



European Institute of Public Administration  
Institut européen d'administration publique

# Actes délégués et actes d'exécution La nouvelle comitologie



Guide de référence de l'IEAP

Édition 4, décembre 2011

**Équipe « Actes délégués et actes d'exécution » (comitologie)  
de l'IEAP et auteurs de ce guide**



**Dr Alan Hardacre**  
Tél. : +31 43 32 96 282  
Courriel : a.hardacre@eipa.eu



**Dr Michael Kaeding**  
Tél. : +31 43 32 96 382  
Courriel : m.kaeding@eipa.eu

---

## Table des matières

- 4 Introduction
- 5 Pourquoi déléguons-nous des compétences d'exécution à la Commission européenne ?
- 8 Comitologie – la situation avant Lisbonne
- 13 Lisbonne et les actes délégués – article 290 TFUE
- 16 Lisbonne et les actes d'exécution – article 291 TFUE
- 22 Conclusion
- 24 Références et informations complémentaires
- 26 Tradition de recherche sur la comitologie à l'IEAP
- 27 Formations de l'IEAP sur les actes délégués et les actes d'exécution
- 29 Informations complémentaires

---

## Introduction

Le traité de Lisbonne<sup>1</sup> modifie de façon significative la théorie et la pratique de la délégation de compétences d'exécution à la Commission européenne. Bien que le traité de Lisbonne soit le dernier d'une longue série de changements du système des comités d'exécution qui contrôlent la Commission dans l'exercice de compétences déléguées, il constitue sans aucun doute la plus importante réforme concernant les procédures, les bases juridiques et l'équilibre institutionnel. Il va modifier en profondeur le fonctionnement de la comitologie ainsi que la manière dont nous travaillons avec les actes délégués et d'exécution.

Tout d'abord, le système de comitologie créé par l'article 202 TCE et mis en œuvre par la décision comitologie 1999/468/CE du 28 juin 1999, puis modifié par la décision du Conseil 2006/512/CE du 18 juillet 2006, est devenu en partie redondant. L'entrée en vigueur des articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) a introduit deux nouvelles bases juridiques qui règlent désormais ce que l'on appelait la « comitologie ». Cela signifie qu'il existe à présent deux moyens de déléguer des compétences à la Commission – le monde de la comitologie a été divisé en deux. Comme de nombreux articles du traité, l'un a dû être adopté dans le cadre de négociations et sous forme de droit dérivé (un règlement), et l'autre sur la base d'une entente. Ces procédures étant terminées, nous nous proposons d'expliquer et d'évaluer les changements qui ont été introduits. Ce guide pratique vise à examiner en détail les évolutions procédurales et politiques apportées par ces deux articles et à mettre en évidence les défis associés à l'utilisation future des actes délégués et des actes d'exécution.

Le guide présente tout d'abord les raisons pour lesquelles nous déléguons des compétences à la Commission européenne et explique pourquoi cette délégation est de plus en plus importante dans les affaires européennes – pour tous les acteurs participant à l'élaboration des politiques européennes. Il décrit ensuite brièvement l'ancien système de comitologie afin de situer les articles 290 et 291 TFUE dans leur contexte, et de comprendre l'étendue des changements qui sont intervenus. Puis il examine de près les deux nouvelles bases juridiques et la façon dont elles ont été mises en œuvre. Il aborde en premier lieu l'article 290 sur les actes délégués, expliquant en quoi ces actes consistent et comment la nouvelle procédure fonctionnera en pratique. Le guide poursuit avec l'article 291 relatif aux actes

<sup>1</sup> Ce guide fait référence aux deux parties du traité de Lisbonne, le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le traité de Lisbonne modifie les deux traités fondamentaux de l'Union européenne, le traité sur l'Union européenne (TUE) et le traité instituant la Communauté européenne (TCE). Le traité de Lisbonne est entré en vigueur le 1er décembre 2009.

---

d'exécution, c'est-à-dire aux nouvelles procédures de comitologie. Pour conclure, il expose les principaux défis et opportunités auxquels les parties prenantes seront désormais confrontées. Ce guide pratique a pour ambition d'aider les personnes concernées par les actes délégués et les actes d'exécution à évaluer rapidement les changements et leurs effets – dans un domaine que beaucoup considèrent comme le nouveau champ de bataille de l'élaboration des politiques européennes.

## Pourquoi déléguons-nous des compétences d'exécution à la Commission européenne ?

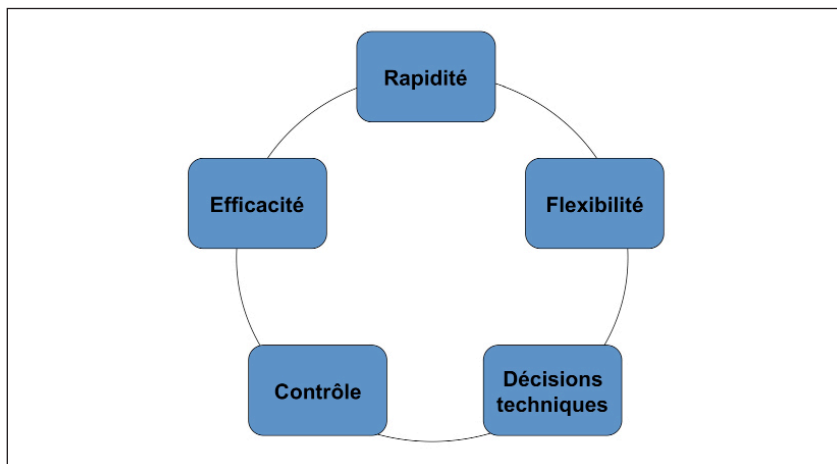
À l'origine, le traité de Rome de 1957 ne prévoyait pas la délégation de compétences d'exécution à la Commission européenne. Or, ce n'est que quatre ans plus tard, en 1961, que le premier comité de comitologie a été mis en place à Bruxelles – telle était l'urgence de disposer d'un système de délégation de compétences à la Commission en vue de la mise en œuvre de la législation au niveau européen. À l'époque, les prix des produits agricoles nécessitaient une mise en œuvre rapide et coordonnée. C'est à ce moment que les ministres nationaux ont créé un équivalent européen de la procédure qui existait dans tous les États membres de l'Union et qui permettait de confier à l'exécutif (Commission européenne), pendant la phase d'adoption d'une législation, le pouvoir de mettre en œuvre la législation qu'il devrait ensuite utiliser pour proposer des mesures d'exécution. Au niveau européen, cela signifie que le législateur a conféré des compétences d'exécution à la Commission européenne. Initialement, ce système avait pour seul objectif d'attribuer des tâches bien définies à la Commission afin de donner effet à la législation communautaire.

Si la majeure partie de la législation de l'UE est mise en œuvre par les États membres, il est néanmoins nécessaire de déléguer des compétences à la Commission afin de lui permettre de prendre des mesures d'exécution européennes - à l'aide de différentes procédures garantissant le contrôle de la Commission par les États membres et le Parlement. Le système de comitologie reposait sur des comités, composés de représentants de chaque État membre, chargés de contrôler les propositions de la Commission et d'émettre un avis formel avant que la Commission n'adopte la mesure.

- **Codécision** : La Commission soumet une proposition législative au Conseil et au Parlement, dans laquelle elle prévoit la délégation de pouvoir à la Commission elle-même. Le Parlement et le Conseil conviennent, par la voie de la codécision, des tâches qu'ils souhaitent déléguer et des niveaux de contrôle qu'ils veulent exercer. La décision de déléguer et les moyens de contrôle relèvent de la compétence des législateurs.
- **Commission** : Dans une seconde phase, la Commission prépare un projet d'acte d'exécution (toutes les mesures sont en effet rédigées par la Commission). Pour ce faire, la Commission est assistée par ses propres services et peut recourir à un comité de comitologie, un groupe d'experts ou une agence (entre autres). Mais, au final, la Commission assume la responsabilité du projet de mesure et il lui appartient de le soumettre au vote du comité ou directement aux législateurs.
- **Législateur** : La phase finale concerne le contrôle des législateurs sur les tâches déléguées à la Commission. Selon les cas, les législateurs contrôlent des mesures individuelles ou vérifient régulièrement le travail réalisé par la Commission dans l'examen du droit dérivé. Les législateurs surveillent de près les compétences déléguées à la Commission.

De multiples raisons sous-tendent cette délégation de pouvoir et l'émergence de ce système au fil des années ; elles peuvent être classées en cinq grandes catégories :

**Schéma 1 : Les cinq raisons essentielles à l'origine de la comitologie**



Source : IEAP

- 
- **Rapidité** : Adapter ou mettre en œuvre la législation par la voie des comités peut prendre à peine quelques mois (voire quelques jours dans des cas exceptionnels), ce qui est bien plus rapide que les procédures législatives. La législation peut ainsi être mise à jour rapidement et suivre l'évolution des événements, de la science ou des marchés.
  - **Flexibilité** : Le système des comités est plus flexible que les procédures législatives en termes de délais, d'obligations, etc., ce qui facilite le traitement de la législation technique.
  - **Décisions techniques** : Les comités touchent aux aspects techniques de la législation et, en ce sens, représentent un cadre plus approprié pour la prise de telles décisions. La Commission rédige les mesures, mais elle est assistée par les États membres et d'autres sources d'expertise (groupes d'experts, agences de l'UE).
  - **Contrôle** : Le système des comités est aussi une affaire de contrôle de la Commission. La Commission se voit certes confier la compétence de prendre des mesures techniques d'exécution, mais le pouvoir de contrôle des États membres est proportionnel à la sensibilité des mesures.
  - **Efficacité** : Les comités permettent aux législateurs de se concentrer sur le cœur de leur activité législative et transfère les aspects techniques aux experts. Ainsi, les tâches et le travail sont répartis de façon plus efficace.

Au fil des années, ce système, appelé « comitologie », autrefois destiné à accélérer et rendre plus efficace la prise de décisions techniques, s'est transformé en un système permettant la prise de décisions de plus en plus importantes, et nécessitant donc un contrôle renforcé. Les procédures de comitologie étaient toujours centrées sur une recherche d'équilibre entre la sensibilité des actes et le contrôle que les législateurs voulaient exercer sur celles-ci.

---

## Comitologie – la situation avant Lisbonne

Avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne le 1er décembre 2009, le système de comitologie était régi par la décision du Conseil du 17 juillet 2006 portant modification de la décision 1999/468/CE. À l'époque, la comitologie s'était répandue si rapidement au fil du temps et dans les divers domaines politiques que presque tous les domaines d'activité de l'Union européenne faisaient appel à la comitologie.

En 2009, la situation était la suivante :

**266 comités de comitologie**  
**894 réunions de comités de comitologie**  
**1808 mesures d'exécution**

Conformément à l'article 202 du traité sur l'Union européenne (TUE), il y avait cinq procédures de comitologie différentes, qui impliquaient toutes le recours à un comité de comitologie : la procédure consultative, la procédure de gestion, la procédure de réglementation, la procédure de réglementation avec contrôle et la procédure de sauvegarde.



## Aperçu des cinq « anciennes » procédures de comitologie :

### **1. La procédure consultative (article 3) :**

Cette procédure était utilisée lorsque les changements effectués n'étaient pas politiquement sensibles – c'était donc la plus rapide pour prendre des décisions. Le principe était que la Commission présentait un projet de mesure au comité, qui émettait son avis « le cas échéant en procédant à un vote » (à la majorité simple). Chaque État membre disposait d'une voix, ce qui les mettait tous sur un pied d'égalité. La Commission tenait « le plus grand compte de l'avis émis » et informait le comité de la façon dont elle avait tenu compte de son avis. Juridiquement, la Commission n'était pas tenue de suivre l'avis du comité.

*Exemple : attribution de fonds ou de subventions (faibles montants).*

### **2.2. La procédure de gestion (article 4) :**

Cette procédure s'appliquait à de nombreuses mesures relatives à l'application de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche ou à la mise en œuvre des principaux programmes financés par l'UE. Elle était essentiellement utilisée lorsque la décision portait sur un montant ou un chiffre. La procédure de gestion était plus exigeante pour la Commission puisque la décision prise revêtait une plus grande importance que celle obtenue dans le cadre de la procédure consultative. La Commission transmettait un projet de mesure d'exécution au comité pour examen. Le comité procédait à un vote, cette fois-ci à la majorité qualifiée en utilisant la pondération des voix au Conseil. Si le comité se prononçait à la majorité qualifiée (255 voix sur 345) en faveur du projet de la Commission ou s'il n'était pas en mesure de s'exprimer à la majorité qualifiée pour ou contre (pas d'avis), la mesure était adoptée par la Commission. En cas de désaccord conduisant à une majorité qualifiée contre la Commission, le Conseil était saisi et disposait de trois mois pour confirmer le projet de la Commission ou, statuant à la majorité qualifiée, prendre toute autre décision. En l'absence de décision du Conseil dans les trois mois, la Commission était libre d'adopter le projet de mesure initial. La Commission et les États membres pouvaient ne pas être d'accord pour fixer un prix à 10 ou 15 euros, mais ils ne pouvaient pas simplement décider de supprimer le prix. En un mot, la Commission devait éviter un avis défavorable du comité (91 votes), ce qui, en pratique, était presque toujours le cas.

*Exemples : mise en œuvre de la politique agricole commune et de la politique commune de la pêche, programmes d'action annuels pour les pays tiers.*

### **3. La procédure de réglementation (article 5) :**

Cette procédure était utilisée pour les mesures qui modifiaient des éléments non essentiels des actes législatifs de base. Il s'agissait de mesures plus sensibles pour les législateurs car elles touchaient à leurs prérogatives législatives. Comme pour la procédure de gestion, la Commission présentait un projet de mesure au comité, mais l'adoption de la mesure exigeait désormais de la Commission qu'elle obtienne une majorité qualifiée favorable. Si le comité n'était pas en mesure de voter à la majorité qualifiée en faveur du projet de la Commission ou s'il se prononçait à la majorité qualifiée contre le projet, la mesure était renvoyée devant le Conseil. Celui-ci disposait alors de trois mois pour accepter la mesure (à la majorité qualifiée) ou la renvoyer devant la Commission (à la majorité qualifiée). Là encore, à défaut de décision du Conseil dans les trois mois, la Commission pouvait adopter son projet initial. Par conséquent, la Commission ne pouvait adopter des mesures d'exécution que si elle obtenait l'approbation, à la majorité qualifiée, des États membres composant le comité. À cet égard, le Parlement européen disposait d'un droit particulier : le droit de regard. Cela signifiait que, pour les mesures fondées sur des actes de base adoptés en codécision, le Parlement disposait d'un mois pour adopter une résolution non contraignante s'il estimait que la Commission avait excédé ses compétences d'exécution. Pour des raisons évidentes (l'aspect non contraignant et le délai d'un mois), le Parlement n'a presque jamais exercé ce droit de regard.

*Exemples : autorisations de mise sur le marché (notamment pour les OGM), fixation de limites et classifications.*

#### **4. La procédure de réglementation avec contrôle (article 5 bis) :**

Cette procédure a été introduite en 2006 pour élargir le contrôle des législateurs sur des modifications très sensibles d'actes de base qui intervenaient déjà dans le cadre de la comitologie. Elle était utilisée pour modifier des éléments non essentiels du droit dérivé, par exemple pour ajouter de nouvelles substances à une annexe. Son application était soumise à deux conditions : l'acte de base devait être adopté en codécision, d'une part, et la mesure devait être de portée générale et considérée comme une « mesure quasi législative », d'autre part. Ces conditions renvoyaient de façon codée aux questions politiquement sensibles que les législateurs voulaient surveiller de près, notamment dans les domaines de l'environnement, des services financiers, de la santé publique et de la coopération des services répressifs. Il s'agissait donc de la procédure la plus contraignante pour la Commission car elle s'articulait autour de deux niveaux : le vote habituel du comité et le droit de veto du Parlement européen et du Conseil sur la mesure proposée. Si le comité rendait une décision favorable à la majorité qualifiée, le Parlement et le Conseil disposaient chacun de trois mois pour s'opposer à la mesure sur le fondement de trois motifs juridiques. Ces trois motifs étaient :

- excède les compétences prévues dans l'acte de base ;
- n'est pas compatible avec le but ou le contenu de l'acte de base ;
- ne respecte pas les principes de subsidiarité et de proportionnalité.

Si l'un des législateurs soulevait une objection sur le fondement d'un de ces critères, la mesure était rejetée.

En cas d'avis défavorable ou en l'absence d'avis du comité, la Commission renvoyait tout d'abord la mesure devant le Conseil, qui disposait de deux mois pour prendre une décision sur la marche à suivre. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, pouvait s'opposer à la mesure proposée, auquel cas elle était renvoyée devant la Commission (et le Parlement n'avait aucun droit). Le Conseil pouvait également envisager d'adopter la mesure ou ne pas se prononcer à la majorité qualifiée dans le délai de deux mois ; la Commission soumettait alors la mesure au Parlement qui, à son tour, disposait de deux mois supplémentaires pour procéder aux vérifications juridiques évoquées ci-dessus.

*Exemples : scanners corporels dans les aéroports, ceintures de sécurité à passant dans les avions, règles de mise en œuvre détaillées dans le secteur des services financiers, listes de produits et substances dans le domaine de l'environnement.*

### **5. La procédure de sauvegarde (article 6) :**

La procédure de sauvegarde était très rarement utilisée, bien qu'elle fût inscrite dans un certain nombre d'actes législatifs. S'il était présumé, lors de la rédaction de l'acte législatif, qu'il pouvait s'avérer nécessaire de prendre des décisions urgentes, la procédure de sauvegarde était incluse à cette fin. En cas d'urgence, cette procédure permettait à la Commission de prendre une décision et d'en informer le Conseil sans obligation d'obtenir préalablement l'approbation d'un comité. La mesure était ensuite étudiée par un comité et tous les États membres pouvaient en saisir le Conseil. Celui-ci disposait alors de trois mois pour prendre une décision différente ou confirmer, modifier ou abroger la décision de la Commission par un vote à la majorité qualifiée. À défaut de décision du Conseil dans les trois mois, la mesure de la Commission expirait ; la Commission avait donc besoin que ses mesures soient approuvées.

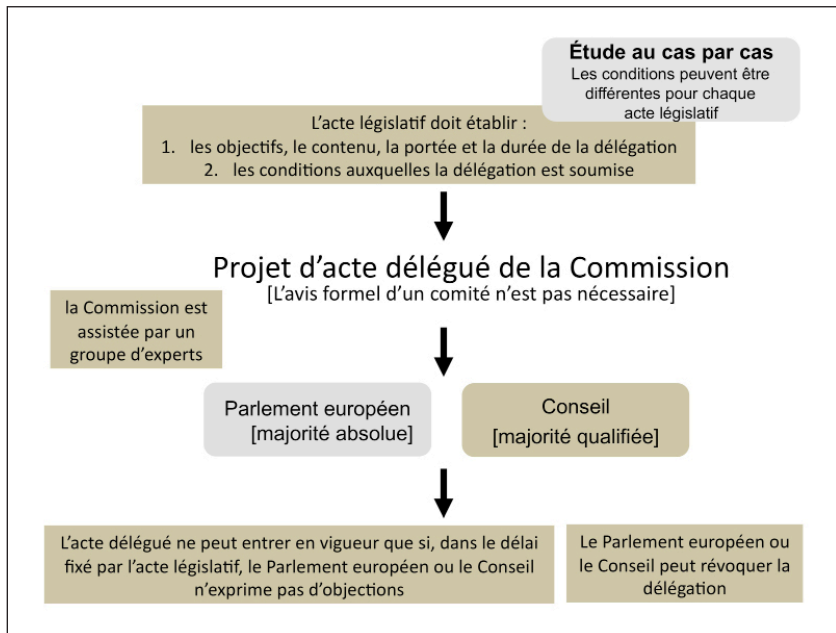
*Exemples : blocage des exportations de viande bovine britannique vers le reste de l'UE au début de l'épidémie de fièvre aphteuse en 2007, mise en place de mesures antidumping dans le cadre de la politique commerciale commune.*



## Lisbonne et les actes délégués – article 290 TFUE

La première catégorie, créée par l'article 290, est celle des actes délégués. Ces actes sont pratiquement identiques à la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC) présentée au chapitre précédent. Ils ont été mis en place pour traiter des mêmes questions sensibles sur lesquelles les législateurs confèrent des compétences supplémentaires à la comitologie dans un souci de rapidité et d'efficacité – en contrepartie d'un contrôle plus large. Avec les actes délégués, la Commission se voit confier le pouvoir de compléter ou modifier les éléments non essentiels de l'acte de base. Les actes délégués apportent un certain nombre de nouveautés par rapport à la PRAC, qu'il convient de détailler. Le schéma 2 présente la nouvelle procédure des actes délégués.

### Schéma 2 : Les actes délégués : la procédure



Source : IEAP

---

Cette procédure représente un véritable tournant par rapport à l'ancienne pratique. En réalité, elle la simplifie puisque la Commission présente désormais son acte délégué directement aux deux législateurs en même temps. Ceux-ci disposent alors d'un délai fixé par l'acte de base (probablement deux + deux mois) pour s'opposer à l'acte, pour quelque motif que ce soit, ou pour révoquer purement et simplement la délégation. Les législateurs peuvent également approuver un acte délégué afin de permettre à la Commission de l'adopter plus rapidement.

**Cette procédure s'accompagne d'un certain nombre d'innovations :**

- 1. Pas de cadre horizontal :** La première innovation majeure à souligner est l'absence de cadre horizontal couvrant les actes délégués, de sorte que les législateurs sont libres de fixer les objectifs, la portée, la durée et les conditions de la délégation dans chaque acte législatif. Les institutions se mettent d'accord sur la façon d'utiliser les actes délégués et élaborent quelques articles types, sans que cela ne constitue un cadre contraignant. Les derniers mois ont apporté un certain nombre d'exemples d'actes délégués insérés dans des dossiers relevant de la codécision, qui donnent une indication de ce qu'ils seront en pratique. C'est notamment le cas du règlement n° 438/2010 concernant les conditions de police sanitaire applicables aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie, qui fut le premier acte délégué inséré dans un texte.
- 2. Absence de comité :** Une autre innovation parmi les plus remarquables est l'absence de comités de comitologie et l'abandon de l'obligation pour la Commission d'obtenir un avis. Ces éléments ont été supprimés et remplacés par un contrôle beaucoup plus large du législateur (droit d'opposition et de révocation). Cela étant, la Commission reste tenue de consulter les États membres lors de la rédaction d'un acte délégué, par l'intermédiaire d'une sorte de groupes d'experts. Cette procédure se reflète toujours dans les résultats de l'acte législatif lorsque la Commission indique qu'elle consultera de manière « appropriée ».
- 3. Droit de d'opposition pour tous motifs :** Le troisième point est très important puisqu'il entraînera probablement une modification de la pratique de contrôle des législateurs. Le Conseil et le Parlement ont désormais la possibilité de s'opposer à un acte délégué individuel pour quelque motif que ce soit. Ils ne sont plus tenus de se fonder sur l'un des trois motifs juridiques prévus par la PRAC. Cette situation accroît considérablement les pouvoirs des législateurs sur les actes délégués individuels et conduira probablement à un contrôle renforcé et à un plus grand nombre d'objections.

**4. Droit de révocation :** En plus du droit de d'opposition à un acte individuel pour tous motifs, c'est également aux législateurs que revient le dernier mécanisme de contrôle des actes délégués : le droit de révoquer purement et simplement la délégation. Si l'un ou l'autre des législateurs est extrêmement déçu de la manière dont la Commission exerce son pouvoir d'exécution, il peut voter la révocation de la délégation. Une telle décision semble certes quelque peu draconienne, et improbable, elle n'en reste pas moins un outil de négociation très utile pouvant assombrir les relations interinstitutionnelles si le Conseil ou le Parlement n'est pas satisfait de l'action de la Commission.

Les actes délégués sont totalement différents de leurs prédécesseurs dans le cadre de la PRAC et la procédure elle-même a bien changé. Le travail avec ces nouveaux actes délégués devra débuter bien plus tôt étant donné que les objectifs, la portée, la durée et les conditions de la délégation peuvent changer pour chaque acte législatif. La procédure implique ensuite l'identification des groupes d'experts compétents pour assister la Commission dans la rédaction des actes délégués. Au final, il est probable que les objections des législateurs soient plus nombreuses puisqu'ils peuvent s'opposer à tout aspect d'un acte délégué qu'ils désapprouvent. À cet égard, le travail de lobbying du Parlement augmentera nettement.

Pour résumer, le schéma 3 compare la situation antérieure dans le contexte de la PRAC et le nouveau régime des actes délégués.

### Schéma 3 : De la PRAC aux actes délégués

Procédure de réglementation avec contrôle	Actes délégués
Un cadre ; article 5 bis de la décision comitologie	Pas de cadre contraignant Étude au cas par cas
Obligation d'obtenir l'avis d'un comité de comitologie	Pas de consultation obligatoire des comités
Le PE et le Conseil ne sont pas complètement sur un pied d'égalité	Égalité complète entre le PE et le Conseil
Limitation des motifs pour le droit d'opposition	Pas de limitation de motifs pour le droit d'opposition
	Droit de révocation

Source : IEAP

### **Alignement progressif sur les actes délégués jusqu'en 2014**

Il n'y aura *pas d'alignement automatique* de la PRAC sur les actes délégués. Les actes de base seront progressivement révisés, ce qui signifie que la PRAC sera toujours utilisée au sein des comités, mais disparaîtra lentement mais sûrement au fil des années. La Commission s'est engagée, dans une déclaration au Parlement européen, (1) à achever cet exercice d'alignement d'ici la fin de l'année 2012 et (2) à finaliser les modifications législatives pour remplacer la PRAC par les actes délégués d'ici la fin de la législature actuelle du Parlement européen en juillet 2014. Cette approche progressive garantit que toutes les dispositions se référant à la PRAC seront supprimées de tous les actes législatifs d'ici fin 2014.

### **Lisbonne et les actes d'exécution – article 291 TFUE**

Aux termes de l'article 291, les actes d'exécution sont la seconde catégorie des actes qui peuvent être délégués à la Commission. Il s'agit du système « traditionnel » de comitologie et des procédures qui s'appliquaient avant Lisbonne, mais avec quelques modifications. La Commission (et le Conseil dans des cas dûment justifiés) se voit confier le pouvoir d'exécuter l'acte législatif. L'application de l'article 291 a expressément nécessité un règlement exposant les nouvelles procédures de comitologie – et, cette fois-ci, le règlement a dû être adopté en codécision (autrefois, le Conseil avait simplement dû consulter le Parlement pour modifier sa décision n° 1999/468/CE en 2006). Les négociations autour de ce règlement se sont déroulées sous les présidences espagnole et belge et ont entraîné d'importantes modifications. La position du Parlement européen en première lecture, du 16 décembre 2010, a été ratifiée par le Conseil le 14 février 2011 – étant donné qu'un accord en première lecture avait déjà été conclu sur ce dossier. Le nouveau règlement a été publié au Journal officiel le 28 février 2011 (Règlement n° 182/2011) et est entré en vigueur le 1er mars 2011. Il est donc applicable dès maintenant.

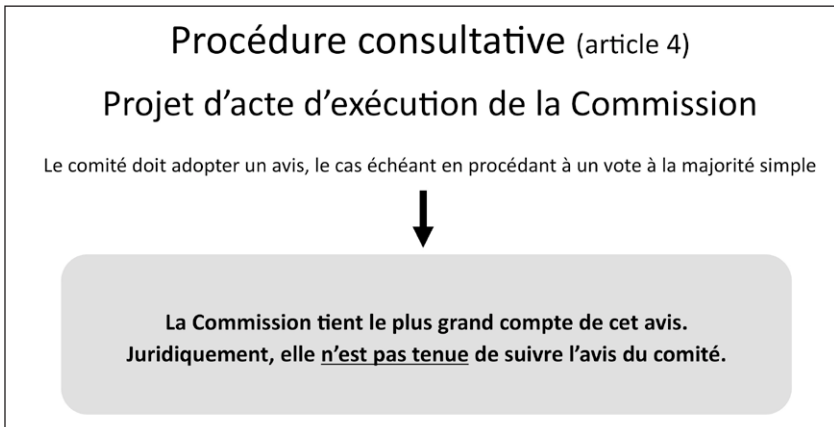
Le nouveau système basé sur l'article 291 et explicitement énoncé dans le nouveau règlement sur les actes d'exécution n'est pas aussi différent que le nouvel environnement des actes délégués par rapport à la PRAC – mais il change certainement les choses. Si les comités restent en place, ils ne fonctionnent que dans le cadre de deux procédures. La saisine du Conseil a été remplacée par la saisine

---

d'un comité d'appel qui a tout du Conseil, à l'exception du nom. Ce système offre une certaine flexibilité à la Commission et lui impose aussi quelques obligations quant au moment où elle peut exécuter des actes qui ont fait l'objet d'une « absence d'avis » du comité.

Selon l'article 4, la première procédure, la procédure consultative, reste exactement la même. Elle est maintenue et sera utilisée, comme par le passé, pour traiter des actes peu sensibles, telles que l'attribution de fonds et subventions.

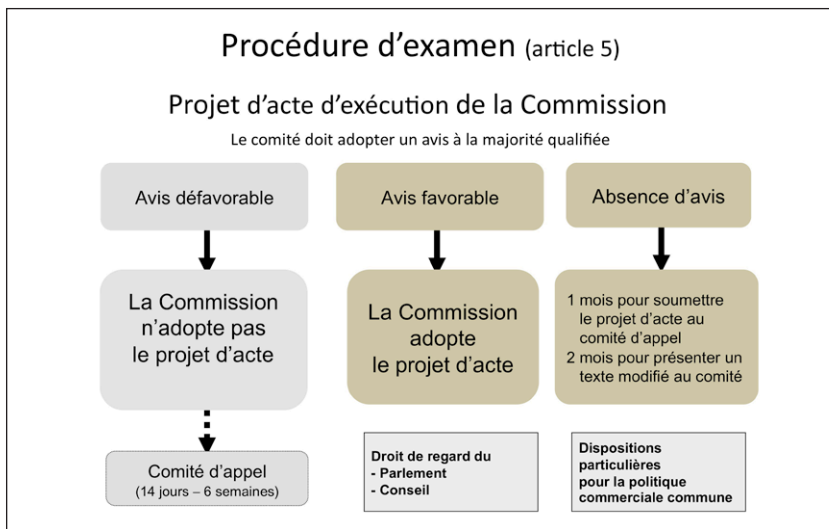
#### Schéma 4 : La procédure consultative



Source : IEAP

Outre le maintien de la procédure consultative, le système prévoit une nouvelle procédure d'examen (article 5), qui remplace les procédures de gestion et de réglementation.

Schéma 5 : La procédure d'examen



Source : IEAP

La procédure d'examen est utilisée (entre autres) pour les actes d'exécution de portée générale, les programmes ayant des incidences budgétaires notables, les mesures concernant la politique agricole commune et la politique commune de la pêche, la fiscalité et la politique commerciale commune. Comme exposé ci-dessous, ce dernier domaine de politique constitue une nouveauté majeure.

### **Politique commerciale commune (PCC)**

L'une des évolutions majeures du nouveau règlement sur la comitologie est l'harmonisation des actes de PCC aux nouvelles procédures. Les actes de PCC font l'objet de dispositions spécifiques :

- procédure d'examen
- absence d'avis = la Commission ne peut pas adopter la mesure
- absence d'avis + opposition à la majorité simple = la Commission doit consulter les États membres. La Commission dispose de 14 jours à un mois pour soumettre un projet de mesure au comité d'appel. Celui-ci a entre 14 jours et un mois pour se réunir et prendre une décision définitive.

**Les actes de PCC seront soumis à une phase de transition de 18 mois.**

La nouvelle procédure d'examen apporte quelques innovations intéressantes. Elle conserve le système de vote de l'ancienne procédure de réglementation, de sorte que la Commission doit obtenir un vote favorable à la majorité qualifiée pour pouvoir adopter le projet d'acte d'exécution. Le Parlement, et désormais le Conseil, peuvent exercer un droit de regard (à tout moment) – par l'adoption d'une résolution non contraignante s'il estime que la Commission a excédé ses compétences d'exécution (article 11).

Mais les choses changent si le comité relève des deux autres catégories. Si le comité n'est pas en mesure de se prononcer à la majorité qualifiée pour ou contre, ce qui résulte en une « absence d'avis », la Commission n'est plus tenue d'adopter l'acte d'exécution (ce qui était le cas pour les autorisations d'OGM et mettait la Commission dans une position délicate) et elle peut réexaminer et soumettre de nouveau l'acte au comité de comitologie ou au comité d'appel. Ce système offre une plus grande flexibilité à la Commission. Si aucun avis n'est émis, la Commission est aussi soumise à certaines règles dans des cas spécifiques. Tout d'abord, elle n'adopte pas l'acte d'exécution s'il concerne la fiscalité, les services financiers, la santé et la sécurité ou des mesures de sauvegarde. Ensuite, elle n'adopte pas l'acte d'exécution si une majorité simple s'y oppose.

Si le comité se prononce à la majorité qualifiée contre l'acte d'exécution, la Commission ne le transmet plus au Conseil pour qu'il prenne la décision finale – enfin presque. La Commission transmet l'acte au comité d'appel, nouvelle création du règlement (article 6). Ce comité réunit un représentant de chaque État membre (au niveau approprié) et est présidé par la Commission. Il a le pouvoir de voter des amendements du texte, de l'adopter ou de le rejeter. Ce nouveau forum est en réalité le résultat des négociations entre le Parlement et le Conseil, celui-ci ayant

---

souhaité disposer d'une institution politique chargée d'examiner des mesures controversées (telles que celles qui ont fait l'objet d'un vote défavorable ou d'une absence d'avis de la part de comités – dont le nombre n'est pas significatif).

Outre ces deux procédures principales, le règlement prévoit deux autres possibilités :

- 1. Cas exceptionnels (article 7) :** En cas d'avis défavorable ou en l'absence d'avis du comité, la Commission peut adopter un acte d'exécution pour éviter de créer une importante perturbation des marchés dans le domaine de l'agriculture ou financier. La Commission soumet alors immédiatement l'acte d'exécution adopté au comité d'appel. Le comité d'appel, statuant à la majorité qualifiée, doit voter contre l'acte pour l'abroger.
- 2. Mesures immédiatement applicables (article 8) :** la Commission peut adopter un acte qui s'applique immédiatement (mais ne peut rester en vigueur plus de 6 mois). La Commission est tenue de le soumettre à un comité dans les 14 jours. Le comité, statuant à la majorité qualifiée, doit voter contre l'acte pour l'abroger.

#### **Alignement automatique sur les actes d'exécution - 1er mars 2011**

1. La procédure consultative est maintenue (seul le numéro de l'article change)
2. Les procédures de gestion et de réglementation sont remplacées par la procédure d'examen
3. La PRAC est maintenue dans la législation existante – jusqu'à 2014 au plus tard

Pour résumer, le schéma 6 compare la situation antérieure et les nouveaux actes d'exécution.

**Schéma 6 : La comitologie de 1999 (2006) comparée aux actes d'exécution de 2011**

<b>Ancien système 1999 (2006)</b>	<b>Actes d'exécution (2011)</b>
La décision comitologie a été adoptée par le Conseil uniquement	Le règlement comitologie a été adopté selon la procédure législative ordinaire
Procédure consultative	La procédure consultative est maintenue
Procédures de gestion et de réglementation Les États membres émettent des avis à la majorité qualifiée	Procédure d'examen Les États membres émettent des avis à la majorité qualifiée
Saisine du Conseil en cas de divergence avec l'avis des comités	Saisine du comité d'appel Cas particuliers pour la PCC
La Commission ADOPTE le projet de mesure en l'absence d'avis	Choix pour la Commission, qui PEUT adopter le projet d'acte en l'absence d'avis Dans certaines circonstances, la Commission n'est pas en mesure d'adopter le projet d'acte
Droit de regard du PE 1 mois	Droit de regard du PE et du Conseil À tout moment

Source : IEAP

---

## Conclusion

Ce guide pratique s'est attaché à montrer comment le traité de Lisbonne et sa mise en œuvre ultérieure par un règlement pris en codécision et une entente entre les institutions ont radicalement fait évoluer la comitologie. Travailler avec la comitologie signifie désormais travailler avec deux régimes distincts : les actes délégués et les actes d'exécution. Pour ces deux catégories, les procédures ont été simplifiées et les informations sont plus faciles d'accès, ce qui ôte une certaine complexité au recours à ces deux régimes.

Les actes délégués constituent une véritable innovation, notamment avec la suppression des comités de comitologie – même s'il est clair que la Commission utilisera simplement une autre forme de groupe de discussion, tels que les groupes d'experts. Les législateurs disposent désormais de pouvoirs considérables, avec notamment le pouvoir discrétionnaire de révoquer un acte individuel ou la délégation purement et simplement. Si la révocation d'un acte individuel reste une mesure radicale, le fait que les législateurs puissent désormais s'opposer à un acte pour quelque motif que ce soit va accroître le nombre d'oppositions – vraisemblablement de la part du Parlement. Il convient de relever que les procédures existantes de réglementation avec contrôle ne seront pas automatiquement alignées sur les actes délégués. La PRAC restera donc d'usage dans les comités jusqu'à la révision de l'acte de base – un processus qui devrait s'achever fin 2014.

Les actes d'exécution resteront soumis aux comités de comitologie et à la procédure selon laquelle la Commission présente des projets d'actes pour discussion et vote. L'entrée en vigueur le 1er mars 2011 d'un alignement automatique garantit un changement immédiat de procédures pour les comités.

Par conséquent, s'agissant des actes d'exécution, la principale innovation est qu'il ne subsiste que deux procédures complètes aujourd'hui : la procédure consultative et la procédure d'examen. La Commission conserve son droit d'initiative et la présidence des comités. Le Parlement, et désormais le Conseil, disposent uniquement d'un droit de regard limité (mais non négligeable). Enfin, la saisine du Conseil a été remplacée par la saisine du comité d'appel – similaire au Conseil à tous égards, à l'exception du nom.

---

En conclusion, le traité de Lisbonne a apporté quelques innovations dans le fonctionnement de la comitologie qui modifieront la façon dont les parties prenantes y recourent. Il est certes impossible de prédire quels seront exactement l'impact et les implications de ces changements, mais nous pouvons supposer qu'ils auront pour conséquence :

- 1. de rendre les actes délégués et d'exécution plus accessibles – notamment pour les actes délégués**
- 2. d'accroître le nombre de contestations d'actes délégués – par les deux législateurs, mais plus probablement par le Parlement**
- 3. de ralentir l'adoption des actes délégués – car le contrôle supplémentaire prend du temps**
- 4. de multiplier les discussions sur les actes délégués et les actes d'exécution dans la phase de codécision du cycle d'élaboration des politiques européennes**
- 5. de renforcer la dimension politique des actes délégués**
- 6. d'ouvrir la voie à une plus grande influence externe sur les actes délégués – tant dans leur préparation qu'au niveau de la procédure de d'opposition (principalement au Parlement)**

Il est probable que le système des actes délégués et des actes d'exécution ne subira plus de changements majeurs pendant un certain temps, les législateurs disposant des mêmes pouvoirs et des mêmes droits dans les domaines les plus sensibles du système. Comme indiqué dans le présent guide, les deux nouvelles voies pour la délégation de compétences à la Commission constitueront certainement l'approche adoptée pour la prochaine décennie – apportant une certaine sécurité et une certaine clarté à ce monde traditionnellement opaque.

---

## Références et informations complémentaires

### Références officielles

Règlement sur les actes d'exécution :

2011/182/CE : Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission, Journal officiel n° L 182 du 28 février 2011, pp. 0013 - 0018

Règlement intérieur du comité d'appel (Règlement n° 182/2011), 29 mars 2011 (2011/C 183/05)

Communication sur les actes délégués :

COM (2009) 673 final, Communication de la Commission au Parlement et au Conseil. Mise en œuvre de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'UE

Entente sur les actes délégués, 4 avril 2011

Registre de comitologie de la Commission européenne :

<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm>

Registre de groupes d'experts de la Commission européenne :

<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert>

Décision 2006/512/CE du Conseil modifiant la décision 1999/468/CE fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission

---

## Secondaires

Kaeding, M. and Hardacre, A. (forthcoming) 'The European Parliament and the Future of Comitology after Lisbon: Lessons to be drawn from the Regulatory Procedure with Scrutiny for Delegated Acts,' *European Law Journal*.

Kaeding, M. and Hardacre, A. (2010) **The European Parliament and Comitology after Lisbon: Lessons to be drawn from the Regulatory Procedure with Scrutiny for Delegated Acts.** *European Union Democracy Observatory (EUDO) Working Paper RSCAS 2010/85.* Available from: [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14956/RSCAS\\_2010\\_85.pdf?sequence=1](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/14956/RSCAS_2010_85.pdf?sequence=1)



---

## Tradition de recherche sur la comitologie à l'IEAP

Hardacre, A. and Kaeding, M. (2011) **The two new worlds of delegation of executive powers to the European Commission and its implications for European and national public administrations**, *EIPASCOPE 2011 (1)*.

Hardacre, A and Damen, M. (2009) **The European Parliament and Comitology: PRAC in Practice**, *EIPASCOPE 2009 (1)*.

Christiansen, T. and Polak, J. (2009) **Comitology between Political Decision-Making and Technocratic Governance: Regulating GMOs in the European Union**, *EIPASCOPE 2009 (1)*.

Christiansen, T. Oettel, J. M. and Vaccari, B. (2009) eds., **21st Century Comitology: Implementing Committees in the Enlarged European Union**, *EIPA 2009/01*, Maastricht.

Christiansen, T. and Vaccari, B. (2006) **The 2006 Reform of Comitology: Problem Solved or Dispute Postponed?**, *EIPASCOPE 2006 (3)*.

Linter, P. and Vaccari, B. (2005) **The European Parliament's Right of Scrutiny over Commission Implementing Acts: A Real Parliamentary Control?**, *EIPASCOPE 2005 (1)*.

Demmke, C. and Engel, C. (2003) eds., **Continuity and Change in the European Integration Process**, *EIPA 2003/05*, Maastricht.

Haibach, G. (2000) **Governance by Committee: The Role of Committees in European Policy Making and Policy Implementation**, *EIPASCOPE 2000 (2)*.

Haibach, G. (1999) **Council Decision 1999/468 – A New Comitology Decision for the 21st Century!?**, *EIPASCOPE 1999 (3)*.

Demmke, C. (1998) **The Secret Life of Comitology or the Role of Public Officials in EC Environmental Policy**, *EIPASCOPE 1998 (3)*.

Haibach, G. (1997) **Comitology after Amsterdam: A Comparative Analysis of the Delegation of Legislative Powers**, *EIPASCOPE 1997 (3)*.

Pedler, R.H. and Schaefer, G. (1996) eds., **Shaping European Law and Policy: The Role of Committees and Comitology in the Political Process**, *EIPA 1996/09*, Maastricht.

## Formations de l'IEAP sur les actes délégués et les actes d'exécution

Formation d'un jour à Bruxelles

Seminar

### Working with Comitology after Lisbon: The New Rules on EU Implementing and Delegated Acts

Brussels, 9 February 2012  
16 April 2012  
15 October 2012



European Institute of Public Administration  
Institut européen d'administration publique



Introduction

#### Target Group

This seminar is directed at civil servants from the Member States, from the candidate countries and from the EU Institutions as well as at those working for NGOs and the private sector requiring a better understanding of the new comitology rules in the EU.

#### Description

The Treaty of Lisbon has instigated major changes in the field of comitology, with the introduction of Delegated and Implementing Acts (Arts. 290-291 TFEU). This advanced seminar will provide in-depth training on how these new rules will work in practise – and how to work with them.

#### Method

The seminar will situate comitology and then present the changes brought about by the Treaty of Lisbon through detailed

presentations on both Delegated and Implementing Acts. In addition there will be presentations on the European Parliament and comitology, Agencies and Commission expert groups and how Delegated and Implementing Acts work in the three main institutions. This will equip participants with the knowledge and tools to understand how the new comitology rules will work in practise post-Lisbon. Participants will be well-prepared to participate in, prepare effectively for, or work with Delegated and Implementing Acts in Brussels in the future.

#### Objectives

This seminar aims to update participants already familiar with the 'old' comitology system on the developments instigated by the Treaty of Lisbon. It will equip participants with the knowledge and tools to understand how Implementing and Delegated Acts work.

Seminar

## New Comitology The Theory and Practice of EU Implementing and Delegated Acts

Maastricht, 12-13 March 2012 (EN)  
24-25 September 2012 (EN)  
25-26 June 2012 (DE)

Brussels,  
Paris, 10-11 December (EN)  
24-25 October 2012 (FR)



European Institute of Public Administration  
Institut européen d'administration publique



### Introduction

#### Target group

This seminar is directed at civil servants from the Member States, from the candidate countries and from the EU institutions as well as at those working for NGOs and the private sector that require a better understanding of how to work with implementing and delegated acts in the EU.

#### Description

What is the new system of comitology, why is it used and how can you engage effectively in the process? These are the core questions that this advanced seminar will provide in-depth training on. The European Commission currently adopts, on average, 2,000 legally-binding acts, as implementing or delegated acts, every year. These measures impact every sector of society and the economy and are often rich with important details. The importance of comitology has recently grown again thanks to powers introduced by the Treaty of Lisbon (Articles 290-291 TFEU); implementing and delegated acts. This seminar equips participants with a thorough understanding of this new situation. The seminar will involve a detailed analysis of the place of implementing and delegated acts as a key element of discussion and negotiation throughout the entire EU policy cycle, as well as the formal

procedures that exist for each type of act. There will also be discussion of how implementing and delegated acts work in practice, and an overview of the role of the Council and the European Parliament in scrutinising these measures. There will be an interactive group work session on identifying and understanding all of this in actual legal texts to help activate the knowledge acquired during the seminar.

#### Method

The seminar is based on a range of presentations and interactive group work – to enable participants to put their knowledge into practice. The seminar also includes presentations from experienced EU officials working in the area of delegated and implementing acts from within the EU institutions.

#### Objectives

At the end of the seminar, participants will have a sound understanding of the procedural, legal, political and lobbying implications of the new implementing and delegated acts systems, and be well-prepared to participate in, follow, work with or prepare for, comitology committees or delegated act deliberations in Brussels.

---

## Informations complémentaires

Pour plus de détails sur ces formations, consultez le site :

<http://seminars.eipa.eu>

ou contactez :



**Belinda Vetter**

Organisatrice de programmes

Tél. : +31 43 32 96 382

Courriel : b.vetter@eipa.eu

Pour tous renseignements concernant les formations sur mesure, l'accompagnement (coaching) ou l'apprentissage en ligne sur les actes délégués et les actes d'exécution, n'hésitez pas à contacter les auteurs de ce guide.



**Dr Alan Hardacre**

Tél. : +31 43 32 96 382

Courriel : a.hardacre@eipa.eu



**Dr Michael Kaeding**

Tél. : +31 43 32 96 382

Courriel : m.kaeding@eipa.eu





# Institut européen d'administration publique

## **Siège de l'IEAP Maastricht**

Institut européen  
d'administration publique  
MAASTRICHT,  
PAYS-BAS  
Tél. : +31 43 32 96 222  
Courriel : [info@eipa.eu](mailto:info@eipa.eu)

[www.eipa.eu](http://www.eipa.eu)

## **IEAP Luxembourg**

Centre européen de la magistrature  
et des professions juridiques  
LUXEMBOURG  
Tél. : +352 42 62 301  
Courriel : [info-lux@eipa.eu](mailto:info-lux@eipa.eu)

## **IEAP Barcelone**

BARCELONE, ESPAGNE  
Tél. : +34 93 56 72 400  
Courriel : [info-bar@eipa.eu](mailto:info-bar@eipa.eu)

## **Bureau de représentation de l'IEAP**

BRUXELLES, BELGIQUE  
Tél. : +32 25 02 10 06  
Courriel : [info-bru@eipa.eu](mailto:info-bru@eipa.eu)