

## THE STATE BACK IN : LA COMITOLOGIE OU LA DÉLÉGATION CONTROLÉE ET COORDONNÉE DU POUVOIR

Ana Mar Fernández Pasarín

Ecole nationale d'administration (ENA) | « [Revue française d'administration  
publique](#) »

2016/2 N° 158 | pages 463 à 475

ISSN 0152-7401

Article disponible en ligne à l'adresse :

-----  
[http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-  
publique-2016-2-page-463.htm](http://www.cairn.info/revue-francaise-d-administration-publique-2016-2-page-463.htm)  
-----

Pour citer cet article :

-----  
Ana Mar Fernández Pasarín, « *The state back in : la comitologie ou la délégation  
controlée et coordonnée du pouvoir* », *Revue française d'administration publique*  
2016/2 (N° 158), p. 463-475.  
DOI 10.3917/rfap.158.0463  
-----

Distribution électronique Cairn.info pour Ecole nationale d'administration (ENA).

© Ecole nationale d'administration (ENA). Tous droits réservés pour tous pays.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

# THE STATE BACK IN : LA COMITOLOGIE OU LA DÉLÉGATION CONTRÔLÉE ET COORDONNÉE DU POUVOIR

Ana Mar FERNÁNDEZ PASARÍN

*Professeure de science politique et d'administration publique à l'Université autonome de Barcelone (UAB)*

## Résumé

L'objectif de cet article consiste à mettre en lumière le rôle de la comitologie en tant que pièce à la fois clé et dénaturée de la coordination nationale des affaires européennes au niveau exécutif du processus décisionnel européen. Il s'agit de montrer la place fondamentale qu'occupe ce système dans l'écheveau institutionnel européen en tant que rempart de la souveraineté des États membres mais aussi sa perte de sens dans la pratique en raison d'une logique de fonctionnement décentralisée et marquée par le supranationalisme qui tend à éloigner ce chaînon administratif de l'épicentre politique national excepté dans les cas de désaccord majeur avec la Commission européenne.

## Mots-clefs

Comitologie, Commission européenne, Conseil, délégation du pouvoir, Union européenne

## Abstract

– *The State back in: Comitology as supervised and Coordinated Delegation of Power* – This article aims to shed light on the role of comitology as a key, but denatured, element of national coordination of European affairs at the executive level of the EU decision-making process. It shows the central position occupied by this system within the EU institutional tangle as a stronghold of member states' sovereignty, but also its loss of significance in practice, due to a logic of functioning that is decentralized and inspired by supranationalism, and which tends to push this administrative chainlink away from the epicentre of national politics except in cases of major disagreement with the European Commission.

## Keywords

Comitology, European Commission, Council, Delegation of Power, European Union

La comitologie constitue un pan méconnu de la coordination nationale des affaires européennes. L'emphase politique et académique qui a été mise, en général, sur le moment législatif du processus décisionnel européen, a maintenu en second plan l'activité éminemment éparsée et spécialisée des comités exécutifs où se décide la réglementation administrative de l'Union européenne. Alors que la préparation des travaux du Conseil et des Sommets européens concentre largement l'attention de gouvernements nationaux et des politistes, peu d'intérêt a, généralement, été porté à la phase exécutive des décisions au niveau européen. Par rapport à la diplomatie de première ligne qui caractérise les travaux du Conseil ainsi que ceux des comités et groupes de travail qui travaillent directement pour celui-ci<sup>1</sup>, les comités exécutifs font, en général, figure d'arrière-cour éminemment administrative et technique. Une exception à cette règle toutefois : les comités d'appels composés, en principe, par les Représentants permanents, diplomates du plus haut rang, qui interviennent en cas de désaccord majeur avec les mesures exécutives proposées par la Commission.

La position qu'occupe la comitologie au sein de la chaîne de commandement hiérarchique des États membres, en aval du Conseil, éloignée dans le temps de la prise de décision législative et très fragmentée au niveau ministériel en raison de l'hypersectorialisation des dossiers qui s'y traitent, explique en partie le manque de «glamour» politique de la comitologie. Par rapport au moment fort de la définition, puis de la négociation des positions nationales ainsi que de la prise de décision au Conseil, la comitologie apparaît comme une sphère grise et périphérique de la coordination nationale des affaires européennes.

Tel que le démontre l'importante activité de pression exercée par les groupes d'intérêts dans ce domaine (Wetendorff *et al.* 2014 ; Entretien, 24 juillet 2015)<sup>2</sup>, l'enjeu de la comitologie est, cependant, loin d'être mineur. Il s'agit d'un engrenage central de la prise de décision administrative européenne et, en ce sens, d'une pièce clé de la mise en œuvre des politiques européennes au niveau national (Vos, 2009). Au sein de cette enceinte, se décide le détail d'une législation parfois délibérément abstraite et se mesure, surtout, l'exercice des pouvoirs délégués par le Conseil à la Commission en matière exécutive ainsi que le contrôle qu'exercent sur celui-ci les États membres. La comitologie se configure ainsi non seulement comme un mécanisme spécialement important pour la prise en compte des positions nationales lors de la phase exécutive du processus décisionnel européen mais aussi comme un élément devant assurer une meilleure application des décisions européennes au niveau des États membres (Vos, 2009).

L'objectif de cet article consiste à mettre en lumière le rôle de la comitologie en tant que pièce dénaturée de la coordination nationale des affaires européennes au niveau exécutif du processus décisionnel européen. Il s'agit de montrer la place fondamentale qu'occupe ce système dans l'écheveau institutionnel européen en tant que rempart de la souveraineté des États membres mais aussi sa perte d'importance dans la pratique en raison d'une logique de fonctionnement décentralisée et partiellement supranationale qui tend à éloigner ce chaînon administratif de l'épicentre politique national excepté dans les cas de conflit majeur avec la Commission européenne.

1. Pour une étude approfondie sur le rôle fondamental assuré par les comités 'législatifs' qui travaillent dans le cadre des activités du Conseil, voir Häge, Frank M. (2013) *Bureaucrats as Law-makers. Committee decision-making in the EU Council of Ministers*, Oxfordshire, Routledge.

2. Cet article fait partie du projet de recherche EUCOM 'Démocratisation de l'Union Européenne et décision administrative : une analyse quantitative de la comitologie' (2014-2016) mené conjointement par le Centre d'études européennes de Sciences Po et l'Université Autonome de Barcelone et financé par le Ministère Espagnol d'Économie et de Compétitivité (CSO2013-43684-P). Dans le cadre de ces recherches, l'auteur a conduit des entretiens avec des acteurs clés du processus étudié.

## LA COMITOLOGIE DANS LA LETTRE : LA DÉLÉGATION CONTROLÉE DU POUVOIR

Dans le cadre de l'Union européenne, la comitologie fait référence à un mécanisme de coopération et de tutelle mis en place par les États membres au début des années 1960 suite à la création de la Politique agricole commune (PAC) afin de superviser les pouvoirs d'exécution délégués à la Commission européenne en vertu de l'article 202 du Traité de la Communauté européenne (TCE) (Art.145 TCEE). Celui-ci s'est matérialisé par la création de comités chargés de se prononcer sur les propositions de la Commission en matière de décisions réglementaires. De multiples comités existent dans le cadre de l'élaboration des politiques publiques européennes (COREPER, COPS, comités d'experts de la Commission, *etc.*)<sup>3</sup>. Seuls les comités dits exécutifs opèrent, cependant, sous le label de la comitologie.

Dans la pratique, la comitologie consiste en la création d'une constellation de comités, composés de représentants nationaux et présidés par la Commission européenne qui en assure également le secrétariat. Tel que leur nom l'indique, les représentants nationaux sont des experts sectoriels désignés par les gouvernements. Ils portent la parole en leur nom et sont responsables devant ceux-ci.

Au-delà de cette description commune de base, et exception faite du Comité d'appel qui jouit d'un régime spécifique en raison du rôle qu'il joue en tant que seconde instance en cas de conflit, la composition des comités est très hétérogène<sup>4</sup>. Elle varie énormément en nombre, mode de représentation, statut et provenance institutionnelle des représentants nationaux en fonction des dossiers traités. En principe, chaque administration nationale envoie un délégué aux réunions des comités. Dans la pratique, nombreux sont les cas où assistent deux ou trois représentants par État membre (*cf.* tableau n° 1). Dans certains cas, plus exceptionnels et souvent liés à des dossiers considérés sensibles par les gouvernements nationaux, on peut dénombrer jusqu'à quatre, voire cinq représentants par État membre<sup>5</sup>. Ainsi, par exemple, le cas de la France qui lors de la 118<sup>e</sup> réunion du *Committee for the Common Organisation of the Agricultural Markets* (C42900) tenue à Bruxelles le 29 septembre 2015, détacha trois membres du ministère de l'agriculture et un membre de France Agrimer<sup>6</sup>. L'Espagne envoya à cette même réunion deux membres du ministère de l'agriculture et deux représentants des Communautés autonomes. Par contre, le Danemark n'y envoya qu'un membre de l'Agence danoise d'agriculture (European Commission, S041980/01).

3. Sur ce point, voir l'article de Cécile Robert dans ce numéro.

4. Les 'Standards Rules of Procedure for Committees' adoptées en 2011 stipulent à l'Article 5, paragraphe 1, consacré à la représentation des États membres que : « Each Member State shall be considered to be one member of the committee. Each member of the committee shall decide on the composition of its delegation and inform the chair. With the chair's permis, the delegation may be accompanied by experts who are not part of the delegation ». *Official Journal of the EU*, 2011/C 206/06. Les règles de procédure spécifiques du Comité d'Appel précisent, pour leur part que "[...] Each member of the appeal committee shall decide on the composition of its delegation and inform the chair and the other Member States with a view to achieving a level of representation as homogenous as possible at the meeting of the appeal committee". "Rules of procedure for the appeal Committee (Regulation (EU) N°182/2011) adopted by the appeal committee on 29 March 2011", *Official Journal of the EU*, 2011/C183/05.

5. *Cf.* 'Summary records' et 'Liste des participants' disponibles sur le Registre de la Comitologie (<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm?CLX=fr>). À noter que le registre ne fournit aucune indication sur le nom des représentants nationaux ou les postes qu'ils occupent.

6. Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer.

Cet exemple illustre l'absence de modèle commun quant au nombre et aux institutions d'origine des représentants nationaux. Chaque État membre décide, au cas par cas, la composition de sa délégation auprès des comités exécutifs. Il en résulte une mosaïque extrêmement complexe. Selon les dossiers qui figurent à l'agenda, un gouvernement peut détacher plusieurs délégués d'un même ministère, plusieurs représentants de ministères différents, procéder à une combinaison de membres ministériels et d'agences nationales, faire appel uniquement à des membres d'agences nationales, mobiliser les membres de leurs représentations permanentes (tel, par exemple, la Grèce, Chypre ou la Roumanie lors de cette même rencontre en matière d'agriculture) ou encore déléguer leur représentation en un autre États membre. À titre d'exemple, on peut citer le cas de la Slovénie et de la Roumanie qui demandèrent respectivement au Royaume-Uni et à l'Autriche de les représenter lors de la réunion du comité REACH (C34200-secteur chimique) en septembre 2015 (European Commission, S041836/01). Dans d'autres cas encore, des acteurs externes – publics ou privés – participent aux réunions. Ainsi, le *Committee for the 'Adaptation to Scientific and Technical Progress and Implementation of the Directives on Waste Established under Article 39 of Directive 2008/98/EC* (C37000) qui, lors de sa réunion du 9 septembre 2015, compta parmi ses participants un représentant de l'Agence norvégienne de l'environnement et un consultant de l'entreprise belge TRASYSS (en tant qu'expert invité) (European Commission, S041880/01). En conclusion, un même comité peut se réunir sous des configurations différentes en fonction des dossiers traités. Par ailleurs, autour des comités peuvent graviter d'autres acteurs tels que les groupes d'experts adossés aux comités exécutifs afin de les assister sur les aspects techniques (Robert, 2016) ou encore les groupes d'intérêt dont l'action se déploie tant au niveau européen que national afin d'influencer les travaux des comités<sup>7</sup>. Il est à signaler que lorsque des experts sont autorisés à participer aux réunions des comités sur demande d'un État membre, ceux-ci ne sont pas considérés comme faisant partie de la délégation nationale qui a sollicité leur présence (*Journal Officiel* 2011/C206/06).

L'hétérogénéité des représentants nationaux caractérise également leur statut administratif au niveau interne. En général, les représentants nationaux au sein des comités sont des hauts fonctionnaires ou des fonctionnaires de rang intermédiaire tels que des directeurs généraux, directeurs généraux adjoints ou chefs d'unités désignés par les différents ministères sectoriels (Egeberg *et al.*, 2003 ; Entretien 1<sup>er</sup> septembre 2015) mais il peut également s'agir de diplomates, experts ou membres d'agences nationales.

Bien qu'il varie au cours des années, on peut établir en moyenne à deux cents-soixante-dix (2008-2014)<sup>8</sup> le nombre de comités qui fonctionnent dans le cadre de ce système où l'organisation se réalise par secteurs en fonction de la nomenclature de Directions générales établie au sein de la Commission (30 champs d'activité depuis 2014).

Le volume d'activité des comités varie également beaucoup. Selon les domaines d'activité, ils se réunissent en moyenne de 1 à 15 fois par an afin d'émettre un avis sur les mesures d'exécution proposées par la Commission. Certains comités ne se réunissent que rarement. D'autres, par contre, sont énormément actifs tels que le Comité C42900 cité plus haut qui comptabilise 64 réunions en 2014, soit plus d'une réunion par semaine.

7. Pour une étude récente sur le rôle des groupes de pression en matière de quotas de CO2 et de sécurité de l'aviation civile, voir Wetendorff *et al.* 2014 'Lobbying in the EU Comitology System', *Journal of European Integration*, 36(5), p. 491-507.

8. En 2014, ceux-ci étaient au nombre de 287. En 2013, leur nombre s'élevait à 302. Cf. Commission Européenne, *Rapports sur les travaux des comités*, Édition annuelle.

Globalement, on calcule aux alentours de 2 000 le nombre d'avis émis par l'ensemble des comités chaque année (cf. les Rapports annuels de la Commission européenne sur les travaux des comités).

Trois décisions successives du Conseil jalonnent et régulent la mise en œuvre de ce mécanisme de contrôle jusqu'à la réforme introduite par le Traité de Lisbonne. Chacune de ces décisions fixe le pouvoir contraignant des comités et, en conséquence, la marge de manœuvre de la Commission.

La première décision sur la Comitologie date du 13 juillet 1987 (Décision 87/373/CEE). Celle-ci a été remplacée par la Décision 1999/468/CE du 28 juin 1999 qui a été, à son tour, amendée par la décision du Conseil 2006/512/CE du 17 juillet 2006. Cette dernière décision a été dérogée en février 2011 par le Règlement 182/2011 adopté pour la première fois conjointement par le Conseil et le Parlement en application du traité de Lisbonne<sup>9</sup>.

La première décision du Conseil fixant les modalités d'exercice des compétences d'exécution de la Commission établit l'existence de trois types de procédures, la première étant de caractère purement consultatif, la deuxième et la troisième (comprenant chacune deux variantes) permettant au comité de renvoyer le dossier au Conseil en cas de désaccord. Outre qu'elle obligeait les comités à une plus grande transparence et visibilité de leurs travaux en demandant, notamment, à chacun d'adopter un règlement intérieur ainsi qu'à donner accès public aux documents issus de leurs réunions (Vos 2009), cette première définition de la comitologie fut remplacée en 1999 par une nouvelle décision du Conseil qui distinguait cette fois entre quatre types de procédures : (1) La procédure consultative : dans tous les cas où elle était considérée la plus appropriée en raison de la nature faiblement sensible du dossier traité ; (2) La procédure de gestion : applicable dans le cadre de mesures relatives à la mise en œuvre de la PAC et de la Politique de Pêche Commune (PPC) ainsi que des programmes ayant des implications budgétaires importantes ; (3) La procédure de réglementation, d'application dans le cadre de mesures de portée générale ayant pour objet de mettre en œuvre des éléments essentiels d'actes de base, notamment les mesures concernant la protection de la santé ou la sécurité des personnes, des animaux ou des plantes ainsi que les mesures ayant pour objet d'adapter ou de mettre à jour certaines dispositions non essentielles d'un acte de base ; (4) la procédure de sauvegarde, peu fréquente et destinée à permettre à la Commission d'agir en cas d'urgence. En 2006, cette décision fut amendée afin de répondre aux demandes du Parlement européen qui, investi de pouvoirs de codécision législatifs croissants depuis l'adoption du Traité de Maastricht en 1992, réclama un droit de regard plus important sur les compétences déléguées de la Commission. Cette demande se traduit en l'introduction d'un cinquième type de procédure, la procédure de réglementation avec contrôle, applicable dans le cadre de mesures de portée générale ayant pour objet de modifier des éléments non essentiels d'un acte de base adopté selon la procédure visée à l'article 251 du traité (codécision). En 2008, première année de référence du nouveau « Registre Comitologie » mis en ligne par la Commission européenne pour améliorer la transparence des travaux des comités, les procédures de contrôle fort par les États membres étaient les plus fréquentes : 40,8 % et 34,8 % des votes réalisés au sein des comités exécutifs concernaient respectivement les procédures de gestion et de réglementation (Dehousse *et al.*, 2014, 10).

Le traité de Lisbonne a revu entièrement ce système en différenciant à présent les pouvoirs délégués de la Commission européenne en matière exécutive entre actes

9. *Journal Officiel de l'Union européenne*, L 182, 28 février 2011.

délégués (art. 290 du Traité sur le Fonctionnement de l'Union européenne) à proprement parlé et actes d'exécution (art. 291 TFUE). Les premiers font référence à des mesures quasi-législatives très proches de celles soumises à l'ancienne procédure de réglementation avec contrôle que la Commission peut prendre par délégation conjointe du Conseil et du Parlement dans un souci de rapidité et d'efficacité afin de compléter ou modifier des éléments non essentiels de l'acte de base. En contrepartie cette délégation est soumise à un contrôle renforcé : Les modalités de la délégation se décident au cas par cas et le législateur jouit à tout moment d'un pouvoir d'opposition et de révocation. L'assistance de groupes d'experts nationaux durant la phase préparatoire de ces décisions quasi-législatives donne une garantie supplémentaire dont s'est doté le Conseil afin de superviser l'action de la Commission.

Les actes d'exécution (art. 291 TFUE) font référence, pour leur part, aux mesures de mise en œuvre de la législation. Il s'agit du reliquat de l'ancien système de comitologie. Le rôle des comités est ici maintenu mais le nombre de procédures a été réduit à deux : la procédure consultative et la procédure d'examen. Le règlement de 2011 précise les modalités d'attribution et de fonctionnement de ces deux procédures, la première étant la moins contraignante pour la Commission car, comme son nom l'indique, celle-ci doit uniquement s'efforcer de tenir compte de l'avis émis par les comités. Lorsqu'il est procédé à un vote au sein d'un comité, la décision se prend à la majorité simple (vote favorable d'au moins 15 États membres depuis l'adhésion de la Croatie en 2013). La procédure d'examen reprend, pour sa part, les anciennes procédures de gestion et de réglementation. Les avis sont ici émis à la majorité qualifiée prévue à l'article 205 du traité CE (Article 238 du traité sur le fonctionnement de l'UE [TFUE]). À l'heure actuelle, celle-ci requiert 260 votes favorables sur 352, exprimés par une majorité des États membres (au moins 15) réunissant au moins 65 % de la population totale de l'Union (en vertu du principe de double majorité entré en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2014). Les votes au sein du comité sont pondérés en accord avec la distribution des voix des États membres au sein du Conseil. Outre la fusion des procédures non consultatives, l'une des nouveautés que comporte cette réforme, est la perte de pouvoir plus théorique que réelle du Conseil qui n'exerce plus en tant que tel comme instance d'appel en cas de conflit au niveau du comité. La saisine du Conseil a, en effet, été remplacée par celle d'un comité d'appel composé de représentants des États membres de haut niveau : en général, les Représentants permanents. Comme l'ont souligné Hardacre et Kaeding (2011), cette nouvelle formation conserve du Conseil tout sauf le nom. Les États membres peuvent y proposer des amendements que la Commission peut mais n'est pas obligée de tenir en compte. Ils gardent toutefois la possibilité de bloquer la mesure de la Commission à la majorité qualifiée (Fernández Pasarín, 2017). Entre 2011 et 2013, ce comité d'appel est intervenu à vingt-deux occasions <sup>10</sup>.

## **LA PRATIQUE DE LA COMITOLOGIE : MÉCANISME DE CONTRÔLE RÉEL OU VIRTUEL ?**

Le déploiement de la comitologie a donné lieu à la multiplication des comités exécutifs. Cet extraordinaire développement en nombre, qui est à mettre en regard avec l'accroissement des compétences européennes au fil des années, n'a pas altéré le sens premier

10. EUCOM Database 2015.

de la comitologie qui est celui de fixer les limites de l'autonomie de la Commission en matière exécutive. Aujourd'hui comme hier, les débats qui sous-tendent les réformes du système de la comitologie portent sur le contenu et la portée de cette délégation de pouvoir exécutif et, en particulier, sur l'établissement de modalités de contrôle par les États membres.

En ce sens, la comitologie présente comme un instrument classique de contrôle supranational par l'intergouvernemental. Comme l'a souligné Blom-Hansen, il s'agit de conseils en miniature (Blom-Hansen, 2013, 427). De par leurs fonctions et position dans l'échelle décisionnelle européenne, ils n'ont pas l'aura du Conseil. Cependant, ils miment sa composition et ses modes de décision.

Par rapport à cette dernière institution, le contrepoint de la comitologie présente, toutefois, une particularité : celle d'encadrer les administrations nationales dans la Commission. C'est-à-dire – de façon semblable aux groupes d'experts gouvernementaux qui travaillent sous l'égide de la Commission (Robert, 2016 dans ce numéro ; Field, 2013), celle de porter la coordination nationale des affaires européennes au cœur même de l'institution gardienne de l'intérêt général de l'Union. À ce titre, la comitologie est un prisme à travers lequel observer l'effectivité de cette coordination. S'il est vrai que la délégation contrôlée des pouvoirs d'exécution a été traditionnellement conçue comme un mécanisme devant permettre de faciliter la prise de décision législative en renvoyant la discussion des points techniques et régulations concrètes à la phase exécutive (Héritier *et al.*, 2013), encore reste-t-il à savoir, néanmoins, s'il existe une concordance entre les positions nationales défendues au niveau ministériel dans l'enceinte du Conseil de l'Union européenne et celles défendues par la suite par les représentants nationaux au niveau des comités d'exécution. La question qui se pose est donc celle de la consistance de la position nationale aux différentes phases – législative et exécutive – de la prise de décision européenne. En leur qualité de représentants nationaux, les avis émis par les représentants nationaux sont supposés être un miroir des positionnements défendus au Conseil. Mais en est-il vraiment ainsi ? Les représentants nationaux sont-ils maintenus sous strict commandement hiérarchique du gouvernement qui les nomme ou sont-ils happés par les enjeux sectoriels et la défense de l'intérêt communautaire en raison de l'hyperspécialisation qui caractérise leurs travaux et la capture socialisatrice que pourrait être tentée d'exercer la Commission ?

L'analyse de cette question se greffe sur un débat qui s'est développé depuis les années 1990 sur la gouvernance des comités exécutifs et, en particulier, la nature des interactions qui se produisent en leur sein (Egeberg *et al.*, 2003 ; Joerges and Neyer, 1997a et 1997b). Les termes de la discussion partent d'un questionnement sur les implications de la participation de fonctionnaires nationaux aux réunions de comités organisées et présidées par la Commission en termes d'allégeance politique et administrative (Trondal and Veggeland 2003). Dans la pratique, quel rôle ces représentants assument-ils ? Quels intérêts représentent-ils ?

À ce sujet, deux thèses principales ont été formulées. D'une part, la vision intergouvernementale soutient que les comités sont une prolongation du Conseil et, reproduisent, dès lors, en essence les clivages et positions nationales qui y prévalent (Pollack, 2003). Selon cette perspective, les négociations qui ont lieu au sein des comités répliquent celles du conseil et, en particulier, celles des groupes de travail chargés de préparer ses travaux. En accord avec ce raisonnement, les intérêts nationaux défendus au sein du Conseil et les instructions politiques reçues au niveau administratif devraient donc présenter une haute cohérence. Une autre thèse, sociologique ou délibérative affirme, pour sa part, que les comités exécutifs sont des espaces privilégiés d'europanisation. De ce point de vue, le



débat organisé et présidé par la Commission entre experts de même secteur est un terrain fertile pour l'autonomisation de ses acteurs (Dehousse, 2003 ; Joerges and Neyer 1997a et 1997b). La création d'une communauté épistémique aurait pour résultat une perte de contrôle des gouvernements (Böhling 2014). Entre ces deux visions polarisées, une hypothèse intermédiaire s'est frayé chemin. De ce point de vue, les comités sont des instances à identités multiples qui plongent les représentants nationaux dans une sorte de schizophrénie identitaire (Brandsma *et al.*, 2008, 82 ; Egeberg *et al.*, 2003) à résoudre moyennant l'internalisation de cette dualité : celle d'être des représentants gouvernementaux travaillant sporadiquement auprès et sous l'ascendant de la Commission.

Ce questionnement sur le comportement des États membres – qui s'explique par la nature même de la comitologie en tant que système à ancrage à la fois territorial et sectoriel voué à articuler les relations entre le Conseil et la Commission dans le champ des compétences déléguées – renvoie, tel que souligné plus haut, à celui de l'unité d'action de la politique européenne des États membres et, en particulier, à celui de l'applicabilité de cette dernière. Le débat sur le type d'intérêt représenté par les représentants nationaux siégeant au sein des comités exécutifs pose au fond la question du respect de la nature initiale de la comitologie en tant que vecteur intergouvernemental devant assurer la défense des intérêts nationaux au niveau exécutif européen.

Nous soutenons qu'il existe une certaine dénaturation de la comitologie en tant que maillon de la coordination nationale des affaires européennes. Celle-ci prend corps en des éléments divers qui ont trait tant à l'action de la Commission qu'à celle des États membres à travers leurs représentants nationaux. Tout d'abord, les travaux des comités sont fondamentalement contrôlés par la Commission qui rédige les propositions, organise l'agenda, accueille et préside les réunions, gère la communication de l'ordre du jour ainsi que l'appel au vote. Même si le Conseil, en tant qu'instance d'appel, a le dernier mot à travers le comité d'appel, dans la pratique ces compétences organisationnelles semblent donner une préséance ou du moins un pouvoir particulier à la Commission (Brandsma and Blom-Hansen, 2010). En d'autres mots, bien que la comitologie soit un mécanisme mis en place pour assurer le contrôle des gouvernements sur le processus décisionnel exécutif (contrôle matérialisé en un pouvoir de décision réel conforté par l'usage des mêmes règles de vote qu'au Conseil), dans les faits, la Commission contrôle le temps et la prise de décision. La Commission connaît mieux que quiconque le contenu des dossiers, elle a une vue d'ensemble des positions des États membres et se trouve dans une position privilégiée pour détecter l'existence ou non d'une majorité en faveur de son projet d'exécution avant même de convoquer les comités. Par ailleurs, dans certains cas, on observe qu'un grand nombre de propositions de la Commission sont discutées et votées au sein d'un comité le même jour<sup>11</sup>. Il serait intéressant d'explorer si cette pratique, qui s'explique probablement en partie par la volonté de maximiser les déplacements des représentants nationaux à la Commission, a pour effet d'augmenter la pression sur les représentants nationaux qui se voient amener à se prononcer sur plusieurs dossiers le même jour, tout en réduisant la probabilité d'une dispersion quant au sens de leur vote.

Pour ce qui est de l'action des États membres, deux faits sont particulièrement importants. Tout d'abord, un certain absentéisme. En 2008, dans 40,9 % des cas, tous les

11. EUCOM Database 2015. À la différence de la pratique qui existe au Conseil, le Registre de la Comitologie ne fournit pas de données individuelles sur le sens du vote des États membres. Les fiches de vote publiées par le Registre mentionnent uniquement le nombre total de votes exprimés (abstention, pour ou contre la proposition d'acte réglementaire de la Commission) et l'avis final du comité (favorable, non favorable ou pas d'opinion).

états membres n'étaient pas représentés lors du passage au vote sur la proposition de la Commission au sein du comité. Autrement dit, l'avis du comité a été rendu sans que tous les membres ne soient présents. Depuis la tendance a été à la baisse mais reste toutefois significative (31,8 % en 2009 ; 29,8 % en 2012 et 26,6 % en 2013) (EUCOM, 2015). S'il est vrai que la comitologie exige une mobilisation importante des administrations nationales en raison du nombre très élevé d'avis annuels à rendre, la non-assistance paraît néanmoins contradictoire si l'on considère les vifs débats interinstitutionnels qui ont traditionnellement entouré la définition du modèle comitologique ainsi que l'enjeu concret qui s'y joue en termes d'adoption des mesures d'exécution.

Cette constatation pose la question de la perte d'intérêt des gouvernements pour la législation secondaire de l'Union, celle où se décident le détail et l'application réglementaire de la législation, une fois passé le moment politique et législatif crucial du Conseil. Interrogé sur cette question, un diplomate participant habituellement à la préparation des travaux du Conseil et du Conseil européen paraissait surpris et confessait même sa déception au regard de ces données (Entretien, 24 septembre 2015).

À l'exception des dossiers sensibles tels que, par exemple, ceux qui ont pour objet la sécurité biologique de la chaîne alimentaire ou les organismes génétiquement modifiés (OGM) qui sont, de fait, des questions qui ont parfois impliqué la saisie du Comité d'appel<sup>12</sup>, l'attention des gouvernements semble décliner une fois le moment législatif passé. La notion de comitologie en tant que contrepouvoir de la Commission s'en trouve diluée. L'énorme fragmentation sectorielle des dossiers traités, leur dispersion au niveau ministériel et le manque de suivi systématique et compréhensif centralisé sur le long terme constituent des facteurs susceptibles d'alimenter une certaine impression de délaissement lors du passage du politique à l'administratif. Il faut toutefois se garder de conclusions hâtives. Une étude empirique approfondie permettant de tracer la participation de chaque État membre serait nécessaire pour étayer davantage l'analyse de cette question.

Autre élément qui attire l'attention est la très faible opposition à la Commission au sein des comités. L'appui presque unanime des représentants nationaux aux propositions d'exécution présentées par la Commission semble nuancer l'idée d'une emprise et d'un contrôle forts des gouvernements. Situation idyllique s'il en est, les rapports annuels sur les travaux des comités qu'élabore chaque année la Commission montrent que dans une vaste majorité des cas (99 %), l'opinion du comité est finalement favorable à la proposition de la Commission. Cela ne veut pas dire qu'il n'y a pas de conflit lors des délibérations et du passage au vote. Dans une étude préalable sur l'ensemble des votes émis par les comités en 2008, nous avons effectivement montré que dans environ 25 % des cas, la proposition de la Commission a été contestée, faisant l'objet d'au moins un vote contre ou une abstention (Dehousse *et al.*, 2014). De nouveaux résultats sur la période 2008-2012, révèlent que cette fréquence d'opposition est stable et n'a pas varié suite à la réforme de la comitologie de 2011<sup>13</sup>. Au-delà de la négociation formelle du système et de la lettre des accords procéduraux qui en résultent, ces données paraissent contredire l'idée de la comitologie en tant que réel contrepouvoir de la Commission. Dans la pratique, les cas d'opposition

12. À titre d'exemple, le Comité d'Appel s'est réuni le 21 avril 2015 et le 23 juin 2015 pour traiter des dossiers sur la sécurité biologique alimentaire. Le 31 mars 2015, il a été saisi pour se prononcer sur les OGM. Lors de cette dernière réunion, tous les États membres étaient représentés, le nombre de représentants allant de 1 (ex : Pays-Bas) à 3 (ex : Danemark). Cf. Registre de la Comitologie, « Listes des participants du Standing Committee on Plants, animals, Food and Feed » S041893/01; S041998/01; S042035/01).

13. Dehousse *et al.* "Patterns of support and opposition in comitology (2008-2012)". Presentation prepared for the workshop 'The European Executive Order', ARENA, Oslo, 4-6 novembre 2014.

notoire, à savoir ceux qui se sont soldés par un rejet final de la proposition de la Commission, sont extrêmement minoritaires. Dans les faits, loin d'un champ de bataille pour la conservation (États membres) ou le gain (Commission) d'espaces de pouvoirs respectifs (Brandsma and Blom-Hansen, 2012), l'image réelle qui émane du jeu de la comitologie est plutôt celui de l'harmonie interinstitutionnelle (Fernández Pasarín, 2017).

\*  
\* \*

Mécanisme de tutelle intergouvernementale voué à encadrer les pouvoirs délégués de la Commission lors de la prise de décision technique et administrative, la comitologie s'est transformée au fil des années et des avancées du processus d'intégration européenne ainsi que des réformes institutionnelles qui les ont accompagnées, en une pièce clé mais aussi quelque peu dénaturée de la coordination nationale des affaires européennes. Le déploiement des pouvoirs délégués de la Commission a eu pour corollaire de dures négociations qui ont résulté en la mise en place de procédures de contrôle renforcées (Hardacre and Kaeding 2011). Dans ce cadre, la comitologie est devenue l'un des instruments de mesure des rapports de force, des rivalités interinstitutionnelles classiques au sein de la structure politique européenne (Fernández Pasarín, 2017). En sa qualité de bastion de la souveraineté nationale au niveau européen, la comitologie fait office de prisme à travers lequel on peut observer l'unité d'action de la politique européenne des États membres. En résumé, la comitologie est non seulement la matérialisation de l'un des principes du contrôle national sur le supranational mais aussi la mise à l'épreuve quotidienne de la coordination nationale des affaires européennes. Les fonctionnaires nationaux qui sont envoyés pour participer aux comités se retrouvent à évoluer sur le terrain de la Commission. Par ailleurs, la fragmentation et hypersectorialisation des dossiers rend difficile leur suivi et le contrôle centralisé par les États membres alors qu'elles renforcent l'ascendant de la Commission pour qui l'enjeu de la comitologie reste, au fond, un mode d'affirmation.

## ANNEXE

Liste d'assistance aux réunions du Comité C20409- STANDING COMMITTEE ON THE FOOD CHAIN AND ANIMAL HEALTH –  
Section on Genetically Modified Organisms (Année 2013). Comparaison entre les délégations française et espagnole

Date	Mesures adoptées	France			Espagne		
		Autorité	Nbre de délégués	Total	Autorité	Nbre de délégués	Total
25/02/2013	1	Ministère de l'agriculture	1	4	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	2	2
		Ministère de la consommation	2				
		Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	1				
26/04/2013	2	Ministère de l'agriculture	1	2	Ministerio de Sanidad, Servicios Sociales e Igualdad	1	2
		Ministère de la consommation	1				
10/06/2013	3	Ministère de l'agriculture	1	2	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	1	2
		Ministère de la consommation	1				
13/09/2013	1	Ministère de l'agriculture	1	2	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	1	2
		Ministère de la consommation	1				
09/12/2013	1	Ministère de l'agriculture	1	3	Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente	1	2
		Ministère de l'économie-consommation	1				
		Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie	1				

## Références bibliographiques

- Böhling, Kathrin (2014), « Sideline Member States : Commission-learning from Experts in the Face of Comitology », *Journal of European Integration*, vol. 36(2), p. 117-134.
- Blom-Hansen Jens (2013), « Legislative Control of Powers Delegated to the Executive : The Case of the EU », *Governance*, vol. 26(3), p. 425-448.
- Brandsma, Gijs Jan and Blom-Hansen, Jens (2010), « The EU Comitology System : What Role for the Commission? », *Public Administration*, vol. 88(2), p. 496-512.
- Brandsma Gijs Jan and Blom-Hansen Jens (2012), « Negotiating the Post-Lisbon Comitology System : Institutional Battles over Delegated Decision-Making », *Journal of Common Market Studies*, p. 939-57
- Christiansen, Th. & Dobbels, M. (2012), « Comitology and delegated acts after Lisbon : How the European Parliament lost the implementation game », *European Integration online Papers (EIoP)*, vol. 16, Article 13, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2012-013a.htm>.
- Dehousse, Renaud (2003), « Comitology: who watches the watchmen? », *Journal of European Public Policy*, vol. 10(5), p. 798-813.
- Dehousse, Renaud ; Fernández Pasarín, Ana Mar and Plaza, Joan Pere (2013), « How Consensual is Comitology », *Journal of European Public Policy*, vol. 21(6), p. 842-59.
- Egeberg, Morten ; Schaefer, Günther F ; Trondal, Jarle (2003), « The Many Faces of EU Committees Governance », *West European Politics*, vol. 26(3), p. 10-40.
- Fernández Pasarín, Ana Mar (2017), « Comitologie » in V. Charléty et M. Mangelot (dir.), *Encyclopédie de la gouvernance européenne*, Buxelles, Bruylant.
- Field, Mark (2013), « The Anatomy of EU policy-making: Appointing the Experts », *European Integration Online Papers*, Special Issue 1, vol.17, Article 17, p. 1-19.
- Hardacre, A. and Kaeding, M. (2011), *Actes délégués et actes d'exécution : La nouvelle comitologie*, Maastricht, EIPA.
- Héritier, Adrienne ; Moury, Catherine ; Bischoff, Carina and Bergström, Carl Fredrik (2013), *Changing Rules of Delegation: A Contest for Power in Comitology*, Oxford, Oxford University Press.
- Joerges, Christian and Neyer, Jürgen (1997a), « From intergovernmental bargaining to deliberative political processes: the constitutionalisation of comitology », *European Law Journal*, vol. 3(3), p. 273-99.
- Joerges, Christian and Neyer, Jürgen (1997b), « Transforming strategic interaction into deliberative problem-solving: European comitology in the foodstuffs sector », *Journal of European Public Policy*, Vol. 4(4), p. 609-25.
- Pollack, Michael (2003), « Control mechanism or deliberative democracy ? Two images of comitology », *Comparative Political Studies*, vol. 36(1-2), p. 125-55.
- Robert, Cécile (2016), « Défendre l'intérêt, promouvoir l'influence : la contribution des États membres à la construction de l'expertise européenne », *Revue française d'administration publique*, 158.
- Trondal, Jarle and Veggeland, Frode (2003), « Access, voice and loyalty: the representation of domestic civil servants in EU committees », *Journal of European Public Policy*, vol. 10(1), p. 59-77.
- Vos, Ellen (2009), « 50 Years of European Integration, 45 Years of Comitology », *Maastricht Faculty of Law Working Papers*, 2009-3.

Wetendorff, Rikke ; Nedergaard, Peter and Blom-Hansen, Jens (2014), « Lobbying in the EU Comitology System », *Journal of European Integration*, vol. 36(5), p. 491-507.

### Sources

Commission européenne, *Rapport de la Commission sur les travaux des Comités en 2009 (SEC(2010)806)* (accessible en ligne à : [http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/docs/COMM\\_PDF\\_COM\\_2010\\_0354\\_F\\_FR\\_RAPPORT\\_ANNEX.pdf](http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/docs/COMM_PDF_COM_2010_0354_F_FR_RAPPORT_ANNEX.pdf)).

European commission (2015), Summary Report of the Committee for the Common Organisation of the Agricultural Markets, Brussels, LG/bp agri.ddg2.c.2(2015)4526755 ARES

European commission (2015), « Summary Report of the Committee for the Adaptation to Scientific and Technical Progress and Implementation of the Directives on Waste Established under Article 39 of Directive 2008/98/EC », Bruxelles, S041880/01.

« Standards Rules of Procedure for Committees » *Official Journal of the EU*, 2011/C 206/06.

« Rules of procedure for the appeal Committee (Regulation (EU) N° 182/2011) adopted by the appeal committee on 29 March 2011 », *Official Journal of the EU*, 2011/C183/05.