

La réforme de juillet 2006 : le Parlement européen atteint (presque) son but

En février 2004, je publie avec Caroline Rosberg un livre - ou plutôt une étude technique - intitulé « Comitologie, comités et groupes d'experts ». Début 2005 se pose la question d'une réédition. Pour en actualiser le texte nous suivons au jour le jour les travaux de la Convention, puis de la Conférence Inter-Gouvernementale. Vient ensuite le temps des ratifications nationales du projet de Traité constitutionnel. Par voie parlementaire pour vingt-deux Etats-membres, par referendum au Luxembourg, en Espagne, en France, Pays-Bas et Irlande avec le succès que l'on sait pour les trois derniers.

Avec le rejet du projet de Traité constitutionnel, tombe également la réforme de la comitologie qu'il contenait. Parlement, Conseil et Commission reprennent leurs discussions pour sauver la comitologie du naufrage. Les observateurs avertis savent qu'une réforme est en chantier, mais rien ne filtre, personne n'en parle. C'est donc avec une extrême surprise que j'apprends en septembre 2006 l'entrée en vigueur de la nouvelle réforme. Adoptée en juillet 2006, elle est déjà en vigueur depuis trois mois !

Le matin du 7 septembre, je reçois un coup de fil d'un client : « J'entends parler d'une possible révision de la majorité qualifiée pour la comitologie, pouvez-vous vous renseigner ? ».

Le soir même, je rencontre Joseph Daul à la conférence donnée par Nicolas Sarkozy à l'hôtel Hilton. Je le connais de longue date. Ancien agriculteur,

Président du Groupe de travail Viande bovine du COPA, il est - dans cette nouvelle vie - vice-Président du Parlement européen et l'un des deux négociateurs désignés par cette Institution pour négocier la nouvelle réforme de la comitologie ; l'autre négociateur étant Richard Corbett.

A ma question « où en est-on de la réforme de la comitologie ? » ; « elle est adoptée », me répond Daul. « Vas voir de ma part le Directeur juridique du Parlement européen, M. Ribera d'Alcala, il t'expliquera tout en détails ».

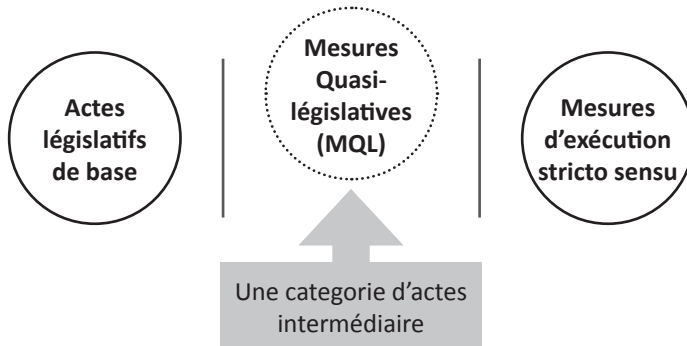
Et c'est ainsi qu'une semaine plus tard, le 14 septembre 2006, M. Ribera d'Alcala consacre une heure à m'expliquer les détails d'une réforme majeure dont personne ne connaît l'existence.

La réforme de juillet 2006 expliquée en 3 volets

1. Les mesures d'exécution sont divisées en deux catégories : les mesures quasi-législatives et la comitologie stricto sensu (ou comitologie classique).
2. Le Parlement européen et le Conseil disposent d'un droit de veto pour les mesures quasi-législatives via la création d'une nouvelle procédure intitulée « Procédure de Règlementation Avec Contrôle », en abrégé PRAC (Regulatory Procedure with Scrutiny or RPS en anglais).
3. La répartition des mesures d'exécution entre comitologie stricto sensu et mesures quasi-législatives s'effectue via une vaste révision (screening) de l'acquis communautaire.

Actes quasi-législatifs et comitologie stricto sensu

La réforme de 2006 introduit une nouvelle catégorie d'actes juridiques entre les actes législatifs de base et la comitologie classique : les actes quasi-législatifs.



La réforme de 2006 définit imparfaitement les actes quasi-législatifs et la comitologie stricto sensu. En deux mots :

- Les mesures quasi-législatives correspondent à des « mesures générales » - c'est-à-dire non individuelles - « destinées à amender des éléments non essentiels d'actes législatifs adoptés en codécision » ;
- A l'inverse, la comitologie stricto sensu correspond à des mesures administratives de nature souvent individuelles n'ayant aucun impact politique.

La distinction - quoique imprécise - semble claire. On verra dans un instant qu'il n'en est rien !

Pas de changement pour la comitologie stricto sensu

Les procédures décrites précédemment restent en vigueur et inchangées. Les Comités de gestion et les Comités de réglementation demeurent et émettent des avis avec votes sur les propositions de la Commission.

Lorsque le Comité exprime un avis négatif sur la proposition de la Commission, celle-ci est transmise au Conseil des Ministres (c'est le call-back right) qui selon les circonstances peut approuver, rejeter ou modifier la proposition de la Commission (voir pages 31-32).

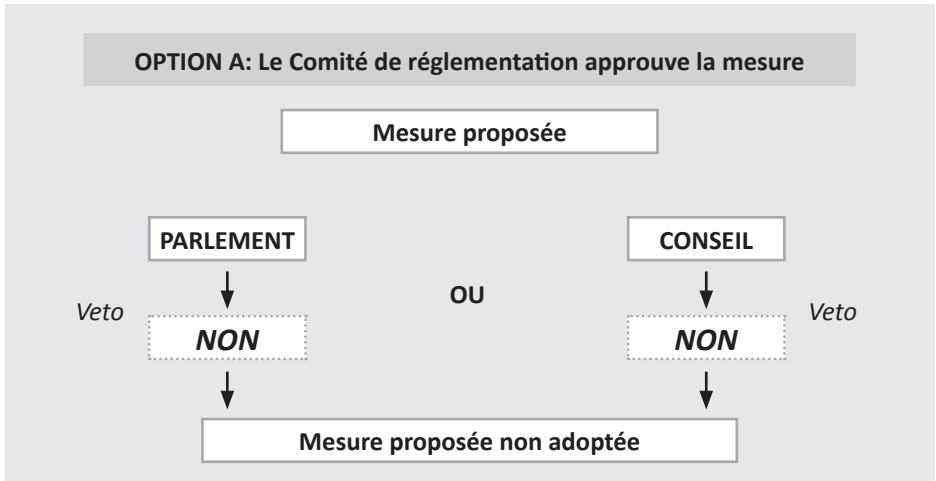
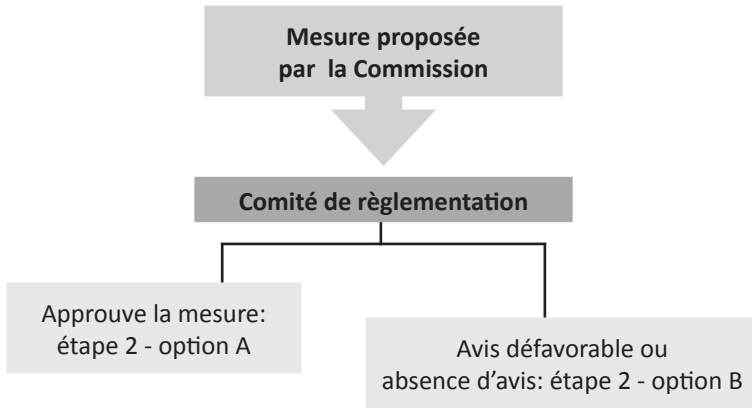
Toutes les mesures d'exécution liées à l'agriculture demeurent sous la compétence des Comités de gestion. Ce sont les mesures d'exécution soumises aux Comités de réglementation qui se voient scindées entre les deux catégories : stricto sensu et quasi-législatif.

La procédure de réglementation avec contrôle (PRAC)

Cette procédure qui concerne les seuls actes quasi-législatifs, offre un droit de veto au Conseil des Ministres et au Parlement européen.

La procédure comporte plusieurs étapes :

- élaboration d'un projet de règlement par la Commission,
- vote du Comité de réglementation à la majorité qualifiée,
- puis examen du projet par le Conseil et le Parlement,
- le Conseil peut exercer son veto à la majorité qualifiée et le Parlement à la majorité de sièges.



Le casse-tête du « screening » ou comment répartir les mesures d'exécution entre actes quasi-législatifs et comitologie stricto sensu ?

La tâche est immense, car il s'agit de réviser l'ensemble de l'acquis communautaire, soit plus ou moins 250 directives. A priori rien de bien difficile, car il ne devrait pas y avoir de doute entre la comitologie stricto sensu (de nature individuelle et particulièrement technique) et les mesures quasi-législatives (plus générales, quoique non essentielles).

En pratique ce sera beaucoup plus compliqué, car une fois encore chaque Institution veut se pousser au détriment de l'autre :

- la Commission souhaite un maximum de mesures stricto sensu car le Parlement n'y intervient pas,
- le Parlement, à l'inverse, aspire au maximum de mesures quasi-législatives pour renforcer son influence au détriment de la Commission.

Lancé à l'automne 2006, le processus de screening devait durer quelques mois. Au plus tard jusqu'à l'été 2007, affirmait-on. Aujourd'hui, le processus de screening n'est toujours pas achevé.

Le « screening » va s'avérer en pratique une opération titanesque. Il s'agit, en effet :

- de réviser 250 directives,
- cette révision s'effectue en codécision,
- l'objet de cette révision est double :
 - redéfinir le périmètre des mesures d'exécution de chaque directive,
 - les répartir entre comitologie stricto sensu et actes quasi-législatifs.

Pour faciliter la tâche, les 250 directives à réviser vont être réparties en six blocs : un premier bloc correspondant aux dossiers prioritaires (priority screening) et 5 autres blocs appelés « omnibus ».

- 1. Priority screening** : les 26 actes législatifs couvrent des dossiers essentiels (déchets électroniques, services financiers, allégations de santé, blanchiment d'argent, Organismes Génétiquement Modifiés, ...). Commission, Conseil et Parlement parviennent à un accord le 11 mars 2008 après 14 mois d'efforts.
- 2. Omnibus 1** : composée de 59 actes législatifs, elle débute le 23 novembre 2007 et s'achève le 22 octobre 2008. Durée 11 mois.
- 3. Omnibus 2** : 47 actes législatifs. Débute le 19 décembre 2007, s'achève le 11 mars 2009. Durée 14 mois.
- 4. Omnibus 3** : 4 actes législatifs. Débute le 19 décembre 2007, s'achève en octobre 2008. Durée 10 mois.
- 5. Omnibus 4** : 46 actes législatifs. Débute le 11 février 2008, s'achève en juin 2009. Durée 16 mois.
- 6. Pour l'omnibus 5** la procédure est lancée en septembre 2008, mais les

choses se compliquent car selon le Parlement 14 textes restent à réviser et seulement 2 pour la Commission. Se greffe, en outre, la perspective du Traité de Lisbonne qui génèrera une fois ratifié, une nouvelle réforme de la comitologie. Pour toutes ces raisons, le Parlement rejette à une forte majorité l'omnibus 5, le 24 novembre 2009.

Deux exemples permettent de mesurer la bataille entre la Commission, le Parlement et le Conseil pour gagner des territoires en comitologie :

- **La question des allégations nutritionnelles et de santé.** Il s'agit, de toute évidence, de mesures individuelles mais qui - de part leur impact sur les consommateurs - génèrent un intérêt politique fort. Au terme d'une longue guérilla, le Parlement obtient satisfaction : les allégations nutritionnelles y compris leurs applications individuelles entrent dans la catégorie des actes quasi-législatifs !
- Même problème pour **l'autorisation des semences génétiquement modifiées.** Malgré le caractère indéniablement individuel des mesures, le Parlement refuse de ne pas y être associé vu le caractère éminemment sensible du dossier. A l'inverse du cas précédent, il est battu sur ce point, car le règlement du 11 mars 2008 ne prévoit pas de droit de veto du Parlement pour les autorisations de denrées alimentaires et d'aliments pour animaux génétiquement modifiés.

La réforme de 2006 étant tout sauf simple, résumons-là par un graphique :

