

# SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1994 - 1995

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 décembre 1994

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne (1)*

*sur*

**la fonction d'exécution des normes au sein de la Communauté  
(ou comitologie)**

Par M. Michel CALDAGUES,

*Senseur.*

---

(1) Cette délégation est composée de : MM Jacques Genton, *président* ; Michel Caldagues, Claude Estier, Jacques Golliet, Michel Poniatowski, *vice-présidents* ; Guy Cabanel, Marcel Daunay, Jean Garcia, Jacques Habert, Emmanuel Hamel, Roland du Luart, Jacques Oudin, André Rouvière, *secrétaires* ; Mme Monique Ben Guiga, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Jean Delaneau, Charles Descours, Ambroise Dupont, Jean François-Poncet, Yves Guena, André Jarrot, Pierre Lagourgue, Christian de La Malène, Lucien Lanier, Charles Lederman, Paul Masson, Charles Metzinger, Daniel Millaud, Philippe Nachbar, Georges Othily, Guy Penne, Jacques Rocca Serra, René Tregouet, Marcel Vidal, Xavier de Villepin.

## SOMMAIRE

---

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION .....	3
I - QU'EST-CE QUE LA COMITOLOGIE ? .....	5
A - Le développement de la comitologie .....	5
B - La décision de 13 juillet 1987 .....	7
II - UN PROBLÈME NOUVEAU .....	13
A - La procédure de co-décision et ses implications .....	13
B - De graves conséquences .....	17
C - La Commission prend parti .....	19
III - POUR UN EQUILIBRE INSTITUTIONNEL RESPECTUEUX DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ .....	21
A - Le projet de la Commission ne respecte pas les dispositions du traité .....	21
B - Comment sauvegarder le principe de subsidiarité ? .....	25
CONCLUSION .....	29
EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION .....	31
LISTE DES ANNEXES .....	33
ANNEXE n° 1 : Decision du Conseil du 13 juillet 1987 .....	34
ANNEXE n° 2 : Projet d'accord interinstitutionnel .....	37

Mesdames, Messieurs,

Le débat sur la refonte institutionnelle de l'Union européenne est maintenant ouvert, suscitant de larges échanges de vue sur les réformes de structures dont devrait être saisie la Conférence intergouvernementale de 1996 prévue par le Traité de Maastricht.

Notre délégation a décidé, dès le 5 mai 1994, de créer un groupe de travail à ce sujet et celui-ci nous a tout récemment saisis d'un premier rapport d'information présenté par son Président M. Yves GUÉNA.

L'affaire est d'une telle importance, que l'on doit se soucier de savoir si le nouveau processus institutionnel ne risque pas d'être grevé par certaines anticipations et dans quelle mesure celles-ci sont compatibles avec les préoccupations de notre délégation.

On fera mieux percevoir l'enjeu en relevant parmi les thèmes retenus pour la révision de 1996 l'élargissement du champ d'application de la procédure dite de co-décision. C'est en effet à travers celle-ci que le Parlement européen s'emploie actuellement à faire prévaloir une nouvelle organisation des pouvoirs qui lui permettrait d'adjoindre à sa fonction délibérative une vocation au contrôle des mesures d'exécution des actes européens. C'est ce que l'on appelle l'affaire de la comitologie.

## 1 - QU'EST-CE QUE LA COMITOLOGIE ?

La législation communautaire nécessite des mesures d'exécution, tout comme la législation française est accompagnée de mesures réglementaires. L'existence de la comitologie est liée à ce pouvoir d'exécution des normes législatives. Ignorée dans le Traité de Rome, la comitologie a été implicitement reconnue par l'Acte unique.

### A - Le développement de la comitologie

A propos des mesures d'exécution de la législation communautaire, le Traité de Rome prévoit, en son article 155, que *«la Commission exerce les compétences que le Conseil lui confère pour l'exécution des règles qu'il établit»*.

Pendant, le Conseil a pris l'habitude de prévoir, dans les textes législatifs, que la Commission, dans l'exercice de ses pouvoirs d'exécution, serait entourée de comités composés de représentants des États membres. Il s'agissait tout à la fois d'assurer une concertation afin d'obtenir des mesures d'exécution harmonieuses sur l'ensemble des territoires des États membres et d'exercer un contrôle sur le pouvoir d'exécution confié à la Commission. C'est le développement de ces comités, nullement prévu par le Traité de Rome, que l'on a appelé la «comitologie». Avec le temps, les types de comités ont eu tendance à se multiplier, le Conseil les dotant de pouvoirs variables en fonction de la matière concernée.

Trois types de comités ont été plus particulièrement utilisés : le comité consultatif qui laisse une liberté d'action totale à la Commission européenne, le comité de gestion, plus restrictif, enfin le comité réglementaire, très contraignant pour la Commission.

Pour bien comprendre l'importance de ces comités, on prendra deux exemples :

- En 1976, les pays membres de la Communauté ont décidé d'adopter une directive sur le rapprochement des législations des États membres relatives aux produits cosmétiques. Une annexe de cette directive énumère les substances interdites dans les produits cosmétiques. L'adaptation de cette annexe au progrès technique a été confiée à la Commission européenne, mais le Conseil lui a associé un comité dit «réglementaire» pour l'assister dans cette tâche. Cela signifie que la Commission ne peut passer outre les avis de ce comité et doit soumettre les mesures d'exécution au Conseil lorsqu'il y a désaccord.

On comprend que sur une question aussi sensible et qui met en jeu des intérêts commerciaux considérables, le Conseil ait souhaité que le pouvoir de la Commission soit très strictement encadré par des représentants des Etats connaissant les problèmes spécifiques qui se posent sur leur territoire.

● Dans le cadre de la politique agricole commune, la Communauté a créé des organisations communes de marchés dans de nombreux secteurs, notamment celui des céréales. Le fonctionnement de l'organisation commune du marché des céréales implique des mesures d'application importantes, notamment en matière de restitutions à l'exportation ou de stabilisation des marchés en cas de déséquilibre. Le Conseil a mis en place un comité de gestion chargé d'assister la Commission dans la mise en oeuvre de ces mesures. Un tel comité permet au Conseil de revenir sur les mesures décidées par la Commission si elles ne sont pas conformes à l'avis du comité.

La multiplication des formules de comités en l'absence de texte-cadre a rendu plus difficile la compréhension des mécanismes décisionnels communautaires. Dès 1968, le Parlement européen s'est élevé contre la prolifération des comités, demandant que la procédure faisant intervenir ces comités ne soit instituée qu'avec le maximum de prudence (1).

Pour faire face à cette situation, les institutions communautaires ont souhaité simplifier et clarifier la question des compétences d'exécution. L'Acte unique européen, signé en 1985, a donc complété l'article 145 du Traité de Rome relatif aux compétences de la Commission européenne.

ARTICLE 145-3 DU TRAITÉ DE ROME  
MODIFIÉ PAR L'ACTE UNIQUE

Le Conseil confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités. Il peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution. Les modalités visées ci-dessus doivent répondre aux principes et règles que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen, aura préalablement établis.

(1) *J.O.C.E. n° C 108/37 du 19.10.1968, résolution relative aux procédures communautaires d'exécution du droit communautaire dérivé.*

Les institutions communautaires ont donc reçu mission de définir les principes et règles permettant au Conseil de soumettre les compétences d'exécution à certaines modalités.

Par ailleurs, la Conférence intergouvernementale a adjoint au traité sur l'Acte unique une déclaration sur ce sujet :

*« La Conférence demande aux instances communautaires d'adopter, avant l'entrée en vigueur de l'Acte, les principes et les règles sur la base desquels seront définies, dans chaque cas, les compétences d'exécution de la Commission.*

*Dans ce contexte, la Conférence invite le Conseil à réserver notamment à la procédure du comité consultatif une place prépondérante, en fonction de la rapidité et de l'efficacité du processus de décision, pour l'exercice des compétences d'exécution confiées à la Commission dans le domaine de l'article 100 A du Traité C.E.E.».*

L'Acte unique, tout en appelant à une clarification des modalités d'exécution des actes communautaires, a donné un fondement juridique incontestable à la comitologie. Il revenait aux institutions communautaires d'en définir les modalités. Ce fut l'objet de la décision du 13 juillet 1987.

## **B - La décision du 13 juillet 1987**

### *1. L'élaboration de la décision*

Pour comprendre le problème qui se pose aujourd'hui, il convient de rappeler brièvement les circonstances de l'adoption de la décision du Conseil sur la comitologie.

La Commission européenne a formulé une proposition de règlement envisageant de limiter le nombre de types de comités à trois, à savoir le comité consultatif, le comité de gestion et le comité réglementaire.

Lors de sa consultation, le Parlement européen a pris des positions très hostiles à ce schéma, revendiquant pour lui-même un droit de regard sur les décisions que la Commission ne prend pas seule. Ainsi, dans son rapport, M. Klaus HÄNSCH, actuel président du Parlement européen, expliquait : *«les procédures dites du "comité de gestion" et du "comité de réglementation" doivent être complétées de telle sorte que le Parlement ait un droit de regard approprié. Si le Parlement doit accepter que la Commission, sur laquelle il exerce un contrôle, ne prenne plus de décisions d'exécution, il doit être associé à la procédure de gestion pour compenser cette perte de contrôle sur l'exécutif».* Saisie pour avis, la commission institutionnelle du

Parlement européen, par la voix de Mme Caroline JACKSON, demandait que le Parlement européen soit associé à toutes les décisions d'exécution et s'opposait vigoureusement à la procédure du comité réglementaire.

Cependant, lors du débat en séance plénière, M. Jacques DELORS, président de la Commission européenne, s'est opposé aux amendements réclamant l'association du Parlement européen aux mesures d'exécution. Il déclarait alors : *« Je dois dire (...) que, dans aucun pays membre, le pouvoir réglementaire n'est contrôlé par les deux Chambres et que si l'on devait avoir ce double contrôle, on perdrait largement en simplicité et aussi en efficacité. Le Parlement doit se concentrer sur les questions législatives, mais il dispose de moyens de contrôle suffisants sur la Commission qu'il peut à tout moment censurer (...) »*.

Le Conseil a finalement adopté le 13 juillet 1987 une décision fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.

## 2. Le contenu de la décision

La décision du Conseil prévoit trois procédures qui sont détaillées dans le tableau ci-après.

- La procédure du «comité consultatif» ou procédure I laisse une grande marge de manoeuvre à la Commission européenne. Le comité émet un avis qui ne lie pas la Commission.

- La procédure du «comité de gestion» ou procédure II permet au Conseil de reprendre l'initiative de l'adoption de la mesure d'exécution lorsqu'il y a désaccord entre le comité et la Commission. Cette procédure se décompose en deux variantes, selon le délai qui est donné au Conseil pour prendre une décision différente de celle de la Commission. Le Conseil statue à la majorité qualifiée.

- La procédure du «comité réglementaire» ou procédure III est la plus contraignante pour la Commission ; celle-ci est tenue d'arrêter des mesures conformes à l'avis du comité. Dans le cas contraire, le Conseil est appelé à statuer. En l'absence de décision du Conseil, il existe deux variantes. Dans l'une d'elles, un vote à la majorité simple du Conseil hostile à la proposition de la Commission peut suffire à empêcher cette dernière de prendre les mesures préconisées.

Enfin, une procédure particulière est prévue lorsque le Conseil confère à la Commission le pouvoir de décider sur des mesures de sauvegarde. Là encore, le Conseil peut remettre en cause les mesures prises par la Commission.

# L'ADOPTION DES MESURES D'EXÉCUTION DANS LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE

DÉCISION DU 13 JUILLET 1987

Procédure I : Comité consultatif	Procédure II : Comité de gestion		Procédure III : Comité de réglementation	
<p>La Commission soumet un projet de mesures à prendre ; le comité émet son avis, si nécessaire par un vote à la majorité simple</p> <p>La Commission <i>«tient le plus grand compte»</i> de l'avis du comité mais n'est en aucun cas liée par cet avis.</p>	<p>La Commission propose des mesures ; le comité rend son avis par un vote à la majorité qualifiée.</p> <p>La Commission arrête alors les mesures d'exécution. Si celles-ci sont conformes à l'avis du comité, elles entrent en vigueur. Dans le cas contraire, il existe deux variantes :</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="width: 45%;"> <p style="text-align: center;"> <b>Variante a)</b></p> <p>La Commission <u>peut</u> suspendre l'application des mesures prises pendant un mois au plus.</p> <p>Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une autre décision dans un délai d'un mois.</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p style="text-align: center;"> <b>Variante b)</b></p> <p>La Commission <u>doit</u> suspendre l'application des mesures prises pendant trois mois au plus.</p> <p>Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une autre décision dans un délai de trois mois.</p> </div> </div>		<p>La Commission propose des mesures ; le comité rend son avis par un vote à la majorité qualifiée.</p> <p>La Commission arrête les mesures d'exécution. Si celles-ci sont conformes à l'avis du comité, elles entrent en vigueur. Dans le cas contraire, le Conseil est saisi et arrête une décision à la majorité qualifiée dans les trois mois. En l'absence de décision du Conseil, il existe deux variantes :</p> <div style="display: flex; justify-content: space-around;"> <div style="width: 45%;"> <p style="text-align: center;"> <b>Variante a)</b></p> <p>La Commission adopte les mesures d'exécution (procédure dite « du filet »).</p> </div> <div style="width: 45%;"> <p style="text-align: center;"> <b>Variante b)</b></p> <p>La Commission adopte les mesures d'exécution sauf si le Conseil s'oppose, à la majorité simple, aux propositions de la Commission (procédure dite du « contre-filet »).</p> </div> </div>	

### 3. L'application de la décision

La décision de 1987 a permis de limiter le nombre de procédures envisageables pour l'exécution des décisions. Elle a surtout permis d'établir clairement les principes et les règles que le Conseil entend suivre pour l'octroi à la Commission des pouvoirs d'exécution.

Dans l'application de cette décision, la Commission européenne et le Parlement européen ont manifesté des réserves très fortes à l'égard des procédures contraignantes de comitologie.

Devant les délégations pour l'Union européenne du Sénat et de l'Assemblée nationale, Mme Edith CRESSON, ministre des affaires européennes, constatait en 1989 : *-La Commission, au nom de l'efficacité de l'exécutif européen, cherche à se faire déléguer de plus grands pouvoirs d'exécution par le Conseil. (...) La Commission propose de façon quasi systématique de recourir aux formules de comités les moins contraignantes pour elle. Plusieurs textes sont bloqués par son refus d'accéder à la volonté du Conseil d'instaurer un contrôle plus strict-*.

De son côté, le Parlement européen a, en 1989, créé un groupe de travail chargé d'examiner *-l'exercice des pouvoirs d'exécution de la Commission des Communautés européennes et la subordination de ces pouvoirs à des comités composés de fonctionnaires nationaux-*.

Dans son rapport adopté par le Bureau élargi du Parlement européen (1), le groupe de travail indique qu'en règle générale, la Commission ne présente dans ses propositions que des procédures de comité acceptables par le Parlement. Le rapport ajoute : *-au sein du Conseil par contre subsiste un noyau dur qui constitue une minorité influente et continue à imposer des formules inacceptables-*.

Le groupe de travail proposait notamment de supprimer systématiquement en première lecture toutes les dispositions prévoyant un comité de réglementation et de remplacer ce dernier par un comité de gestion ou par un comité consultatif.

Pour justifier son hostilité au comité de réglementation, le Parlement européen évoquait la déclaration

---

(1) *Parlement européen, rapport sur l'exercice des pouvoirs d'exécution de la Commission des Communautés européennes et la subordination de ces pouvoirs à des comités composés de fonctionnaires nationaux, M. MUSSO, 18 avril 1989 (PE 131700/BUR).*

formulée par les chefs d'Etat et de Gouvernements dans la conférence intergouvernementale de 1985, dans laquelle ceux-ci recommandaient que la procédure du comité consultatif soit prioritairement utilisée pour les textes relatifs au marché intérieur. De fait, on observe un décalage entre la déclaration formulée par la Conférence intergouvernementale et l'attitude du Conseil dans l'application de la décision de 1987, dans la mesure où la procédure du comité consultatif n'a pas été «prioritairement utilisée».

Malgré les reticences du Parlement européen et de la Commission, la décision de 1987 a jusqu'à présent été appliquée, le Conseil ayant le pouvoir de décision en dernier ressort.

Le conflit de pouvoir auquel on assiste aujourd'hui sur la comitologie est donc très ancien. La Commission est soucieuse d'étendre ses compétences d'exécution, le Parlement européen revendique une égalité de pouvoir avec le Conseil. Ce dernier, pour sa part, souhaite exercer un contrôle sur des mesures d'exécution dont les conséquences dans certains Etats peuvent, selon lui, ne pas être toujours pleinement appréhendées par un organe tel que la Commission européenne.

L'entrée en vigueur du traité de Maastricht et l'accroissement des pouvoirs du Parlement européen qu'elle a induit, a donné une nouvelle vigueur à ce conflit de pouvoirs

## II - UN PROBLÈME NOUVEAU

Le conflit institutionnel sur la comitologie a connu un développement nouveau avec l'entrée en vigueur du Traité sur l'Union européenne. L'introduction de la procédure de co-décision a en effet conduit le Parlement européen à formuler de nouvelles revendications et lui a donné la possibilité d'enrayer le processus de décision communautaire, créant ainsi un blocage.

### A - La procédure de co-décision et ses implications

Le Traité de Maastricht définit une nouvelle procédure législative : la procédure dite de co-décision. Celle-ci n'est applicable que pour certaines matières, limitativement énumérées :

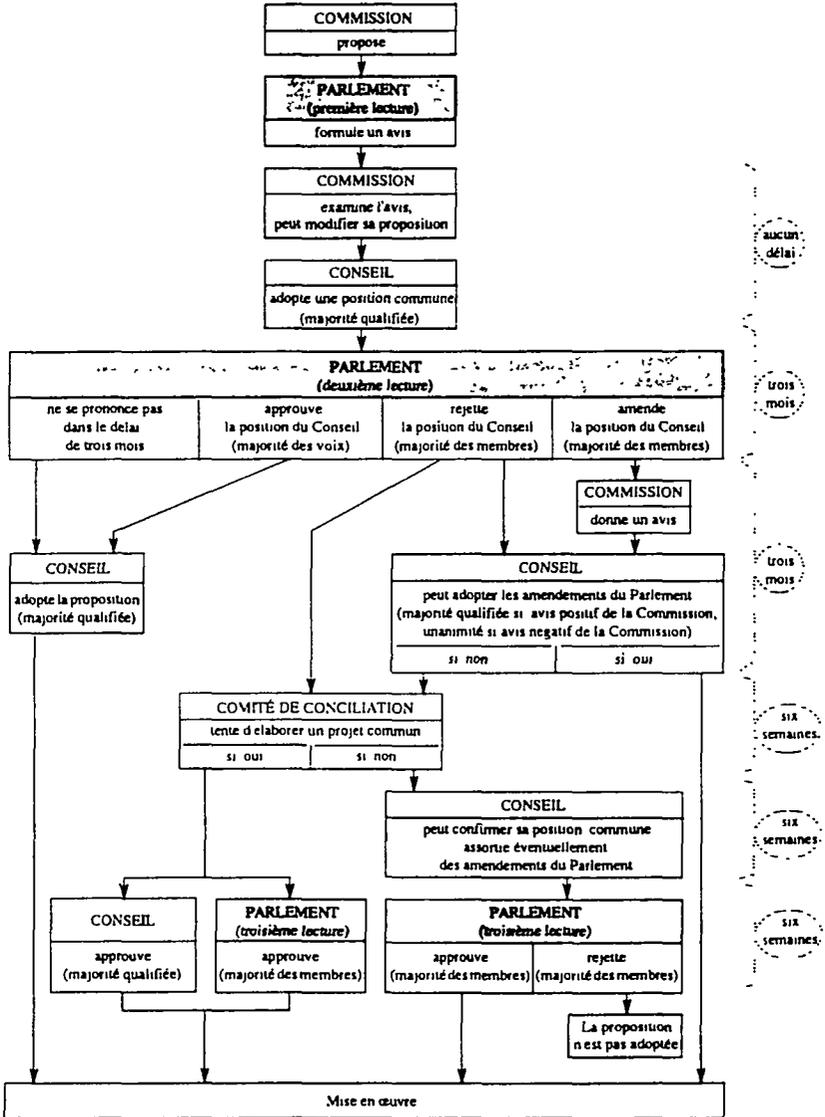
- la libre circulation des travailleurs ;
  - le droit d'établissement ;
  - les services ;
  - le marché intérieur ;
  - l'éducation - la formation professionnelle ;
  - la culture ;
  - la santé ;
  - la protection des consommateurs ;
  - les réseaux transeuropéens ;
  - la recherche ;
  - l'environnement.
- } Dans ces matières, seuls certains aspects sont régis par la co-décision.

En procédure de co-décision (voir schéma), le Parlement européen dispose d'un pouvoir de veto sur les actes communautaires. Lorsque le Conseil et le Parlement européen sont en désaccord, la procédure de co-décision prévoit la convocation d'un nouvel organe, le comité de conciliation, chargé de dégager un compromis entre les institutions.

Si le comité parvient à un texte de compromis, le Conseil et le Parlement européen sont appelés à approuver ce texte, respectivement à la majorité qualifiée et à la majorité des membres.

Si le comité échoue, le Conseil peut confirmer sa position commune. Le Parlement européen peut alors rejeter définitivement la proposition de texte à la majorité absolue. Sur les domaines concernés par cette procédure, le Parlement européen dispose donc d'un véritable pouvoir de blocage.

## LA PROCÉDURE DE CO-DÉCISION



Source : Nicole FONTAINE. « Les députés européens », CEIC, 1994.

**Ce nouveau rapport de forces a conduit le Parlement européen à formuler de nouvelles exigences en matière de comitologie. Disposant d'un pouvoir de co-décision législative, il lui a paru normal d'avoir un droit de regard sur l'exécution des décisions au même titre que le Conseil.**

Cette revendication s'est exprimée dans un rapport de M. Biagio DE GIOVANNI (1), adopté à une large majorité par l'Assemblée de Strasbourg.

Le rapporteur fait valoir que la décision de 1987 sur la comitologie, qui vise les actes adoptés par le Conseil, ne peut s'appliquer aux actes adoptés selon la procédure de co-décision qui sont des actes du Parlement européen et du Conseil.

La conclusion qui s'impose, selon la commission institutionnelle du Parlement européen, est la suivante : *«le Traité confère au Parlement (peut être involontairement ?) une compétence exécutive comme celle du Conseil. La co-décision législative entraîne une forme de co-décision exécutive conformément au principe de hiérarchie des normes».*

Dans ces conditions, le Parlement propose une solution nouvelle pour l'exécution des actes législatifs selon laquelle une décision normative d'exécution arrêtée par la Commission ne peut être annulée que si le Conseil, à la majorité qualifiée, et le Parlement, à la majorité des membres qui le composent, prennent une décision en ce sens.

---

(1) *Parlement européen, rapport de la commission institutionnelle sur les problèmes de comitologie liés à la perspective de l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, A 3-0417/93, 6 décembre 1993.*

## LA COMITOLOGIE SELON LE PARLEMENT EUROPÉEN

Le rapport DE GIOVANNI propose que le Parlement européen et le Conseil adoptent, selon la procédure de co-décision, une décision générale sur la délégation des pouvoirs d'exécution à la Commission, contenant les éléments suivants :

- a) *les pouvoirs d'exécution sont délégués à la Commission, dans la mesure où ils ne sont pas du ressort des Etats membres, sous le contrôle de la Commission elle-même ;*
- b) *les actes du Parlement et du Conseil peuvent contenir des indications obligatoires pour ce qui concerne certains actes d'exécution de la Commission, sans mettre en cause la fonction qui est déléguée à celle-ci ;*
- c) *le Conseil et le Parlement européen exercent un pouvoir de contrôle politique sur l'activité d'exécution ; en particulier, le Conseil nomme, s'il le juge utile, un comité consultatif, composé d'experts des Etats membres, ayant pour fonction de conseiller la Commission, notamment sur l'impact des décisions dans les divers systèmes nationaux ou locaux ; le Parlement est informé de l'ouverture d'une procédure pour la définition d'un acte normatif d'exécution par la Commission, toute proposition est mise à la disposition de chacun des membres du Parlement européen, conformément à ses dispositions internes, le Parlement européen peut en discuter au sein de sa commission compétente ; la Commission peut fixer au comité et à la commission parlementaire un délai pendant lequel ceux-ci peuvent, s'ils le souhaitent, s'exprimer ;*
- d) *le Conseil, à la majorité qualifiée, ou le Parlement, à la majorité des membres qui le composent, peuvent demander à l'autre institution d'annuler une décision normative d'exécution de la Commission ; si l'autre institution, à la majorité respectivement indiquée, accepte la proposition, la décision normative d'exécution est annulée et la Commission est tenue de formuler une nouvelle décision, en tenant compte des indications éventuelles adoptées par les deux branches de l'autorité législative, la proposition d'annulation n'a pas d'effet suspensif sur la décision de la Commission ;*

Le schéma envisagé par le Parlement européen a non seulement pour effet de lui donner un pouvoir de contrôle sur les actes d'exécution mais conduit également à la disparition de tous les comités autres que consultatifs. De plus, la remise en cause d'une décision prise par la Commission européenne devient, dans ce projet, singulièrement difficile.

En attendant l'intervention d'une décision, le Parlement européen a décidé, pour les actes adoptés selon la

procédure de co-décision, de s'en tenir aux principes définis par le rapport DE GIOVANNI.

## **B - De graves conséquences**

Depuis l'adoption du rapport DE GIOVANNI, le Parlement européen s'oppose systématiquement à la mise en place de comités autres que consultatifs. De nombreux textes font l'objet de blocages sur la seule question de la comitologie. Dans ces conditions, le comité de conciliation prévu par la procédure de co-décision est fréquemment appelé à se réunir afin de trouver des compromis acceptables par le Conseil et le Parlement européen. En l'absence de décision claire, des solutions différentes sont adoptées sur chaque texte, ce qui donne une impression d'incohérence.

L'examen de quelques exemples est le meilleur moyen de comprendre les enjeux du conflit actuel.

- La Commission européenne a formulé une proposition de directive relative aux dispositifs d'attelage mécanique des véhicules à moteur. Ce texte vise à définir des prescriptions techniques communes auxquelles devront satisfaire les véhicules à moteur. Pour l'adaptation au progrès technique des données contenues dans les annexes du texte, la Commission, conformément à ses habitudes, avait proposé de s'entourer d'un comité consultatif. Le Conseil a préféré un comité réglementaire. Le Parlement européen s'est fermement opposé à cette solution. Le seul compromis auquel est parvenu le comité de conciliation est la disparition de toute référence aux mesures d'adaptation au progrès technique. Cela signifie qu'une modification des annexes de la directive ne pourra se faire que par la procédure législative.

- Mais l'exemple le plus significatif du conflit interinstitutionnel sur la comitologie est celui de la téléphonie vocale.

La Commission européenne a proposé l'adoption d'un texte sur la fourniture d'un réseau ouvert (ONP) en matière de téléphonie vocale. Schématiquement, ce texte est le volet de régulation et d'harmonisation destiné à encadrer la libéralisation des télécommunications. Ce texte concerne notamment la notion de service universel et la définition des charges d'accès pour les prestataires qui souhaitent accéder au réseau public de téléphonie. La France est particulièrement attachée à ces aspects.

Dans un texte de cette nature, les mesures d'exécution sont d'une importance particulière. Certaines sont relatives à la convergence à l'échelle de la Communauté. La Commission peut ainsi

définir des objectifs et des dates-cibles en matière de délai de fourniture et de qualité de service notamment.

Pour prendre ces mesures d'exécution, la Commission a proposé de s'entourer d'un comité consultatif.

Le Conseil s'est naturellement opposé à cette solution qui permet à la Commission de prendre seule des mesures qui peuvent être d'une particulière gravité dans tel ou tel Etat membre. Le Conseil a suggéré que le comité soit de nature consultative (Procédure I) pour les mesures les moins sensibles et de nature réglementaire (Procédure III A) pour les décisions relatives à la convergence et à l'adaptation des annexes de la directive au progrès technique.

Le Parlement européen, fort de son pouvoir de co-décision, s'est opposé de manière virulente à cette solution. Il a rétabli le seul comité consultatif et a demandé une consultation formelle du Conseil et du Parlement européen pour toute initiative nouvelle et significative nécessaire à la réalisation pleine et entière des objectifs de la directive.

Le comité de conciliation s'est alors réuni, mais aucune solution n'a pu se dégager. Le différend sur la comitologie se doublait de difficultés techniques de moindre importance.

Le 19 juillet, le Parlement européen a rejeté définitivement la proposition de directive par 373 voix contre 45. Il convient de relever les conditions particulières de ce vote. Le Parlement nouvellement élu se réunissait pour la première fois et, compte tenu des délais imposés par la procédure de co-décision, a été appelé à un vote capital sur un sujet d'une grande technicité au beau milieu des procédures d'élection de son président et de ses vice-présidents le premier jour de sa session constitutive !

Quelques jours plus tard, un parlementaire européen écrivait dans un grand quotidien français : *« ainsi, au détour d'une première journée consacrée à des démarches administratives, des remboursements de frais immédiats, des inscriptions partout et des rencontres de couloirs, nous avons entendu un rapport sur la "téléphonie vocale". Et le lendemain nous votions contre la dérégulation voulue par la Commission ».*

**Il semble évident que l'enjeu du vote demandé au Parlement européen n'avait pas été clairement perçu par tous ; le Parlement européen n'a pas voté contre « la dérégulation voulue par la Commission » et a d'ailleurs aussitôt demandé à celle-ci de déposer une nouvelle proposition, faisant valoir qu'il**

**était favorable aux dispositions de fond de ce texte et qu'il ne s'opposait au Conseil qu'à propos de la comitologie.**

Ces exemples montrent que la situation actuelle n'est pas viable. Elle entraîne des retards dans la procédure législative et risque de conduire à une multiplication de solutions ad hoc ou au rejet pur et simple de textes fondamentaux comme celui sur la téléphonie vocale.

### **C - La Commission prend parti**

Exprimant sa volonté de trouver une solution au conflit entre le Parlement européen et le Conseil, la Commission européenne a proposé la signature d'un accord interinstitutionnel (1).

Dans son projet, la Commission propose de fixer, pour la période s'étendant jusqu'à la révision du Traité sur l'Union européenne prévue pour 1996, des modalités appropriées à l'adoption des mesures d'exécution des actes arrêtés selon la procédure de co-décision.

La Commission opère une distinction entre les actes d'exécution ayant un caractère normatif et les actes non normatifs.

● Pour les premiers, elle suggère qu'un acte d'exécution adopté par la Commission puisse, dans un délai déterminé, être abrogé par des votes concordants du Parlement européen et du Conseil. Auparavant, au stade préalable à son adoption, le projet de la Commission serait soumis, pour avis, tant à un comité consultatif composé de représentants des Etats membres qu'au Parlement, auquel il incomberait, s'il le souhaite, d'en saisir une de ses commissions.

● Pour les seconds, la Commission estime que des formules plus légères devraient rester utilisables, garantissant l'adoption d'une décision dans un délai précis, et reprises de celles prévues par la décision de 1987, à l'exclusion cependant du comité de réglementation, procédure dont les caractéristiques ne se justifieraient pas pour l'adoption d'actes de cette nature.

---

(1) 27 mai 1994, projet d'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur les modalités d'exercice des compétences d'exécution des actes arrêtés conjointement par le Parlement européen et le Conseil selon la procédure prévue à l'article 189 B du Traité instituant la Communauté européenne, SEC(94) 645 final/2.

**Il faut noter que l'adoption de ce projet, très proche de la résolution DE GIOVANNI, ne laisserait subsister que le comité consultatif et donnerait pleinement satisfaction au Parlement européen.**

### **III - POUR UN ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL RESPECTUEUX DU PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ**

Le projet d'accord interinstitutionnel proposé par la Commission a rencontré l'opposition résolue de l'ensemble des États membres au sein du Conseil. Comment s'en étonner dès lors que l'on constate qu'il ne respecte les dispositions du traité ni dans sa procédure d'élaboration, ni dans le fond des propositions qu'il formule ?

#### **A - Le projet de la Commission ne respecte pas les dispositions des traités**

Les revendications du Parlement européen, reprises par la Commission européenne dans son projet d'accord interinstitutionnel conduiraient, selon une procédure juridiquement fort contestable, à un nouvel équilibre institutionnel que les rédacteurs du traité de Maastricht ont délibérément rejeté.

##### *1. Une procédure contestable*

Le Parlement européen souhaitait que ses demandes visant à l'associer à l'exécution des normes soient adoptées par une décision prise selon la procédure de l'article 189 B du traité sur l'Union européenne, à savoir la procédure de co-décision. Mais il n'existe, à l'évidence, aucune base juridique permettant l'adoption d'une telle décision selon la procédure de co-décision. La décision de 1987 a été adoptée sur la base de l'article 145 du traité de Rome et ne peut être modifiée que sur le même fondement.

De son côté, la Commission européenne propose que les trois institutions (Parlement, Conseil, Commission), modifient, par un simple accord, les conditions de l'exécution des normes pour tous les actes adoptés en procédure de co-décision.

La méthode consistant à proposer un accord interinstitutionnel est fréquemment utilisée par la Commission européenne pour mettre fin aux conflits entre le Parlement européen et le Conseil. Il convient de s'y arrêter.

Parfois, le traité lui-même prévoit que ses modalités d'application peuvent faire l'objet d'accords interinstitutionnels. Ainsi, dans le traité sur l'Union européenne, les dispositions relatives au médiateur et aux commissions temporaires d'enquête prévoient une procédure interinstitutionnelle pour leur mise en oeuvre. Le

recours à de tels accords est alors parfaitement légitime car il répond clairement à la volonté exprimée par les auteurs du traité.

Parfois, au contraire, l'accord interinstitutionnel n'est nullement prévu par le traité. L'adoption de ces accords interinstitutionnels, généralement à la demande du Parlement européen, a le plus souvent eu pour effet de permettre un élargissement des pouvoirs de ce dernier en s'appuyant sur l'ambiguïté de certaines dispositions des traités. Cette tendance a été particulièrement sensible dans le domaine de la procédure budgétaire.

UN EXEMPLE D'UTILISATION DES ACCORDS INTERINSTITUTIONNELS :  
LA PROCÉDURE BUDGÉTAIRE

Dans la procédure budgétaire communautaire, les dépenses sont classées en dépenses obligatoires (DO) et en dépenses non obligatoires (DNO). Cette répartition revêt, en termes institutionnels, une importance capitale, le Conseil décidant en dernier ressort du montant des dépenses obligatoires à inscrire au budget tandis que le Parlement européen a, pour sa part, le dernier mot en matière de dépenses non obligatoires.

Compte tenu de la définition lapidaire que donne le traité des dépenses obligatoires, le Parlement européen a usé de ses pouvoirs en matière de procédure budgétaire pour obtenir progressivement une extension du champ des dépenses non obligatoires. Les accords interinstitutionnels de 1988 et 1993 lui ont donné satisfaction et ont affaibli la portée de la distinction entre dépenses obligatoires et dépenses non obligatoires.

En fait, comme l'a noté un fonctionnaire de la Commission européenne (1), « l'accord interinstitutionnel constitue un simple "gentlemen's agreement" qui ne remet pas en cause formellement les dispositions du traité, mais qui se contente, le cas échéant, de les "mettre entre parenthèses" tant que les trois institutions y consentent, voire d'en préciser les modalités d'application ».

**Il est permis de trouver contestable qu'un accord interinstitutionnel puisse «mettre entre parenthèses» des dispositions du traité. Et l'on surprendrait fort les Parlements**

---

(1) Catherine RÉGNIER-HELDMAIER, *La distinction DO-DNO instrument de lutte pour le pouvoir budgétaire*, Revue du marché commun, février 1994.

nationaux si on leur annonçait, lorsqu'ils autorisent la ratification d'un traité, que certaines dispositions peuvent être, ultérieurement, « mises entre parenthèses » selon les convenances des institutions communautaires. Or, sur la comitologie, la Commission européenne va au-delà, son projet d'accord interinstitutionnel allant véritablement à l'encontre des dispositions du traité. Ce dernier dispose en effet que « le Conseil confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités ». Comment exprimer plus clairement que la Commission et le Parlement européen ne sont pas censés intervenir dans la définition des modalités de l'exercice des compétences d'exécution ?

Dans ces conditions, il est évident que la décision du 13 juillet 1987 ne peut être remise en cause par un accord interinstitutionnel. On n'imagine pas les institutions françaises modifiant par une loi l'équilibre des pouvoirs défini par la Constitution. Les propositions du Parlement européen et de la Commission européenne ne sont donc juridiquement pas acceptables.

## *2. Des exigences délibérément écartées lors de la négociation du traité de Maastricht*

Le Parlement européen, pour justifier son souhait d'être associé à l'exécution des normes législatives, fait valoir que l'article 145 du traité, qui prévoit que le Conseil confère à la Commission les compétences d'exécution des règles qu'il établit, ne s'applique qu'aux actes adoptés par le Conseil et non aux actes adoptés par le Parlement européen et le Conseil, selon la procédure de co-décision.

Pendant, l'examen des travaux préparatoires de la conférence intergouvernementale de 1991 qui a conduit à la signature du traité de Maastricht, montre que les hautes parties contractantes, en instaurant la procédure de co-décision, ont souhaité développer le pouvoir législatif du Parlement européen mais ont refusé de lui attribuer le droit d'intervenir dans les décisions d'exécution.

Avant la Conférence intergouvernementale de 1991, la Commission européenne (1), dans ses contributions à la préparation de la Conférence, avait souhaité que l'article 155, relatif à ses compétences, soit modifié de manière à étendre son pouvoir

---

(1) Conférence intergouvernementale : contribution de la Commission, Bulletin des Communautés européennes, Supplément 2/91, p. 115.

d'exécution. Elle préconisait qu'un «*pouvoir d'évocation*» de ses décisions soit reconnu au Parlement européen et au Conseil.

Pour sa part, le Parlement européen avait adopté une résolution (1) précisant ses objectifs en vue de la Conférence intergouvernementale.

Cette résolution contenait notamment les éléments suivants :

*«le Parlement européen (...)*

- *demande que l'article 155 du traité instituant la C.E.E. soit modifié et que l'article 145 fasse l'objet d'une suppression correspondante afin de préciser que les compétences d'exécution devraient dans tous les cas être conférées à la Commission qui, à cet effet, pourrait être assistée par un comité consultatif (et purement consultatif) ou un comité de gestion (capable de suspendre les décisions de la Commission à la majorité qualifiée et de les renvoyer à l'autorité législative (le Parlement ou le Conseil)) ;*
- *considère que l'examen démocratique des mesures d'exécution de la Commission devrait être garanti en faisant obligation à la Commission d'informer le Parlement et le Conseil sans délai de telles mesures et d'en débattre avec l'organe approprié du Parlement ou du Conseil, sur leur demande, et que le Parlement devrait disposer d'une période d'un mois après la publication de ces mesures afin de décider s'il entend les soumettre à la procédure législative».*

Or les rédacteurs du traité sur l'Union européenne n'ont accepté de retenir aucune des demandes formulées par la Commission et le Parlement européen. Cela démontre très clairement que les Chefs d'Etat et de Gouvernement ne souhaitaient pas voir modifiées les règles précédemment établies. Le traité de Maastricht ne les ayant pas modifié, les articles 145 et 155 du traité sur la Communauté européenne, définissant les compétences respectives du Conseil et de la Commission européenne, continuent à s'appliquer à tous les actes adoptés par le Conseil, y compris à ceux qu'il adopte conjointement avec le Parlement européen selon la procédure de co-décision.

---

(1) Résolution sur la conférence intergouvernementale dans le cadre de la stratégie du Parlement européen pour l'Union européenne, JOCE n° C 231 du 17.9.90, p. 102.

**En tout état de cause, il serait tout à fait singulier qu'un simple accord interinstitutionnel provoque un bouleversement institutionnel délibérément écarté par les rédacteurs du traité de Maastricht.** La modification des conditions d'exercice du pouvoir d'exécution des normes ne saurait intervenir que dans le cadre de la Conférence intergouvernementale de 1996, compte tenu de l'extrême importance de ce sujet. Dans cette attente, la décision de 1987 devrait continuer à s'appliquer dans les mêmes conditions que précédemment.

Or, tel n'est pas le cas en fait car de nombreux textes actuellement en discussion donnent lieu à une opposition entre le Parlement européen et le Conseil sur la comitologie. On assiste à une multiplication des solutions ad hoc à propos desquelles on peut se demander si elles ne permettent pas à la thèse du Parlement de faire insensiblement son chemin, créant ainsi un état de fait.

C'est ainsi que le Parlement européen, prenant «en otage» certains textes comme celui sur la téléphonie vocale, tente d'obtenir de fait ce qu'il n'a pu obtenir de droit lors de la conférence intergouvernementale de 1991 qui a abouti au traité de Maastricht.

Parmi les textes qui suscitent une opposition entre les institutions, figurent en particulier le programme SOCRATES, qui doit prendre la suite du programme ERASMUS, et le programme «Jeunesse pour l'Europe», qui vise notamment à promouvoir le développement des échanges de jeunes et des activités pour la jeunesse dans la Communauté européenne. Les Etats membres, qui assurent le financement de ces programmes, souhaitent conserver un droit de regard sur leur application par le biais de la comitologie ; la légitimité de ce souhait est difficilement contestable. Va-t-on voir le Parlement européen prendre la lourde responsabilité de rejeter ces textes afin de les utiliser comme autant de moyens de pression ?

Des négociations sont actuellement en cours, qui pourraient permettre de dégager un modus vivendi entre les institutions. Il importe, en tout état de cause, que la décision de 1987 soit respectée et que le compromis dégagé ne préjuge en rien des résultats de la prochaine réforme institutionnelle.

### **B - Comment sauvegarder le principe de subsidiarité ?**

C'est logiquement à la Conférence intergouvernementale de 1996 qu'il appartiendra de trouver une solution au conflit de pouvoir persistant entre les institutions communautaires. Le traité de Maastricht n'y incite-t-il pas implicitement en retenant la hiérarchie des normes parmi les sujets inclus dans la réforme de 1996 ?

Pour dégager une telle solution, il est nécessaire de comprendre les raisons d'être du système actuel. **La logique des institutions communautaires veut que les principes soient définis au niveau communautaire et l'exécution au niveau de chacun des Etats membres.** C'est ce qui explique l'existence de la comitologie et le droit de regard reconnu au Conseil sur les décisions d'exécution prises par la Commission européenne. **La comitologie a pour but d'associer les Etats aux décisions prises tout en facilitant le respect de l'exigence d'une application uniforme de ces décisions dans tous les Etats membres.** En définitive, la comitologie se justifie par le fait que le droit dérivé s'applique dans les Etats membres.

La nécessité d'une intervention des Etats sur les décisions d'exécution est renforcée par le principe de subsidiarité mis à l'honneur par le traité de Maastricht. Celui-ci implique que *« dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, la Communauté n'intervient (...) que si et dans la mesure où les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être réalisés de manière suffisante par les Etats membres et peuvent donc, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, être mieux réalisés au niveau communautaire. »* A l'évidence, les mesures d'exécution des normes législatives impliquent une intervention des Etats membres.

Le Parlement européen souhaite renforcer la transparence et la démocratie dans le processus décisionnel; on ne peut que se féliciter de cette volonté. Il est toutefois permis de s'inquiéter de la voie qu'il a choisie, et cela à deux titres :

- la confusion du pouvoir législatif et du pouvoir réglementaire ne saurait constituer une avancée démocratique. Tout au plus peut-elle s'inscrire dans une perspective de régime d'assemblée dont les antécédents sont trop connus pour ne pas susciter l'inquiétude ;
- les mesures d'exécution concernant avant tout les Etats dans lesquels elles seront mises en oeuvre, l'insertion du Parlement européen à ce stade ne le conduirait-elle pas à se considérer de façon très paradoxale comme le représentant des Etats ?

En Allemagne, où il existe bel et bien un contrôle parlementaire des mesures d'exécution prises par le Gouvernement central, c'est naturellement la Chambre chargée de représenter les Länder (le Bundesrat) qui en est responsable.

Voilà plusieurs années que le Sénat, et notamment sa délégation pour l'Union européenne, plaident pour la création d'une Chambre des Parlements nationaux dans l'Union européenne. Dès

1990, votre rapporteur, commentant les conclusions du rapport COLOMBO adopté par le Parlement européen, évoquait l'idée d'une représentation des Parlements nationaux :

*« Les Parlements nationaux sont certainement disposés à convenir qu'ils ne sauraient disputer à quiconque le pouvoir législatif européen, ni même en rendre l'exercice plus complexe par des interférences excessives.*

*De leur côté, les instances européennes doivent admettre qu'il est nécessaire de pourvoir à l'information " a priori " des Parlements nationaux et de leur ménager la possibilité d'exprimer leurs préoccupations et leurs avis en temps utile.*

*Le moyen d'y pourvoir serait une institution représentative des Parlements nationaux ayant vocation consultative auprès du dispositif européen. On voit mal comment cette vocation pourrait leur être contestée puisqu'elle est d'ores et déjà reconnue aux collectivités territoriales.*

*Quant à la dénomination de cette institution, votre rapporteur pense parmi bien d'autres que celle de Sénat européen serait la mieux appropriée»(1).*

En 1992, notre collègue Michel PONIATOWSKI proposait que cette seconde Chambre soit notamment chargée de décider si un projet d'acte communautaire doit être examiné à l'échelon communautaire ou à l'échelon national (2).

On ne peut que se féliciter de l'écho rencontré aujourd'hui par ces propositions. Dans un très récent article (3), le Premier Ministre a ainsi pu écrire : *« Le rôle des Parlements nationaux, expression des souverainetés nationales dans chacun des pays, doit être développé. A cette fin, il conviendrait de les associer davantage à l'élaboration des règles communautaires. Ne faudrait-il pas, par exemple, étudier l'institution d'une deuxième Chambre les représentant ? ».*

---

(1) Avis adopté par la délégation le 20 septembre 1990 sur le rapport de M. Michel CALDAGUÉS.

(2) Rapport d'information de M. Michel PONIATOWSKI sur « Le principe de subsidiarité », première session ordinaire de 1992-1993, n° 45.

(3) Edouard BALLADUR, « Pour un nouveau traité de l'Elysee », Le Monde, 30 novembre 1994.

Les perspectives d'élargissement de l'Union européenne combinées à une nécessité pressante de proximité de la prise de décision rendent plus que jamais nécessaire la réflexion sur ce futur « Sénat européen ».

Cette Chambre des Parlements nationaux, plus proche des électeurs, ne serait-elle pas l'instance la plus appropriée et la plus légitime pour exercer un contrôle parlementaire sur les mesures d'exécution des normes communautaires ? Naturellement, un tel contrôle devrait s'effectuer de la manière la plus souple possible, afin d'éviter une paralysie du processus décisionnel. Le système actuellement en vigueur pourrait être maintenu. Les comités sont en effet les organes les plus à même d'exercer un contrôle technique sur les mesures d'exécution proposées par la Commission. La Chambre des Parlements nationaux pourrait être appelée à intervenir en cas de désaccord entre la Commission et un comité de gestion ou de réglementation. Elle serait amenée à donner son aval aux mesures décidées alors par le Conseil.

Cette solution garantirait une grande proximité de la prise des décisions d'exécution, conformément à l'esprit des institutions communautaires, sans porter atteinte au principe d'une exécution uniforme sur l'ensemble du territoire communautaire. Elle contribuerait en outre à asseoir la légitimité démocratique des décisions de la Commission européenne qui ne pourrait plus se voir reprocher d'agir sans contrôle.

## CONCLUSION

Il appartiendra à la Conférence intergouvernementale qui se réunira en 1996 de trancher le débat ouvert entre les institutions sur l'exercice du pouvoir d'exécution des normes dans la Communauté.

**Sur le fond, la proposition de la Commission européenne visant à accorder au Parlement européen un droit de regard sur les mesures d'exécution conduirait à une disparition de tous les comités autres que consultatifs.**

Si l'on souhaite, d'une part, que les Etats ne soient pas privés de tout droit de regard sur les mesures d'exécution, d'autre part, comme le Parlement européen, que celles-ci fassent l'objet d'un contrôle parlementaire, il est indispensable que ce contrôle s'inspire du principe de subsidiarité, et par là même fasse appel aux Parlements nationaux.

Une Chambre des Parlements nationaux, que la délégation du Sénat pour l'Union européenne appelle de ses vœux depuis plusieurs années, serait parfaitement à même de répondre à cette vocation.

## EXAMEN PAR LA DÉLÉGATION

M. Michel CALDAGUÈS a présenté son rapport lors de la réunion de la délégation tenue le 7 décembre 1994.

Au cours du débat qui a suivi, M. Christian de LA MALÈNE a fait valoir que la comitologie était une matière difficile, mais très éclairante sur la façon dont fonctionne la Communauté européenne. La hiérarchie des normes au niveau européen est fondamentalement différente de celle qui prévaut en France et le Parlement européen ne cesse de se prononcer sur des mesures qui, en France, seraient du niveau de l'arrêté. Bien que les traités lui aient peu à peu donné la possibilité de se prononcer sur des mesures plus importantes, il ne veut pas se dessaisir des problèmes mineurs. Or, il est absurde qu'un Parlement veuille se mêler de mesures administratives.

Evoquant les causes de cette situation, M. Christian de LA MALÈNE a regretté qu'on n'ait pas doté le Parlement européen d'une Loi fondamentale délimitant de manière claire et précise des domaines d'intervention pour celui-ci. Regrettant que l'on ait décidé de faire élire le Parlement européen au suffrage universel sans pour autant définir sa mission, il a exprimé le souhait que la Conférence intergouvernementale de 1996 réfléchisse à une détermination claire des prérogatives du Parlement européen.

M. Maurice BLIN s'est déclaré très favorable au principe de subsidiarité, tout en s'interrogeant sur le meilleur moyen de le mettre en oeuvre. Estimant qu'il appartenait à chaque Parlement national de prendre des décisions quant au principe de subsidiarité, il s'est montré sceptique sur l'intervention d'une Chambre des Parlements nationaux chargée de le faire respecter.

En réponse, M. Michel CALDAGUÈS a pleinement approuvé les remarques de M. Christian de LA MALÈNE sur la nécessité de doter le Parlement européen d'une Loi fondamentale. Rappelant qu'il avait siégé au Conseil municipal de Paris, il a indiqué que cette assemblée se montrait toujours très raisonnable dans les domaines où elle était dotée de véritables pouvoirs, alors qu'elle faisait preuve de moins de responsabilité dans les matières où elle n'en disposait pas.

M. Michel CALDAGUÈS a ensuite rappelé que la création d'une Chambre de la subsidiarité avait été suggérée par

**M. Michel PONIATOWSKI** en 1992, à l'occasion d'un rapport sur ce sujet.

Au terme du débat, la délégation a adopté le présent rapport d'information, **M. Maurice BLIN** s'abstenant.

## **LISTE DES ANNEXES**

1. **Décision du Conseil du 13 juillet 1987 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission.**
  
2. **Projet d'accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission sur les modalités d'exercice des compétences d'exécution des actes arrêtés conjointement par le Parlement européen et le Conseil selon la procédure prévue à l'article 189 B du Traité instituant la Communauté européenne.**

DECISION DU CONSEIL DU 13 JUILLET 1987  
FIXANT LES MODALITES DE L'EXERCICE DES  
COMPETENCES D'EXECUTION CONFEREES A LA COMMISSION

LE CONSEIL DES COMMUNAUTES EUROPEENNES,

vu le traité instituant la Communauté économique européenne, et notamment son article 145,

vu la proposition de la Commission (1),

vu l'avis du Parlement européen (2),

considérant que le Conseil confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit; qu'il peut soumettre l'exercice de ces compétences à certaines modalités et qu'il peut également se réserver, dans des cas spécifiques, d'exercer directement des compétences d'exécution;

considérant que, pour améliorer l'efficacité de la prise de décision de la Communauté, il y a lieu de limiter les types de modalités auxquels le Conseil peut recourir à l'avenir; qu'il convient en conséquence d'établir certaines règles auxquelles doit répondre toute nouvelle disposition prévoyant des modalités pour l'exercice des compétences d'exécution confiées par le Conseil à la Commission;

considérant que la présente décision ne doit pas affecter les modalités d'exécution des compétences de la Commission contenues dans des actes antérieurs à son entrée en vigueur et qu'il doit être possible, lorsque de tels actes sont modifiés ou prorogés, d'adapter ces modalités pour les rendre conformes aux modalités fixées par la présente décision ou de maintenir les modalités existantes,

DECIDE :

*Article premier*

À l'exception des cas spécifiques où il se réserve d'exercer directement des compétences d'exécution, le Conseil confère à la Commission, dans les actes qu'il adopte, les compétences d'exécution des règles qu'il établit. Le Conseil précise les éléments essentiels de ces compétences.

Le Conseil peut soumettre l'exercice de ces compétences à des modalités qui doivent être conformes aux procédures énumérées aux articles 2 et 3.

*Article 2*

PROCEDURE I

La Commission est assistée par un comité de caractère consultatif composé des représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission.

Le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet, dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause, le cas échéant en procédant à un vote.

L'avis est inscrit au procès-verbal; en outre, chaque État membre a le droit de demander que sa position figure à ce procès-verbal.

La Commission tient le plus grand compte de l'avis émis par le comité. Elle informe le comité de la façon dont elle a tenu compte de cet avis.

(1) JO n° C 70 du 25. 3. 1986, p. 6.

(2) JO n° C 297 du 24. 11. 1986, p. 94.

## PROCEDURE II

La Commission est assistée par un comité composé des représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission.

Le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet 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 148 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 États membres sont affectées de la pondération définie à l'article précité. Le président ne prend pas part au vote.

La Commission arrête des mesures qui sont immédiatement applicables. Toutefois, si elles ne sont pas conformes à l'avis émis par le comité, ces mesures sont aussitôt communiquées par la Commission au Conseil. Dans ce cas :

### Variante a)

La Commission peut différer d'une période d'un mois au plus, à compter de la date de cette communication, l'application des mesures décidées par elle.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente dans le délai prévu à l'alinéa précédent.

### Variante b)

La Commission diffère l'application des mesures décidées par elle d'un délai qui sera fixé dans chaque acte à adopter par le Conseil, mais qui ne peut en aucun cas dépasser trois mois à compter de la date de la communication.

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente dans le délai prévu à l'alinéa précédent.

## PROCÉDURE III

La Commission est assistée par un comité composé des représentants des États membres et présidé par le représentant de la Commission.

Le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet 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 148 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

États membres sont affectées de la pondération définie à l'article précité. Le président ne prend pas part au vote.

La Commission arrête les mesures envisagées lorsqu'elles sont conformes à l'avis du comité.

Lorsque les mesures envisagées ne sont pas conformes à l'avis du comité, ou en l'absence d'avis, la Commission soumet sans tarder au Conseil une proposition relative aux mesures à prendre. Le Conseil statue à la majorité qualifiée.

### Variante a)

Si, à l'expiration d'un délai qui sera fixé dans chaque acte à adopter par le Conseil en vertu du présent paragraphe, mais qui ne peut en aucun cas dépasser trois mois à compter de la saisine du Conseil, celui-ci n'a pas statué, les mesures proposées sont arrêtées par la Commission.

### Variante b)

Si, à l'expiration d'un délai qui sera fixé dans chaque acte à adopter par le Conseil en vertu du présent paragraphe, mais qui ne peut en aucun cas dépasser trois mois à compter de la saisine du Conseil, celui-ci n'a pas statué, les mesures proposées sont arrêtées par la Commission, sauf dans le cas où le Conseil s'est prononcé à la majorité simple contre lesdites mesures.

## Article 3

Il peut être fait recours à la procédure suivante lorsque le Conseil confère à la Commission le pouvoir de décider sur des mesures de sauvegarde :

— la Commission communique au Conseil et aux États membres toute décision relative à des mesures de sauvegarde

Il peut être prévu que la Commission, avant d'arrêter sa décision, consulte les États membres selon des modalités à définir dans chaque cas,

— tout État membre peut déférer au Conseil la décision de la Commission dans un délai à déterminer dans l'acte en question.

### Variante a)

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut prendre une décision différente dans un délai à déterminer dans l'acte en question.

### Variante b)

Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, peut confirmer, modifier ou abroger la décision de la Commission. Si le Conseil n'a pas pris de décision dans un délai à déterminer dans l'acte en question, la décision de la Commission est réputée abrogée.

*Article 4*

La présente décision n'affecte pas les modalités d'exercice des compétences conférées à la Commission dans des actes antérieurs à son entrée en vigueur.

Lorsque de tels actes sont modifiés ou prorogés, le Conseil peut soit adapter les procédures prévues par ces actes pour les rendre conformes à celles qui sont exposées aux articles 2 et 3, soit maintenir les procédures existantes.

*Article 5*

Le Conseil procède à un réexamen des procédures prévues par la présente décision sur la base d'un rapport soumis par la Commission avant le 31 décembre 1990.

Fait à Bruxelles, le 13 juillet 1987.

*Par le Conseil*

*Le président*

P. SIMONSEN

PROJET D'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL ENTRE LE  
PARLEMENT EUROPEEN, LE CONSEIL ET LA COMMISSION

**EXPOSE DES MOTIFS**

1. La Commission a déjà indiqué devant le Parlement européen, tant dans la déclaration commune sur le programme législatif pour 1994 que lors de l'approbation par le Parlement du rapport de sa commission institutionnelle sur les problèmes de comitologie, présenté par M. De Giovanni, qu'elle était disposée à examiner la possibilité d'une révision des dispositions existantes en matière d'exercice des compétences d'exécution, dans le cadre du Traité instituant la Communauté européenne.

Sans se dissimuler les difficultés de la manière, qui découlent notamment de l'absence dans le traité de dispositions tirant, sur ce point, des conséquences expresses de l'introduction de la procédure dite de codécision, la Commission estime en effet, comme le Parlement, que la situation ainsi créée n'est pas satisfaisante et qu'il y a lieu d'y remédier.

2. La préoccupation de la Commission dans ce domaine a toujours été de concilier les impératifs d'efficacité du processus décisionnel et de renforcement de la légitimité démocratique. C'est dans cet esprit qu'elle avait présenté, lors de l'élaboration du Traité sur l'Union européenne, des contributions visant, dans le cadre d'une clarification de la hiérarchie des actes communautaires, une amélioration des modalités d'exercice des compétences d'exécution; ces réflexions coïncidaient très largement avec les orientations retenues par le Parlement.

A l'heure actuelle, plusieurs dossiers déjà bien avancés tant au Parlement qu'au Conseil, et relevant désormais de la procédure de codécision, semblent bloqués par suite des divergences apparues entre les trois institutions participant au processus législatif. Il serait contraire à l'intérêt général et à celui, bien compris, des institutions, de prendre le risque soit de laisser se développer des solutions variant au fil des dossiers, soit de retarder l'activité normative de la Communauté dans certains secteurs, ce qui pourrait en outre conduire à un vrai conflit interinstitutionnel.

3. Quoiqu'imparfaite sur certains points, aux yeux de la Commission, la décision du Conseil (87/373/CEE) du 13 juillet 1987, régissant la matière dite de la "comitologie", a au moins eu le mérite de limiter le nombre des formules utilisables et d'en définir les procédures ne varicour. Il s'agit maintenant, avec le même souci, de fixer, pour la période s'étendant jusqu'à la révision du Traité sur l'Union européenne prévue pour 1996, des modalités appropriées à l'adoption des mesures d'exécution des actes arrêtés selon la procédure de l'article 189E, en tenant compte du rôle de co-législateur du Parlement.

Comme l'a retenu le Parlement dans sa résolution, les actes d'exécution ayant un contenu normatif, qui n'ont normalement pas un caractère d'urgence, et qui seraient définis comme tels dans l'acte de base prévoyant leur adoption, devraient relever d'un contrôle a posteriori du Parlement européen et du Conseil. Ainsi un tel acte adopté par la Commission pourrait, dans un délai déterminé, être abrogé par le Parlement européen et le Conseil. Auparavant, au stade préalable à son adoption, le projet de la Commission serait soumis, pour avis, tant à un comité consultatif composé de représentants des Etats membres qu'au Parlement, auquel il incomberait, s'il le souhaite, d'en saisir une de ses commissions.

En revanche pour les actes non normatifs des formules plus légères devraient rester disponibles, garantissant l'adoption d'une décision dans un délai précis, et reprises de celles prévues par la décision du Conseil de 1987, à l'exclusion cependant du comité de réglementation, procédure dont les caractéristiques ne se justifieraient pas pour l'adoption d'actes de cette nature.

5. La Commission est pleinement consciente que l'aboutissement de cet exercice suppose de recueillir le plein accord tant du Parlement européen que du Conseil; elle est décidée de son côté, quelles que soient les difficultés de ce dossier, à s'y employer avec détermination.

La Commission estime en outre que la perspective d'une solution d'ensemble devrait permettre, pour les propositions relevant de la procédure de codécision qui sont en cours d'adoption, de s'accommoder de solutions imposées par la décision de 1987, tout en actant qu'elles ne préjugent en rien la révision à entreprendre, et en retenant de les modifier pour les mettre en conformité avec les nouvelles modalités après l'adoption de celles-ci.

**Projet**  
**D'ACCORD INTERINSTITUTIONNEL ENTRE**  
**LE PARLEMENT EUROPEEN, LE CONSEIL ET LA COMMISSION**

sur  
les modalités d'exercice des compétences d'exécution des actes  
arrêtés conjointement par le Parlement européen et le Conseil  
selon la procédure prévue à l'article 189 B du traité  
instituant la Communauté européenne

---

LE PARLEMENT EUROPEEN, LE CONSEIL DE L'UNION EUROPEENNE ET LA  
COMMISSION DES COMMUNAUTES EUROPEENNES.

Vu le traité instituant la Communauté européenne,

Considérant que l'article 145 troisième tiret du traité, non modifié par le traité sur l'Union européenne, ne prévoit expressément la définition des modalités d'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission que pour les actes adoptés par le Conseil et selon une procédure dans laquelle le Conseil statue à l'unanimité, sur proposition de la Commission et après avis du Parlement européen,

Considérant toutefois qu'il est indispensable, pour garantir l'efficacité du processus de décision communautaire, d'organiser, du commun accord des trois institutions participant au processus législatif, l'exercice des compétences d'exécution des actes arrêtés conjointement par le Parlement européen et le Conseil selon la procédure prévue à l'article 189B du traité, introduit par le traité sur l'Union européenne, afin d'éviter notamment l'adoption de formules diversifiées susceptibles de générer des difficultés tant lors de l'adoption que lors de l'application de ces actes:

Considérant que ces modalités doivent être telles que les mesures d'exécution des actes du Parlement européen et du Conseil puissent être mises en oeuvre sans retard préjudiciable à l'application de ces actes; qu'il y a donc lieu d'éviter toute solution qui ne garantirait pas la prise d'une décision dans un délai approprié, tout en faisant que les deux branches de

l'autorité législative assurent un contrôle des mesures d'exécution ayant un contenu normatif et puissent, si elles l'estiment nécessaire, les réformer, notamment dans le cas où elles estimeraient que la Commission a excédé les compétences à elle conférées:

## CONVIENNENT DES DISPOSITIONS QUI SUIVENT

1. Le Parlement européen et le Conseil confèrent à la Commission, dans les actes qu'ils adoptent conjointement selon la procédure prévue à l'article 189B, les compétences d'exécution des règles qu'ils établissent.

Sans préjudice des conditions de fond définies dans chaque acte ainsi adopté, l'exercice des compétences d'exécution ne peut être soumis qu'aux modalités définies ci-dessous.

2. Il peut être retenu, pour l'adoption des actes comportant des mesures n'étant pas de nature normative, soit la procédure du comité consultatif définie sous procédure I de l'article 2 de la décision 87/373/CEE du Conseil<sup>1)</sup>, soit la procédure du comité de gestion définie sous procédure II a) de la disposition précitée,

La procédure définie aux points 3.1, 3.2, 3.3 et 3.4 est applicable à l'adoption des actes comportant des mesures de nature normative.

- 3.1 La Commission est assistée par un comité de caractère consultatif composé des représentants des Etats membres et présidé par le représentant de la Commission.

Le représentant de la Commission soumet au comité un projet des mesures à prendre. Le comité émet son avis sur ce projet, dans un délai que le président peut fixer en fonction de l'urgence de la question en cause, le cas échéant en procédant à un vote.

L'avis est inscrit au procès-verbal: en outre chaque Etat membre a le droit de demander que sa position figure à ce procès-verbal.

- 3.2 Lors de la saisine du comité consultatif vise au point 3.1, la Commission transmet au Parlement européen le projet des mesures à prendre, afin que celui-ci émette un avis, s'il le juge approprié.

---

<sup>1)</sup> JO n° L 197 du 18.7.1987, p. 33

Si un délai a été imparti au comité consultatif, ce délai s'applique également à l'émission de l'avis du Parlement européen

La Commission tient le plus grand compte de l'avis émis par le comité consultatif et, le cas échéant, par le Parlement européen. Elle informe chacune de ces deux instances de la façon dont elle en a tenu compte.

La Commission arrête un acte qui est immédiatement applicable. Cet acte est aussitôt communiqué par la Commission au Parlement européen et au Conseil. La Commission peut différer d'une période de deux mois, à compter de la date de cette communication, l'application de l'acte qu'elle a adopté.

- 3.3. Le Parlement européen, à la majorité des membres qui le composent, ou le Conseil, à la majorité qualifiée, peut, dans un délai d'un mois suivant l'adoption par la Commission de l'acte d'exécution, demander à l'autre institution de marquer son accord sur l'abrogation de cet acte.

Si l'institution saisie donne suite à cette demande, dans un délai d'un mois, à la majorité prévue au premier alinéa, l'acte de la Commission est abrogé, sans effet rétroactif.

- 3.4. Dans le cas visé au point 3.3 deuxième alinéa, la Commission peut adopter un nouvel acte auquel s'applique la procédure définie aux points 3.1, 3.2 et 3.3 ou soumettre sans tarder au Parlement européen et au Conseil une proposition d'acte relatif aux mesures à prendre, dont l'adoption relève de la procédure prévue à l'article 189B.

4. La Commission s'engage à proposer, et le Parlement européen et le Conseil à adopter, les modifications des actes arrêtés selon la procédure prévue à l'article 189B avant l'entrée en vigueur du présent accord interinstitutionnel, qui seraient nécessaires pour rendre ces actes conformes aux dispositions du présent accord.

Fait à Bruxelles, le

Pour le Parlement européen

Pour le Conseil

Pour la Commission