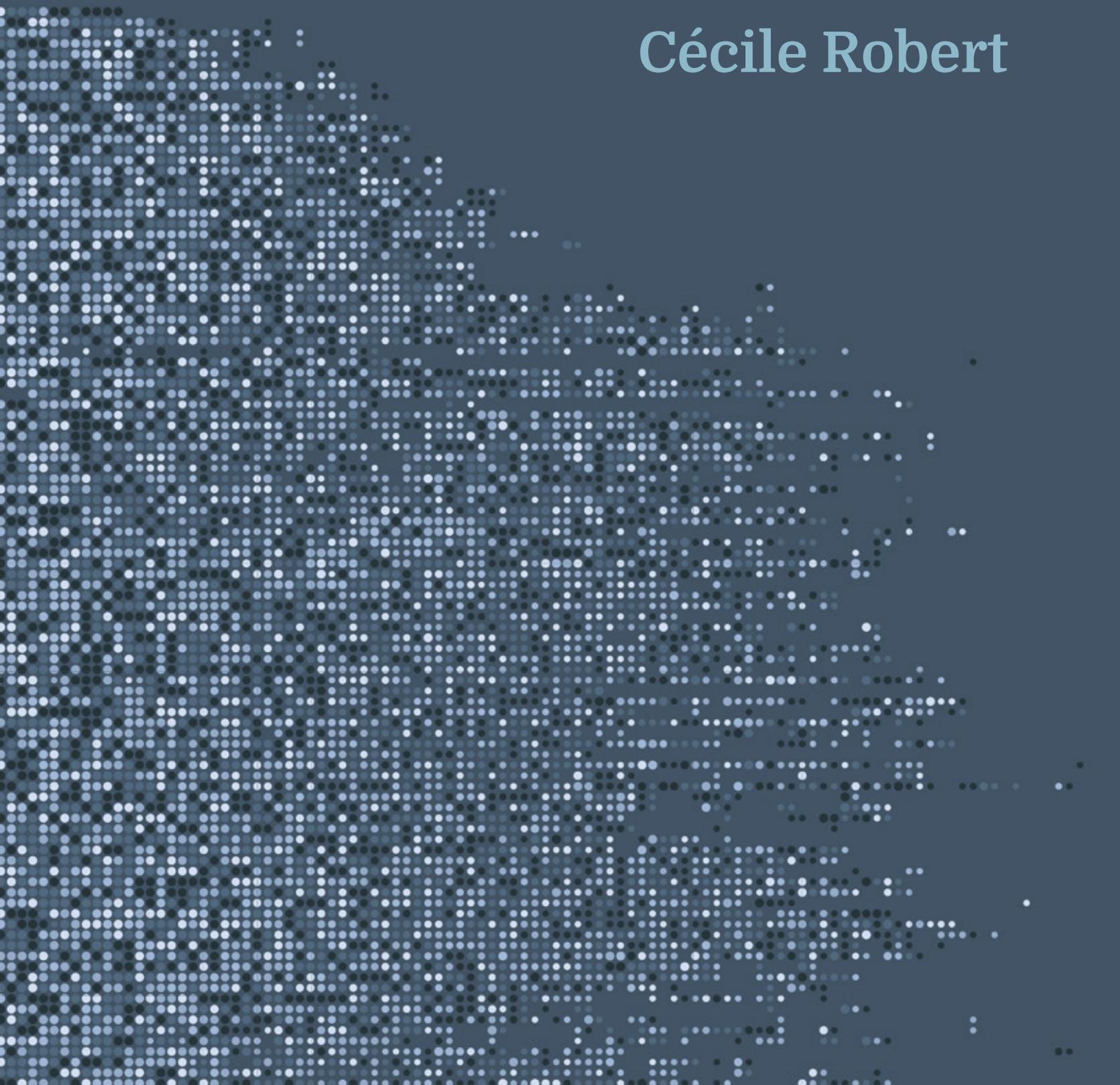
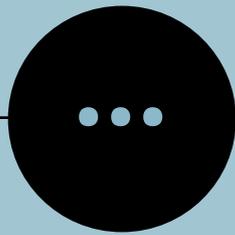


# Les usages politiques de l'expertise dans la comitologie

Cécile Robert





## **Les usages politiques de l'expertise dans la comitologie**

Mai 2019

Written by  
**Cécile Robert**  
PhD, Dr Habil.  
Sciences Po Lyon – laboratoire  
Triangle (CNRS-Ecole Normale  
Supérieure de Lyon)  
cecile.robert@sciencespo-lyon.fr  
00 33 6 44 04 83 82

Commissioned by  
**The Greens/EFA Group**  
in the European Parliament

Designed and layout  
Rubén Aguilera / Raquel Lozano  
comunica@raquelozano.es

**04**

**Introduction**

**10**

**I. La comitologie :  
la technicisation d'enjeux politiques européens**

- 13** I.1. Un processus décisionnel justifié par le caractère « technique » de ses objets  
**15** I.2. En quoi les sujets de la comitologie sont-ils politiques ? Critères et études de cas

**22**

**II. Pourquoi la comitologie traite-t-elle de sujets politiques ?  
Quelques causes structurelles et conjoncturelles**

- 25** II.1. Une comitologie politique par son périmètre :  
le résultat de critères flous et des concurrences inter-institutionnelles  
**27** II.2. Politique par son fonctionnement :  
les groupes d'experts et comités comme lieux d'influence  
**30** II.3. Politique par ses usages de l'expertise :  
la composition de l'expertise comme instrument et enjeu politique

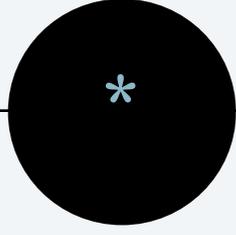
**36**

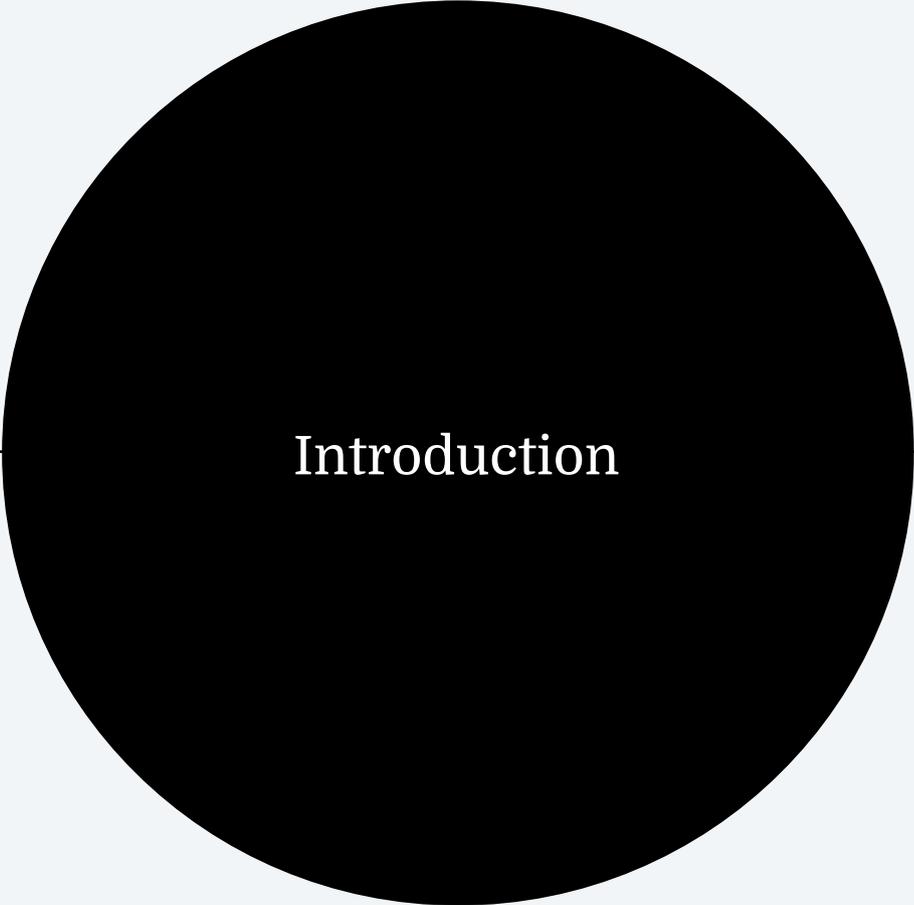
**III. Les conséquences de la technicisation sur la délibération démocratique**

- 39** III.1. Quelle place pour le Parlement européen dans la comitologie ?  
**42** III.2. Les légitimités de la décision européenne  
et de l'expertise au risque de la comitologie

**44**

**Bibliographie**





Introduction



## COMMANDE :

La question posée à l'origine de ce rapport concerne les usages de l'expertise dans le processus décisionnel européen et leurs effets sur son fonctionnement démocratique. Par ce biais, il s'agit notamment d'éclairer les enjeux soulevés par la comitologie dans sa formule actuelle (telle que révisée depuis le Traité de Lisbonne), et dans la perspective de sa réforme à venir.

## CONTEXTE :

Le fonctionnement de la comitologie, qu'on emploiera ici dans un sens élargi pour désigner l'ensemble des modalités de production de la « législation dérivée » - actes délégués, procédure de réglementation avec contrôle (Prac)<sup>1</sup>, actes d'exécution – sont au centre de plusieurs débats, depuis le Traité de Lisbonne et plus particulièrement ces deux dernières années.

**D'une part, plusieurs projets de réforme sont pendants ou en cours d'examen, il s'agit :**

- de la réforme initiée par la Commission en février 2017 relative à la comptabilisation des votes et à leur publicité dans les comités : proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (UE) n° 182/2011 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 [COM(2017) 85/3],
- des deux propositions de la Commission concernant l'alignement d'une procédure spécifique d'adoption des textes utilisée dans les actes juridiques adoptés avant Lisbonne sur les nouvelles procédures prévues par le Traité : Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council adapting a number of legal acts in the area of Justice providing for the use of the regulatory procedure with scrutiny to Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union, [COM(2016) 798] ; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council adapting a number of legal acts providing for the use of the regulatory procedure with scrutiny to Articles 290 and 291 of the Treaty on the Functioning of the European Union, [COM(2016) 799],
- il s'agit enfin du débat sur la définition des critères permettant de déterminer, au moment de la négociation de l'acte de base par les co-législateurs, si certains aspects relatifs aux modalités de mise en œuvre peuvent être précisés dans le cadre de la comitologie et s'ils doivent l'être par le biais d'actes d'exécution ou d'actes délégués : une proposition en ce sens avait été formulée par le Parlement dans sa résolution de février 2014 [European Parliament, Resolution of 25 February 2014 on follow-up on the delegation of legislative powers and control by Member States of the Commission's exercise of implementing powers, 2012/2323(INI)], l'accord inter-institutionnel mieux légiférer adopté en 2016 en a rappelé la nécessité et des négociations à ce sujet ont été engagées en décembre 2017. Elles ont abouti en 2019 à l'adoption d'un nouvel accord interinstitutionnel qui, malgré quelques maigres précisions, n'établi pas des critères objectifs et stables permettant de trancher plus systématiquement entre les deux options.

1 Cette procédure a été adoptée en 2006 (Décision du Conseil du 17 juillet 2006 modifiant la décision 1999/468/CE fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (2006/512/CE), Journal officiel de l'Union européenne L 200/11, 22 juillet 2006) et n'a pas fait l'objet d'une transformation systématique en actes d'exécution ou en actes délégués.

D'autre part, plusieurs « cas » d'actes délégués ou d'exécution<sup>2</sup> ont alerté ces dernières années les députés quant à leur caractère contradictoire avec les textes législatifs qu'ils étaient pourtant destinés à mettre en œuvre. Ce décalage entre l'acte initial et les textes qui en relèvent pose ponctuellement la question du respect du droit et des intentions du législateur, constat qui a débouché sur plusieurs objections. Leur multiplication attire toutefois l'attention sur un problème plus structurel de fonctionnement de la comitologie : les actes délégués et d'exécution mettent en effet en évidence, de façon particulièrement patente dans les cas concernés, les marges de manœuvre et d'interprétation offertes par ces procédures, alors même qu'elles sont présentées comme des opérations de nature purement technique. Elles remettent ainsi en question d'une part les façons dont la frontière entre technique et politique est située, par les textes et en pratiques, dans le travail législatif européen. Elles invitent, d'autre part, à observer ce que produit cette frontière : cette distinction technique/politique n'a en effet pas pour unique fonction de définir les sujets relevant de la comitologie (compétences d'exécution, éléments non essentiels). Elle vient également légitimer la façon dont ces sujets se trouvent traités (fonctionnement des comités et groupes d'experts, place du Parlement, etc.) et notamment les places respectives de la délibération démocratique et de l'expertise dans ce processus. **Autrement dit, ce sont non seulement les textes issus de la comitologie qui se trouvent questionnés mais également la façon dont, dans ce processus, ils sont élaborés et débattus.**

## PLAN

Ce rapport propose de contribuer au débat sur deux principales dimensions. Il revient d'abord sur l'opposition technique/politique et les usages qui en sont faits dans la comitologie. Il rappelle en effet que la logique des textes (Traités, règlements, jurisprudence de la CJUE) est bien de réserver la comitologie et en particulier les actes d'exécution aux sujets ne requérant qu'une traduction technique de principes adoptés en co-décision (I). Il montre ensuite en quoi et pourquoi les sujets laissés à la comitologie, et la façon dont ils y sont abordés, relèvent bien dans des proportions plus ou moins importantes, d'un travail politique d'interprétation et d'arbitrage. (II) Ce rapport s'intéresse enfin aux conséquences d'un tel fonctionnement pour la qualité et la légitimité des processus démocratiques et des décisions adoptées à l'échelle européenne (III). Il examine d'une part la place offerte et occupée par le Parlement européen dans la comitologie en pointant les principaux obstacles et difficultés rencontrés depuis sa mise en œuvre. Il aborde d'autre part et plus largement les défis soulevés par le fonctionnement actuel de la comitologie : celui peut contribuer à court-circuiter la délibération démocratique, mais aussi à altérer la qualité de l'expertise et la confiance que les citoyens placent en elle.

## ÉLÉMENTS MÉTHODOLOGIQUES :

**Le rapport s'appuie sur des données et résultats recueillis dans le cadre d'enquêtes réalisées ces dernières années sur les usages de l'expertise par la Commission (Robert, 2001, 2005, 2012), le fonctionnement des groupes d'experts (Robert, 2010, 2013), et le rôle des administrations nationales dans la construction de l'expertise européenne (enquêtes sur les groupes d'experts associés aux actes délégués) (Robert, 2016).**

2 Voir pour les exemples analysés, infra, partie I.2.

**Il exploite en outre : les données et documents institutionnels publics concernant la comitologie, soit**

- **pour le Parlement** : le rapport sur les suites à donner à la délégation de pouvoirs législatifs et au contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission du 12 décembre 2013, et les objections votées en plénière ou seulement en commissions parlementaires depuis la mise en oeuvre du règlement de 2011 sur la comitologie.
  - d'autres documents internes ont pu également être consultés avec profit, notamment : les travaux de la conférence des présidents en 2012 concernant la ligne commune et l'approche horizontale à adopter en ce qui concerne le traitement des actes d'exécution et des actes délégués ; les notes et rapports des secrétariats de certaines commissions concernant l'organisation interne à mettre en place pour le suivi des actes délégués et d'exécution.
  - des entretiens ont enfin été réalisés entre décembre 2017, janvier et mai 2018 avec des conseillers et coordinateurs du groupe et ayant été impliqués dans le suivi d'objections et en amont d'actes délégués et d'exécution.
- **pour la Commission** : rapports annuels sur les travaux des comités de la comitologie, registre de la comitologie et registre des actes délégués, l'accord cadre du 20 novembre 2010 sur les relations entre la Commission et le parlement (point 15 et annexe 1 en particulier), rapport au Parlement et au Conseil sur la mise en oeuvre du règlement (UE) n° 182/2011 en février 2016, communication « Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats - Un enjeu prioritaire pour l'UE » [COM(2015) 215 final], accord inter-institutionnel Mieux Légiférer de 2016, contributions de la consultation ouverte aux parties prenantes sur la proposition de modification du règlement comitologie présentée en 2017.

Ce rapport mobilise également les **travaux que plusieurs institutions nationales** (chambres législatives) et **européenne** (Comité économique et social) ont conduits sur la comitologie et son évolution depuis Lisbonne. Ces rapports sont mentionnés en bibliographie

**Ces données complémentaires ont pu être trouvées dans les publications académiques et les rapports d'ONG, think tanks et professionnels de la représentation d'intérêts** notamment consacrés à la comitologie ou à certaines de ses décisions. Ces travaux sont également listés en bibliographie.

**Il est à noter que** compte tenu d'une part de la diversité des modalités de suivi de la comitologie en vigueur dans les différentes commissions parlementaires, et du caractère encore peu stabilisé de ces pratiques, et d'autre part des éléments limités apportés par les informations officielles disponibles concernant les groupes d'experts associés aux actes délégués et les comités comitologie, **il serait intéressant pour approfondir ce travail et généraliser ses conclusions de disposer de temps supplémentaire et d'accès aux instances concernées ou tout au moins à certains de leurs membres. //**





La comitologie :  
la technicisation d'enjeux  
politiques européens



L'objet de cette première partie est de montrer que (I.1) l'existence et le fonctionnement de la comitologie reposent principalement sur l'argument selon lequel ses sujets et travaux sont essentiellement techniques, alors même que (I.2) ses objets soulèvent régulièrement des enjeux politiques importants, voire essentiels.

## I.1. UN PROCESSUS DÉCISIONNEL JUSTIFIÉ PAR LE CARACTÈRE « TECHNIQUE » DE SES OBJETS

La comitologie a été mise en place dans les années soixante dans l'objectif d'organiser le contrôle par le législateur du travail d'exécution de la Commission, tout en déchargeant le processus intergouvernemental européen de négociations trop détaillées et donc chronophages. Son fonctionnement a fait depuis l'objet de plusieurs réformes<sup>3</sup>. Toutefois, la délégation qu'elle organise d'une partie du travail législatif à la Commission et aux fonctionnaires nationaux des comités demeure fondée sur le même principe de légitimation. Celui-ci consiste à considérer que ce qui peut être délégué relève de la mobilisation de compétences techniques par opposition à l'exercice de responsabilités politiques qui n'appartiennent, dans une démocratie, qu'aux représentants du peuple.

L'usage du terme technique renvoie ici à deux dimensions : (1) il consiste d'abord à nier, ou tout au moins à minimiser, la dimension créatrice du travail d'exécution pour le présenter comme la seule application de principes définis dans les actes de base ou de connaissances produites par les scientifiques. (2) Un sens complémentaire de la revendication de technicité à propos de la comitologie peut ensuite concerner la nécessité de maîtriser des savoirs spécialisés pour traiter de ses sujets. Dans tous les cas, la légitimité proprement politique des représentants apparaît comme dispensable, et même, dans certains cas, insuffisante. Sous cet aspect, la comitologie s'apparente bien aux logiques de technicisation – et de dépolitisation – qui sont à l'œuvre dans le fonctionnement de l'Union européenne (Robert, 2005) : il s'agit bien en effet d'affirmer la dimension technique d'un sujet d'action publique, dans l'objectif de déterminer le type de légitimité nécessaire pour pouvoir en traiter, et, par conséquent, les acteurs habilités à s'en saisir, ou encore les modalités appropriées de sa prise en charge.

Dans le cadre actuel de la comitologie<sup>4</sup>, la « technicisation » est mobilisée de deux manières complémentaires au service de l'organisation des compétences et de la répartition des « sujets européens » entre les institutions. Une première délégation de pouvoir – à la Commission, mais avec un droit de veto des co-législateurs (Parlement et Conseil) – est organisée pour les actes dits délégués (article 290 TFUE) : sa légitimation repose bien sur la nature des actes concernés, ces derniers étant censés porter sur des éléments « non essentiels de l'acte législatif », ce dernier ayant par ailleurs déjà « délimité explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir ». Une seconde

3 Le premier comité consultatif est mis en place au sujet de la politique de concurrence en 1962, le premier texte général sur la comitologie date pour sa part de 1984, il est suivi d'une décision du Conseil en 1987 qui définit les quatre principales procédures (Déclaration [I] relative aux compétences d'exécution de la Commission, Acte unique européen, Acte final, Journal officiel des Communautés européennes L 169/24, 29 juin 1987). La décision de 1999 (décision 1999/468/CE) les renomme en procédures consultative, de gestion, de réglementation et procédure de sauvegarde. La décision 2006/512/CE ajoute enfin une cinquième procédure, appelée procédure de réglementation avec contrôle (PRAC). On revient ensuite plus précisément sur les réformes introduites par le traité de Lisbonne. Voir pour un historique précis de ces réformes : Bergström, 2005 ; Maiscoq, 2010.

4 Défini par le Traité de Lisbonne (TFUE) dans ses articles 290 et 291, et le règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 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 (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13).

délégation de pouvoir – à la Commission<sup>5</sup> et à ses contrôleurs, soit les fonctionnaires des administrations nationales, avec un droit de regard des co-législateurs – met en place une division du travail un peu différente. Néanmoins sa légitimité repose bien sur la négation de la dimension politique de ce qui est délégué. Les actes d'exécution (article 291 TFUE) doivent en effet se limiter à préciser « les modalités de mise en œuvre des actes juridiquement contraignants de l'Union » et ce à la seule fin de leur assurer « des conditions uniformes d'exécution » dans tous les Etats membres de l'UE.

**Inscrits dans les Traités, ces principes de légitimation de la délégation de compétence au nom du caractère technique – et non politique – des sujets traités sont en outre mobilisés par l'ensemble de ceux qui les utilisent et les interprètent. C'est en premier lieu le cas de la Cour de Justice de l'Union européenne** qui, dans une abondante jurisprudence relative à la comitologie, les a réaffirmés avec constance : ainsi dès 1992, elle avait rappelé dans l'arrêt *Allemagne c. Commission* que les dispositions qui ont pour objet de « traduire les orientations fondamentales de la politique communautaire » doivent être considérées comme « essentielles au sens du trait », en d'autres termes que le travail d'interprétation engagé dans la comitologie ne peut porter sur des principes très généraux, mais doit s'appliquer à des textes beaucoup plus précis laissant dès lors moins de marge de manœuvre et de possibilité de création législative. Plus récemment et de façon plus explicite encore, la Cour (grande chambre) a souligné, dans l'arrêt de 2012 « *Parlement contre Conseil de l'Union européenne* » que les dispositions « dont l'adoption nécessite d'effectuer des choix politiques relevant des responsabilités propres du législateur de l'Union » constituent des éléments « essentiels », ne pouvant donc faire l'objet d'une délégation.

**Enfin, et surtout, le Parlement a tenté à plusieurs reprises de proposer une interprétation des principes inscrits dans le TFUE afin d'en tirer des critères** permettant de décider, au moment de l'adoption d'un acte législatif, ce qu'il convient de traiter dans l'acte de base, et ce qui relève d'un acte délégué ou d'un acte d'exécution. Il s'agissait notamment de trouver dans le Traité de Lisbonne un appui pour défendre sa position dans les procédures de co-décision : le Parlement a en effet considéré que celles-ci prenaient trop souvent la forme de négociations inter-institutionnelles défavorables au Parlement, confronté à une Commission et surtout à des Etats membres qui privilégient, de façon systématique, les actes d'exécution pour confier aux comités de la comitologie des aspects importants de la négociation. Dans cette perspective, **le Parlement a formulé une série de critères dans son rapport d'initiative de 2013** (Parlement européen, 2013, 2014), qu'il a tenté depuis de faire reprendre et avaliser par ses partenaires institutionnels avec un succès très limité puisque l'adoption en 2019 du nouvel accord interinstitutionnel sur les critères de délimitations entre actes délégués et actes d'exécution a donné lieu à des précisions assez faibles. S'il s'agit ici principalement de rationaliser le recours aux actes d'exécution, notamment aux bénéficiaires des actes délégués sur lesquels le PE a plus de poids, **les critères proposés font, à nouveau, une place centrale à l'opposition technique/politique, rappelant que cette dernière ne saurait être prise en charge dans le cadre de la comitologie.** Plusieurs des formules utilisées s'attachent ainsi à préciser ce qui doit s'entendre comme « politique ». Ils mettent en particulier en avant l'idée qu'elle implique une dimension créatrice, permettant d'effectuer des arbitrages et d'exprimer des préférences : « les actes d'exécution ne devraient pas ajouter d'orientation politique et les compétences octroyées à la Commission ne devraient pas donner lieu à une marge d'appréciation substantielle. »

5 Ou, dans ces cas très spécifiques (prévus aux articles 24 et 26 du TUE) au Conseil.

L'analyse des raisons pour lesquelles la technicisation occupe une telle place comme stratégie de légitimation ne peut qu'être évoquée rapidement dans ce rapport : on peut toutefois souligner que la comitologie n'est que l'un des aspects du fonctionnement de l'UE dans le cadre desquels l'argument de la technicité d'un sujet ou d'une action permet d'en octroyer la responsabilité à des acteurs non élus. Ce recours à la « technicisation » renvoie pour sa part à de multiples facteurs : la façon dont se trouvent perçus les acteurs politiques, notamment nationaux, la nécessité de fluidifier le processus décisionnel en en confiant la gestion quotidienne à des fonctionnaires, ou encore la confiance placée dans la science et l'expertise non seulement comme outil d'aide à la décision mais aussi comme source de légitimité (Robert, 2017).

La distinction technique/politique est un élément essentiel de la légitimation de la comitologie, de son périmètre (les sujets qui en relèvent), comme de son fonctionnement (les acteurs qui s'y trouvent impliqués). Elle est à la fois au cœur des textes juridiques qui la régissent, et elle occupe une place centrale dans les argumentations des acteurs qui négocient les conditions de sa mise en œuvre. Mais elle est également, dans les faits, un principe aussi souple que flou, susceptible d'interprétations diverses, autorisant des usages très divers de la frontière technique/politique. Parce qu'il n'existe pas de règles objectives permettant de la fixer une fois pour toutes, et qu'elle est par ailleurs un enjeu de concurrences inter-institutionnelles très fortes puisqu'elle détermine la place de chacun dans le processus décisionnel, cette frontière est loin d'être étanche. Ainsi, comme on va le voir, de nombreux enjeux politiques sont pris en charge dans le cadre de la comitologie : tant par ses sujets que par la façon dont ils sont traités, la comitologie est souvent un objet politique.

## I.2. EN QUOI LES SUJETS DE LA COMITOLOGIE SONT-ILS POLITIQUES ? CRITÈRES ET ÉTUDES DE CAS

La dimension politique de ce qui est pris en charge dans les procédures de comitologie n'est pas toujours immédiatement apparente. Une telle situation tient notamment à la technicité – institutionnelle et parfois scientifique – des sujets concernés, à leur moindre publicité et faible médiatisation, et surtout à l'abondance des cas traités. La comitologie est en effet extrêmement productive, ce qui vient du reste confirmer l'importance de sa contribution à la définition de l'environnement juridique et réglementaire, et donc à la vie quotidienne, des citoyens européens. **A titre d'illustration**, en 2016, 1448 actes d'exécution ont été adoptés, et 116 via la procédure de réglementation avec contrôle (Prac). Depuis 2009, ces chiffres oscillent entre 1148 (2016) et 2091 (2009) actes d'exécution, et 116 (2016) et 171 (2013) Prac par an. Enfin, depuis 2010, 763 actes délégués ont été adoptés, et/ou élaborés (en cours de négociation)<sup>6</sup>.

A la faveur d'une contestation grandissante de la comitologie<sup>7</sup>, et de mobilisations, relayées notamment par des ONG sur des sujets sensibles pour l'opinion publique, plusieurs cas ont toutefois été plus largement publicisés, et parfois même médiatisés. L'intérêt que présentent ces cas tient à ce qu'ils donnent à voir, de façon exemplaire, d'une part, les marges de manœuvre laissées, par les actes

6 Les chiffres sont tirés des rapports annuels de la Commission sur les travaux des comités (pour les actes d'exécution et les Prac) et du registre des actes délégués.

7 Pour des raisons d'ailleurs partiellement différentes, voire opposées, du côté des Etats membres, comme du Parlement.

de base, à la Commission et aux groupes d'experts ou aux comités de la comitologie pour les compléter, et, d'autre part, les enjeux politiques de ces « compléments », délibérés et adoptés dans le cadre de la comitologie. Ce qui a, en effet, alerté les observateurs et favorisé la perception de ces décisions comme problématiques, réside dans le fait qu'elles semblent aller dans un sens opposé aux principes édictés dans les actes de base.

S'il n'est pas indispensable pour qu'il y ait du « politique » dans la comitologie, cet « écart » (entre les intentions du législateur et celles qui ressortent des actes d'exécution ou délégués) en constitue cependant un bon révélateur. Comme on va le voir dans les situations analysées, il permet, **en premier lieu**, de souligner l'importance du travail de traduction réalisé par la Commission et ses groupes d'experts ou comités. Il met en évidence, **en second lieu**, le fait que les décisions prises dans ce cadre relèvent de choix : non seulement elles ne s'imposent pas « mécaniquement », mais en outre, lorsqu'elles s'appuient sur des connaissances scientifiques, elles supposent toujours une interprétation de ces dernières. Autrement dit, dans les situations suivantes, même lorsque l'expertise fait l'objet d'un consensus, **la décision déborde toujours du strict débat scientifique. Elle fait intervenir un arbitrage entre des intérêts, des principes, des valeurs, différents, éventuellement contradictoires, mise en balance qui est le propre du travail politique dans une démocratie.** Ce d'autant plus que ces arbitrages ne relèvent pas du détail et ne sont pas sans effets : ils ont, **en troisième lieu**, des conséquences importantes et potentiellement différentes pour les citoyens européens, qui justifient de les envisager comme pleinement politiques.

Ce sont donc ces trois critères de repérage du politique qui sont rendus particulièrement visibles dans les exemples évoqués ci-dessous, même si ces derniers ne représentent qu'une partie des situations où la comitologie engage des décisions et un travail proprement politiques.

**Un premier ensemble de situations concerne des projets d'actes délégués** qui ont été contestés avec plus ou moins succès ces dernières années, par l'un et/ou l'autre des co-législateurs.

Un premier de exemple, dans l'ordre chronologique, concerne le droit de la consommation et plus particulièrement en matière d'étiquetage, régi par le règlement n°1169/2011<sup>8</sup>. Ce dernier impose que figurent sur l'étiquette tous les ingrédients rentrant dans la composition du produit, y compris ceux issus des nanomatériaux manufacturés. L'acte délégué proposé par la Commission en 2013 proposait de ne pas considérer certains ingrédients de taille nanométrique, et notamment les additifs, comme des matériaux manufacturés, et donc de les dispenser d'étiquetage. La proposition d'exemption était notamment motivée par le risque de confusion du consommateur entre « nano » et « nouveau » alors que les produits considérés ne l'étaient pas. Une telle décision aurait cependant conduit à exempter la plupart des additifs d'étiquetage et contrevenu au principe de l'acte de base, visant à assurer l'information des consommateurs sur la présence de l'ensemble des ingrédients. Elle a amené le Parlement à s'opposer à l'acte dans une résolution de décembre 2013<sup>9</sup>, ainsi que la France, par une objection en janvier 2014.

8 Règlement (UE) n°1169/2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires en ce qui concerne la définition des « nanomatériaux manufacturés ».

9 Résolution du Parlement européen sur le règlement délégué de la Commission du 12 décembre 2013 modifiant le règlement (UE) n° 1169/2011 du Parlement européen et du Conseil concernant l'information des consommateurs sur les denrées alimentaires en ce qui concerne la définition des « nanomatériaux manufacturés » (C(2013)08887 – 2013/2997(DEA)).

De façon assez similaire, un **projet de règlement délégué de la Commission relatif aux allégations de santé sur les denrées alimentaires** avait suscité une objection du Parlement en juillet 2016<sup>10</sup>. Il permettait en effet aux industriels de prétendre que la consommation de boissons sucrées et caféinées augmentaient la vigilance et la concentration. Le Parlement avait motivé son objection par le fait qu'une telle disposition contreviendrait aux principes de la réglementation européenne dans ce domaine, qui disposent que les allégations ne doivent être ni ambiguës, ni trompeuses, ni encourager la consommation excessive d'un aliment (ici en particulier le sucre).

Enfin, les **actes délégués, à travers lesquels la réforme de la politique agricole commune a été largement mise en œuvre**, ont suscité de nombreuses oppositions de la part des Etats membres au motif qu'ils constituaient « des détournements purs et simples de la rédaction de l'acte de base et de l'intention du législateur européen<sup>11</sup> ». Dans leur note commune du 8 novembre 2013, les Etats membres évoquent plusieurs situations types dans lesquelles les projets d'actes délégués introduisaient des éléments non prévus, voire contradictoires avec l'acte de base, parmi lesquels : « l'adjonction de critères d'éligibilité non prévus », « la réduction de la portée des dispositions adoptées » (des aides auxquelles on ajoute des conditions supplémentaires), « la transformation d'un système optionnel en obligation » (ou *a contrario*, comme dans le cas de la viticulture où par un acte d'exécution, le critère de l'agriculture biologique intervenant dans le calcul des droits à plantation est devenu optionnel), ou encore « l'adjonction de nouveaux critères » (cas de l'aide aux jeunes agriculteurs, devenue une aide réservée aux exploitants en nom propre, excluant ainsi les agriculteurs regroupés sous d'autres formes juridiques).

Un second ensemble d'exemples concerne **les procédures de réglementation avec contrôle** dont certaines ont connu une forte médiatisation ces dernières années.

En décembre 2013, le Parlement a en effet voté une résolution rejetant une **proposition de règlement concernant le statut du papier dans la chaîne de recyclage**. En effet, la première version de ce texte donnait d'emblée au papier usagé le statut de « fin de déchet », autrement dit levait toute obligation de recyclage le concernant, y compris pour les emballages de type « tetrapack » contenant par exemple de l'aluminium ou du plastique. Il permettait également que le papier usagé ne relève plus des textes réglementaires européens relatifs à la gestion des déchets. Les députés ont fondé leur veto sur le fait que le statut de « fin de déchet » accordé au papier usagé était contradictoire avec la définition du recyclage figurant dans la directive-cadre sur les déchets, qui implique le retraitement des déchets et pas uniquement la collecte de ces derniers<sup>12</sup>.

Le deuxième cas a connu une plus grande visibilité à la faveur du scandale qui avait touché quelques mois plus tôt le constructeur automobile Volkswagen<sup>13</sup>. Aux fins de compléter le **règlement**

10 Résolution du Parlement européen du 7 juillet 2016 sur le projet de règlement de la Commission modifiant le règlement (UE) n°432/2012 établissant une liste des allégations de santé autorisées portant sur les denrées alimentaires, autres que celles faisant référence à la réduction du risque de maladie ainsi qu'au développement et à la santé infantiles (D44599/02 – 2016/2708(RPS)).

11 Note commune des États membres du 8 novembre 2013 citée dans : Sénat (2014), « La place des actes délégués dans la législation européenne », Rapport d'information de M. Simon SUTOUR, fait au nom de la commission des affaires européennes, n°322 (2013-2014) - 29 janvier 2014, p.25 et suiv.

12 Résolution du Parlement européen du 10 décembre 2013 sur le projet de règlement du Conseil définissant des critères déterminant à quel moment le papier valorisé cesse d'être un déchet, conformément à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 2008/98/CE relative aux déchets (D021155/01 – 2012/2742(RPS)).

13 Pour avoir systématiquement minoré, via des protocoles techniques ad hoc, les émissions polluantes de ses véhicules en sortie d'usines entre 2009 et 2015.

**Euro 6 de 2007**<sup>14</sup> relatif aux émissions des véhicules à moteur, une décision a été adoptée à l'automne 2015 en comitologie (et notamment dans le comité technique des véhicules à moteur – CTVM) offrant aux constructeurs des délais et des possibilités de dépassement supplémentaires pour le respect du taux d'émission de dioxyde d'azote<sup>15</sup>, alors même que ce taux devait être initialement réduit. La Commission a défendu sa proposition en indiquant qu'elle faisait suite à une modification, au printemps de la même année, des modalités de mesure des taux d'émission (intégrant des conditions réelles de conduite et plus seulement des mesures sur banc d'essai) qui seraient de facto plus exigeantes. Le texte a fait l'objet d'une proposition de résolution du Parlement européen qui n'a pas obtenu le nombre de voix nécessaires pour être adoptée (soit 323 voix contre 317, et 61 abstentions). Les débats autour de ce texte avaient toutefois contribué à mettre en lumière les enjeux de la comitologie, la commissaire européenne à l'Industrie et au Marché intérieur, Elzbieta Bienkowska, ayant notamment pris l'engagement de passer à l'avenir par des actes délégués pour la détermination de ces mesures et procédures.

Le dernier cas est sans doute celui qui a fait l'objet de la plus forte exposition médiatique, et concerne **les perturbateurs endocriniens**. Deux textes, l'un adopté en 2009 concernant les pesticides<sup>16</sup>, et l'autre voté en 2012 portant sur les biocides<sup>17</sup>, dépendaient en effet pour leur application d'une définition des perturbateurs endocriniens, et ce afin de pouvoir retirer du marché les produits en contenant. Après avoir été condamnée fin 2015, par la CJUE, sur plainte de plusieurs Etats membres dont la Suède, pour avoir trop tardé à en adopter une, la Commission a proposé une première définition en 2016, qui constituait un acte délégué pour la législation sur les biocides et une procédure de réglementation avec contrôle pour les pesticides. Si le principe même de la comitologie, et des actes de base concernés laissaient à l'administration européenne une grande liberté pour définir les perturbateurs, un des aspects de sa proposition a toutefois suscité très rapidement une forte opposition, amenant à son rejet par le Parlement en septembre 2017. A la demande notamment de l'industrie chimique, il s'agissait en effet d'exclure de la catégorie des perturbateurs endocriniens à proscrire, des pesticides dont le mode d'action consiste précisément à modifier le système endocrinien des animaux visés. Cette clause avait été présentée par les députés opposés au texte et le service juridique du Parlement comme « un abus de pouvoir » de la Commission, dans la mesure où en aménageant des exceptions dans l'acte de base, elle en modifiait « les éléments essentiels »<sup>18</sup>.

14 Règlement (CE) n° 715/2007 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2007 relatif à la réception des véhicules à moteur au regard des émissions des véhicules particuliers et utilitaires légers (Euro 5 et Euro 6) et aux informations sur la réparation et l'entretien des véhicules.

15 Soit une autorisation de 110 % jusqu'en 2019 pour les nouveaux véhicules, puis encore de 50% à partir de 2020.

16 Règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques.

17 Règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement européen et du Conseil concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides.

18 Résolution du Parlement européen du 4 octobre 2017 sur le projet de règlement de la Commission modifiant l'annexe II du règlement (CE) n° 1107/2009 en établissant des critères scientifiques pour la détermination des propriétés perturbant le système endocrinien (D048947/06 – 2017/2801(RPS)).

Enfin, **les actes d'exécution** offrent également des illustrations exemplaires des enjeux politiques associés à la comitologie. Ces derniers ont suscité d'autant plus d'attention, de la part des médias, et dans une moindre mesure de l'opinion publique, que l'intensité de ces enjeux et controverses politiques contrastent avec la voix purement consultative du Parlement sur ces derniers. Ils ont en outre mis en évidence la difficulté des Etats membres à s'accorder sur les sujets concernés : cela a pour conséquence de laisser la Commission endosser seule la responsabilité de décisions peu consensuelles, alors même que ces dissensus reflètent notamment des désaccords de fond sur les types de politiques (environnementales, agricoles, industrielles, commerciales) que les Etats membres entendent mener et défendre à l'échelle européenne. Le traitement médiatique a par conséquent souvent souligné l'impuissance, ou tout au moins les difficultés, des citoyens et de leurs élus à faire entendre leurs préoccupations sur des questions par ailleurs très controversées.

**Les procédures d'autorisation des OGM, ou du glyphosate sont des cas emblématiques à cet égard.** Comme l'a rappelé la Commission dans son communiqué de presse de février 2017<sup>19</sup> sur la proposition de réforme de la comitologie, elle a eu à décider, en 2015 et 2016, à 17 reprises<sup>20</sup>, seule, de ces autorisations, en l'absence de majorité claire de la part des Etats membres, dont 16 fois à propos des OGM, et une à propos du glyphosate.

Dans cette dernière affaire, la Commission a procédé à la réautorisation en décembre 2017<sup>21</sup> d'un produit, qui avait fait successivement l'objet d'une controverse scientifique – entre l'EFSA, dont l'avis était favorable, et le CIRC (centre international de recherche contre le cancer, lié à l'OMS), qui avait souligné les risques associés à la substance –, d'une ICE (initiative citoyenne européenne) demandant entre autre l'interdiction du glyphosate et signée par plus d'1,3 millions de citoyens européens, et enfin d'une résolution non contraignante du PE (votée à 355 voix pour, 204 contre (et 111 abstentions)), à l'automne dernier. Ces multiples signes de désaccords évoquent plus largement d'une part, l'absence de consensus y compris scientifique sur ce sujet, d'autre part, l'importance accordée par les citoyens et leurs représentants aux conséquences d'une telle décision, et, par conséquent, la dimension politique du travail confié à la Commission et à ses comités dans le cas de ces actes d'exécution.

On retrouve une configuration similaire à l'œuvre dans le cas des autorisations d'OGM, à propos desquelles le Parlement a déposé plus d'une vingtaine d'objections depuis décembre 2015<sup>22</sup>. A travers la succession de ces décisions d'autorisation de substances, dont les actes de base laissent la liberté à la Commission et à ses comités, sont en effet en jeu des arbitrages d'autant plus essen-

19 European Commission - Press release: "Comitology: Commission proposes more transparency and accountability in procedures for implementing EU law", Strasbourg, 14th of February 2017

20 A cela s'ajoutent 12 autres actes qui ont été adoptés sur cette période par la seule Commission, parce qu'il n'avait pas été possible de dégager des majorités en comité d'appel à leur sujet avant 2015.

21 Commission Implementing Regulation (EU) 2017/2324 of 12 December 2017 renewing the approval of the active substance glyphosate in accordance with Regulation (EC) n°1107/2009 of the European Parliament and of the Council concerning the placing of plant protection products on the market, and amending the Annex to Commission Implementing Regulation (EU) No 540/2011 (Text with EEA relevance. C/2017/8419)

22 Soit 22 au 1er mars 2018, voir par exemple : résolution du Parlement européen sur le projet de décision d'exécution de la Commission autorisant la mise sur le marché de produits contenant du soja génétiquement modifié DAS-44406-6, consistant en ce soja ou produits à partir de celui-ci, en application du règlement (CE) n°1829/2003 du Parlement européen et du Conseil concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés (D051971 - 2017/0000(RSP)) ou Résolution du Parlement européen du 16 décembre 2015 sur la décision d'exécution (UE) 2015/2279 du 4 décembre 2015 autorisant la mise sur le marché de produits contenant du maïs génétiquement modifié NK603 × T25 (MON-00603-6 × ACS-ZM003-2), consistant en ce maïs ou produits à partir de celui-ci, en application du règlement (CE) n° 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil (2015/3006(RSP))

tiels qu'ils opèrent dans un même sens. Chaque décision constitue en effet un arbitrage entre des enjeux économiques et environnementaux, incarnés par des acteurs aux intérêts différents voire antagonistes, et de nature à conforter durablement, à leur tour, telles pratiques et tels modèles agricoles (considérant les OGM comme une technologie efficace permettant d'accroître la productivité, ou à l'inverse, présentant trop de risques – environnementaux, sociaux – au regard de ses avantages) plutôt que tels autres.

Par ailleurs, si les sujets liés aux OGM et aux perturbateurs endocriniens ont bénéficié d'une visibilité importante, en lien avec le plaidoyer de plusieurs ONG et les mobilisations citoyennes, d'autres enjeux à forte dimension politique ont également été traités dans le cadre d'actes d'exécution. C'est le cas par exemple **des phtalates et en particulier du DEHT**, substance intervenant dans la fabrication du PVC souple mais présentant des risques graves pour les travailleurs et en particulier les femmes enceintes, en raison de ses effets perturbateurs sur les systèmes de reproduction. Le DEHT avait été autorisé dans un premier temps par un acte d'exécution au nom du fait qu'en dépit des risques potentiels, il présentait des avantages plus importants (produit théoriquement difficile à remplacer, enjeux de recyclage pour la filière concernée, etc.) Le PE dans une résolution avait remis en cause cet arbitrage en amenant notamment de nouveaux éléments : concernant les expertises scientifiques conduites par l'EFSA sur la substance d'une part et l'existence de produits de substitution d'autre part<sup>23</sup>. Ces nouvelles données visaient à argumenter en faveur d'une balance négative pour l'autorisation de ce produit (entre ses avantages économiques et ses inconvénients pour la santé humaine et l'environnement).

Les derniers cas que nous souhaitons évoquer montrent que la dimension politique de la comitologie n'est pas seulement liée à la mise en balance de risques comme on le voit à propos des procédures d'autorisation. Comme on l'a déjà évoqué à propos de la PAC, **les différentes étapes de la mise en œuvre des programmes européens, qu'elles passent par des actes délégués ou d'exécution, supposent un travail de traduction dans le cadre duquel des choix, parfois très significatifs, sont opérés. Ce fut le cas par exemple de l'instrument pour la coopération et le développement (DCI)**. Dans le cadre des négociations sur sa programmation pour la période 2014-2020, il avait été décidé que l'intégralité des dépenses sur son volet géographique devrait relever de l'aide au développement, notamment à la demande expresse du Parlement. L'existence de telles dispositions n'a toutefois pas empêché la création, par un acte d'exécution, d'un programme spécial destiné à la réintégration des migrants renvoyés depuis le territoire européen en Afghanistan, au Pakistan et au Bangladesh, ce que la définition de l'OCDE, reprise par l'UE, exclut catégoriquement de l'aide au développement<sup>24</sup>.

Dans un domaine encore différent, celui des **procédures anti-dumping**, la tentative d'opposition du Parlement à un acte d'exécution adopté en août 2013 par la Commission a permis de mettre en évidence ici encore les marges de manœuvre offertes par ces procédures et le fait que les dispositions adoptées dans ce cadre puissent modifier le sens de l'acte de base, voire produire des effets contradictoires. Aux fins de protéger la filière en Europe, la Commission avait en effet adopté une procédure anti-dumping à l'encontre de la Chine à propos des panneaux solaires en juin 2013. En conformité avec cette procédure, elle avait ensuite négocié un engagement spécifique permettant aux exportateurs s'engageant sur

23 Résolution du Parlement européen du 25 novembre 2015 sur le projet de décision d'exécution de la Commission XXX accordant une autorisation d'utilisations du bis(2-ethylhexyl) phthalate (DEHP) en vertu du règlement (CE) n° 1907/2006 du Parlement européen et du Conseil (D041427 – 2015/2962(RSP))

24 Et ce dans la mesure où il ne s'agit pas de retours « volontaires ».

un certain niveau de prix d'être exemptés de cette procédure<sup>25</sup> : les fabricants européens avaient toutefois fait valoir, en vain, que le niveau de prix fixé dans cet engagement était beaucoup trop bas pour les protéger, allant donc à l'encontre de l'objectif visé par l'acte de base.

Pour conclure cette analyse de cas, il faut souligner que ces derniers ne constituent en aucune manière une liste exhaustive. D'une part, les sujets à dimension politique ne se réduisent pas à ceux qui sont ouvertement conflictuels voire médiatisés : comme certains cas évoqués précédemment le démontrent, il est tout à fait possible que des choix politiques forts soient opérés de façon consensuelle, ou sans que leur contestation ne soit relayée. D'autre part, si la médiatisation est rendue possible par certaines mobilisations notamment environnementales, et par la transparence accrue de ces procédures, elle n'est pas ni le seul signe, ni la cause de la politisation de la comitologie. **Les pages précédentes ont montré en quoi l'élaboration de la législation déléguée (actes d'exécution, prag, actes délégués) dans le cadre de la comitologie est une activité qui comporte, dans des proportions variables en fonction des sujets traités, une dimension politique. Les réponses et compléments apportés par ces textes aux actes de base ne sont en effet jamais complètement dictés par des considérations juridiques ou scientifiques : leur formulation requiert donc un arbitrage (entre des intérêts, des valeurs, etc.), qui peut à son tour peser sur, voire transformer, les effets finalement produits par la législation concernée. Il s'agit à présent d'identifier quelques-unes des raisons qui contribuent à intensifier les enjeux politiques des sujets traités via la comitologie. //**

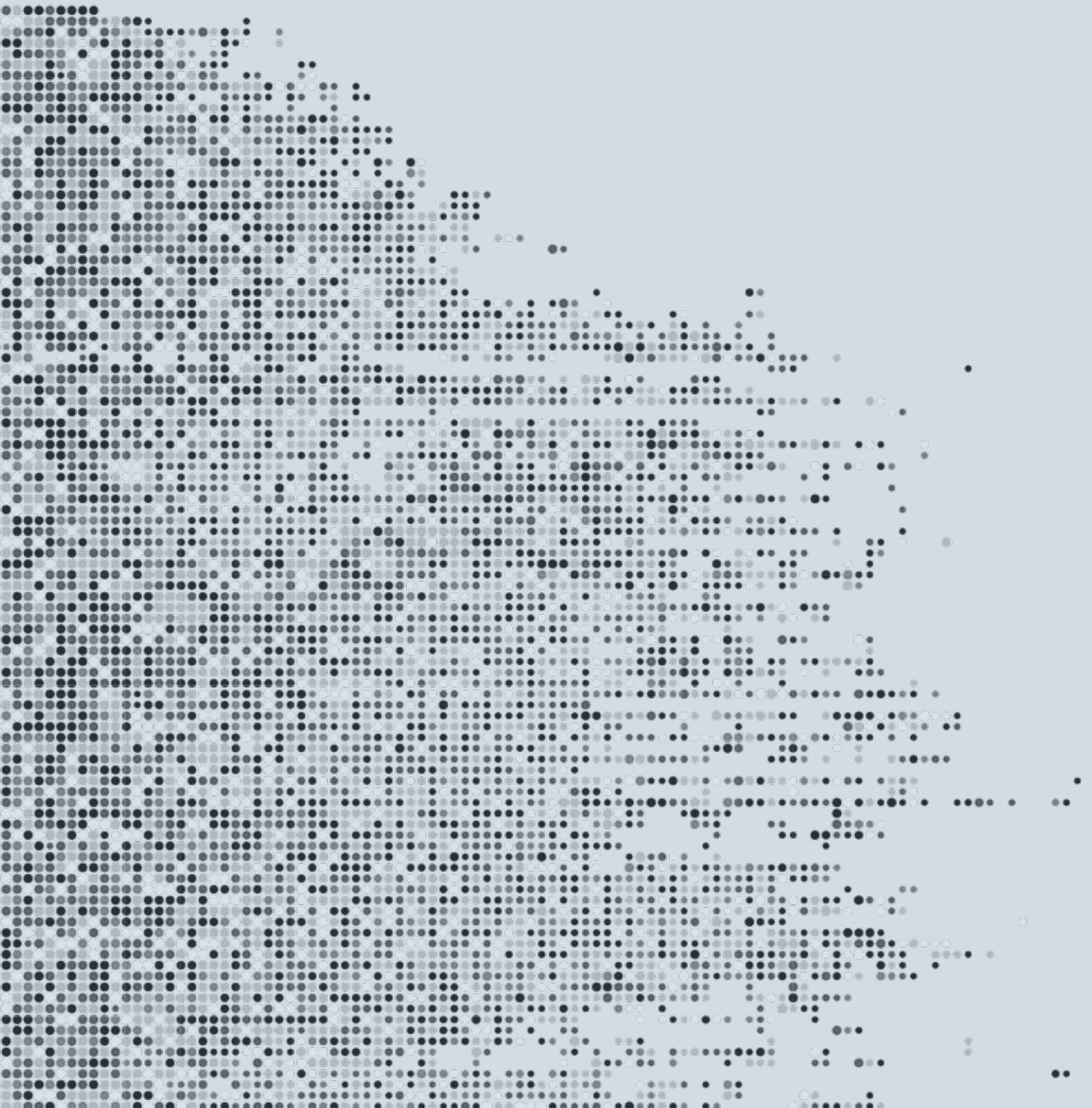
---

25 Commission Decision of 2 August 2013 accepting an undertaking offered in connection with the anti-dumping proceeding concerning imports of crystalline silicon photovoltaic modules and key components (i.e. cells and wafers) originating in or consigned from the People's Republic of China.

## II



Pourquoi la comitologie  
traite-t-elle  
de sujets politiques ?  
Quelques causes  
structurelles  
et conjoncturelles



Le fait que les décisions en comitologie engagent un travail politique (qui ne réduit pas à une pure application de principes définis préalablement) tient à trois aspects complémentaires de cette procédure et de son fonctionnement : en premier lieu, la façon dont se trouvent définis les sujets que la comitologie doit prendre en charge (II.1), en second lieu, les modalités selon lesquelles se déroulent les discussions et la prise de décision (II.2) et enfin, les mécanismes de production et de sélection des savoirs (II.3).

## II.1. UNE COMITOLOGIE POLITIQUE PAR SON PÉRIMÈTRE : LE RÉSULTAT DE CRITÈRES FLOUS ET DES CONCURRENCES INTER-INSTITUTIONNELLES

En ce qui concerne, tout d'abord, les objets de la comitologie, plusieurs éléments contribuent à ce que ces derniers s'éloignent de préoccupations purement techniques. Il faut souligner d'une part qu'il n'existe pas de sujets par nature purement technique ou politique, ni de méthode objective permettant de situer la frontière entre ce qui relève de l'un et de l'autre. **En d'autres termes, cette question de la frontière – entre acte de base et législation déléguée, entre acte d'exécution et acte délégué, etc. – est elle-même une question politique au sens où elle n'a pas de réponse évidente ou naturelle et qu'elle suppose d'arbitrer entre ce que le législateur doit pouvoir déterminer, et ce qu'il est légitime de confier, de façon contrôlée, à la Commission et/ou à des instances d'expertise (agences, comités, etc.).**

Or, précisément, cet arbitrage, à partir duquel peuvent être déterminées les prérogatives de l'exécutif et des législateurs sur chaque texte, a été – au moins partiellement – contourné et évité par les négociateurs au moment du Traité de Lisbonne. En effet, comme le souligne Hofmann (2009), plusieurs façons d'envisager cette répartition des prérogatives sur la législation déléguée ont été défendues à l'occasion des négociations : elles se reflètent dans les termes – très différents – dans lesquels sont énoncés les critères définissant les actes d'exécution d'une part et les actes délégués d'autre part. Tandis que l'article 290 du TFUE décrit les actes délégués en termes de conséquences (« des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif »), les actes d'exécution (art.291 TFUE) sont définis à partir de leurs fonctions (« lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires »). Les deux définitions n'étant pas écrites dans les mêmes termes, elles ne sont pas mutuellement exclusives et ne permettent donc pas de trancher de façon évidente entre l'une ou l'autre, et/ou entre ce qui relève de l'acte de base et ce qui peut être laissée à la législation déléguée. Le Conseil et la Commission en particulier auraient refusé de s'engager dans une clarification de ces critères considérant qu'il serait impossible de parvenir à un accord interinstitutionnel sur ce point (Brandsma, Blom Hansen, 2012 ; Christiansen, Dobbels, 2012). Autrement dit, **en évitant de régler ces ambiguïtés et de trancher politiquement sur ce point, les négociateurs du TFUE ont permis qu'elles ressurgissent à chaque négociation en trilogue sur de nouvelles législations.**

Dans la mesure où les critères sont peu précis et laissent des marges d'interprétation importantes, comment et en fonction de quoi se définissent, dans la réalité, les frontières entre actes de base, délégués et d'exécution ? De façon générale, les stratégies adoptées par les négociateurs combinent

**deux dimensions** : d'une part, la **volonté** (assez largement partagée sauf cas de certains Etats membres privilégiant des stratégies d'opposition sur des sujets précis) **de parvenir à adopter un acte, quitte à ce que celui-ci demeure imprécis sur certains aspects, confiés alors à la comitologie**. D'autre part, chacune des institutions du triangle institutionnel s'efforce **de préserver ses prérogatives** (Héritier et al, 2013) : ainsi la Commission a-t-elle tendance à privilégier la législation déléguée sur l'élaboration de laquelle elle a plus de poids, et donc des actes de base qui lui laissent des marges d'interprétation importantes. Sur ce point, elle a dû affronter un front très large de critiques : les parlements nationaux de plusieurs Etats membres ont dénoncé dès le début de la décennie l'extension des sujets couverts par la comitologie (sur laquelle ils n'ont plus de prise) qu'ils perçoivent comme une remise en cause de leur pouvoir de contrôle<sup>26</sup>. Le comité économique et social européen dans ses différents avis et rapport (2013) sur la comitologie s'est également inquiété d'une tendance de la Commission à multiplier le recours aux actes délégués pour traiter de questions relevant selon lui des actes de base. Si le Conseil et les Etats membres peuvent formuler la même critique à l'égard de la Commission, ils s'allient en revanche volontiers avec elle pour privilégier les actes d'exécution, et en particulier les préférer systématiquement aux actes délégués<sup>27</sup>. Ne disposant que d'un droit de regard sur les actes d'exécution, qui ne lui est, en outre, pas toujours aisé d'exercer, le Parlement tend pour sa part à privilégier les actes délégués. Le rapport de force ne le lui permet cependant pas aussi souvent qu'il le souhaiterait. Comme l'ont évoqué plusieurs témoignages de membres du PE ayant suivi des négociations en trilogue, il n'est pas rare que le choix de privilégier un acte d'exécution à un acte délégué soit l'une des concessions demandées par le Conseil et/ou la Commission en échange de la prise en compte d'une des positions défendues par les députés.

**Ces différentes logiques institutionnelles tendent ainsi à faire du passage par la comitologie, et du choix entre les types d'actes, des variables d'ajustement dans les négociations**. S'y ajoute enfin la tendance des négociateurs, toutes institutions confondues, à utiliser la comitologie pour reporter une partie de la négociation au moment de l'élaboration des actes délégués ou d'exécution : ce choix peut s'opérer sous la pression du temps (quand la négociation en trilogue a déjà été trop longue), des autres négociateurs (lorsque la Commission ou le Conseil en font une condition de leur accord sur d'autres points de l'acte de base), et/ou de la crainte de voir l'ensemble de la négociation remise en cause par le désaccord persistant sur certains points. **Ainsi, paradoxalement, ce peuvent être parfois certains des arbitrages les plus conflictuels qui se trouvent confiés aux bons soins de la comitologie**<sup>28</sup>.

Quelles sont les conséquences d'un tel fonctionnement ? L'adoption d'une définition délibérément floue et labile de ce qui relève de la comitologie (et, à l'intérieur de celle-ci, des actes délégués et des

26 Voir sur ce point le rapport du sénat français (Sutour, 2014) qui évoque notamment les positions adoptées par le Bundesrat allemand, le Conseil fédéral et le Conseil national autrichiens, la Chambre des communes britannique, le Sénat italien et la chambre basse polonaise. On peut retrouver ces positions sur le site Ipeu.eu (platform for EU Interparliamentary Exchange).

27 Voir sur ce point le rapport d'initiative du Parlement sur la comitologie et les analyses présentées à ce sujet par les commissions parlementaires de décembre 2013.

28 Comme le décrit par exemple l'une des personnes rencontrées dans le cadre de cette enquête, la comitologie vient trancher des questions qui étaient justement trop conflictuelles et trop politiques pour être résolues au moment de la négociation de l'acte de base : « L'argument officiel c'était en effet ça, c'est du technique, c'est pas à discuter au niveau du Parlement et du Conseil. L'argument officieux c'est : 'on n'a pas le temps, c'est quand même un texte qui a mis 3 ans à être négocié ce qui en trilogue, c'est du jamais vu et d'autre part il y avait des sujets dedans tellement bloqués au niveau politique qu'ils ont préféré botter en touche plutôt de bloquer le texte, ce qui est dangereux. On reporte le conflit ?

Exactement, et c'est-à-dire qu'il y a, après trois ans et demi de négo, un investissement tel qu'il n'est pas possible de tuer le texte, donc, quelque que soit le résultat de la négociation, le boucler et laisser le reste à régler en comitologie, c'est une façon d'avancer. » (entretien, conseiller politique, janvier 2018).

actes d'exécution), combinée aux logiques de négociation et aux concurrences inter-institutionnelles évoquées précédemment, conduit à ce que des aspects essentiels de la législation européenne, et déterminants pour les effets qu'elle produit, soient élaborés par la Commission, et le plus souvent dans le cadre d'actes d'exécution (soit avec un simple droit de regard du Parlement). **A titre d'illustration**, 763 actes délégués ont été adoptés ou sont en cours de préparation depuis 2010, tandis que le nombre de mesures d'exécution adoptées annuellement se situe entre 2091 (2009) et 1148 (2016), et le nombre de mesures de réglementation avec contrôle (Prac) autour d'une centaine par an.

## II.2. POLITIQUE PAR SON FONCTIONNEMENT : LES GROUPES D'EXPERTS ET COMITÉS COMME LIEUX D'INFLUENCE

**C'est précisément parce que les sujets de la législation déléguée peuvent porter sur des enjeux importants, et les actes de base laisser des marges d'interprétation importantes pour les régler, que la comitologie est également un lieu de négociation politique.** Autrement dit, elle est investie par des acteurs – institutionnels et du secteur privé – qui l'envisagent non pas seulement comme un lieu de débats purement techniques mais comme l'un des moments de la fabrication des politiques publiques européennes où faire valoir leurs intérêts. La façon dont ces acteurs envisagent – et participent à – la négociation se traduit également dans la composition des comités, orientant en particulier le choix des experts. Ces différents éléments offrent ainsi une seconde explication au fait que la comitologie puisse être un lieu où se prennent des décisions à dimension politique.

**La comitologie au sens large a en effet été identifiée de longue date comme un lieu d'influence, tant pour les Etats membres que pour le secteur privé.** C'est d'abord le cas pour les administrations nationales, pour lesquelles la comitologie est un point de rencontre et un lieu d'échange privilégié avec la Commission, dès les années quatre-vingt-dix. Comme plusieurs travaux l'ont montré (Fernández Pasarín, 2016 ; Robert, 2016), il existe de grandes variations dans l'attention que portent les administrations nationales aux travaux des comités, dépendant des Etats membres, des secteurs de politique publique concernés, des sujets de négociations : les comités sont toutefois perçus comme un point d'entrée essentiel lorsque des intérêts nationaux sont en jeu (Dehousse et al, 2013) et ce d'autant plus qu'il est possible d'y agir discrètement en raison de la faible transparence dont ils sont l'objet jusqu'à une date récente.

Moins connu, l'existence d'un lobbying actif des acteurs privés auprès des comités de la comitologie est toutefois un phénomène important (Wettendorf et al, 2014) et qui semble avoir pris de l'ampleur au cours de la dernière décennie : plusieurs formations spécialisées offertes par et pour les lobbyistes à Bruxelles<sup>29</sup> pour comprendre les enjeux de la comitologie attestent de l'intérêt des acteurs du secteur privé pour ce qui s'y joue, et de leur conviction de pouvoir et devoir peser à cette étape de la formulation de la réglementation européenne. Si les lobbyistes ne sont pas formellement membres des comités, ils peuvent toutefois s'informer sur leurs discussions et même y contribuer de plusieurs façons. C'est ce que montrent plusieurs des cas étudiés dans les pages précédentes, et notamment celui, emblématique, de l'industrie automobile à propos de la réglementation des émissions de gaz à effet de serre. Les administrations nationales peuvent d'abord, dans un certain nombre de cas, endosser le rôle de défenseurs et relais de certains secteurs ou acteurs industriels, et ce notamment pour défendre des champions industriels nationaux, et les emplois qu'ils représentent. Le lobbying des acteurs privés sur les membres des comités ne s'adressent pas seulement aux fonctionnaires nationaux mais aussi aux représentants de la Commission, qui peuvent tout autant que leurs homologues des Etats membres, être sensibles à telle ou telle forme d'argumentation de la part des parties prenantes et servir également de source d'information.

L'accès des représentants d'intérêt aux comités de la comitologie est par ailleurs facilité par le fait que les frontières institutionnelles, entre ces comités et les groupes d'experts, peuvent, en réalité, être relativement floues, et poreuses. Les prérogatives de ces groupes, et leur composition, sont à première vue, bien distinctes. Par opposition au pouvoir décisionnel des comités de la comitologie, les groupes d'experts demeurent des instances consultatives, y compris lorsque, en vertu de la réforme de la comitologie post Lisbonne, ils sont associés à la préparation des actes délégués. Pour autant, plusieurs éléments contribuent à rapprocher fortement le fonctionnement de ces groupes : il n'est pas rare que leurs compositions soient assez similaires, et en particulier que des fonctionnaires siègent dans les deux formations, avec des statuts différents. Des acteurs privés membres des groupes d'experts peuvent pour leur part être invités à titres variés dans les comités de la comitologie. Le caractère stratégique du travail réalisé au sein des groupes d'experts a d'ailleurs été progressivement perçu, d'abord par les acteurs privés qui s'y sont engagés, et parfois de longue date, et plus récemment, à la faveur notamment de la réforme de 2009, par les Etats membres. A titre d'illustration, le Sénat français s'est inquiété dans le rapport Sutour de 2014 du rôle joué par les groupes d'experts dans l'élaboration des actes délégués, soulignant qu'ils n'étaient pas composés exclusivement de fonctionnaires nationaux et donc à ce titre moins légitimes à co-produire, avec la Commission, la législation déléguée. Avec le conseil fédéral autrichien notamment, ils ont souhaité inviter l'administration européenne à aligner la composition et le fonctionnement des groupes d'experts sur les comités de la comitologie afin d'assurer aux Etats membres les mêmes prérogatives.

Si les Etats membres, comme les groupes d'intérêt, perçoivent et investissent la comitologie comme un lieu stratégique où défendre des positions, c'est également en raison des usages qu'en fait la Commission. Ces derniers sont en effet décisifs pour comprendre le fonctionnement de ces instances (Brandsma, Blom-Hansen, 2010).

29 Voir à titre d'illustration les publications de Daniel Guégen au sujet de la comitologie exhortant depuis le milieu de la dernière décennie les lobbyistes à s'en saisir efficacement.

Comme on l'a montré dans des travaux antérieurs (Robert, 2012 ; Politique européenne, 2010), avant même qu'ils ne soient associés au travail sur les actes délégués, les groupes d'experts ont été des laboratoires privilégiés des initiatives de la Commission : ils lui permettent notamment de recueillir les connaissances nécessaires mais aussi de tester, et éventuellement de conforter, l'acceptabilité de ses propositions. Sur ce point, comme à l'échelle de la comitologie dans son ensemble, la Commission peut profiter d'une position de centralité institutionnelle. Celle-ci lui confère des pouvoirs importants sur la gestion quotidienne des groupes (agenda, animation, secrétariat, construction et diffusion de l'information). Elle est par ailleurs la seule à siéger dans l'ensemble de ces instances, à disposer donc d'une vue complète sur les travaux et à pouvoir en organiser les relations. A travers la façon dont elle anime ces groupes et comités, elle contribue ainsi à faire de leur accès un enjeu politique.

**Si les positions des différents participants sont notamment guidées par des considérations politiques – de valeurs et d'intérêts –, quels sont les principes qui organisent leur confrontation ?** Quels sont les critères collectivement acceptés qui permettent d'identifier la position de compromis ? Sans entrer dans les détails des négociations, il faut rappeler ici que les débats des groupes ne s'apparentent pas à un colloque scientifique, qu'il s'agisse des groupes d'experts ou des comités de la comitologie. **Il ne s'agit pas – uniquement – de déterminer la meilleure réponse technique mais bien de s'accorder sur une solution politique** : autrement dit, une solution dont seront évaluées d'une part les conséquences sociales, politiques, économiques et environnementales, et d'autre part les soutiens qu'elle trouvera dans le groupe, et à l'extérieur. Ici la place qu'occupent ces instances dans le processus décisionnel, le fait qu'en particulier leurs décisions doivent être pour les comités de la comitologie votées par les Etats membres et pour les groupes d'experts soient sous la menace potentielle d'un veto du Parlement ou du Conseil joue un rôle – indirect mais décisif – dans **les délibérations de la comitologie**. Celles-ci se déroulent « à l'ombre du vote ». Même si celui-ci n'a pas lieu formellement (comités comitologie) ou qu'il s'agit juste d'anticiper les positions éventuelles des co-législateurs (groupes d'experts), voire des mobilisations de certains secteurs industriels, la capacité d'une solution envisagée à pouvoir rallier des soutiens suffisants pour pouvoir « passer » et être adoptée sans faire l'objet d'un veto ou de trop fortes oppositions va constituer un critère essentiel. C'est notamment le cas pour la Commission qui cherche à éviter les situations où ses propositions sont rejetées, c'est aussi celui des autres participants qui savent également que défendre une position seule est très souvent coûteux et exceptionnellement payant, même en termes d'attention politique et médiatique. **Ce sont donc, autant que les arguments scientifiques, les rapports de force, et la capacité des différents protagonistes à construire des alliances à l'intérieur du groupe et à convaincre leurs soutiens à l'extérieur qui pèsent dans le travail des comités et en font des lieux de confrontation politique.**

Les stratégies de ces différents acteurs dans les comités pèsent de façon déterminante mais néanmoins variable sur les contours de la réglementation adoptée in fine. En outre, de multiples facteurs entrent en compte dans ce processus, dont certains échappent au moins partiellement aux membres des groupes : contextes politiques nationaux, positions de la Commission et du Parlement, couverture médiatique, mobilisation citoyenne. **On peut cependant considérer que la participation active à un groupe, c'est-à-dire non seulement le fait d'y être admis, mais également de disposer de l'experti-**

se technique et institutionnelle nécessaires pour s'y exprimer, constitue une ressource importante pour peser sur les débats. C'est ce qu'évoquent par exemple les récits de plusieurs conseillers politiques à propos des cas où ils ont pu contribuer avec succès à infléchir la proposition de la Commission, parfois avant même que celle-ci soit officiellement transmise au Parlement européen : ces situations restent exceptionnelles notamment parce qu'elles supposent non seulement que le rapport de force initial ne soit pas trop défavorable, mais aussi que les acteurs concernés disposent d'une expertise technique et juridique sur les sujets considérés au moins aussi importante que les représentants de la Commission et des Etats membres les plus impliqués. C'est également la raison pour laquelle la composition des groupes et comités, si elle ne suffit pas à « prédire » ses orientations et moins encore son vote, constitue un enjeu important pour le fonctionnement de la comitologie.

### II.3. POLITIQUE PAR SES USAGES DE L'EXPERTISE : LA COMPOSITION DE L'EXPERTISE COMME INSTRUMENT ET ENJEU POLITIQUE

La question de l'identité des experts et des modalités de leur sélection se pose en des termes différents pour les comités de la comitologie qui se prononcent sur les actes d'exécution et les groupes d'experts qui sont, entre autres missions, consultés au moment de la préparation des actes délégués. Comme on l'a rappelé plus haut, la frontière est parfois floue entre les comités de la comitologie et les groupes d'experts gouvernementaux, et une partie des remarques concernant les seconds peuvent s'appliquer aux premiers. On se concentrera toutefois ici sur les groupes d'experts, qui font depuis plus d'une décennie, l'objet d'une attention croissante, des ONG<sup>30</sup> et du Parlement<sup>31</sup> et plus récemment de la médiatrice européenne<sup>32</sup>.

Parmi les interrogations soulevées par ces différents acteurs, quatre principaux sujets d'attention peuvent être soulignés. **Le premier concerne la place donnée aux fonctionnaires des administrations nationales (experts « gouvernementaux ») dans ces instances** : comme on l'a évoqué précédemment, le « nouveau » rôle que leur confèrent les actes délégués a conduit les Etats membres à demander qu'ils soient systématiquement présents et associés à leur élaboration (Sénat, 2014). Dans cette perspective, la Commission s'est engagée, par l'accord interinstitutionnel « Mieux légiférer », à une consultation systématique des experts des Etats membres y compris sur le projet de texte et de la même façon que le Conseil et le Parlement. Dans les faits, les fonctionnaires des administrations nationales sont la population la mieux représentée dans les groupes d'experts – 70% environ des 25 000 sièges disponibles

30 Le Corporate Europe Observatory a été la première ONG à produire des rapports sur ce sujet dès 2008, une partie d'entre eux ont ensuite associé Friends of the Earth et d'autres organisations membres de la coalition Alter EU. Les deux derniers rapports ont été consacrés en 2017 aux groupes d'experts liés à la réglementation concernant les véhicules à moteur, et aux groupes d'experts de la BCE.

31 Le Parlement a notamment voté deux fois le refus de la décharge concernant le budget des groupes d'experts en 2012 et 2014 en mettant ensuite des conditions au renouvellement de la ligne budgétaire concernée : celles-ci concernent notamment la composition des groupes (rééquilibrée au profit des intérêts non économiques), la gestion des conflits d'intérêts des experts, notamment ceux recrutés « à titre personnel ». Suite à ce second vote, la commission du contrôle budgétaire a également commandé une étude sur les groupes en 2015 (Parlement européen, 2015).

32 Celle-ci a engagé une première enquête de sa propre initiative en 2013, ouvert une consultation publique en 2014 en parallèle d'une enquête spécifiquement consacrée aux groupes de la DG Agri. Sur la base des résultats de la consultation, elle a publié une série de recommandations en 2015 et rendu son avis final le 14 novembre 2017, suite à la réforme engagée par la Commission en 2016.

dans les 830 groupes d'experts analysés dans le rapport du Parlement en 2015, contre 22% pour les experts représentant des organisations, et 6% pour les experts recrutés en nom propre. Cette réalité est plus complexe qu'il n'y paraît : il arrive d'une part que même dans les groupes exclusivement composés de membres gouvernementaux, des experts du secteur privé soient présents, soit invités par la Commission pour y faire une présentation ponctuelle, soit sollicités par certains Etats membres pour siéger en lieu et place de leurs représentants. Nous avons pu constater, d'autre part, que s'ils disposent tous formellement du même nombre de sièges, les Etats membres n'y participent pas à parts égales : leur présence et la capacité de leurs fonctionnaires à contribuer activement au débat dépendent des moyens humains des administrations nationales, et des priorités établies par les ministères, variables selon les secteurs et les sujets (Fernandez Pasarin, 2016 ; Robert, 2016). Autrement dit, en fonction des ressources dont disposent les Etats membres et de celles qu'ils décident d'investir dans les groupes d'experts, certains peuvent peser, plus que d'autres, sur la préparation des actes délégués.

**Un second enjeu, qui a été particulièrement mis en avant ces dernières années, a trait au pluralisme de l'expertise** : la nécessité de promouvoir une expertise européenne « socialement robuste », et prenant en compte la diversité des savoirs et points de vue, y compris les savoirs « citoyens » et « profanes » avait été un objectif souligné dès le livre blanc sur la gouvernance au début des années 2000. Cet engagement semble avoir cependant majoritairement pris la forme d'une association plus étroite des parties prenantes à la construction de l'expertise, et dans ce cadre, plus particulièrement des acteurs représentant les intérêts industriels et commerciaux. La nécessité d'une représentation plus équilibrée entre intérêts économiques et non économiques a été défendue tant par les ONG que par le Parlement et la médiatrice dans un contexte où les données disponibles montraient que les premiers dominaient sur les seconds. Une analyse de la composition des groupes en 2013 (Chalmers, 2013) montrait par exemple que les fédérations industrielles et commerciales occupaient à elles seules plus de la moitié des positions d'experts offerts aux organisations, auxquelles s'ajoutent les entreprises elles-mêmes (11%), contre 20% pour les ONG et 9% pour les syndicats. La même étude montrait que seules deux DG présentaient des groupes d'experts plus ouverts aux syndicats et ONG qu'au secteur privé, la DG Regio et la DG EAC. Le rapport commandé par le Parlement (2015) soulignait pour sa part une évaluation peu favorable à l'équilibre, puisque deux ans plus tard en 2015, le nombre total de groupes d'experts présentant un net déséquilibre au profit des intérêts économiques avait augmenté. Sur la même période, le nombre de sièges occupés par les ONG avait diminué de 10%, tandis qu'augmentait celui des entreprises (plus 5%) et des associations – statut sous lequel sont enregistrées de très nombreuses organisations représentant des intérêts industriels – (plus 23%)<sup>33</sup>.

33 Cette dernière catégorie a toutefois un sens ambigu au regard du critère intérêt économique/non économique dans la mesure où s'y trouvent représentées ces deux types d'organisations. D'une manière générale, les données disponibles sur les groupes et leur composition via le registre mis en ligne par la Commission posent de nombreux problèmes méthodologiques liés à la fiabilité des données, à leur caractère lacunaire et à leur difficile exploitation notamment sur le critère de l'équilibre et du pluralisme. La qualité des données fait partie des revendications portées au sujet de ces groupes depuis plus d'une décennie.

Ce sont par ailleurs sans doute les enquêtes plus spécifiques, concentrées sur certaines DG ou même sur certains groupes, qui rendent le mieux compte de **la façon dont les intérêts sont diversement représentés dans les groupes d'experts et donc dans l'élaboration des actes de la comitologie**. Le cadre limité de cette étude ne permettant pas de tous les évoquer, on peut prendre deux exemples. Le premier est ancien et concerne une proposition de groupe d'experts sur la protection des données formulée par la Commission qui avait fait l'objet d'une forte mobilisation des autorités nationales de protection des données : dans un contexte de forte opposition de celles-ci au droit américain et aux pratiques des opérateurs économiques outre atlantique dans ce domaine, elles s'étaient en effet indignées de compter parmi les 5 experts de ce groupe, 4 membres issus d'entreprises ou de cabinets d'avocats américains, mettant en cause la capacité du groupe à produire des avis objectifs et équilibrés. Le second cas est plus récent et concerne la présence de l'industrie automobile dans les groupes d'experts : comme l'illustre l'étude du CEO et de Friends of the Earth en date de février 2017, elle-même appuyée sur un rapport du Parlement consacré au Diesel Gate (Parlement européen, 2017), l'approche impulsée au début de la dernière décennie autour de « Better regulation » a conduit la Commission à associer étroitement, via notamment des groupes d'experts de haut niveau, les constructeurs automobiles à l'élaboration de la réglementation qui les vise. Il en a résulté une révision à la baisse des ambitions annoncées, et parfois intégrées à la législation, en matière de protection de l'environnement, par le biais d'un retard à produire les textes d'application, ou d'aménagements (délais, modalités pratiques) très souvent pris au profit des industriels.

**Deux autres préoccupations, complémentaires, se sont faites jour concernant le recrutement des membres des groupes d'experts. Elles concernent d'abord la « représentativité » de ces derniers** : certains sont en effet désignés par la Commission comme « représentant » un secteur d'activité, un intérêt plus large, mais sans que ce statut soit validé par un mandat ou même une consultation des « représentés ». Plus généralement, les membres des groupes se trouvent, en tant qu'experts, souvent présentés comme « représentatifs », sans pouvoir néanmoins agir en représentant, et en particulier se prévaloir de cette légitimité. La Commission peut ainsi se prévaloir d'avoir, par leur biais, associé tel secteur, tel type d'intérêt, telle institution, tel Etat membre à la discussion, voire d'avoir obtenu leur aval, tout en n'accordant pas aux experts concernés le droit de parler aux noms de ces collectifs et/ou institutions (Robert, 2013). Un tel fonctionnement soulève ainsi la question de la responsabilité de ces experts dans un contexte où l'expertise est présentée comme « représentative ».

**Le débat porte enfin sur les potentiels conflits d'intérêt dont pourrait pâtir l'expertise.** Les interrogations concernent les experts recrutés « en leur nom personnel » et donc réputés amener leur seule compétence, dans les groupes mais aussi plus généralement dans les agences, (EFSA, CHAFAEA, ECHA, etc.). Elles portent sur la capacité de ces derniers à produire des avis impartiaux en dépit des

liens qu'ils conservent, par leur parcours professionnel, avec les industries concernées par leur expertise et in fine la réglementation européenne. Ces sujets font l'objet d'une attention croissante depuis la fin de la dernière décennie de la part des ONG (CEO, 2013, 2017), et des journalistes (Horel, 2015), et relayée par les parlementaires. Depuis 2013, le Parlement a par exemple demandé chaque année que l'EFSA, lorsqu'elle recrute de nouveaux experts, exige que ces derniers n'aient pas eu de lien ou d'intérêt financier (financement de recherches par exemple) pendant les deux années précédentes, avec les industries et organisations visées par la réglementation<sup>34</sup>.

**Les critiques formulées à l'endroit de l'expertise, et les difficultés que rencontrent les acteurs mobilisés comme les institutions à y trouver des réponses soulignent encore la dimension politique de l'expertise et la nécessité de prendre celle-ci au sérieux.** La surreprésentation des intérêts industriels et commerciaux dans la composition des groupes d'experts, la forte proportion des experts des agences ayant des liens professionnels avant ou après leur exercice dans les secteurs industriels réglementés, ou encore le recours fréquent à des études et données produites par ces derniers pour construire l'expertise européenne tiennent notamment à deux principaux facteurs (Robert, 2013). Le premier concerne la représentation dominante de l'expertise notamment à la Commission qui tend à l'associer aux acteurs économiques et notamment aux producteurs des matériaux, substances, qu'il convient d'évaluer : dès le début des années 2000, les revendications d'intégrer d'autres formes de savoirs, notamment « profanes » dans le processus de construction de l'expertise, se heurtaient ainsi à l'idée qu'indépendance et compétence étaient antinomiques, et qu'il était inutile, voire contre-productif de penser une expertise détachée de ses intérêts. **Il semble donc qu'il y ait un « préjugé de raison » ou de compétence, bénéficiant aux acteurs industriels et commerciaux, et en particulier à ceux qui sont par ailleurs les interlocuteurs de longue date des DG concernées. Celui-ci est par ailleurs renforcé par l'autre phénomène que constitue la très grande disparité de ressources dont disposent les intérêts économiques et non économiques.** Comme l'ont souligné plusieurs ONG et organisations défendant des intérêts publics<sup>35</sup>, les processus de consultation par l'expertise tendent en effet à favoriser notamment les acteurs qui détiennent les moyens humains et financiers les plus importants. Ils sont en effet nécessaires pour répondre aux appels à candidatures, tels qu'ils ont été mis en place progressivement depuis 2010 et systématisés depuis la réforme de 2016<sup>36</sup>.

**S'il reste possible d'agir sur ces biais, notamment en appliquant une politique plus stricte encore concernant les obligations d'équilibre dans la composition des groupes<sup>37</sup>, ils ne sont toutefois que partiellement contrôlables.** L'actualité, mais aussi de nombreux travaux en sociologie des sciences, sont venus rappeler en effet ces dernières années, que **les contraintes économiques, politiques, ou encore institutionnelles ne s'expriment pas uniquement au moment du choix des experts mais tout au long de la chaîne de production des savoirs.** Autrement dit, la science ne naît pas dans une tour d'ivoire, mais dans un contexte social, économique et politique qui détermine, de plusieurs façons, les savoirs et l'expertise utilisables pour éclairer la décision. A un premier niveau, les logiques économi-

34 European Parliament decision of 27 April 2017 on discharge in respect of the implementation of the budget of the European Food Safety Authority for the financial year 2015 (2016/2174(DEC))

35 Notamment à l'occasion de la consultation organisée par la médiatrice européenne en 2014.

36 Commission européenne, Décision de la Commission du 30.5.2016 établissant des règles horizontales relatives à la création et au fonctionnement des groupes d'experts de la Commission, Bruxelles, C(2016) 3301 final, 30 mai 2016.

37 Dans sa dernière réforme en date de 2016, la Commission a toutefois indiqué qu'elle ne pouvait pas introduire de critères contraignants concernant la composition des groupes.

ques participent à définir les sujets sur lesquels des travaux scientifiques seront produits, ainsi que la façon de les interroger : les modes de financements des travaux de recherche, les modes d'accès aux données (notamment celles produites par les industriels) sont de puissants leviers de structuration de la recherche scientifique. Dans certains domaines, comme celui des OGM, ou des produits financiers<sup>38</sup>, ces logiques peuvent conduire au monopole de l'expertise par les industriels et à l'absence de contre expertise. Sur un registre similaire, l'affaire des Monsanto papers, et notamment le phénomène des ghost writers<sup>39</sup>, ont montré jusqu'où il est possible de pénétrer l'univers académique. Enfin, le contexte juridique a lui aussi des effets sur le développement des savoirs. Par exemple, comme l'a montré A. Martin (2016), les « règles européennes de production des connaissances sur la nocivité des produits phytopharmaceutiques », héritées de l'OCDE, contribuent à produire de l'ignorance sur les effets de ces substances : d'une part parce que les critères de nocivité sont incomplets et qu'il est possible d'y déroger, d'autre part parce que seule une catégorie de substances sur trois fait l'objet d'une évaluation de sa nocivité.

**Le contexte pèse aussi sur la reconnaissance et la publicité accordées à certains travaux plutôt qu'à d'autres.** Les premiers travaux de l'historien américain Robert N. Proctor sur l'industrie du tabac ont montré comment des connaissances pourtant indispensables à la décision – en l'occurrence les effets du tabac sur la santé de ses consommateurs – pouvaient être soustraites au débat public (Proctor, 1995). Ces premiers résultats ont alimenté non seulement une série de procès contre l'industrie du tabac mais aussi un courant de recherche qui s'interroge sur les processus sociaux de production de l'ignorance (autrement désigné sous le terme d'agnotologie). Parmi ces derniers, il faut aussi également compter toutes les stratégies visant à produire du doute, à jeter le discrédit, à peser sur la légitimité, de formes de connaissances et/ou d'expertise, en fonction d'objectifs économiques et/ou politiques : aux Etats Unis, les détracteurs des travaux démontrant le réchauffement climatique et ses effets probables ont mis en doute leur qualité scientifique, les présentant comme de la « fake science » (Oreskes, Conway, 2011). Sous certains aspects, les critiques dont les mobilisations pro environnementalistes ont fait l'objet ces dernières années à l'échelle européenne s'inspirent de ces stratégies de disqualification : les demandes d'interdiction de certaines substances y sont présentées comme des combats contre la science et le progrès, privilégiant la démagogie à la raison et manipulant l'opinion publique. C'est notamment sur ce registre que des organisations comme l'ESA (european seed association)<sup>40</sup> ou des lobbystes comme Daniel Guégen<sup>41</sup> ont critiqué ces deux dernières années les demandes d'interdiction du glyphosate et défendu le fonctionnement actuel de la comitologie et la place qu'y tiennent les groupes d'experts et les agences sanitaires telles que l'ECHA et l'EFSA. //

38 Au moment de la crise financière, le constat par les parlementaires européens de l'inexistence d'une contre expertise à celle des industries financières sur les produits dérivés avait conduit ces derniers à appuyer la création de l'ONG Finance Watch.

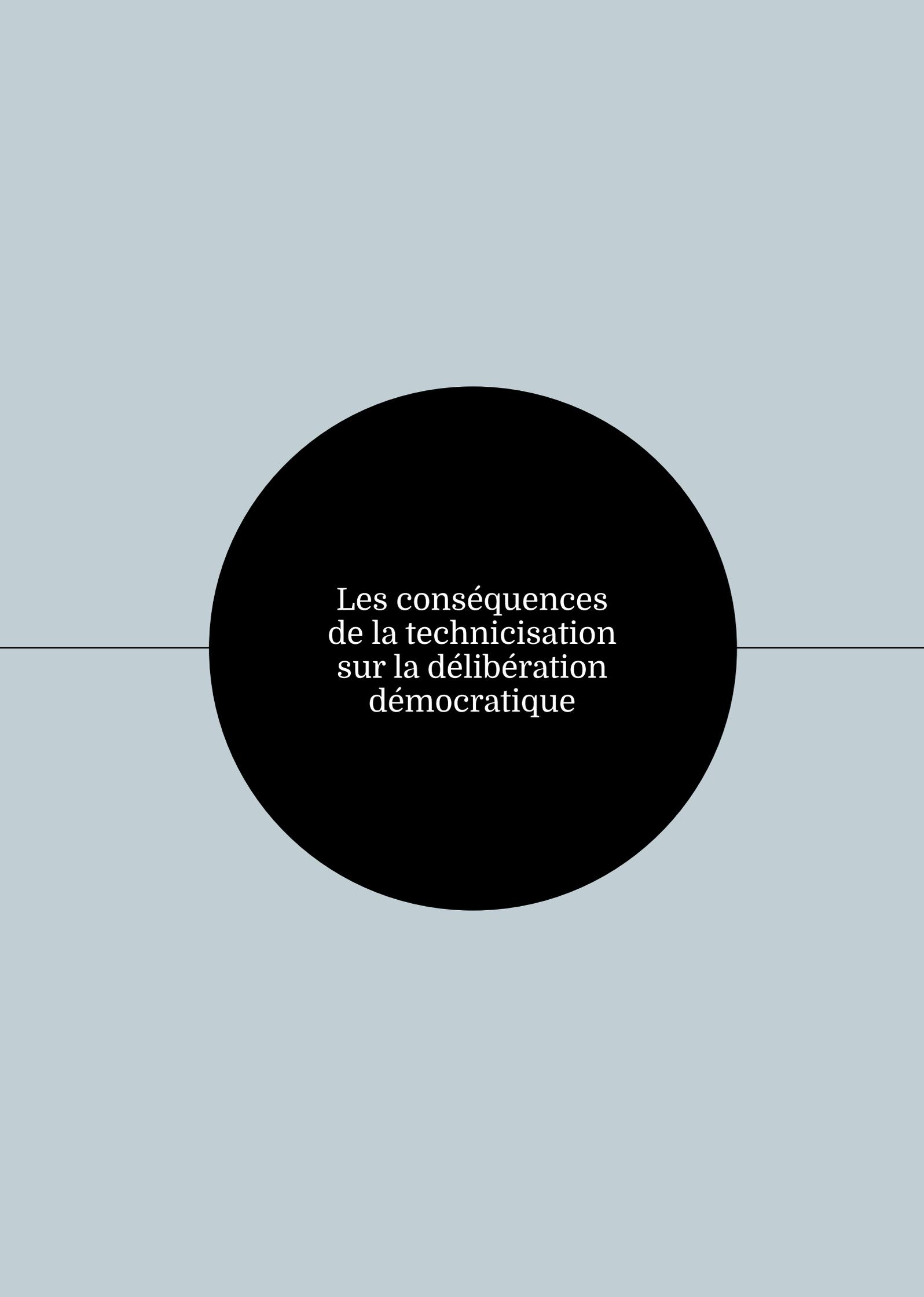
39 Consistant pour l'industrie à produire des travaux à thèse, visant ici à démontrer l'innocuité du glyphosate, qui sont ensuite signés par des personnalités du monde académique et publiés dans des revues scientifiques.

40 <https://www.euroseeds.eu/eu-must-not-change-comitology-system-detriment-innovation-and-single-market>

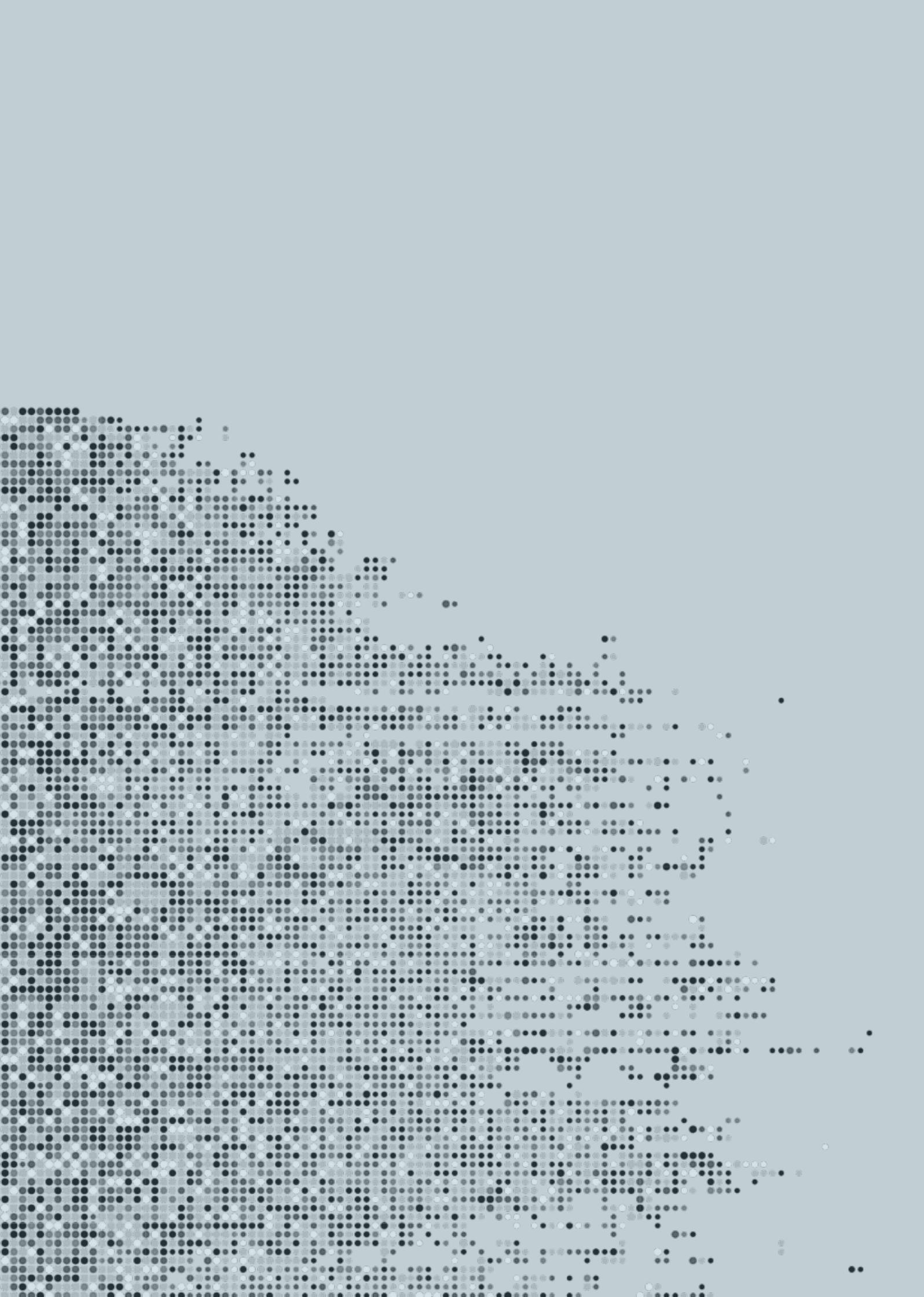
41 "Should decision-making be rational or emotional? Can we really allow the man in the street to take primacy over the official authorities tasked with assisting the EU Institutions? Glyphosate, GMOs, neonicotinoids, endocrine disruptors...by letting opinion trump science, we are in danger of sliding out of the 21st century and back to the era of kerosene lamps." (<https://danielguegen.blogactiv.eu/2017/06/21/one-million-signatures-against-glyphosate/>).







Les conséquences  
de la technicisation  
sur la délibération  
démocratique



Ces différents éléments invitent donc à reconnaître la dimension politique de la comitologie : non seulement les enjeux politiques y sont présents d'un bout à l'autre du processus, depuis la production des savoirs et le choix des procédures jusqu'à la décision proprement dite, mais les conséquences des décisions prises dans ces instances, parce qu'elles ont des impacts forts (et potentiellement différenciés) sur les citoyens européens sont aussi pleinement politiques. Quels sont les effets d'une telle situation de « technicisation » du politique pour les politiques publiques comme pour la démocratie à l'échelle européenne ?

L'hypothèse défendue dans ce rapport est qu'en déportant la décision sur le terrain de l'expertise, en la prétendant technique, celle-ci n'en demeure pas moins politique, mais échappe en revanche à la délibération et au contrôle démocratiques, ce dont témoignent certains des cas évoqués supra (I.2). D'une part, la labellisation d'enjeux et de questions comme techniques et le fait de les traiter comme tels conduisent à court-circuiter le débat public et politique (au Parlement, comme dans la presse et l'opinion publique). D'autre part, ces conditions ont des conséquences sur la qualité de l'expertise et la confiance que place en elle les citoyens européens.

### III.1. QUELLE PLACE POUR LE PARLEMENT EUROPÉEN DANS LA COMITOLOGIE ?

Un premier effet de la technicisation du politique concerne la place laissée au Parlement dans le fonctionnement de la comitologie. Celle-ci est déterminée par le Traité et les articles 290 et 291 du TFUE, qui viennent préciser les accords inter-institutionnels et les règlements internes des institutions ; elle dépend aussi des conditions concrètes dans lesquelles se déroulent les travaux du Parlement et des comités et des ressources dont disposent chacun des acteurs pour participer à ce processus. Nos premières observations et les témoignages que nous avons recueillis font apparaître que la technicisation et les usages de l'expertise dans la comitologie limitent de plusieurs façons les marges de manœuvre et capacités d'action du PE : ils rendent en particulier plus difficiles l'accès et la participation effective de ses représentants à l'élaboration de la législation déléguée.

Il convient d'abord de rappeler que les textes organisant la participation du Parlement aux travaux de la comitologie ne lui confèrent, formellement, qu'un droit de regard (actes d'exécution)<sup>42</sup> ou de veto (actes délégués). Autrement dit, ils ne disent rien des formes d'association possibles des différents acteurs parlementaires à la formulation même de ces textes. Les modalités selon lesquelles les droits de regard et de veto peuvent être utilisés pour suivre et contrôler le travail d'élaboration des actes, voire y contribuer directement, sont donc définies par les accords cadres entre le Parlement et la Commission, le règlement

42 Comme le rappelle la Commission dans son rapport en 2016 : « Les deux législateurs doivent, en permanence, être correctement informés des travaux des comités au moyen du registre de comitologie. Ils ont un droit de regard sur les projets d'actes d'exécution fondés sur des actes adoptés selon la procédure législative ordinaire et peuvent donc, à tout moment de la procédure, indiquer à la Commission que le projet d'acte excède les compétences d'exécution prévues dans l'acte de base. En pareil cas, la Commission doit réexaminer le projet d'acte et informer le Parlement européen et le Conseil de son intention de le maintenir, de le modifier ou de le retirer. Les deux grandes différences par rapport à la situation antérieure sont les suivantes: il n'existe plus de période fixe pour l'exercice du droit de regard et le Conseil dispose désormais également de ce droit de regard. » (Commission, 2016).

du Parlement et les procédures propres à chaque commission parlementaire. Elles dépendent plus directement encore de la capacité du Parlement européen à accéder à temps à l'information, à produire le cas échéant des contributions susceptibles d'infléchir le débat, et à construire un rapport de force suffisant pour que les autres institutions prennent en compte ses propositions. La participation du Parlement est donc tributaire de ses propres ressources mais aussi du fonctionnement concret de la comitologie. On revient sur deux dimensions qui nous semblent jouer à cet égard un rôle particulièrement déterminant.

**La première a trait au confinement** : en dépit des récentes mesures de transparence (création d'un registre des actes délégués, associé au registre des groupes d'experts, permettant d'avoir accès à la composition des groupes, et aux comptes rendus de leurs réunions ; aménagement du registre de la comitologie, donnant également accès à différents documents de travail des comités), le fonctionnement des comités et groupes d'experts repose sur le principe d'une délibération non publique et à laquelle l'accès demeure limité, y compris aux co-législateurs. Ce confinement est notamment justifié par le fait qu'il s'agirait de délibérations purement ou principalement techniques, n'engageant donc pas de responsabilités politiques, visant à produire une expertise. Pour cette dernière raison, elles nécessiteraient une forme – plus ou moins importante – de confidentialité afin de favoriser un libre échange de vues et d'éviter que des pressions ne s'exercent sur les experts. Si par la proposition de réforme de la comitologie portée par la Commission en 2017, des mesures sont en discussion concernant la possibilité de donner accès aux votes finaux des membres des comités, le confinement demeure une caractéristique importante du fonctionnement de ces instances. Or celui-ci n'est pas sans conséquence pour les députés. La première d'entre elles concerne l'accès à l'information : nos entretiens, comme les documents internes du Parlement ou encore son rapport de 2013 sur la comitologie<sup>43</sup> font état des difficultés importantes rencontrées par les parlementaires, leurs collaborateurs et les administrateurs du PE pour suivre le travail des comités et groupes. Ils évoquent par exemple le non-respect des délais de transmission de l'information, des compte-rendu lacunaires, le refus dans certains cas des membres de la Commission de participer aux groupes de travail et de suivi de la comitologie dans les commissions parlementaires, l'obligation de confidentialité de certains documents de travail à propos desquels il est impossible de solliciter de l'expertise extérieure. Ces éléments sont autant d'obstacles à l'exercice d'un droit de regard effectif, mais surtout à la possibilité d'une intervention pendant la phase de formulation des textes, et donc d'un dialogue réel entre le Parlement et les instances d'expertise. S'y ajoutent des difficultés importantes d'accès des membres du Parlement aux groupes d'experts : alors que contrairement aux comités de la comitologie, les instances associées à la préparation des actes délégués sont théoriquement ouvertes au PE en tant que co-législateur, cette participation est fortement contrainte : elle semble très peu encouragée (choix des dates de réunion en dépit voire contre l'agenda parlementaire), l'accord inter-institutionnel prévoit qu'elle ne concerne que les administrateurs du Parlement (même s'il peut exister quelques dérogations à cette règle négociées au cas par cas), et dans tous les cas les membres du PE ne peuvent qu'assister et n'ont pas le droit de s'exprimer et participer activement à la discussion.

43 Parlement européen (2013), Rapport sur les suites à donner à la délégation de pouvoirs législatifs et au contrôle par les États membres de l'exercice des compétences d'exécution par la Commission (2012/2323(INI)), Commission des affaires juridiques, Rapporteur: József Szájer, 4.12.2013

Ces conditions entravent l'exercice par les parlementaires et leur institution de leurs droits sur la comitologie : a contrario, les cas qu'il nous a été donné d'étudier où le Parlement semble avoir eu un poids sur la législation déléguée montrent que la possibilité de suivre et restituer en temps réel les négociations, d'en comprendre les enjeux et notamment de décrypter les rapports de force et les alliances possibles autour des projets d'actes, voire d'intervenir indirectement dans les débats a été un atout décisif pour faire entendre les préoccupations de la commission compétente aux groupes d'experts et/ou à la DG concernés.

Une seconde dimension du fonctionnement de la comitologie susceptible de faire obstacle à la participation du Parlement tient au rôle qu'y joue l'expertise, au sens de la maîtrise de savoirs spécialisés. Les témoignages recueillis soulignent d'une part que l'expertise mobilisée dans le cadre de la comitologie est d'une double nature : elle porte non seulement sur les sujets débattus (toxicité des substances et modes de mesure de celles-ci, processus de production, organisations des marchés, par exemple), mais aussi sur les procédures de comitologie elles-mêmes (comprendre le processus décisionnel et intervenir au bon moment, savoir argumenter une objection, etc.). Nos observations montrent d'autre part que la maîtrise de cette double expertise est une ressource indispensable pour suivre les débats et y participer efficacement. *A contrario* la moindre maîtrise de ces compétences techniques et procédurales expose les participants à deux risques complémentaires : celui de participer « en vain », sans que la présence se traduise par une contribution effective<sup>44</sup>, ou celui d'être plus facilement enclin à suivre les suggestions des autres participants, voire des représentants d'intérêts<sup>45</sup>, sans nécessairement être en mesure de saisir les enjeux des positions ou votes qui leur sont conseillés. Enfin, nos enquêtes précédentes nous ont permis d'observer que l'expertise et la capacité à jouer un rôle actif dans un groupe croissent avec l'expérience favorisant la participation des fonctionnaires nationaux impliqués régulièrement et de longue date dans ces instances par rapport à ceux qui y sont envoyés de façon plus erratique ou à tour de rôle.

Ces éléments mettent en évidence les défis auxquels la nouvelle comitologie héritée de Lisbonne confronte le Parlement européen. Ceux-ci relèvent pour partie de l'adaptation : la plupart des commissions se sont organisées désormais pour assurer un suivi rapproché de la comitologie, par l'intermédiaire de groupes de travail spécifiques. Le secrétariat général a, lui aussi, dû mobiliser de nouvelles ressources pour répondre aux besoins d'expertise, notamment juridique et procédurale, sur la comitologie. Cependant, les usages de l'expertise et de la technicisation dans la comitologie viennent aussi percuter plus fondamentalement le travail parlementaire (et le mettre à l'épreuve) : ils limitent en effet la capacité des députés à suivre et comprendre les travaux des comités, à mettre en débat et informer leurs collègues et au-delà sur les enjeux de la législation secondaire, à s'organiser pour pouvoir activement contribuer et le cas échéant être en mesure de s'opposer à des propositions qui sembleraient contradictoires avec les actes de base.

44 Plusieurs témoignages évoquent le fait qu'une partie conséquente des fonctionnaires des administrations nationales ne participe que très peu aux débats des instances, faute de maîtriser suffisamment bien les enjeux et les arguments techniques, voire la langue de travail. Ces éléments corroborent les observations recueillies dans le cadre d'une enquête précédente concernant les groupes d'experts gouvernementaux (Robert, 2016).

45 Cette inquiétude – relative au décalage entre l'expertise nécessaire pour suivre les débats et celle effectivement détenue par les parlementaires et aux effets de ce décalage sur leur perméabilité aux arguments des lobbyistes a notamment été évoquée dans les entretiens.

### III.2. LES LÉGITIMITÉS DE LA DÉCISION EUROPÉENNE ET DE L'EXPERTISE AU RISQUE DE LA COMITOLOGIE

La prise en charge de sujets à dimension politique dans un cadre comme celui de la comitologie soulève plusieurs défis, pour les politiques publiques, comme pour la démocratie à l'échelle européenne.

**En premier lieu, le fait de confier de larges pans de la décision** et, dans certains cas, ses aspects les plus sensibles et conflictuels à **des instances telles que celles de la comitologie**, caractérisées par la technicité de leurs échanges et par leur confinement limitent la possibilité, pour les citoyens, de se saisir de ces enjeux, d'en débattre, et de faire entendre leurs préoccupations. C'est à la faveur d'une mobilisation forte, des ONG et du Parlement, sur certains sujets sensibles, tels que les OGM, le glyphosate ou le Diesel Gate, que ces instances ont fait leur apparition dans les médias. Toutefois elles demeurent encore très peu connues et comprises, qu'il s'agisse des enjeux dont elles traitent, des positions qui sont défendues à son sujet, ou de la façon dont les décisions sont prises.

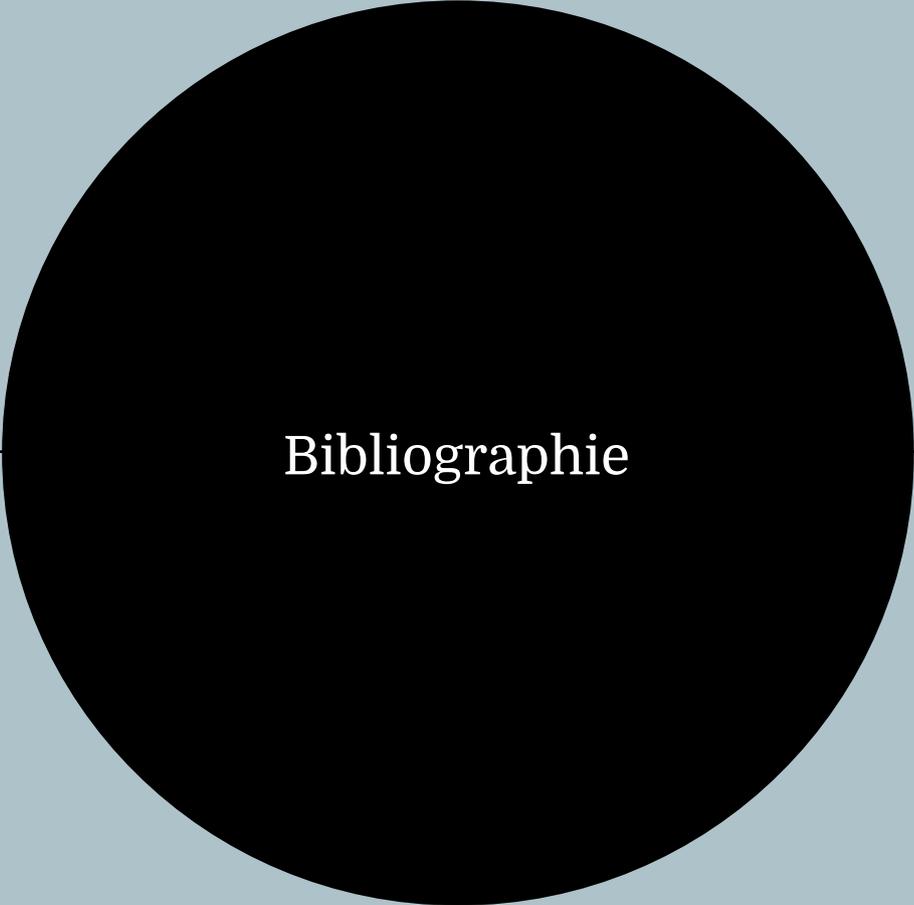
**Les mesures de transparence adoptées ces dernières années, ou encore en projet, ne sont pas de nature à corriger cette situation.** La consultation des registres notamment n'est que très rarement le fait des citoyens ordinaires. Elle est surtout celui d'acteurs ayant un intérêt professionnel à suivre les débats et des ressources suffisantes pour le faire par ce biais. C'est donc principalement aux parties prenantes et aux représentants d'intérêt que ces mesures devraient bénéficier (Robert, 2018). Le suivi des débats de la comitologie dans la presse nationale demeure très tributaire des sujets qu'elle traite et de nombreux aspects de la législation secondaire sont encore largement méconnus et peu relayés par les acteurs politiques. En ce qui concerne les dispositions de la proposition de la Commission de 2017, et en particulier la publicité des votes des différents Etats membres, la transparence pourra peut-être dans certains cas conduire les représentants nationaux à expliciter leurs décisions auprès de leurs citoyens. Elles constituent un premier pas, important, vers la reconnaissance d'une responsabilité politique en matière de comitologie. Toutefois, outre qu'elles ne concernent pas les membres des groupes d'experts gouvernementaux, et encore moins les parties prenantes, ces seules dispositions ne peuvent suffire à assurer aux citoyens une plus grande lisibilité des décisions et une capacité à se faire entendre à ce sujet.

**Si la comitologie contribue à tenir des sujets importants à l'écart du débat public et politique, elle alimente en effet en second lieu un rapport particulier à l'expertise dans la prise de décision.** Le fait de considérer les décisions comme purement techniques et devant être dictées par l'expertise semble en effet aller de pair avec une forme de déférence à l'égard de l'expertise, notamment celle issue des agences sanitaires. Par exemple, en matière d'autorisations d'OGM, le Standing Committee on the Food Chain and Animal Health n'ayant jamais dégagé de majorité qualifiée pour ou contre la décision, la Commission a systématiquement suivi l'avis de l'EFSA, alors même que le droit ne l'y contraignait pas (Weimer, 2015 ; Weimer, Pisani, 2016). Plus généralement, la non reconnaissance de la dimension politique des décisions concernées – en termes de conséquences, mais aussi de critères de choix – fait reposer sur l'expertise plus que ce qu'elle ne peut régler. Cela revient en effet d'une part à lui demander de répondre à des questions auxquelles elle n'a pas de réponse – par exemple, la balance entre des

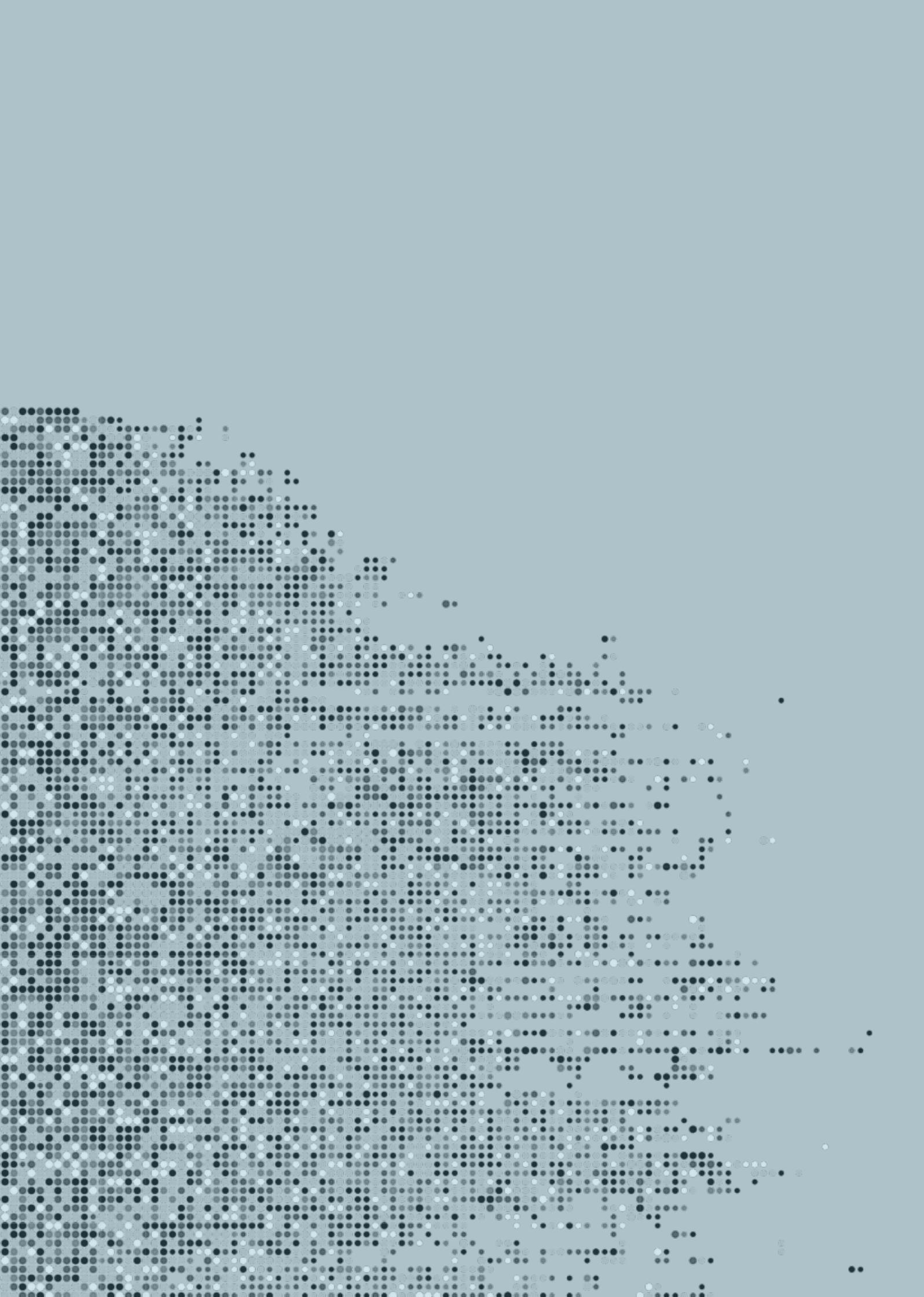
coûts sociaux et environnementaux, ou encore le choix entre deux modèles de production agricoles –. Un tel recours à l'expertise fait reposer d'autre part toute la légitimité de la décision sur celle de l'expertise scientifique dans un contexte où celle-ci, notamment pour cette raison, se trouve de plus en plus controversée.

**C'est en effet en troisième lieu une double crise de confiance dans l'expertise, et plus largement dans les institutions, que le fonctionnement actuel de la comitologie contribue à alimenter.** D'une part l'expertise tend à être utilisée à la fois comme un paravent, et comme un argument d'autorité : ce serait elle qui ferait, à elle seule, la décision, et elle serait par ailleurs indiscutable. Ainsi, les mobilisations autour du glyphosate, des OGM ou des perturbateurs endocriniens ont-elles été assimilées, par leurs adversaires politiques, à des prises de position démagogiques, irrationnelles, appuyées sur l'émotion, et hostiles à la science. Cet usage de l'expertise peut conduire en retour à nourrir la défiance à l'endroit de celle-ci et de ceux qui la produisent, perçues comme des chevaux de Troie d'intérêts particuliers et/ou de projets politiques qui ne diraient pas leur nom. D'autre part, et plus généralement, les événements à partir desquels les citoyens européens ont à percevoir la comitologie sont plutôt de nature à alimenter des sentiments de défiance à l'endroit non seulement des décisions mais également de la façon dont elles sont adoptées, et in fine du système politique qui y en constitue le cadre. Les cas abordés dans ce rapport concernent en effet une législation secondaire dont la cohérence avec les actes de bases est contestée, et qui est appuyée sur une expertise controversée. En outre, lorsqu'ils donnent lieu à des mobilisations citoyennes de grande ampleur, comme l'ICE concernant le glyphosate par exemple, celles-ci peuvent ne pas trouver directement d'écho, voire sembler délibérément ignorées comme ce fût le cas à la suite de la réautorisation du glyphosate en novembre dernier. //

B



# Bibliographie



- Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne « Mieux légiférer » du 13 avril 2016, JO L123, 12 mai 2016
- Bergström C.-F. (2005), *Comitology : Delegation of Powers in the European Union and the Committee System*, Oxford, Oxford University Press
- Blom-Hansen Jens (2013), « Legislative Control of Powers Delegated to the Executive: The Case of the EU », *Governance*, 26(3), p.425-448.
- Brandtsma Gijs Jan, Blom-Hansen Jens (2010), « The EU Comitology System: What Role for the Commission ? », *Public Administration*, 88(2), p.496-512.
- Brandtsma Gijs Jan, Blom-Hansen Jens (2012), « Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making », *Journal of Common Market Studies*, 50(6), p. 939-57
- Chalmers A. W. (2013), « Getting a seat at the table: Capital, capture and expert groups in the European Union », *West European Politics*, 37(5), p. 976-992.
- Christiansen T., 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>.
- Comité économique et social européen (2013), *Rapport d'information « Mieux légiférer : actes d'exécution et actes délégués »*
- Commission européenne (2014), *Rapport de la Commission sur les travaux des comités en 2013* [COM(2014) 572 final]
- Commission européenne (2015), *Communication « Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats - Un enjeu prioritaire pour l'UE »*, [COM(2015) 215 final]
- Commission européenne (2016), *Rapport de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en oeuvre du règlement (UE) n° 182/2011*, [COM(2016) 92].
- Commission européenne (2016), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council adapting a number of legal acts in the area of Justice providing for the use of the regulatory procedure with scrutiny to Article 290 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, [COM(2016) 798]
- Commission européenne (2016), *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council adapting a number of legal acts providing for the use of the regulatory procedure with scrutiny to Articles 290 and 291 of the Treaty on the Functioning of the European Union*, [COM(2016) 799]
- Commission européenne (2016), *Décision de la Commission du 30.5.2016 établissant des règles horizontales relatives à la création et au fonctionnement des groupes d'experts de la Commission*, Bruxelles, [C(2016) 3301 final]
- Commission européenne (2017), *Rapport de la Commission sur les travaux des comités en 2016*, [COM(2017) 594 final]
- Commission européenne, Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil portant modification du règlement (UE) n° 182/2011 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 [COM(2017) 85/3]

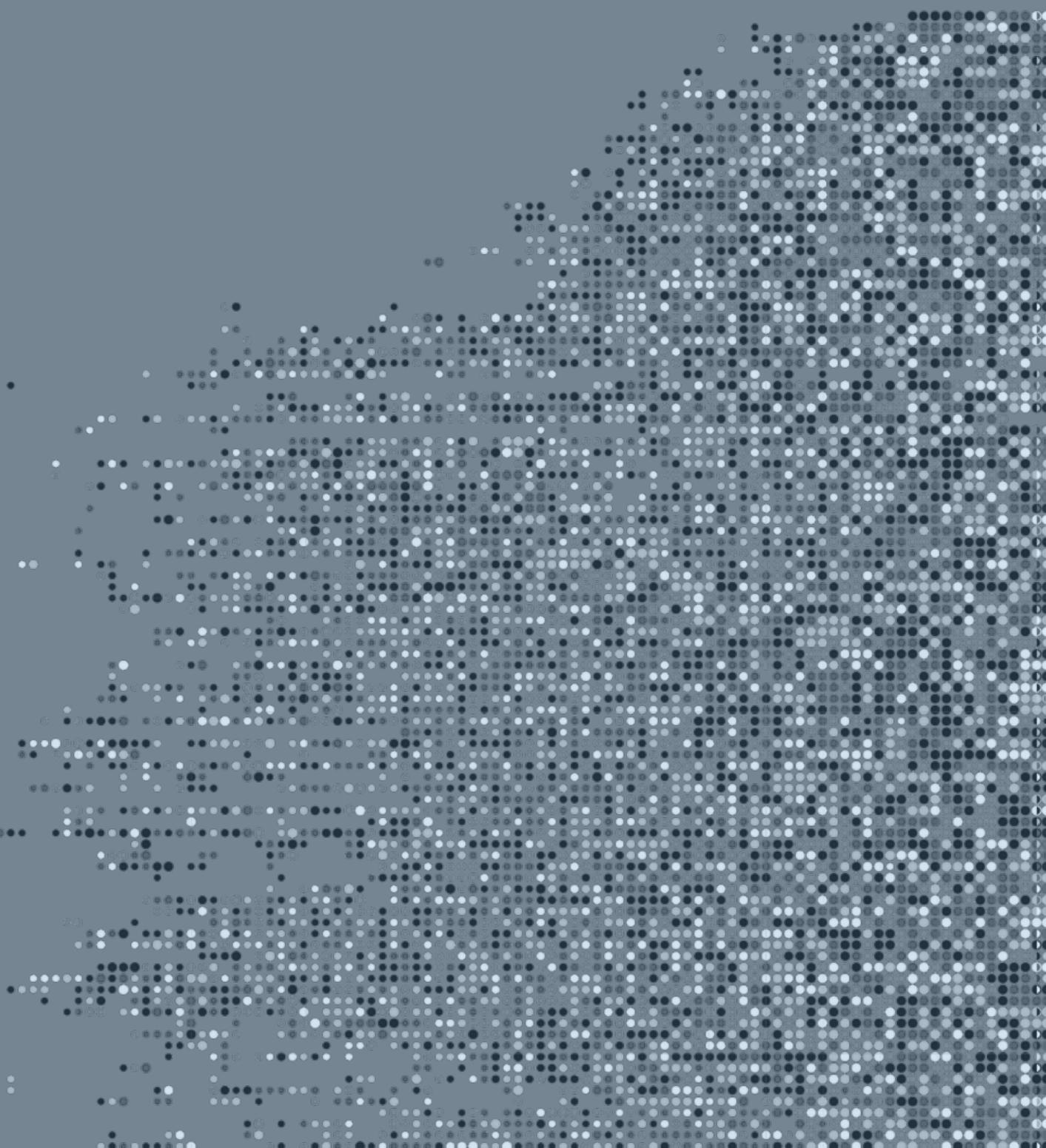
- Conway Erik N., Oreskes Naomi (2011), *Merchants of Doubt: How a Handful of Scientists Obscured the Truth on Issues from Tobacco Smoke to Global Warming*, Bloomsbury
- Corporate Europe Observatory (2013), *Unhappy Meal – The European Food Safety Authority’s independence problem*, Corporate Europe Observatory & Stéphane Horel, October 2013
- Corporate Europe Observatory (2017), *Recruitment errors*, Martin Pigeon, June 2017
- Corporate Europe Observatory & Friends of the Earth Europe (2017), *Driving Into Disaster. How the EU’s Better Regulation agenda fuelled Dieselgate* – Fabian Hubner, Février 2017
- Corporate Europe Observatory (2017), *Open door for forces of finance at the ECB* - Kenneth Haar, Octobre 2017
- Dehousse Renaud, Fernández Pasarín Ana Mar and Plaza Joan Pere (2013), « How Consensual is Comitology », *Journal of European Public Policy*, 21(6), p.842-59.
- Emily O’Reilly, European Ombudsman, *Decision of the European Ombudsman in her strategic inquiry, OI/6/2014/NF concerning the composition and transparency of European Commission expert groups*, 14 novembre 2017
- Fernández Pasarín Ana Mar (2016), « The State back in »: la comitologie ou la délégation contrôlée et coordonnée du pouvoir ? », *Revue Française d’Administration Publique*, n°159
- 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.
- Hofmann H. (2009), « Legislation, Delegation and Implementation under the Treaty of Lisbon: Typology Meets Reality », *European Law Journal*, (15)4, p.482-505
- Horel Stéphane (2015), *Intoxication. Perturbateurs endocriniens, lobbyistes et eurocrates : une bataille d’influence contre la santé*, Paris, La Découverte.
- Maiscocq Olivier (2010), « La comitologie ou les mesures d’exécution dans la Communauté européenne », *Courrier hebdomadaire du CRISP*, 2010/21, n°2066, p.5-38.
- Martin Annie (2016), « La production des savoirs sur les pesticides dans la réglementation européenne », *VertigO - la revue électronique en sciences de l’environnement* [En ligne], Hors-série 27 | décembre 2016
- Parlement européen (2013), *Rapport sur les suites à donner à la délégation de pouvoirs législatifs et au contrôle par les États membres de l’exercice des compétences d’exécution par la Commission*, [2012/2323(INI)], Commission des affaires juridiques, Rapporteur: József Szájer, 4.12.2013
- European Parliament (2014), *Resolution of 25 February 2014 on follow-up on the delegation of legislative powers and control by Member States of the Commission’s exercise of implementing powers*, [2012/2323(INI)]
- European Parliament (2015), Directorate General For Internal Policies - Policy Department D: Budgetary Affairs, *Composition of the Commission’s expert groups and the status of the register of expert groups*, authored by Blomeyer & Sanz, PE 552-301

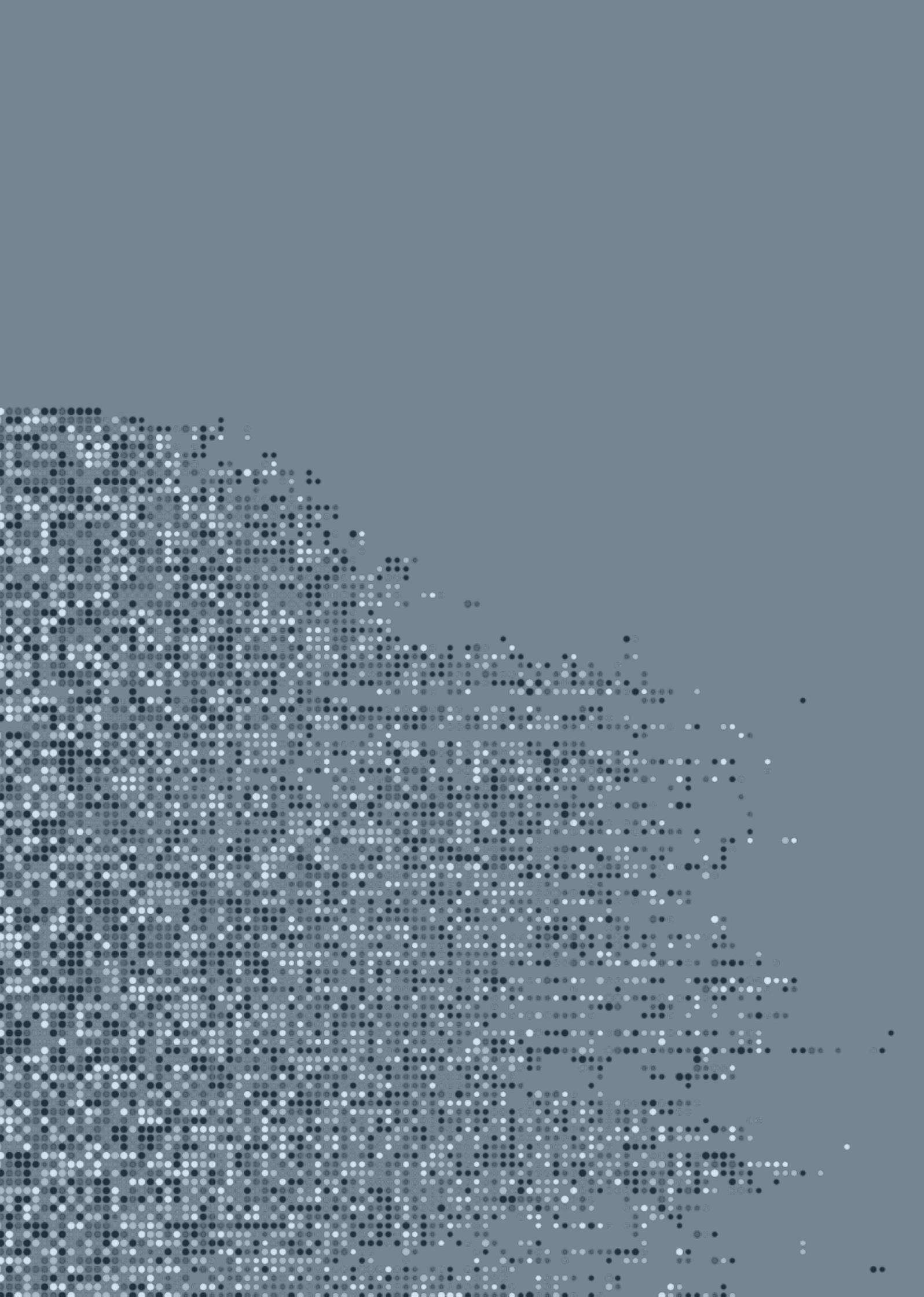
- Parlement européen (2017), *Rapport sur l'enquête sur la mesure des émissions dans le secteur de l'automobile (2016/2215(INI))*, Commission d'enquête sur la mesure des émissions dans le secteur de l'automobile, Rapporteurs : Jens Gieseke, Gerben-Jan Gerbrandy, 2.3.2017, A8-0049/2017
- Politique européenne* (2010), Dossier « Les groupes d'experts dans le gouvernement de l'Union européenne »
- Proctor Robert N. 1995, *Cancer Wars : How Politics Shapes What We Know and Don't Know about Cancer*, New York, BasicBooks
- Robert Cécile (2018), « Les instruments de la transparence : usages et enjeux politiques des formes de connaissances sur le lobbying européen », *Politique européenne*, à paraître.
- Robert Cécile (2016), « Les États membres ont-ils toujours les moyens administratifs de leurs stratégies d'influence ? La contribution des administrations nationales à la construction de l'expertise européenne », *Revue Française d'Administration Publique*, n°158
- Robert Cécile (2013), *Politiques de l'expertise. Une sociologie des usages politiques de l'expertise à l'échelle européenne*, mémoire pour l'habilitation à diriger des recherches, Université Lyon 2, 166 pages
- Robert Cécile (2012), « Expert groups in the building of European public policy », *Globalisation, Societies and Education*, 10(4), p.425-438
- Robert Cécile (2005), « Les incertitudes politiques sont-elles solubles dans l'expertise ? Usages et enjeux du recours de la Commission européenne à l'expertise extérieure », dans Dumoulin L., Labranche S., Robert C. et Warin P. (dir.), *Le recours aux experts. Raisons et usages politiques*, Grenoble, PUG, coll. Symposium, p.83-103
- Sénat (2014), *La place des actes délégués dans la législation européenne*, Rapport d'information de M. Simon SUTOUR, fait au nom de la commission des affaires européennes, n°322 (2013-2014) - 29 janvier 2014
- UE, Règlement (UE) n° 182/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 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 (JO L 55 du 28.2.2011, p. 13).
- Weimer Maria (2015), « Risk Regulation and Deliberation in EU Administrative Governance — GMO Regulation and its Reform », *European Law Journal*, 21(5), p.622-640
- Weimer Maria and Pisani Gaia (2016), « Expertise as Justification: The Contested Legitimation of the EU 'Risk Administration' », Amsterdam Centre for European Law and Governance Research Paper n°2016-02
- Wetendorff Rikke, Nedergaard Peter and Blom-Hansen Jens (2014), « Lobbying in the EU Comitology System », *Journal of European Integration*, 36(5), p.491-507.

# Les usages politiques de l'expertise dans la comitologie

Cécile Robert

Mai 2019





# Les usages politiques de l'expertise dans la comitologie

Cécile Robert

