

N° 322

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 29 janvier 2014

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des affaires européennes (1) sur la place des actes délégués dans la législation européenne,

Par M. Simon SUTOUR,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, *président* ; MM. Alain Bertrand, Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, *vice-présidents* ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, *secrétaires* ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Mme Françoise Boog, Yannick Botrel, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Jacques Lozach, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS	5
A. À L'INTENTION DU LÉGISLATEUR EUROPÉEN, POUVOIR DÉLÉGUANT.....	5
B. À L'INTENTION DE LA COMMISSION, DÉLÉGATAIRE.....	5
AVANT-PROPOS	7
I. PROCÉDURES DE COMITOLOGIE, ACTES D'EXÉCUTION, ACTES DÉLÉGUÉS	9
A. LE SYSTÈME EN VIGUEUR AVANT LE TRAITÉ DE LISBONNE : LA COMITOLOGIE	9
B. LA PROCÉDURE EN VIGUEUR DEPUIS LE TRAITÉ DE LISBONNE	11
1. <i>La procédure des actes délégués</i>	11
2. <i>La procédure des actes d'exécution</i>	13
II. LES INQUIÉTUDES SUR LES RECOURS AUX ACTES DÉLÉGUÉS	16
A. D'OÙ VIENNENT CES INQUIÉTUDES?	16
1. <i>Les institutions européennes</i>	16
2. <i>Les parlements nationaux</i>	17
3. <i>Les États membres</i>	18
B. SUR QUOI LES INQUIÉTUDES PORTENT-ELLES ?.....	19
1. <i>Les questions de procédure</i>	19
2. <i>Les questions institutionnelles au moment de l'élaboration des actes</i>	20
3. <i>La composition des comités d'experts</i>	21
4. <i>L'abus des actes délégués</i>	23
5. <i>Le contenu des actes délégués et les risques de détournements de l'intention du législateur européen</i>	25
EXAMEN PAR LA COMMISSION	29

RÉSUMÉ DES PROPOSITIONS

A. À L'INTENTION DU LÉGISLATEUR EUROPÉEN, POUVOIR DÉLÉGUANT

1. Limiter, dans les actes législatifs, le renvoi aux actes délégués de la Commission au strict nécessaire ;
2. Préciser le mieux possible la portée et le champ d'application des délégations ;
3. Ne pas hésiter à utiliser son pouvoir d'évocation pour contrôler et modifier les propositions d'actes délégués.

B. À L'INTENTION DE LA COMMISSION, DÉLÉGATAIRE

4. Respecter strictement les délégations de compétence, telles qu'elles ont été précisées dans l'acte de base ;
5. Respecter strictement l'intention du législateur européen, telle qu'elle a été énoncée dans le compromis politique, à l'occasion des trilogues, auxquels la Commission a elle-même participé ;
6. Revenir, même dans la pratique des actes délégués, à la formule des comités d'experts des États membres, qui, seule, garantit le pluralisme.

AVANT-PROPOS

La Commission européenne est le principal organe exécutif de l'Union européenne. L'article 17 du traité sur l'Union européenne précise qu'elle « *veille à l'application (...) des mesures adoptées par les institutions* » et « *exerce les fonctions d'exécution et de gestion conformément aux dispositions prévues par les traités* ». Le traité de Rome n'avait pas prévu de disposition particulière à ce sujet, mais, très vite, le besoin s'est fait sentir de compléter – voire de modifier – la norme générale adoptée par le législateur (alors le seul Conseil), sans avoir à suivre les contraintes et les lourdeurs de la procédure législative ordinaire.

Depuis 1961, la Commission européenne dispose d'une délégation de compétence – une compétence d'exécution – en vue de lui permettre d'adopter les normes de mise en œuvre d'un acte juridique européen, c'est-à-dire, en pratique, d'adapter, de compléter, d'appliquer les actes de base adoptés par le législateur européen.

Jusqu'au traité de Lisbonne, cette délégation – alors du seul Conseil – fut encadrée par deux dispositions. D'une part, la Commission ne disposait de cette compétence déléguée que si l'acte juridique de base le prévoyait. D'autre part, la délégation était encadrée par des comités composés d'experts des États membres. Cette procédure est connue sous l'appellation de « comitologie ».

Le traité de Lisbonne a modifié assez profondément cette procédure. Les articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE) prévoient une délégation de compétence au profit de la Commission sous deux formes : les actes délégués et les actes d'exécution. Désormais, le contrôle opéré par les États membres est beaucoup plus réduits que dans le passé.

Dans le contexte de l'élaboration du traité de Lisbonne, marqué par le rejet du projet de Constitution européenne dans plusieurs pays, ces dispositions n'ont guère été évoquées. Cependant, des interrogations sont apparues à l'usage. Des voix, de plus en plus nombreuses, ont exprimé des inquiétudes à ce sujet, évoquant même un dessaisissement du législateur.

Après les interventions de plusieurs autres parlements nationaux, et plusieurs mises en garde ponctuelles, votre commission des affaires européennes tient à exprimer à son tour sa préoccupation sur ce qui a de plus en plus tendance à apparaître comme un transfert de pouvoir, insidieux et mal contrôlé, à la Commission européenne.

I. PROCÉDURES DE COMITOLOGIE, ACTES D'EXÉCUTION, ACTES DÉLÉGUÉS

A. LE SYSTÈME EN VIGUEUR AVANT LE TRAITÉ DE LISBONNE : LA COMITOLOGIE

Antérieurement au traité de Lisbonne, le système de délégation de compétences d'exécution à la Commission était sous le contrôle étroit des États membres. Le contrôle des propositions de la Commission était confié à des comités composés de représentants des États membres – en fait dans la plupart des cas, il s'agissait de hauts fonctionnaires des administrations centrales compétentes sur le texte en débat. Le premier comité de ce type a été mis en place en 1961. Ce n'est qu'en 1999 que le système a été précisé dans la décision dite « comitologie »¹.

Le système de comitologie prévoyait le recours à cinq procédures différentes : la procédure consultative, la procédure de gestion, la procédure de réglementation, et, plus rarement, la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC) et la procédure de sauvegarde.

La procédure consultative, la plus rapide, était mise en œuvre quand les changements à effectuer n'étaient pas politiquement sensibles. Le projet de la Commission était présenté au comité qui rendait un avis dont la Commission tenait compte même si elle n'était pas juridiquement tenue par celui-ci. Au sein du comité, chaque État membre disposait d'une voix. Le vote s'effectuait à la majorité simple.

La procédure de gestion était, quant à elle, essentiellement utilisée dans le cadre de la politique agricole commune (PAC), la politique commune de la pêche ou la mise en œuvre des principaux programmes financés par l'Union européenne (UE). Le vote s'effectuait à la majorité qualifiée avec pondération des voix. En cas de majorité qualifiée contre le projet de la Commission, le Conseil était saisi et devait se prononcer à la majorité qualifiée pour soutenir le projet de la Commission ou prendre une autre décision. En l'absence de décision du Conseil ou en cas de vote favorable à la majorité qualifiée, la Commission pouvait adopter son texte. Par ailleurs, lorsque le comité, après examen de la proposition de la Commission, se prononçait favorablement sur le texte à la majorité qualifiée ou n'était pas en mesure de se prononcer (ni favorablement, ni défavorablement), alors la Commission était libre d'adopter le texte. Cette liberté d'action dont disposait la Commission dans les cas où le comité n'était pas en mesure de se prononcer était spécifique à la procédure de gestion. Dans les autres

¹ *Décision du Conseil 1999/468/CE du 28 juin 1999, complétée par la décision du Conseil 2006/512/CE du 18 juillet 2006.*

procédures l'absence de vote favorable ou défavorable du comité ne laissait pas une telle liberté à la Commission.

La procédure de réglementation était appliquée pour modifier des éléments non essentiels des actes de base. Comme pour la procédure de gestion, le vote du comité se faisait à la majorité qualifiée, mais cette fois, compte tenu du caractère plus sensible des actes concernés, un vote favorable à la majorité qualifiée du comité était exigé pour que la Commission puisse adopter son texte. En cas d'absence de majorité qualifiée ou de refus du texte à la majorité qualifiée, la mesure était renvoyée devant le Conseil. Dans le cadre de cette procédure, le Parlement européen disposait d'un droit de regard.

Il pouvait adopter une résolution non contraignante s'il considérait que la Commission avait excédé son pouvoir.

La procédure de réglementation avec contrôle, introduite en 2006, était utilisée pour modifier les éléments non essentiels des actes de portée générale, adoptés en codécision. Cette procédure était utilisée dans certains domaines politiquement sensibles tels que l'environnement, les services financiers, la santé publique ou encore la coopération des services répressifs. Cette procédure implique un vote favorable à la majorité qualifiée du comité. Une fois obtenu le vote à la majorité qualifiée du comité, le Parlement européen et le Conseil disposaient de trois mois pour s'opposer à la mesure. Trois moyens pouvaient être invoqués :

- La Commission excède les compétences prévues dans l'acte de base ;
- La mesure n'est pas compatible avec le but ou le contenu de l'acte de base ;
- Les principes de subsidiarité ou de proportionnalité étaient méconnus.

En cas d'avis défavorable du comité ou d'absence d'avis, la mesure était renvoyée devant le Conseil qui disposait de deux mois pour prendre une décision. Soit il s'opposait à la mesure et celle-ci était renvoyée devant la Commission, soit il décidait d'adopter la mesure ou de ne pas se prononcer, alors le Parlement européen disposait de deux mois pour se prononcer à son tour.

Bien que cette procédure ait été celle qui donnait, formellement, le plus de pouvoir de contrôle aux États, elle était aussi celle qui présentait le plus de failles.

Cette lacune peut être illustrée par le régime d'autorisation d'organismes génétiquement modifiés (OGM). En 2004, la Commission eut pour mission de décider ou non d'autoriser l'importation et la commercialisation de maïs transgénique en boîte, en se fondant sur la procédure du comité de réglementation. Dans cette procédure, lorsque la

mesure envisagée – en l’espèce l’autorisation de l’importation- n’était pas conforme à l’avis préalable du comité, la Commission faisait remonter le dossier au Conseil, et pour information, au Parlement européen. Le Conseil devait donner son accord à la majorité qualifiée ou apporter une modification à l’unanimité. A défaut de décision du Conseil, la Commission arrêta les mesures d’application sauf si le Conseil s’y opposait, à nouveau à la majorité qualifiée. Dans cette affaire, le Conseil s’est trouvé incapable de réunir les majorités qualifiées permettant de prendre une décision, que ce soit pour approuver la proposition de la Commission, l’amender, ou s’y opposer, permettant ainsi à la Commission de prendre la décision contestée.

B. LA PROCÉDURE EN VIGUEUR DEPUIS LE TRAITÉ DE LISBONNE

Le traité de Lisbonne distingue deux types d’actes, les actes délégués (article 290 TFUE) et les actes d’exécution (article 291 TFUE).

1. La procédure des actes délégués

Traité sur le fonctionnement de l’Union européenne Article 290

« 1. Un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir d’adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l’acte législatif.

Les actes législatifs délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. Les éléments essentiels d’un domaine sont réservés à l’acte législatif et ne peuvent donc pas faire l’objet d’une délégation de pouvoir.

2. Les actes législatifs fixent explicitement les conditions auxquelles la délégation est soumise, qui peuvent être les suivantes:

a) le Parlement européen ou le Conseil peut décider de révoquer la délégation;

b) l’acte délégué ne peut entrer en vigueur que si, dans le délai fixé par l’acte législatif, le Parlement européen ou le Conseil n’exprime pas d’objections.

Aux fins des points a) et b), le Parlement européen statue à la majorité des membres qui le composent et le Conseil statue à la majorité qualifiée.

3. L’adjectif «délégué» ou «déléguée» est inséré dans l’intitulé des actes délégués. »

La procédure des actes délégués permet au législateur de l’Union européenne de déléguer à la Commission européenne le pouvoir d’adopter des actes non législatifs de portée générale qui modifient ou complètent des éléments non essentiels de l’acte législatif.

Cette procédure est très utilisée dans de nombreux domaines : le droit de la consommation, la politique agricole commune, la protection des données personnelles, la réglementation financière, ou encore les fonds structurels.

Dans le domaine du droit de la consommation et de la protection du consommateur, les actes délégués sont utilisés pour préciser les informations sur le produit par voie d'étiquetage, par exemple¹. La politique agricole commune est un autre domaine où la procédure des actes délégués est très fréquente, pour préciser des règles d'éligibilité à une aide, par exemple.

S'agissant de la protection des données personnelles, le recours aux actes délégués est utile par exemple, pour modifier le montant des droits à acquitter pour consulter le programme d'enregistrement des voyageurs² ou encore pour modifier les conditions de licéité du traitement des données dans certains cas³.

Enfin, on trouve un recours intense aux actes délégués dans le cadre des fonds structurels. En effet, le paquet législatif relatif aux fonds structurels 2014-2020 ne pourra être complètement adopté que lorsque la Commission aura adopté une série d'actes délégués.

Seuls les actes législatifs peuvent faire l'objet d'une délégation de compétence à la Commission dans le cadre des actes délégués. Le législateur de l'Union doit, dans le cadre de la délégation, encadrer l'action de la Commission. À cet effet, il établit les objectifs, le contenu, la portée, la durée de la délégation ainsi que les conditions auxquelles la délégation est soumise.

Le traité limite la portée des actes délégués dans la mesure où ils ne peuvent porter que sur des éléments non essentiels de l'acte législatif de base. En effet, les éléments essentiels relèvent de la compétence exclusive du législateur de l'Union européenne. Mais cette notion n'est pas définie dans les traités. La Cour de justice a donné quelques éléments pour clarifier cette notion, il ressort de sa jurisprudence⁴ que la détermination des éléments non essentiels dépend notamment des caractéristiques et des particularités de chaque matière. La Cour estime par ailleurs que la qualification d'élément essentiel doit se fonder sur des « *éléments objectifs susceptibles de faire l'objet d'un contrôle juridictionnel* » et ne peut relever de la seule appréciation des législateurs de l'Union. De plus, la Cour a précisé que les dispositions « *dont l'adoption nécessite d'effectuer des choix politiques relevant des responsabilités propres du législateur de l'Union* » doivent être considérées comme des

¹ Règlement délégué (UE) n°1061/2010 de la Commission européenne du 28 septembre 2010 complétant la directive 2010/30/UE du Parlement européen et du Conseil relative à l'indication, par voie d'étiquetage, de la consommation en énergie des lave-linges ménagers. L'annexe I du règlement de la Commission énonce les informations devant figurer sur l'étiquette.

² Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM(2013)97 final, du 28 février 2013 portant création d'un programme d'enregistrement des voyageurs.

³ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil COM(2012)11 final, du 25 janvier 2012 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données.

⁴ CJUE (grande chambre), 5 septembre 2012, *Parlement européen contre Conseil de l'Union européenne*, aff. C-355/10, non encore publié.

éléments essentiels ne pouvant faire l'objet d'une délégation. Dans un autre arrêt plus ancien¹, la Cour avait encore jugé que les dispositions qui ont pour objet de « traduire les orientations fondamentales de la politique communautaire » devaient être considérées comme essentielles au sens du traité.

La Commission peut être assistée d'un groupe d'experts mais ce ne sont pas des experts « représentants des États membres », il peut s'agir d'experts professionnels ou scientifiques, d'experts de quelques États membres seulement, voire, cela n'est pas exclu, d'experts internationaux. C'est une grande différence avec la procédure de comitologie antérieure au traité de Lisbonne. Enfin, l'avis formel du comité d'experts n'est pas nécessaire pour que le texte soit adopté.

Le projet de la Commission est notifié au législateur de l'Union, le Parlement européen et le Conseil, qui disposent d'un délai de deux mois pour étudier le texte. À l'initiative du Parlement européen ou du Conseil, le délai peut être prolongé de deux mois. À l'issue de ce délai le Parlement ou le Conseil peut révoquer purement et simplement la délégation de pouvoir, ou s'opposer à l'entrée en vigueur du projet de la Commission. Pour s'opposer au texte (« exprimer une objection »), le Parlement européen doit se prononcer par un vote à la majorité absolue de ses membres, tandis que le Conseil se prononce à la majorité qualifiée.

Les deux législateurs peuvent s'opposer à l'acte délégué de la Commission pour tous motifs. La délégation peut également être révoquée soit par le Parlement européen, soit par le Conseil.

2. La procédure des actes d'exécution

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne Article 291

« 1. Les États membres prennent toutes les mesures de droit interne nécessaires pour la mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union.

2. Lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil.

3. Aux fins du paragraphe 2, le Parlement européen et le Conseil, statuant par voie de règlements conformément à la procédure législative ordinaire, établissent au préalable les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission.

4. Le mot « d'exécution » est inséré dans l'intitulé des actes d'exécution. »

¹ CJCE, 27 octobre 1992, *Allemagne c. Commission*, aff. C-240/90, Rec. p. I-5383.

Dans la procédure des actes d'exécution, la Commission dispose d'un pouvoir d'exécution lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires. La procédure est très voisine de celle de l'ancienne comitologie, avec la présence et le contrôle de comités composés des représentants des États membres. Un règlement de 2011 (règlement (UE) n° 182/2011 du 1er mars 2011) précise cette nouvelle comitologie, avec une hiérarchie entre trois procédures. Dans la procédure consultative, le comité se prononce à la majorité simple. La Commission tient le plus grand compte de cet avis mais n'est pas tenue de suivre l'avis du comité. Dans la procédure d'examen, la plus courante, qui remplace les anciennes procédures de gestion et de réglementation, le comité doit adopter un avis à la majorité qualifiée. Cette procédure s'applique à la PAC. En cas d'avis défavorable, la Commission n'adopte pas le projet de mesures mais peut soumettre le projet à un comité d'appel (en fait une formation du Conseil). Le Parlement et le Conseil peut à tout moment, exercer un droit de regard par l'adoption d'une résolution non contraignante. Il existe aussi une procédure spéciale adaptée aux circonstances exceptionnelles.

La nouvelle procédure des actes délégués fut utilisée pour la première fois en 2010. Le règlement (UE) n° 438/2010 concernant les conditions de police sanitaire applicables aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie fut le premier à prévoir le renvoi à un acte délégué.

Depuis, les procédures prévues par les articles 290 et 291 ont été très largement utilisées et les positionnements se sont affinés.

Pour un observateur familier des procédures européennes, le Parlement européen serait plutôt favorable aux actes délégués car il dispose de plus de pouvoirs qu'auparavant, jusqu'à l'opposition au projet d'acte délégué ; le Conseil serait plutôt partisan des actes d'exécution car la procédure est voisine de l'ancienne comitologie, avec le maintien des comités des représentants des États membres ; la Commission trouve des avantages dans les deux procédures : dans le cas des actes délégués, elle n'est pas liée aux avis des comités d'experts, dans le cas des actes d'exécution, elle prend la décision finale sauf en cas de majorité qualifiée contre, ce qui est très rare. Selon un fonctionnaire du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) rattaché au Premier ministre, « *la Commission s'arrange toujours pour éviter une situation de blocage et parvient presque toujours à faire passer ses projets* ».

L'importance politique des actes délégués apparaît de plus en plus clairement. Le lendemain même où notre commission des affaires européennes examinait le présent rapport, le ministre grec en charge du développement et de la compétitivité présentait les priorités de son

gouvernement à la Commission du développement régional du Parlement européen en évoquant cette question : « *manifestement, l'adoption des actes délégués nécessitera une discussion intense entre les États (...) La question des actes délégués revêt une importance prioritaire et il se peut que cela devienne une question éminemment politique* »¹.

¹ Propos cités dans *Europolitique* n° 4793 du 23 janvier 2014

II. LES INQUIÉTUDES SUR LES RECOURS AUX ACTES DÉLÉGUÉS

A. D'OÙ VIENNENT CES INQUIÉTUDES?

1. Les institutions européennes

Des institutions européennes elles-mêmes ont été les premières à faire part de leurs inquiétudes quant à la procédure des actes délégués. Le Parlement européen ou encore le Comité économique et social européen ont exprimé des inquiétudes.

- *Le Parlement européen* a usé de son pouvoir de contrôle en votant, le 19 décembre 2012, une « résolution d'objection » sur une proposition de règlement délégué relatif aux produits dérivés de gré à gré, les contreparties centrales et les référentiels centraux. Pour que cette résolution d'objection portant sur les délais de procédure ne soit pas discutée par le Parlement en session plénière, il a fallu que la Commission lui assure que ses inquiétudes n'avaient pas lieu d'être et que son action future serait conforme aux souhaits du Parlement¹. Cette proposition a été finalement retirée en février 2013 après que le Parlement européen a obtenu certaines assurances de la part de la Commission.

Tout récemment, le 14 janvier 2014, la Commission de l'environnement de la santé et de la sécurité alimentaire du Parlement européen a présenté une motion dénonçant le recours excessif aux actes délégués dans le cadre d'une proposition sur l'étiquetage de l'origine géographique des ingrédients. La Commission proposait de limiter l'information au label « origine UE » ou « non UE ». La commission ENVI considère que la proposition de règlement délégué excède la délégation prévue par le règlement de base (UE) n° 1169/2011².

- Des observations comparables ont été formulées par le *Comité économique et social européen*.

Le 30 juillet 2013, la section spécialisée « marché unique, production et consommation » du Comité économique et social européen (CESE) a publié un rapport d'information intitulé « mieux légiférer : actes d'exécution et actes délégués ». Le CESE s'interroge sur l'usage qui est fait de la procédure de l'article 290 du TFUE par la Commission et la mise en œuvre des mécanismes de contrôle. Le CESE met en lumière le fait que la Commission utilise de plus en plus fréquemment cette procédure alors même qu'elle est destinée à modifier ou compléter des « éléments non

¹ Voir les débats au Parlement européen sur les règlements délégués C (2012) 9593 et C (2012) 9623, le 17 février 2013 : <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+PV+20130207+ITEM-005-05+DOC+XML+V0//FR>

² Voir la motion pour résolution du 14 janvier 2014 : *doc B7-0000/2014*

essentiels » : « on peut donc se demander pourquoi prévoir autant d'actes délégués pour des mesures supposées être « non essentielles » ».

2. Les parlements nationaux

- Plusieurs parlements nationaux ont également formulé des observations critiques, sous diverses formes, sur ces délégations de compétences.

Le Bundesrat allemand, le Conseil fédéral autrichien, la Chambre de communes britannique et le Sénat italien ont critiqué l'utilisation de la procédure des actes délégués prévue par la proposition de règlement adaptant aux articles 290 et 291 TFUE une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle (COM(2013) 751 final)¹. Par ailleurs, le Conseil national autrichien a adopté un avis politique et le Sejm polonais (la chambre basse polonaise) a conclu à l'incompatibilité de la proposition au principe de subsidiarité.

Dans ces différents avis politiques et communications, les craintes des parlements nationaux quant à l'utilisation qui est faite de la procédure des actes délégués sont semblables.

La principale critique, commune à tous, porte sur les abus du recours à la procédure des actes délégués. Le Bundesrat allemand estime qu'il faut « *réduire le recours aux actes délégués au strict minimum nécessaire et déterminer clairement le but, le contenu et le champ d'application de l'acte délégué* ». Une critique similaire est formulée par la chambre haute autrichienne tout en rappelant l'utilité de tels actes. La crainte sous-jacente au recours trop fréquent aux actes délégués tient à la crainte des parlements nationaux de voir leur pouvoir de contrôle remis en cause.

- Le Sénat français, de son côté, en 2013, a plusieurs fois émis des réserves sur le recours aux actes délégués. Plusieurs canaux d'intervention ont été utilisés :

- L'examen en procédure écrite par la commission des affaires européennes- comme ce fut le cas de l'examen d'une proposition de règlement sur les redevances dues à l'agence européenne des médicaments pour la conduite d'activités de pharmacovigilance (COM (2013) 472 final).
- Les résolutions européennes, comme ce fut le cas à deux reprises, en octobre et novembre 2013, lors de l'examen du paquet législatif sur la santé animale et végétale. Sur proposition de Mme Bernadette Bourzai, rapporteure du texte sur la santé animale (COM (2013) 260 final) et sur proposition de MM. Jean

¹ Voir les avis des parlements nationaux sur le site IPEX : <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/dossier.do?code=COD&year=2013&number=0365&appLng=FR>

Bizet et Richard Yung, rapporteurs du texte sur la mise sur le marché et la brevetabilité des semences et obtentions végétales (COM (2013) 262 final), la commission des affaires européennes a adopté deux propositions de résolution, dénonçant l'abus du recours aux actes délégués¹.

- Les avis politiques à l'adresse de la Commission européenne, comme ce fut le cas de l'avis politique adopté par notre commission des affaires européennes le 28 novembre 2013 sur proposition de notre collègue Richard Yung, relatif à la proposition de règlement concernant les indices utilisés comme indices de références dans le cadre d'instruments et de contrats financiers (COM (2013) 641 final).

3. Les États membres

Mais l'opposition la plus forte s'est manifestée du côté des États membres.

Il peut s'agir d'un État isolé. Ainsi, le 13 janvier 2014, la France a « *introduit, auprès du Conseil, une opposition à un projet de règlement délégué* » portant sur l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires.

Mais les États peuvent aussi avoir une position collective, comme ce fut le cas lors de la préparation des actes délégués dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune (PAC). La réforme a été adoptée par le législateur européen – Parlement européen/Conseil – après dix-huit mois de négociation, dans des conditions difficiles. Elle se présente sous la forme de trois règlements principaux, un règlement « paiements directs », un règlement « organisation commune des marchés », un règlement « développement rural ». Un grand nombre de dispositions ont été retenues à l'issue de compromis politiques entre le Parlement européen et le Conseil, voire à l'issue de trilogues informels ou formels.

Ces trois textes renvoient à un grand nombre d'actes délégués. Sans attendre l'adoption formelle définitive du « paquet législatif », le 23 décembre 2013, la Commission a préparé ces actes. Une première version officieuse a été transmise au législateur européen. Chacun des co-législateurs a alors pu constater que nombre des dispositions de ces textes allaient au-delà de la délégation donnée à la Commission par les co-législateurs, voire s'opposaient à certaines mesures découlant des compromis politiques adoptés en trilogues.

Des débordements jugés inacceptables par la quasi-totalité d'États membres, qui, dans une note du 8 novembre 2013, rappellent que les

¹ Résolutions européennes n° 44 (2013-2014) du 6 décembre 2013 et n° 63 (2013-2014) du 17 janvier 2014.

« objectifs et le champ de la délégation, spécifiés dans l'acte de base, doivent être respectés - « fully respected » - », et appellent la Commission, « en urgence », à corriger ses projets d'actes.

La note n'a formellement été signée que par vingt-quatre États membres. L'Allemagne et le Royaume-Uni, non signataires, ont soutenu oralement le vote. La Lituanie et la Grèce se sont abstenues pour cause de présidence du Conseil, en cours et à venir. Sans doute ne s'agissait-il que d'une réplique à un simple projet d'actes, mais cette affaire donne des exemples concrets des dérives à l'esprit des traités et à la lettre de la législation européenne.

B. SUR QUOI LES INQUIÉTUDES PORTENT-ELLES ?

Ce large front d'opposition a mis en évidence plusieurs insuffisances et plusieurs dérives potentielles, qui portent sur les procédures, l'équilibre institutionnel au moment de l'élaboration des actes délégués, la participation des experts aux décisions de la Commission, le nombre d'actes délégués, le contenu même des actes délégués et le risque de détournement de l'intention du législateur.

1. Les questions de procédure.

- *Le champ de la délégation.*

Dès l'adoption du traité de Lisbonne, la doctrine s'est inquiétée de l'appréciation du champ d'application des actes délégués, débattant du sens de la rédaction de l'article 290 du TFUE qui prévoit que l'acte délégué vise à compléter l'acte de base et doit porter sur des éléments non essentiels. Même s'il n'y a pas eu encore de réel contentieux sur ces thèmes, le débat reste ouvert.

Alors que les procédures suivies pour l'adoption des textes sont très différentes, la frontière entre actes d'exécution et actes délégués est encore bien floue. Le Conseil fédéral autrichien et le Bundesrat allemand mettent en avant la difficulté de faire de la distinction entre un élément dit « essentiel » ou « non essentiel » au sens du traité. En effet, l'acte délégué ne peut modifier qu'un acte non essentiel, les actes essentiels relevant de la compétence exclusive des législateurs européens. Le Bundesrat estimant même que certaines matières devraient être d'office considérées comme des éléments essentiels, par exemple la protection du consommateur.

L'objet même de la délégation a été contesté par le Sénat en 2013 dans un domaine particulièrement important puisqu'il s'agit de la protection des données personnelles. La proposition de directive devait fixer le cadre de la protection des données à caractère personnel dans le cadre de la coopération

policière et de la coopération judiciaire en matière pénale¹. Ce texte renvoyait à la Commission le soin d'adopter des actes délégués pour préciser les critères et exigences applicables à l'établissement d'une violation des données. Le Sénat a adopté une résolution, le 12 mars 2013², sur proposition de la Commission aux affaires européennes, contestant l'habilitation de la Commission. Le Sénat a considéré que dès lors que l'article 290 TFUE n'autorise de délégation de compétence à la Commission que pour compléter ou modifier des éléments non essentiels de l'acte législatif, la Commission ne doit pas pouvoir adopter d'actes délégués dans un domaine aussi essentiel que celui des critères et exigences permettant d'établir une violation des données.

- Les délais d'examen par le législateur européen.

La question, pratique, des délais de procédure est fréquemment soulevée. Dans la procédure de l'article 290 TFUE, le Parlement européen et le Conseil exercent un certain contrôle sur la proposition d'acte de la Commission. Ils peuvent s'opposer à l'adoption du projet d'acte par la Commission. Le Conseil et le Parlement disposent d'un délai de deux mois, à compter du jour où ils reçoivent le projet d'acte de la Commission, pour s'opposer à son adoption. À tout moment ils peuvent également retirer la délégation.

Ce délai de deux mois est considéré comme trop court. Le Bundesrat demande à ce que le délai soit étendu à trois mois. Par ailleurs, le Parlement européen lui-même considère que l'actuel délai de deux mois n'est pas adapté. Tel était l'objet de la proposition de résolution d'objection adoptée en décembre 2012. Cette proposition de résolution a été retirée par le Parlement après que la Commission lui a assuré qu'elle agirait de façon « à lui assurer un délai suffisamment long pour l'évaluation ». C'est bien la preuve que le Parlement s'inquiétait de la trop courte durée dont il disposait pour évaluer le texte et éventuellement s'opposer à son adaptation.

2. Les questions institutionnelles au moment de l'élaboration des actes

Les inquiétudes portent également sur deux sujets d'ordre institutionnel, aux conséquences politiques importantes.

En premier lieu, dans le cas de la procédure d'actes délégués, les États sont presque totalement absents du processus de décision, lorsqu'il s'agit de questions techniques, de mise en œuvre des actes, d'application pratique. « *Pour nous, c'est une catastrophe* », entend-on parfois dans les administrations. Le contrôle a priori ne repose désormais que sur le

¹ COM (2012)10 final.

² Résolution européenne n°108 (2012-2013) du 12 mars 2013.

Parlement européen et le Conseil dans des conditions qui ne garantissent pas une pleine efficacité.

Le Parlement européen va -t-il s'intéresser aux détails des textes ? Aura-t-il la capacité et sera-t-il en mesure de s'opposer au contenu d'une délégation qu'il a lui-même votée ? Dans la plupart des cas, les conditions de majorité de vote et de délai sont telles qu'il sera extrêmement difficile d'évoquer - de modifier- le contenu des propositions d'actes délégués voire de les révoquer.

Comme on a pu l'entendre dans les services des administrations françaises, « *sous leur aspect technique, les actes délégués constituent le pas le plus important vers un gouvernement de la Commission, pratiquement sans contrôle* ».

En second lieu, les parlements nationaux peuvent s'inquiéter d'une pratique contraire sur un point important à l'esprit du traité de Lisbonne. Le traité a fait évoluer le rôle des Parlements nationaux et, pour remédier à la crise démocratique, leur a confié un pouvoir de contrôle de la subsidiarité. Un protocole additionnel au traité prévoit la possibilité pour les parlements nationaux de s'exprimer sur tout texte législatif de l'Union européenne. Mais ils ne peuvent exercer leur contrôle de subsidiarité que sur les propositions d'actes législatifs, ce qui n'est pas le cas des actes délégués. La procédure des actes délégués échappe au contrôle de subsidiarité dont disposent les parlements nationaux dans la mesure où ces actes ne sont pas des actes législatifs. Le renforcement des pouvoirs des parlements nationaux dans le contrôle de la législation européenne s'arrête donc au seuil des actes délégués.

La multiplication des actes délégués viendrait ainsi automatiquement diminuer la possibilité de procéder au contrôle de subsidiarité par les parlements nationaux. Le Conseil fédéral autrichien fait état de cette inquiétude en estimant que « *l'influence des parlements nationaux dans les procédures d'actes délégués ou d'actes d'exécution est insuffisante* ».

3. La composition des comités d'experts

Les inquiétudes portent également sur le processus de décision lui-même. La composition des comités d'experts pouvant assister la Commission dans la procédure d'actes délégués est une question cruciale.

- Dans le cadre des actes délégués, la Commission peut être assistée d'un groupe d'experts mais ce ne sont pas des experts « représentants des États membres » comme dans l'ancienne comitologie. Il peut s'agir de professionnels, de scientifiques, d'universitaires, d'experts de quelques États membres seulement, voire, cela n'est pas exclu, d'experts internationaux. C'est une grande différence avec la procédure de comitologie antérieure. Dans le cadre de la comitologie (et des actes d'exécution), les comités

d'experts nationaux – en fait, de hauts fonctionnaires des administrations centrales compétentes sur le sujet – assuraient un contrôle large, prenant en compte les spécificités nationales, voire locales, de tous, y compris des petits États membres. Une garantie supprimée dans le cadre nouveau des comités d'experts dont la liste et la sélection est assurée par la seule Commission.

On peut aisément imaginer que lorsqu'il s'agira d'adopter ou de spécifier une norme dans un domaine technique (normes de bruit, normes de pollution, liste des additifs alimentaires, etc...), les experts sollicités – et sélectionnés – seront non seulement de bons connaisseurs des sujets traités mais pourront être sensibles aux préoccupations des milieux industriels impliqués. Sur certains marchés oligopolistiques (automobile, énergie...), les grandes entreprises, même concurrentes, ont un intérêt objectif à définir des règles techniques communes, et à éviter au maximum les spécificités nationales. « *La pratique des actes délégués ouvre la voie aux lobbys les plus puissants, les plus organisés* », « *les lobbys vont faire la loi* » s'inquiète-t-on parfois.

Les experts des États membres garantissaient une pluralité et une mobilité, compte tenu des changements d'affectation au sein des administrations, qui n'existe plus dans la formule nouvelle. Rien n'empêche de reconduire sur plusieurs années les mêmes experts, conduisant à « une culture d'entre-soi » extrêmement dommageable.

– La question des experts internationaux doit être également posée. Rien, formellement n'empêche la Commission de désigner des experts non membres de l'Union européenne. Il ne s'agit pas d'un simple cas d'école.

Lors de l'examen en 2009, d'une proposition de règlement sur la protection des données aux niveaux européen et mondial, notre commission avait procédé à l'audition, M. Alex Türk, président de la CNIL. Ce dernier avait produit un document sur une proposition de la Commission de constitution d'un groupe d'experts dont une majorité n'était pas européens ! et qui, « *en réalité, aurait représenté les intérêts anglo-saxons* » :

« *La Commission européenne a décidé de mettre en place un groupe d'experts chargé d'engager la réflexion sur la révision de la directive européenne de 1995 relative à la protection des données personnelles. Je rappelle que cette directive a une très grande importance puisqu'elle est à l'origine des législations nationales dans ce domaine. La mission de ce groupe d'experts est à la fois large et délicate puisqu'il devra faire des propositions à la Commission européenne sur la révision de la directive de 1995, mais aussi sur la question de la protection des données dans les matières régaliennes relevant du troisième pilier.*

Or, la composition de ce groupe d'experts suscite de très lourdes interrogations. Il est en effet composé de cinq personnes qui, pour quatre d'entre elles, sont issues soit de sociétés américaines, soit de cabinets d'avocats dont les principaux établissements sont également situés aux États-Unis. Un seul membre de ce groupe est originaire d'Europe, il s'agit du président de l'Autorité néerlandaise

chargée de la protection des données. » (extrait de l'audition de M. Alex Türk, président de la CNIL, le 3 février 2009).

Cette information avait suscité une réaction immédiate de la part de notre commission, alors sous la présidence d'Hubert Haenel. La résolution européenne n° 203 (2008-2009) adoptée par le Sénat « *sollicitait des explications de la Commission européenne sur les conditions dans lesquelles ce groupe d'experts a été nommé et d'agir auprès d'elle afin que les propositions qui seront prises en considération pour toute évolution du cadre juridique de la protection des données dans l'Union européenne soient élaborées dans des conditions qui préservent l'indépendance d'analyse de l'Union européenne dans l'évaluation de ses propres règles juridiques et respectent le principe du multilinguisme* ».

Devant le tollé suscité et sous la pression du Sénat, ce groupe n'a finalement pas perduré, mais l'initiative déroutante de la Commission européenne doit être gardée en mémoire.

Le flou autour de la nomination de ces experts est d'ailleurs expressément condamné par certains parlements nationaux. Le Conseil fédéral autrichien met en cause la légitimité de ces experts compte tenu de leur mode de nomination et considère que la nomination d'experts représentatifs des États membres serait la seule solution acceptable.

La pratique des actes délégués est loin d'être anodine et suppose, et même exige, une grande vigilance politique.

4. L'abus des actes délégués

Le recours aux actes délégués est fréquent dans un grand nombre de secteurs. On le retrouve dans la réglementation financière, bancaire, dans la réglementation technique.

Il n'y a, certes, aucune opposition de principe à cette délégation, qui est utile, nécessaire et même souhaitable pour assurer l'application des textes votés par le législateur européen. En revanche, cette délégation doit être mesurée, adaptée.

Régulièrement, les rapporteurs chargés d'informer votre commission des affaires européennes et le Sénat des propositions législatives présentées par la Commission européenne s'étonnent et, maintenant, s'inquiètent de l'importance donnée aux actes délégués. L'opposition semble même parfaitement fondée lorsque la délégation, par sa fréquence et son étendue, donne une responsabilité excessive à la Commission. Cette situation a été évoquée à plusieurs reprises au cours de l'année 2013.

Notre commission a déjà évoqué cette question dans deux avis politiques. En novembre 2013, notre collègue Richard Yung, chargé de présenter une proposition de règlement concernant les indices utilisés comme indices de références dans le cadre d'instruments et de contrats

financiers, notait alors que « le texte renvoie fréquemment à des actes délégués que la Commission européenne prendrait seule. Les matières concernées paraissent pourtant essentielles. Il s'agit notamment des exigences de gouvernance, des codes de conduite, des méthodes d'élaboration des indices et des exigences spécifiques applicables aux indices de taux ». L'avis politique du 28 novembre 2013 reprenait cette critique, en soulignant que « la proposition de règlement renvoie trop fréquemment à des actes délégués sur des aspects techniques essentiels du dispositif. Ces sujets sont de nature à être réglés soit par le législateur soit par l'AEMF ».

Le même problème s'est posé, par exemple, pour les redevances dues à l'Agence européenne des médicaments pour la conduite d'activités de pharmacovigilance (COM (2013) 472 final). Les États membres ont accueilli favorablement la proposition de la Commission, mais plusieurs délégations, dont la France, ont toutefois fait part de leur désaccord sur la volonté de la Commission de procéder par actes délégués pour fixer le montant des redevances, considérant que ces montants devaient être fixés soit directement dans le texte, soit par actes d'exécution.

Mais, c'est dans le secteur agricole que les craintes d'un dessaisissement insidieux du pouvoir législatif ont été les plus vives. Une inquiétude qui s'est traduite dans plusieurs résolutions européennes, comme ce fut le cas récemment au sujet de la mise sur le marché et la brevetabilité des semences et obtentions végétales (COM (2013) 262 final). Dans leur proposition de résolution européenne, MM. Jean Bizet et Richard Yung ont estimé que « le texte renvoie trop souvent à des actes délégués ou à des actes d'exécution de la Commission ». Ils considèrent que « le texte doit prévoir directement toutes les dispositions essentielles, comme la liste des espèces visées par les obligations liées à la certification obligatoires » (résolution européenne n° 218 - 2013-2014).

Ce fut également le cas lors de l'examen de la proposition de règlement relatif à la santé animale (COM (2013) 260 final). La rapporteure, Mme Bernadette Bourzai, consacre une partie de son examen à cette pratique des actes délégués, évoquant même « les craintes d'un blanc-seing à la Commission – La présente proposition de règlement se caractérise par un nombre considérable d'actes dérivés : les 260 articles de base renvoient à quelques 106 actes délégués et 57 actes d'exécution. Le texte est parfois ressenti comme étant « une coquille vide » qui sera remplie plus tard. Remplie par la Commission, au nom de son pouvoir délégué et de son pouvoir d'exécution. Ainsi, cette législation renvoie le détail aux actes dérivés. Certaines dispositions anciennes seraient abrogées sans avoir l'assurance qu'elles seront reprises dans l'acte d'application. C'est le cas, par exemple, de la notion de réseau d'épidémiosurveillance définie dans la directive 64/432/CEE et qui est si utile en France, qui n'est pourtant ni reprise par l'acte de base, ni évoquée dans les actes d'application. (...) Chaque état peut être sensible à tel ou tel domaine et peut craindre un transfert de pouvoir ». La résolution du Sénat du 6 décembre 2013 « déplore le recours manifestement excessif aux actes délégués et aux actes d'exécution – 163 au total – qui confère un pouvoir exorbitant à la

Commission européenne » (Proposition de résolution n° 109 (2013-2014) et résolution européenne n° 44).

Enfin, le recours trop fréquent aux actes délégués a encore été dénoncé par le Sénat en 2012 dans le domaine particulièrement sensible de la protection des données à caractère personnel. La proposition de règlement relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (COM (2012) 11 final) renvoyait plus de cinquante fois à des actes délégués ou des actes d'exécution. Le Sénat a adopté, en séance publique, le 6 mars 2012, une résolution contestant le recours massif aux actes délégués dans cette proposition de règlement¹.

5. Le contenu des actes délégués et les risques de détournements de l'intention du législateur européen

Il pourrait paraître inutile de préciser, qu'à l'évidence, les actes délégués doivent être en parfaite cohérence avec l'acte de base. Pourtant, plusieurs exemples récents ont montré que cette précision n'était pas superfétatoire.

Le premier exemple concerne le droit de la consommation. L'objection formulée en janvier 2014 par la France à l'encontre d'un projet d'acte délégué porte sur l'étiquetage des produits alimentaires, sur des informations que la Commission proposait de ne plus faire figurer sur les emballages.

Cette information est régie par le règlement (UE) n° 1169/2011. Ce dernier prévoit que l'ensemble des ingrédients, y compris ceux issus des nanomatériaux manufacturés, sont indiqués dans la liste des ingrédients présents dans les produits. Or, dans sa proposition de règlement délégué, la Commission suggère que certains additifs de taille nanométrique ne soient pas considérés comme des matériaux manufacturés et soient par conséquent dispensés d'étiquetage, alors que la définition actuelle ne prévoit pas une telle exemption. Cela concerne quelques additifs tels que le dioxyde de titane (E 171), un colorant blanc utilisé dans les confiseries, le dioxyde de silice (E 551), un antiagglomérant utilisé dans les aliments en poudre comme le sel par exemple, et quelques autres additifs. La Commission justifie sa proposition en évoquant notamment le risque de confusion entre « nano » et « nouveaux ».

Sans pouvoir juger de l'opportunité et de l'utilité, au fond, de permettre au consommateur de disposer de cette information technique – car qui connaît réellement la signification des E 509, E 171, E 551, E 172... ? –, le fait, pour la Commission, de s'affranchir délibérément des règles fixées par

¹ Résolution européenne du Sénat n°110 (2011-2012).

le législateur européen est en lui-même critiquable et doit être fermement dénoncé.

Le deuxième exemple porte sur la réforme de la PAC.

La PAC se prête naturellement aux actes délégués. C'était le cas autrefois, lorsqu'il s'agissait de fixer le montant des restitutions par pays, ou le niveau des prix agricoles d'orientation. C'est d'ailleurs dans ce domaine (les prix) qu'intervint le tout premier règlement délégué de la Commission en 1961. C'est encore le cas aujourd'hui, lorsqu'il s'agit de préciser les modalités des droits de paiement unique, les pratiques culturelles, etc..... Les trois principaux règlements qui organisent la réforme de la PAC renvoient à un grand nombre d'actes délégués.

Cependant, la note commune des États membres du 8 novembre 2013 fait état de nombreuses incohérences entre les deux niveaux de législation, voire même de détournements purs et simples de la rédaction de l'acte de base et de l'intention du législateur européen. Les États listent ainsi pas moins de dix cas dans lesquels l'acte délégué contient des dispositions non prévues par l'acte de base.

Plusieurs cas de figure sont ainsi évoqués :

- l'adjonction de critères d'éligibilité non prévus ; c'est le cas des zones d'intérêt écologique, une des trois composantes du verdissement des aides directes. La Commission précise dans son projet d'acte délégué que les plantations destinées à capter les nitrates doivent être des cultures sans adjonction d'engrais ou de fertilisant, ce qui exclut toute culture conventionnelle alors même que certaines cultures sont des pièges à nitrates efficaces. Il s'agit d'adjonctions au texte de base (« *stringent conditions which where absolutely not foreseen in the basic act* ») ;

- la réduction de la portée des dispositions adoptées ; c'est le cas s'agissant de l'aide couplée. L'acte de base prévoit le maintien de l'aide couplée pour les ovins et les caprins. Mais, dans son acte délégué, la Commission limite cette aide couplée aux seules femelles. C'est aussi le cas des aides à la production de protéines. La Commission prépare une liste de cultures éligibles qui n'est pas prévue par l'acte de base ;

- la transformation d'un système optionnel en obligation, comme c'est le cas pour l'utilisation de la réserve nationale de première pêche ;

- l'adjonction de nouveaux critères, comme c'est le cas pour l'aide aux jeunes agriculteurs, que la Commission réserve aux seuls agriculteurs exploitant en nom propre, excluant ainsi les agriculteurs regroupés en d'autres formes juridiques ;

- cela peut même aller jusqu'au contournement manifeste, de la lettre de l'acte de base et de l'intention du législateur. C'est le cas lorsqu'il s'agit de déterminer la portée des zones d'intérêt écologique. La Commission précise que les zones en bordures de forêt devront être sans aucune

production agricole. Une condition qui avait été explicitement exclue par le Conseil et par le trilogue (« *this condition of strips of eligible hectares along forest hedges was explicitly ruled out by Ministers and the Council position was subsequently agreed in trilogue. The intention of both legislators is then absolutely clear and cannot be circumvented* »).

Dans ces différents cas, la Commission a manifestement outrepassé son pouvoir et sa compétence déléguée. Même s'il ne s'est agi, en l'espèce, que d'un simple projet officieux d'actes délégués que la Commission s'est engagée à revoir, cette initiative malheureuse et choquante a été un signal à une grande vigilance.

Ainsi, à plusieurs reprises, la Commission semble avoir été tentée de s'affranchir des limites posées par les délégations de compétences. Toutes les craintes évoquées par les observateurs et les assemblées parlementaires se sont confirmées.

Même s'il faut reconnaître qu'une part de ces dérives vient du législateur européen lui-même. L'origine de cette dérive est bien souvent à chercher dans l'imprécision du texte de base. Le législateur doit veiller à ce que le règlement porteur de la délégation, le texte de base, soit aussi complet que possible et que les éléments essentiels soient précisés. Bien souvent, la Commission ne fait qu'entrer dans une brèche ouverte par le législateur lui-même.

EXAMEN PAR LA COMMISSION

La commission des affaires européennes s'est réunie le mardi 21 janvier 2014 pour l'examen du présent rapport. À l'issue de la présentation faite par M. Simon Sutour, le débat suivant s'est engagé :

M. André Gattolin. – L'ampleur du phénomène m'étonne.

M. Simon Sutour, président. – Bernadette Bourzai a dénombré 163 actes délégués ou d'exécution pour le règlement relatif à la santé animale. J'ai fait le même constat au sujet du texte sur la protection des données personnelles. La CNIL s'en était émue. Tous les domaines sont touchés, de plus en plus.

M. André Gattolin. – Avec les difficultés rencontrées lors de la transposition des directives, il s'agit là d'un nouveau détournement de la volonté du législateur européen.

M. Simon Sutour, président. – Ce phénomène n'a pas été anticipé. Il faut renforcer le contrôle politique parlementaire. Un nouveau traité n'est pas à l'ordre du jour, mais nous devons surveiller la Commission ; elle doit sentir que les Parlements sont vigilants.

M. André Gattolin. – Les règlements européens sont d'application immédiate. Avec cette pratique des actes délégués, que devient l'influence déjà amoindrie, du législateur national, et des Parlements nationaux en particulier, sur la Commission ?

Mme Bernadette Bourzai. – MM. Bizet et Yung ont fait le même constat que moi sur la santé végétale. Cet abus des actes délégués devient une nouvelle tendance. Il faut y mettre un coup d'arrêt. La Commission doit respecter le contrôle de subsidiarité. Cet avis politique est justifié.

M. Yannick Botrel. – Votre description est éloquent. Je suis stupéfait de cette situation. Il y a une dérive de la Commission, à tel point que des actes délégués contredisent les actes de base. Nous devons agir vigoureusement et renforcer notre vigilance. Mais si comparaison n'est pas raison, l'écart constaté n'est-il pas comparable à l'écart entre la loi et le décret d'application dans notre droit ?

M. Simon Sutour, président. – En effet. Quand le Gouvernement n'oublie pas de publier le décret d'application, auquel cas la loi est inapplicable...

La commission adopte à l'unanimité l'avis politique proposé dans le texte suivant :

***Avis politique
sur le recours aux actes délégués***

Vu les articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relative à la santé animale (COM (2013) 260 final),

Vu la proposition de règlement de la Commission du 12 décembre 2013 modifiant le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires en ce qui concerne la définition des nanomatériaux manufacturés (C (2013) 8887 final),

Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil adaptant à l'article 290 du TFUE une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle (COM (2013) 451 final),

Vu la proposition de règlement du Parlement et du Conseil adaptant aux articles 290 et 291 du TFUE une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle (COM (2013) 751 final),

Considère que le pouvoir délégué à la Commission européenne dans le but de compléter les actes de base adoptés par le législateur européen selon la procédure législative ordinaire est une nécessité pratique qui n'est pas remise en cause ;

Déplore le recours systématique, voire, dans certains cas, manifestement excessif, aux actes délégués qui confère un pouvoir exorbitant à la Commission européenne ;

Considère que cette utilisation doit être mieux encadrée ;

Rappelle que plusieurs assemblées parlementaires ont d'ores et déjà exprimé leurs réserves sur l'utilisation excessive des actes délégués ;

Souligne que les parlements nationaux ne peuvent exercer leur contrôle de subsidiarité sur les actes délégués ;

Observe qu'il est extrêmement difficile de réunir les majorités requises au Parlement européen et au Conseil pour « exprimer des objections » et *a fortiori* modifier les projets d'actes délégués ;

S'inquiète de la procédure de sélection des comités d'experts chargés d'assister la Commission dans la préparation des actes délégués ;

Souhaite que dans la sélection des membres desdits comités d'experts, la Commission revienne à la pratique des experts des États membres ;

Déplore que dans certains cas, la Commission ait choisi de s'affranchir manifestement des orientations voulues par le législateur européen et des limites posées par les délégations de compétences prévues dans le texte de base lui-même ;

Demande, en conséquence, que les règlements porteurs de la délégation soient aussi complets que possible et que les éléments essentiels soient précisés afin de réduire au minimum le recours aux actes délégués ;

Demande à la Commission européenne de ne préparer des actes délégués que dans le strict respect des délégations prévues dans l'acte de base.