

LA COMITOLOGIE : UNE EXIGENCE DÉMOCRATIQUE DE TRANSPARENCE ET DE RESPONSABILITÉ



PASCAL DURAND
eurodéputé, Renew
Europe-Renaissance

L'année 2020 restera comme une période d'intenses changements pour l'Europe. Alors que les négociations interinstitutionnelles sur le plan de relance et le budget pluriannuel battent médiatiquement leur plein, une autre partition, importante mais plus silencieuse, se joue à Bruxelles : la réforme de la Comitologie. Celle-ci pourrait en effet impacter l'accès des États au plan de relance européen et devenir un élément clé de de l'ambition écologique de l'UE.

Une question de gouvernance

Il est éminemment critiquable que ces plans de relance européens soient l'objet de marchandages essentiellement nationaux, alors qu'ils sont censés être l'instrument principal d'une relance européenne solidaire et coordonnée qui illustrerait aux yeux des citoyens une forte identité politique supranationale. Dans sa résolution sur les conclusions de ce sommet extraordinaire, adoptée dans sa session plénière le 23 juillet à une très large majorité, le Parlement s'est opposé à la position du Conseil sur la gouvernance de ce mécanisme de solidarité en rappelant que le Parlement doit pouvoir exercer un contrôle démocratique et parlementaire *ex ante*. Dès lors,

Dans les conclusions adoptées lors du Sommet européen du 21 juillet 2020, les plans de réforme nationaux qui doivent permettre l'accès aux subventions et prêts européens devront eux aussi être évalués par voie de Comitologie. C'est-à-dire que la Commission proposera aux gouvernements européens d'adopter sous quatre semaines et à la majorité qualifiée un « acte d'exécution » qui établira si l'État souhaitant bénéficier du mécanisme de solidarité respecte bien les critères d'obtention du prêt ou de la subvention. Lors de cette procédure, le Parlement est exclu, alors qu'il est la seule institution européenne véritablement démocratique, puisqu'il est élu directement par les citoyens.

REPÈRES

La Comitologie, également appelée « procédure de Comité », désigne la méthode utilisée par la Commission européenne pour adopter les mesures de mise en œuvre des textes de l'Union, après délégation de ce pouvoir par le Conseil et le Parlement européen. La Comitologie permet ainsi d'adopter des actes d'exécution qui équivalent, dans leur grande majorité, aux décrets ou arrêtés ministériels adoptés par les gouvernements nationaux. Ces dix dernières années, ils ont représenté jusqu'à 90 % du volume normatif de l'UE (cf. D. Guéguen and V. Marissen, *Handbook on EU Secondary Legislation*, Brussels, Pact European Affairs, 2013, p. 20). En pratique, la procédure de Comitologie, sous des couvertures techniques, laisse peu de place à un contrôle législatif du Parlement. Ce sont les représentants des États qui votent en comité et la Commission doit se conformer à ces décisions, le Parlement n'ayant qu'un droit de regard et n'étant pas en mesure légalement de la forcer à revoir sa copie.

pour entrer dans la pratique européenne, à la différence de ce qui est proposé par le Conseil, le Parlement demande la mise en œuvre d'actes délégués – sur lesquels il exerce son contrôle – et non d'exécution, afin le cas échéant de mettre son veto.

C'est cette même dynamique cadencée par les États que l'on retrouve pour la définition des mesures d'exécution de portée générale, telles les mesures ayant des incidences budgétaires notables, la politique agricole commune, la politique commune de la pêche, la fiscalité et la politique commerciale commune. En effet, lors de la procédure de la Comitologie, la décision finale s'appuie sur des comités d'experts dont les représentants sont désignés par les États membres (EM). Ces comités doivent émettre un avis à la majorité qualifiée (55 % des EM représentant 65 % de la population), indiquant s'ils acceptent ou rejettent la proposition d'acte de la Commission. Dans certains cas à portée politique ou médiatique forte, les États refusent courageusement de s'exprimer, « s'absentent » ou s'abstiennent lors des votes en comité et en comité d'appel, ce qui ne permet pas d'atteindre une majorité qualifiée pour valider ou refuser l'acte de la Commission. C'est une situation dite de « sans opinion » qui a pour effet de donner à la Commission la possibilité de décider seule, sans véritable mandat politique.

L'impuissance parlementaire

On arrive ainsi au paradoxe le plus technocratique qui soit, les organes politiques, les EM, refusant de prendre une décision souvent sensible ou importante (par exemple sur des questions de santé ou d'alimentation) : ce sont des techniciens non élus, sans légitimité démocratique, qui devront la prendre sans avoir de compte à rendre à personne. Cela a été le cas douze fois en 2018, lorsque les États ont eu à s'exprimer sur l'autorisation de mise sur le marché ou l'importation d'organismes tels que les néonicotinoïdes, les OGM ou les produits phytopharmaceutiques en général. L'exemple du glyphosate est particulièrement marquant, car la Commission européenne n'avait pas la majorité qualifiée en comité pour adopter l'acte. Sous la menace de procédures juridiques longues et coûteuses, notamment de la part de l'industrie chimique ou agro-industrielle, la Commission a fait de même pour l'ensemble des cas qui ont suivi.

Dans un autre domaine, celui des émissions, l'accord controversé de février 2016 introduisant des « facteurs de conformité » pour les tests en conditions de conduite réelles des véhicules légers en est un autre exemple. En février 2016, alors que les malversations de plusieurs constructeurs d'automobiles européens sur les tests d'émission étaient connues depuis plusieurs années et documentées aux USA et en Europe, le Parlement européen restait impuissant à la suite de la décision de la Commission qui définissait seule lesdits facteurs. Pour

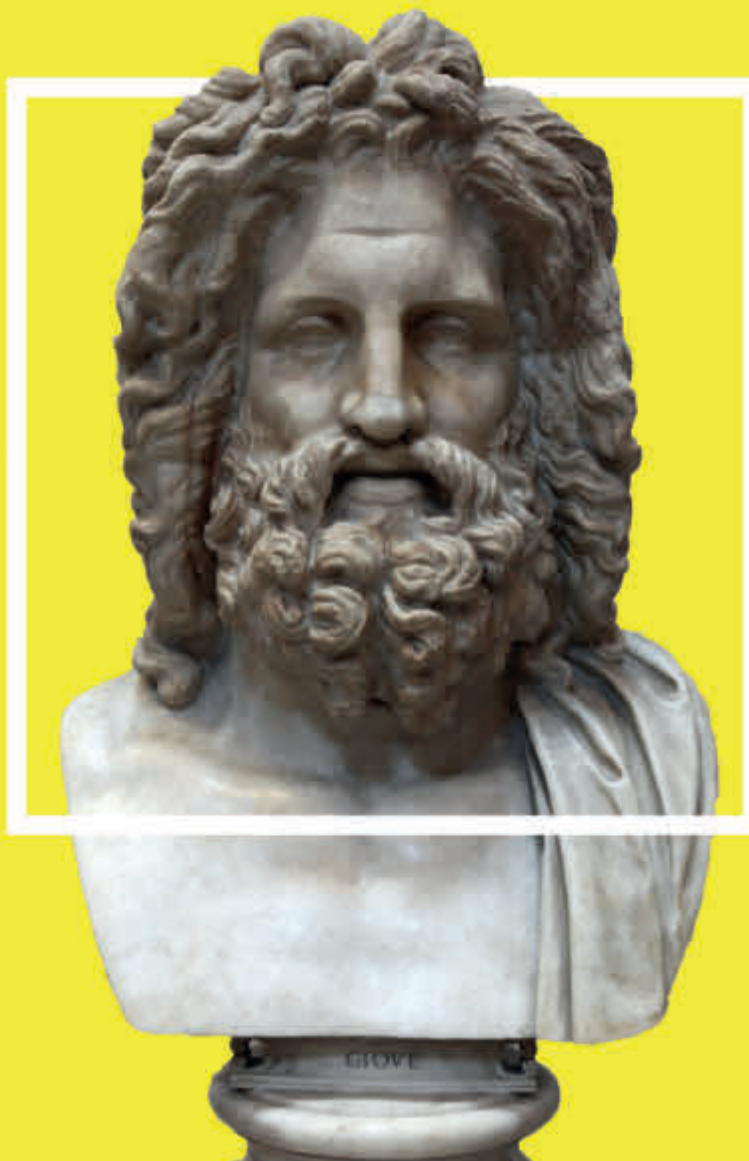
preuve que la Commission européenne avait excédé la portée de sa délégation de pouvoir, l'adoption de l'acte a finalement été annulée par la Cour de justice de l'UE. Pour autant, cette décision a montré l'impuissance de la voie parlementaire européenne qui, pour s'opposer à des actes d'exécution jugés non conformes, n'a eu d'autre solution que de soutenir un recours juridique.

Une nouvelle réforme de la Comitologie ?

Consciente de cet inconfort et pour diminuer le risque d'exposition aux médias, aux rappels à l'ordre des ONG ou aux procédures juridiques de l'industrie, la Commission européenne a proposé en 2017 une nouvelle réforme de la Comitologie. Compte tenu du fait que les EM n'ont, en l'état de la législation, pas à prendre position publiquement (anonymat des votes) et comme cette situation opaque mais confortable leur convient, ce dossier de réforme de la Comitologie est bloqué au Conseil – qui est colégislateur – depuis trois ans, sans la moindre explication. Cependant sous la pression de plusieurs groupes parlementaires, dont le groupe Renew que je représente dans la procédure de négociation, mais aussi des S & D et des Greens ALE, le Parlement européen a relancé les travaux parlementaires sur la réforme. En l'état actuel, les EM qui s'abstiennent ou ne sont pas représentés lors du vote ne sont pas pris en compte pour calculer la majorité qualifiée. Pour autant, leur voix n'est pas déduite du quorum nécessaire à l'adoption de l'acte. La Commission européenne propose donc de ne plus prendre en compte les abstentions ou les absences des États dans le calcul de la double majorité. En pratique, cela signifierait que seule une majorité simple d'États membres aurait à s'exprimer pour valider ou rejeter un acte. Les votants devraient néanmoins toujours représenter 65 % de la population mais sur le fondement de 55 % des États membres qui participent au vote, et non plus de l'Union. Dans les faits, la proposition de modification du quorum de vote est inutile, dans la mesure où les grands États pourront continuer à s'abstenir et dès lors laisser peser sur la Commission la responsabilité publique de leur absence de décision.

À l'inverse, je propose pour ma part que dans le cadre des négociations nous modifions les règles d'adoption des actes d'exécution, en obligeant la Commission à obtenir une majorité qualifiée non pour rejeter, mais pour adopter un acte, sans pour autant toucher aux modalités de quorum de vote. L'obtention d'une majorité qualifiée serait la seule condition qui permettrait à la Commission européenne d'adopter un acte d'exécution quand celui-ci concerne des matières sensibles ayant trait à l'environnement ou à la santé humaine et animale. Cela aurait pour effet de supprimer les situations de « sans opinion » et pousserait les États à prendre leurs responsabilités, mais surtout cela éviterait que se →

“Dans certains cas les États refusent courageusement de s'exprimer.”



© VLADIMIR WRANGEL

→ retrouvent sur le marché européen des produits sensibles qui n'auraient pas obtenu une majorité claire et forte des EM pour cette autorisation. Cela répondrait également à une exigence démocratique de transparence et de responsabilité qui ne laisserait pas entre les mains de la Commission et d'experts occultes des décisions politiquement sensibles qui concernent directement la santé de centaines de millions d'individus dans l'Union.

Européens, encore un effort pour être démocratiques !

Cette énième réforme des instruments institutionnels montre que la gouvernance législative de l'UE reste encore trop largement aux mains des États et ne bénéficie pas d'un niveau de contrôle législatif suffisant, propre aux démocraties matures. La perception extérieure de l'Union reste encore celle d'un marché unique et les voix qui se font entendre sont essentiellement celles des grands

Zeus d'Otricoli, marbre, copie romaine d'après un original grec du IV^e siècle av. J.-C., musée Pio-Clementino, Vatican.

États membres, faisant de l'intergouvernementalité l'option préférée à l'option communautaire. L'application du plan de relance et la mutualisation des dettes sont une première étape pour enrayer le repli économique des États d'une part et les tendances confédérales d'autre part, qui ne peuvent que brider l'avenir politique de l'Union. Tant que l'Europe restera la seule démocratie au monde où l'on confond les pouvoirs entre l'exécutif et le législatif, la démocratie européenne ne fonctionnera pas correctement. Les représentants des exécutifs sont eux-mêmes colégislateurs avec le Parlement sans qu'ils n'aient les mêmes contraintes de transparence et de majorité. Il devient urgent que le Parlement européen ait la capacité d'exercer pleinement son rôle de colégislateur, et la Comitologie, sous des aspects techniques, en est l'une des illustrations les plus évidentes. L'Europe doit continuer à progresser pour que son efficacité politique et démocratique dépasse sa seule réalité technique et économique. X