rôle.

- **Cohérence avec les dispositions existantes dans le domaine d'action**

Les modifications qu'il est proposé d'apporter au règlement (UE) n° 182/2011 sont ciblées et limitées et visent des cas exceptionnels au niveau du comité d'appel. Étant donné que, de manière générale, le système mis en place par le règlement a fait ses preuves, la Commission estime qu'il est essentiel de laisser ce système inchangé pour le reste.

¹² Arrêt du Tribunal du 26 septembre 2013 dans l'affaire T-164/10, Pioneer Hi-Bred International, Inc. contre Commission.

- **Cohérence avec les autres politiques de l'Union**

La proposition est cohérente avec la proposition de la Commission relative aux denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés¹³. Cette proposition a également été motivée en partie par les situations d'absence d'avis dans ce domaine, mais l'approche qui y est proposée consiste à permettre aux États membres de restreindre ou d'interdire l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés sur leur territoire. Elle répond à la situation particulière dans ce secteur et ne concerne pas le processus décisionnel en lui-même. L'approche suivie dans la présente proposition a trait aux règles de procédure en tant que telles, indépendamment du secteur. Les deux approches sont donc complémentaires.

De même, la proposition est cohérente avec les deux propositions relatives à des règlements adaptant aux articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle, conformément à l'engagement pris dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»¹⁴. Les règlements proposés ne modifient pas les procédures décisionnelles en tant que telles, mais visent à aligner les habilitations existantes sur les dispositions relatives aux actes délégués et, dans certains cas, aux actes d'exécution.

2. BASE JURIDIQUE, SUBSIDIARITÉ ET PROPORTIONNALITÉ

- **Base juridique**

La proposition est fondée sur l'article 291, paragraphe 3, du TFUE, qui est la base juridique du règlement (UE) n° 182/2011 qu'elle vise à modifier.

- **Subsidiarité**

En vertu de l'article 291, paragraphe 3, du TFUE, l'Union dispose d'une compétence exclusive pour établir les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

- **Proportionnalité**

Les modifications proposées se limitent à ce qui est strictement nécessaire pour régler le problème et ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs poursuivis. Elles visent uniquement à apporter des changements au niveau du comité d'appel.

¹³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil modifiant le règlement (CE) n° 1829/2003 en ce qui concerne la possibilité pour les États membres de restreindre ou d'interdire sur leur territoire l'utilisation de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés, 22.4.2015, COM(2015) 177.

¹⁴ COM(2016) 799, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil adaptant aux articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle, et COM(2016) 798, proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil adaptant à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques dans le domaine de la justice prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle. Voir le point 27 de l'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission, du 13 avril 2016, intitulé «Mieux légiférer», JO L 123 du 12.5.2016, p. 1. En ce qui concerne un certain nombre d'actes dans le domaine de la santé et de la sécurité qui ont été exclus des propositions susmentionnées, la Commission présentera une proposition d'alignement en temps utile.

3. RÉSULTATS DES ÉVALUATIONS EX POST, DES CONSULTATIONS DES PARTIES INTÉRESSÉES ET DES ANALYSES D'IMPACT

La proposition vise à apporter des modifications limitées aux procédures d'adoption des actes d'exécution au niveau du comité d'appel. Ces modifications sont de nature purement institutionnelle et procédurale; elles ne touchent pas, par exemple, aux règles qui définissent les facteurs sur la base desquels l'approbation d'une substance devrait être évaluée. Dès lors, elles n'ont pas, en tant que telles, d'incidences économiques, environnementales ou sociales significatives. Une analyse d'impact est donc superflue.

4. ÉLÉMENTS JURIDIQUES DE LA PROPOSITION

Le comité d'appel a été introduit dans le règlement (UE) n° 182/2011 afin d'élever le débat à un niveau plus politique, en particulier dans les cas où le comité d'examen n'a pas émis d'avis. Toutefois, jusqu'à aujourd'hui, il n'a généralement pas empêché la survenue de situations d'absence d'avis ni contribué à clarifier la position des États membres et n'a donc apporté qu'une valeur ajoutée limitée. Les modifications proposées visent à réduire le risque d'absence d'avis au niveau du comité d'appel, à faciliter la prise de décision et à garantir l'appropriation politique de certaines décisions sensibles par les États membres. Une fois adoptées, elles devront transparaître dans le règlement intérieur du comité d'appel, qui devra donc être adapté en conformité avec l'article 3, paragraphe 7, du règlement (UE) n° 182/2011.

• Modifications des règles de vote du comité d'appel

Dans le cadre de la procédure d'examen, les comités, y compris le comité d'appel, émettent leurs avis conformément à l'article 5, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 182/2011 à la majorité définie à l'article 16, paragraphes 4 et 5, du traité UE et, le cas échéant, à l'article 238, paragraphe 3, du TFUE. L'article 16, paragraphe 4, du traité UE et l'article 238, paragraphe 3, du TFUE prévoient une double majorité. Aussi la majorité qualifiée est-elle atteinte si la majorité:

- 1) regroupe au moins 55 % des États membres. Cela signifie que la majorité qualifiée doit comprendre au moins 16 États membres;
- 2) représente des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union¹⁵.

Dans les cas où tous les États membres ne participent pas au vote, l'article 238, paragraphe 3, point a), du TFUE définit la majorité qualifiée comme étant égale à au moins 55 % des États membres participants, réunissant au moins 65 % de la population de ces États. Dans de tels cas, une minorité de blocage doit inclure au moins le nombre minimum d'États membres représentant plus de 35 % de la population des États membres participants, plus un État membre, faute de quoi la majorité qualifiée est réputée acquise.

Selon les règles actuelles, les abstentions ou les États membres qui ne sont pas présents ni représentés ne sont pas pris en compte pour atteindre une majorité qualifiée pour ou contre un projet, mais ils ne sont pas déduits des chiffres globaux sur la base desquels les 55 % des États membres et les 65 % de la population de l'Union sont calculés. Dans la pratique, cela signifie que les abstentions exprimées lors des votes et les absences des États membres qui décident

¹⁵ Les chiffres de population et les pourcentages qu'ils représentent sont définis à l'annexe III du règlement intérieur du Conseil, c'est-à-dire de la décision 2009/937/UE du Conseil du 1^{er} décembre 2009 portant adoption de son règlement intérieur (JO L 325 du 11.12.2009, p. 35), telle que modifiée par la décision (UE, Euratom) 2016/2353 du Conseil du 8 décembre 2016 (JO L 348 du 21.12.2016, p. 27).

de ne pas être présents ni représentés augmentent la probabilité d'aboutir à une absence d'avis et donc à un renvoi de la décision à la Commission. Les règles actuelles n'encouragent pas les États membres à voter pour ou contre le projet d'acte d'exécution. Dès lors, elles ne permettent pas au comité d'appel de jouer son rôle.

Par conséquent, il est proposé de modifier les règles de vote du comité d'appel afin de réduire le risque d'absence d'avis et de clarifier les positions des États membres, en considérant les États membres qui ne sont pas présents ou qui s'abstiennent comme des «États membres non participants» aux fins du calcul de la majorité qualifiée. Cela signifie que la double majorité (55 % des États membres représentant 65 % de la population) sera calculée uniquement sur la base des États membres qui prennent part au vote, c'est-à-dire qui votent pour ou contre le projet, conformément à l'article 238, paragraphe 3, point a), du TFUE. La minorité de blocage sera également calculée conformément à cette disposition du traité.

Afin de veiller à ce que le vote soit représentatif, il convient d'introduire dans le règlement comitologie un quorum¹⁶ prévoyant qu'un vote n'est considéré comme valable que si une majorité simple des États membres participe au vote au sein du comité d'appel. Les changements en question seront introduits à l'article 6, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 182/2011. Comme c'est déjà le cas actuellement, afin d'éviter que le processus soit bloqué parce que le quorum n'est pas atteint, lorsque le délai dont dispose le comité d'appel pour émettre un avis a expiré, il y a lieu de considérer que le comité d'appel n'a émis aucun avis.

- **Nouvelle saisine du comité d'appel au niveau ministériel**

Comme indiqué précédemment, le comité d'appel n'a, jusqu'à aujourd'hui, généralement pas empêché la survenue de situations d'absence d'avis ni contribué à clarifier la position des États membres. Le règlement (UE) n° 182/2011 fait référence à un niveau de représentation approprié¹⁷ et le règlement intérieur du comité d'appel, adopté par les États membres, précise qu'en règle générale, le niveau de représentation au sein du comité ne doit pas être inférieur à celui des représentants permanents¹⁸. L'expérience montre que, jusqu'à présent, les États membres ont été représentés par leurs représentations permanentes dans la plupart des cas.

En vue de renforcer le rôle du comité d'appel dans les cas particulièrement sensibles, il est proposé de prévoir la possibilité d'une nouvelle saisine dudit comité lorsqu'aucun avis n'est émis. Les questions problématiques pourront ainsi être examinées à nouveau au niveau politique approprié. À cette fin, il est proposé de prévoir que le président peut décider d'organiser une nouvelle réunion du comité d'appel, tout en indiquant que le niveau de représentation approprié pour cette réunion est le niveau ministériel. Afin de permettre l'organisation d'une telle réunion supplémentaire, il convient de prolonger d'un mois le délai dont dispose le comité d'appel pour émettre un avis, de manière à le porter à une durée totale de trois mois à compter de la saisine initiale. Les changements en question seront introduits à l'article 3, paragraphe 7, du règlement (UE) n° 182/2011.

- **Publicité des votes exprimés par les représentants des différents États membres au niveau du comité d'appel**

Les votes des représentants des États membres au sein du comité d'appel sont actuellement couverts par les règles de confidentialité prévues dans le règlement intérieur dudit comité¹⁹,

¹⁶ Actuellement, le règlement intérieur prévoit un quorum et dispose que la présence d'une majorité des États membres est nécessaire, JO C 183 du 24.6.2011, p. 13.

¹⁷ Article 3, paragraphe 7, du règlement (UE) n° 182/2011.

¹⁸ Article 1^{er}, paragraphe 5, du règlement intérieur du comité d'appel (JO C 183 du 24.6.2011, p. 13).

¹⁹ Conformément à l'article 9, paragraphe 2, et à l'article 12, paragraphe 2, du règlement intérieur, les comptes rendus sommaires des réunions ne font pas mention de la position individuelle des États

tout comme les suffrages exprimés au sein des comités d'examen et des comités consultatifs²⁰. L'article 10 du règlement (UE) n° 182/2011 prévoit les informations sur les travaux des comités qui peuvent être rendues publiques et, pour ce qui est des suffrages, fait référence aux «résultats des votes», c'est-à-dire uniquement les résultats globaux et non les votes exprimés par les différents États membres. La Commission estime qu'une plus grande transparence est nécessaire en ce qui concerne les positions des représentants des États membres au sein du comité d'appel. La proposition de rendre les votes des représentants des États membres publics vise à clarifier la position des États membres. La disposition correspondante, tendant à rendre publics les votes des représentants des différents États membres au sein du comité d'appel, sera introduite à l'article 10, paragraphe 1, point e), et à l'article 10, paragraphe 5, du règlement (UE) n° 182/2011.

- **Possibilité de soumettre la question au Conseil pour avis**

En vertu de l'article 291 du TFUE, la Commission est habilitée par le législateur à adopter des actes d'exécution sous le contrôle des États membres. Le Parlement européen et le Conseil ne participent donc nullement à la procédure décisionnelle elle-même et leur rôle se limite à l'exercice du droit de regard prévu à l'article 11 du règlement (UE) n° 182/2011.

Conformément à l'article 291, paragraphe 1, du TFUE, il incombe aux États membres de mettre en œuvre les actes de l'Union et de contrôler la Commission lorsque des compétences d'exécution lui sont conférées. Dans les cas où les États membres ne parviennent pas à dégager un avis clair dans le cadre de ce processus de contrôle, il devrait être possible de soumettre la question au Conseil, en sa qualité d'institution de l'Union au sein de laquelle les gouvernements des États membres sont représentés au niveau ministériel et ont une vue d'ensemble de toutes les politiques de l'Union. Par conséquent, il est proposé de permettre à la Commission de soumettre formellement au Conseil, pour avis non contraignant, des cas spécifiques qui se sont soldés par l'absence d'avis au sein du comité d'appel, afin que le Conseil lui fasse part de son appréciation politique des implications de l'absence d'avis, y compris les implications institutionnelles, juridiques, politiques et internationales. La Commission devrait tenir compte de toute position exprimée par le Conseil dans un délai de trois mois à compter de la saisine. Dans des cas dûment justifiés, la Commission pourrait prévoir un délai plus court lors de la saisine.

membres au cours des délibérations du comité et les délibérations du comité revêtent un caractère confidentiel.

²⁰ Voir l'article 10, paragraphe 2, et l'article 13, paragraphe 2, du règlement intérieur type pour les comités (JO C 206 du 12.7.2011, p. 11).

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

portant modification du règlement (UE) n° 182/2011 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

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 291, paragraphe 3,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) Le règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil²¹ établit les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.
- (2) De manière générale, le système mis en place par le règlement (UE) n° 182/2011 fonctionne bien dans la pratique et reflète un juste équilibre institutionnel entre les rôles respectifs de la Commission et des autres acteurs concernés. Dès lors, il convient de maintenir ce système inchangé, à l'exception de certaines modifications ciblées portant sur des aspects spécifiques de la procédure au niveau du comité d'appel. Ces modifications visent à accroître la responsabilisation et l'appropriation politiques pour ce qui est des actes d'exécution politiquement sensibles, sans toutefois changer les responsabilités juridiques et institutionnelles relatives aux actes d'exécution telles qu'elles sont organisées par le règlement (UE) n° 182/2011.
- (3) Dans un certain nombre de cas précis, le règlement (UE) n° 182/2011 prévoit la saisine du comité d'appel. Dans la pratique, le comité d'appel a été saisi dans des cas où aucune majorité qualifiée, que ce soit pour ou contre, n'avait pu être dégagée au sein du comité dans le cadre de la procédure d'examen et où, par conséquent, aucun avis n'avait été émis. Dans la plupart des cas, cette situation concernait des organismes génétiquement modifiés, des denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés ou des produits phytopharmaceutiques.
- (4) L'expérience montre que, dans la grande majorité des cas, le comité d'appel reproduit le résultat obtenu au sein du comité d'examen et n'émet pas d'avis. Le comité d'appel ne contribue donc pas à clarifier les positions des États membres.

²¹ Règlement (UE) 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 (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13).

- (5) Le règlement (UE) n° 182/2011 prévoit qu'en pareil cas, la Commission peut adopter le projet d'acte d'exécution, ce qui signifie qu'elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire.
- (6) Ce pouvoir discrétionnaire est toutefois considérablement limité dans les cas liés à l'autorisation de produits ou de substances, comme dans le domaine des denrées alimentaires et aliments pour animaux génétiquement modifiés, étant donné que la Commission est tenue d'adopter une décision dans un délai raisonnable et ne peut s'abstenir d'adopter une décision.
- (7) Bien que la Commission soit habilitée à décider dans de tels cas, il convient, vu le caractère particulièrement sensible des questions en jeu, que les États membres assument aussi pleinement leur responsabilité dans le processus décisionnel. Or, ils ne le font pas lorsqu'ils ne sont pas en mesure de dégager une majorité qualifiée, en raison, entre autres, d'un nombre élevé d'abstentions ou d'absences au moment du vote.
- (8) En vue d'accroître la valeur ajoutée du comité d'appel, il convient de renforcer le rôle de celui-ci en prévoyant la possibilité qu'il se réunisse à nouveau lorsqu'aucun avis n'est émis. Le niveau de représentation approprié lors de cette nouvelle réunion du comité d'appel devrait être le niveau ministériel, de manière à garantir la tenue d'un débat politique. Afin de permettre l'organisation d'une telle réunion supplémentaire, il y a lieu de prolonger le délai dont dispose le comité d'appel pour émettre un avis.
- (9) Il convient de modifier les règles de vote du comité d'appel afin de réduire le risque d'absence d'avis et d'inciter les représentants des États membres à adopter une position claire. À cet effet, seuls les États membres qui sont présents ou représentés et qui ne s'abstiennent pas devraient être considérés comme des États membres participants aux fins du calcul de la majorité qualifiée. Pour veiller à ce que le résultat du vote soit représentatif, un vote ne devrait être considéré comme valable que si les membres participants du comité d'appel constituent une majorité simple des États membres. Si le quorum n'est pas atteint avant l'expiration du délai dont dispose le comité pour prendre une décision, il sera considéré que le comité n'a pas émis d'avis, comme c'est le cas aujourd'hui.
- (10) Dans certains cas, la Commission devrait avoir la possibilité d'inviter le Conseil à lui faire part de son opinion et de son appréciation des implications plus larges de l'absence d'avis, y compris les implications institutionnelles, juridiques, politiques et internationales. La Commission devrait tenir compte de toute position exprimée par le Conseil dans un délai de trois mois à compter de la saisine. Dans des cas dûment justifiés, la Commission pourrait prévoir un délai plus court lors de la saisine.
- (11) Il convient d'accroître la transparence des votes des représentants des différents États membres au sein du comité d'appel et de les rendre publics.
- (12) Il y a donc lieu de modifier le règlement (UE) n° 182/2011 en conséquence,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Le règlement (UE) n° 182/2011 est modifié comme suit:

- 1) À l'article 3, paragraphe 7, le sixième alinéa suivant est ajouté:

«Lorsque, comme prévu à l'article 6, paragraphe 3, deuxième alinéa, aucun avis n'est émis par le comité d'appel, le président peut décider d'organiser une nouvelle réunion du comité d'appel, au niveau ministériel. Dans ce cas, le comité d'appel émet son avis dans les trois mois à compter de la date de la saisine initiale.»

2) L'article 6 est modifié comme suit:

a) Au paragraphe 1, le second alinéa suivant est ajouté:

«Toutefois, seuls les membres du comité d'appel qui sont présents ou représentés au moment du vote et qui ne s'abstiennent pas de voter sont considérés comme des membres participants du comité d'appel. La majorité visée à l'article 5, paragraphe 1, est la majorité qualifiée visée à l'article 238, paragraphe 3, point a), du TFUE. Un vote n'est considéré comme valable que si les membres participants constituent une majorité simple des États membres.»

b) Le paragraphe 3 *bis* suivant est inséré:

«3 *bis*. Lorsqu'aucun avis n'est émis par le comité d'appel, la Commission peut saisir le Conseil pour avis, afin qu'il lui fasse part de son opinion et de son appréciation des implications plus larges de l'absence d'avis, y compris les implications institutionnelles, juridiques, politiques et internationales. La Commission tient compte de toute position exprimée par le Conseil dans un délai de trois mois à compter de la saisine. Dans des cas dûment justifiés, la Commission peut prévoir un délai plus court lors de la saisine.»

3) L'article 10 est modifié comme suit:

a) Au paragraphe 1, le point e) est remplacé par le texte suivant:

«e) les résultats des votes, y compris, dans le cas du comité d'appel, les votes exprimés par le représentant de chaque État membre;»

b) Le paragraphe 5 est remplacé par le texte suivant:

«5. Les références de l'ensemble des documents visés au paragraphe 1, points a) à d) et points f) et g), ainsi que les informations visées au paragraphe 1, points e) et h), sont publiées au registre.»

Article 2

Le présent règlement ne s'applique pas aux procédures en cours au sujet desquelles le comité d'appel a déjà émis un avis à la date d'entrée en vigueur du présent règlement.

Article 3

Le présent règlement entre en vigueur le [...] jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Strasbourg, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président