

N° 109

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 30 octobre 2013

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION

*présentée au nom de la commission des affaires européennes, en application de l'article 73 quater du Règlement, sur la proposition de règlement relatif à la santé animale (texte E 8298 - COM (2013) 260 final),*

PRÉSENTÉE

Par Mme Bernadette BOURZAI,

Sénatrice

*(Envoyée à la commission des affaires économiques.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

En mai 2013, la Commission européenne a présenté un ensemble de propositions de règlements – un « paquet législatif » – relatifs à la santé végétale, à la santé animale, aux semences et plantes, ainsi qu'à l'organisation des contrôles. La présentation qui suit concerne le seul volet « santé animale ».

Cette proposition de règlement sur la santé animale COM (2013) 260 est plus connue par les professionnels sous son appellation anglaise de « *la loi santé animale* » – « *Animal Health Law* ». Elle se présente comme une opération de toilettage et de simplification d'un ensemble de textes disparates et épars. Cet objectif, évidemment louable, n'exclut pas certaines interrogations, notamment sur le processus de décision dans l'Union européenne, qui appellent notre vigilance.

### I – PRÉSENTATION DE LA PROPOSITION DE RÈGLEMENT

#### A/ LE CONTEXTE

L'Europe doit régulièrement faire face à des crises sanitaires animales. Qu'il s'agisse de recrudescence de maladies autochtones – tremblante du mouton, peste porcine réapparue aux Pays-Bas et en Allemagne à la fin des années 90, tuberculose bovine –, de l'acclimatation de maladies exotiques sur le continent européen – la fièvre aphteuse qui affecte bovins, porcs et moutons –, ou encore de maladies émergentes – l'ESB (encéphalopathie spongiforme bovine) au milieu des années 90, la grippe aviaire, ou influenza virus de type H5N1, le virus de Schmallenberg, identifié en 2011...

Les maladies animales restent présentes dans tous les pays d'élevage, touchent tous les animaux, sont d'origine bactérienne ou virale... L'Union européenne doit se préparer à affronter ces risques accrus sous l'effet de la multiplication des échanges, du changement climatique, et des mutations des agents infectieux. Même en dehors des cas de maladies zoonotiques, où la transmission des maladies animales à l'homme (cas de l'ESB et de la grippe aviaire) donne un retentissement immédiat à ces maladies, l'incidence économique doit être prise en considération : au Royaume-Uni, l'ESB ou la fièvre aphteuse ont entraîné l'abattage de plusieurs millions d'animaux ; le statut de pays indemne d'une maladie est déterminant pour les exportations d'animaux. Le traumatisme des éleveurs est également très important.

Savoir traiter une crise répondant aux attentes sociétales, avivées par la pression médiatique, et avec efficacité, fait partie des responsabilités politiques et semble même un critère légitime d'appréciation des citoyens sur le fonctionnement des institutions. Lors de l'épisode de la vache folle, les tergiversations de la Commission sur l'alimentation animale et sur les restrictions aux échanges d'animaux, avaient beaucoup affecté la crédibilité des institutions européennes dans leur ensemble.

C'est à cette époque que la santé animale est entrée dans le champ du débat politique. Comme le rappelait déjà en 2000 notre collègue Jean-Paul Emorine dans son rapport sur l'adaptation du droit communautaire en matière de santé des animaux, « *l'ampleur de la crise de la vache folle a servi de révélateur (...). D'autres crises ont suivi, nourrissant de nouvelles craintes dans un contexte d'incertitudes* » (Sénat – 1999-2000 – n° 480).

La Commission européenne s'est inscrite dans ce mouvement et dans cette réflexion, en engageant dès 2004 une évaluation des résultats de l'Union européenne dans le domaine de la santé animale. En 2007, elle publie une communication intitulée « *une nouvelle stratégie de santé animale pour l'Union européenne (2007-2013) : mieux vaut prévenir que guérir* ». L'idée générale était de remplacer la « législation verticale », maladie par maladie, espèce par espèce, conduisant à une inflation réglementaire, par des textes plus transversaux respectant certains principes, notamment la séparation entre l'évaluation et la gestion des risques.

Après différentes versions, officieuses ou informelles, en 2011 et 2012, la Commission a présenté ses propositions réglementaires en mai 2013. Elle a choisi d'insérer la proposition

« santé animale » dans un ensemble, « un paquet sanitaire ». Une formule désormais courante censée regrouper des textes portant sur un champ voisin. Tel fut le cas des « paquets ferroviaires », ou, dans le champ sanitaire, du « paquet hygiène » de 2004, un ensemble de six règlements européens fixant des règles relatives à l'hygiène de denrées alimentaires et de denrées animales.

Tel est encore le cas cette fois. 2013 est la dernière des six années couvertes par la « stratégie » définie en 2007. Le texte prend en compte l'évolution des maladies et des échanges d'animaux entre États membres et tire la leçon des différentes expériences des États membres.

Le « *paquet hygiène* », qui visait la sécurité sanitaire des aliments, s'intéressait au produit fini, en laissant de côté les producteurs primaires – éleveurs et agriculteurs. Le « *paquet santé* » vient en quelque sorte en complément, en amont, du « *paquet hygiène* ».

## **B/ Le contenu de la proposition de règlement**

Le premier objectif du texte est de garantir un niveau élevé de santé publique et de sécurité sanitaire. Cet objectif passe par la simplification des textes actuels. La Commission rappelle que « *le cadre législatif actuel de l'Union européenne en matière de santé animale comporte près de 50 directives et règlements de base ainsi que quelque 400 textes de droit dérivé remontant pour certains à 1964* ». Une telle accumulation pouvait conduire à des incohérences, des redondances. Pour la Commission, « *le règlement relatif à la santé animale vise à mettre en place un cadre réglementaire unique, transparent et clair, définissant des objectifs et des principes d'interventions réglementaires* ». Le texte est aussi inspiré par le souci de faciliter les échanges d'animaux vivants entre Européens et entre l'Union européenne et le reste du monde.

Cette proposition de règlement de 260 articles codifie l'ensemble de l'acquis législatif européen en santé animale en vue d'améliorer la lisibilité et l'efficacité de la réglementation.

Elle prévoit, en premier lieu, quelques clarifications. C'est le cas, en particulier, de « la catégorisation des interventions et des maladies », qui ne sont plus classées maladie par maladie, mais en fonction de leur gravité, des incidences qu'elles peuvent avoir et des mesures qu'elles doivent entraîner (éradication obligatoire ou volontaire, notification...). À chaque catégorie de maladie

correspond un niveau d'intervention (UE, État, professionnels), une surveillance et un mode de lutte. La catégorisation répond en quelque sorte au classement : quelles actions pour quelles maladies ?

En second lieu, la proposition précise quelques dispositions sanitaires qui portent sur les niveaux de surveillance, la formalisation de l'intervention préventive des vétérinaires sous forme de visite sanitaire, la dématérialisation des documents, la limitation des mouvements d'animaux, en cas d'exportation, à un seul centre de rassemblement dans le pays de départ, la reconnaissance de l'intérêt du recours, si nécessaire, à la vaccination d'urgence. La vaccination, très répandue il y a quelques d'années, est sortie plus ou moins du champ des interventions possibles. L'explosion de fièvre aphteuse au Royaume-Uni a été imputée en partie à cette renonciation. Les professionnels accueillent avec satisfaction cette sorte de réhabilitation.

Enfin, la proposition reprend des principes, aujourd'hui acquis, sur l'analyse des risques. Le risque se distingue du danger. Un danger est toute source potentielle de dommages et de préjudice. Un risque est la probabilité qu'une personne subisse ce préjudice. En d'autres termes, on ne diminue pas le danger, mais on peut réduire le risque (par la distance, la conduite, la dose, la durée d'exposition, les protections...). L'évaluation des risques est le processus qui consiste à identifier le danger, analyser les risques, déterminer les moyens pour éliminer ou réduire ces risques.

L'évaluation – scientifique- des risques se distingue donc de la gestion des risques qui incombe aux autorités responsables de la santé animale et publique et qui implique aujourd'hui une communication adaptée et transparente.

### **C/ Échéancier prévisionnel et procédure**

La Commission a présenté ses propositions réglementaires en mai 2013. Le texte est aujourd'hui (octobre 2013) examiné selon la procédure législative ordinaire, par les deux branches de législateurs européens, le Parlement européen et le Conseil.

Concernant le Parlement européen, bien que ce texte ait été largement préparé par la DG SANCO (Santé et consommateurs), le texte a été renvoyé au fond à la commission de l'agriculture – la COMAGRI. Deux autres commissions sont saisies pour avis : la

commission de l'environnement, de la santé publique et de la sécurité alimentaire, ainsi que la commission pêche.

Les rapporteuses ont été nommées en juin : Mme Marit Paulsen (Suède – ADLE), rapporteure officielle et Mme Elisabeth Jeggle (Allemagne, PPE) en tant que *shadow* rapporteure, pour la COMAGRI, saisie au fond, ainsi que Mme Kartika Tamara Liotard (Pays-Bas, Gauche unitaire européenne) et Mme Isabelle Levoïn (Suède, Verts), respectivement pour les commissions de l'environnement et de la pêche.

Le rapport de la COMAGRI est annoncé pour le 25 novembre 2013, avec une limite pour le dépôt des amendements le 2 décembre. Un vote en commission est prévu en janvier 2014 et un vote en plénière en février ou mars 2014.

Concernant le Conseil, le texte est actuellement soumis à l'examen des groupes d'experts. Il existe deux groupes distincts. Un premier groupe, au niveau des chefs de bureau des administrateurs chargés de secteurs, qui débat du contenu technique des mesures ; un deuxième groupe, au niveau des chefs des services vétérinaires, des directeurs adjoints ou des directeurs des administrations, qui discutent davantage du fond, de l'objet du texte, de la stratégie sanitaire, des difficultés de mise en œuvre. C'est à ce niveau que les États membres se sont inquiétés de la surabondance des actes d'application, laissés à l'initiative de la Commission.

Trois réunions ont d'ores et déjà eu lieu, en juin, juillet et septembre. Trois nouvelles réunions sont programmées : en octobre, novembre et décembre. La présidence lituanienne a pour objectif de terminer la première lecture du Conseil avant la fin de l'année.

Un accord en première lecture entre le Parlement européen et le Conseil est peu probable. Selon l'échéancier prévisionnel, tributaire de l'agenda politique européen – les élections européennes auront lieu en mai 2014 –, une deuxième lecture et une adoption de ce texte ne peuvent être envisagées avant fin 2014/début 2015. La Commission a annoncé un délai de 36 mois pour adopter des décisions complémentaires, de telle sorte qu'une application du texte ne peut être attendue avant début 2017.

## **II - LES INTERROGATIONS POSSIBLES**

La France, qui a engagé très tôt des réformes dans l'organisation de ses contrôles et dans la gestion des crises sanitaires, accueille très favorablement cette initiative européenne. Les États généraux sur l'organisation sanitaire – 2010 – ont permis de définir le cadre de la rénovation du système de sécurité sanitaire. L'ordonnance n° 2011-862 du 22 juillet 2011 relative à l'organisation de l'épidémiosurveillance, la prévention et la lutte contre les maladies animales et végétales, a classé les risques sanitaires et créé une plateforme nationale de surveillance épidémiologique en santé animale, qui prévoit la coopération de tous les professionnels impliqués dans une crise sanitaire (services gestionnaires de l'État, services d'évaluation et de recherche, professionnels de la santé animale, éleveurs...). De l'avis de tous, cette coopération a bien fonctionné lorsqu'il s'est agi de suivre l'évolution de la maladie de Schmallenberg, apparue immédiatement après cette ordonnance.

La France est considérée par ses partenaires comme un État plutôt interventionniste dont les politiques publiques en matière de santé animale sont jugées efficaces. Les principes d'action, initiés par la France, ont été repris par la Commission.

Malgré ce satisfecit général, quelques interrogations se font jour. Elles sont à trois niveaux.

Il y a un premier niveau, technique, soumis à l'examen des experts et des professionnels, qui peuvent apprécier et mesurer les conséquences pratiques de la proposition. Il y a un deuxième niveau sur des questions touchant au fond du texte. Il y a un troisième niveau, plus politique et institutionnel, sur l'étendue du pouvoir réglementaire délégué à la Commission.

### **A/ Les interrogations techniques**

Experts et éleveurs ont pu s'inquiéter de certaines dispositions du texte.

*1/ Pour les experts*, amenés à appliquer la législation sur la santé animale, le texte proposé présente quelques ambiguïtés.

La clarification annoncée ne va pas jusqu'à son terme. Ainsi, les attributions des vétérinaires et laboratoires officiels ne sont pas bien définis. Le texte parle souvent de vétérinaire ou de



laboratoire sans préciser s'il s'agit de vétérinaires et laboratoires officiels.

Le texte généralise l'approche par l'analyse de risque, privilégiant l'obligation de résultat à l'obligation de moyens mais les autorités françaises estiment que les critères d'analyse ne sont pas toujours clairement définis. Surtout, elles souhaitent que cette analyse soit homogène pour tous les mouvements d'animaux alors que la proposition distingue les exigences internationales et les exigences – inférieures- pour les échanges intra-européens. Une règle unique serait une mesure de simplification cohérente avec l'esprit du texte.

2/ Pour les éleveurs, la proposition comporte aussi certains travers.

Ce peut être le cas par exemple des dispositions sur les mouvements d'animaux. La proposition prévoit que les animaux envoyés dans un autre pays de l'Union ou à l'extérieur de l'Union ne soient pas soumis à plus d'un rassemblement par pays, pays d'origine, pays de transit ou pays de destination (art. 130 de la proposition).

Cette disposition est destinée à limiter à la fois les risques sanitaires liés aux mouvements, aux mélanges d'animaux à statut sanitaire différent et au stress des animaux qui sont déchargés, puis rechargés parfois plusieurs fois de suite au cours de leur déplacement vers les centres d'engraissement ou d'abattage.

Une règle sans doute opportune lorsqu'il s'agit de grands centres usines d'élevage qui exportent plusieurs centaines d'animaux, mais qui peut s'avérer problématique dans le cas d'éleveurs dispersés. En pratique, le transporteur peut aller chercher deux ou trois broutards ici, deux ou trois autres ailleurs, quelques autres chez un troisième éleveur ou dans un centre de rassemblement. Peut-être davantage si le camion est considéré comme un lieu de rassemblement – une question à faire préciser dans le texte- . En pratique, il y a aujourd'hui des situations où les animaux peuvent passer par trois ou quatre centres de rassemblement.

La France, qui reste un pays d'élevage et d'élevages de taille moyenne, pourrait pâtir d'une règle comme celle-là. La moyenne serait en France entre deux et trois allotements, trois points de rassemblement, par expédition. Cette disposition serait

très dommageable pour les exportations françaises de brouillards. Selon le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt, au moins 10 % des expéditions seraient condamnées par ce dispositif de centre de rassemblement unique.

Dans le souci de bien faire, la Commission n'irait-elle pas trop loin ? Il faut privilégier l'obligation de résultat à l'obligation de moyens. C'est la logique du texte mais, en l'espèce, cette logique est battue en brèche et le regroupement dans un seul centre constitue une entorse à ce principe. Plusieurs centres de rassemblement contrôlés paraissent préférables à un seul centre qui respecterait formellement la règle mais qui serait mal surveillé.

De même, le dispositif de police sanitaire avant les exportations d'animaux serait modifié par la proposition. La règle est que les mouvements d'animaux impliquent une visite par le vétérinaire et une certification. Une ancienne disposition remontant à 1964 (directive 64/432) prévoit des allègements de contrôles dans certains cas. Ainsi, aujourd'hui, les actes de police sanitaire – contrôle des documents d'identification des animaux, inspection visuelle, retrait des animaux, abattage... – sont allégés lorsque les contrôles réguliers sont imposés aux éleveurs dans leur activité courante, et lorsque l'État dispose de réseaux de surveillance. En d'autres termes, la qualité des réseaux de surveillance permet de se dispenser de la certification systématique. C'est en quelque sorte une surveillance allégée. Ces notions de réseau d'épidémiosurveillance et de contrôle allégé ne sont pas reprises dans le texte, ce qui pourrait représenter une charge supplémentaire pour les éleveurs.

## **B/ Les interrogations sur la cohérence générale du texte**

Ces questions techniques, évoquées ci-dessus pour mémoire, seront vraisemblablement traitées au sein des groupes d'experts dans les formations du Conseil. En revanche, sur un plan plus général, le texte comporte quelques incohérences générales voire même quelques lacunes.

En premier lieu, on pourra s'interroger sur **les dispositions financières**. Comme il a été rappelé au début de cet exposé, l'Union européenne doit se préparer à affronter des risques sanitaires. Il ne s'agit pas d'une pure précaution de style. Les professionnels de l'élevage suivent et s'inquiètent de la progression de maladies dans et aux frontières de l'Europe : la peste porcine

africaine, qui existe en Sardaigne et a fait son apparition en Biélorussie, la dermatose nodulaire contagieuse – DNC –, une maladie vectorielle qui existe à la Réunion, apparue en Israël en mai 2013 puis en Turquie en octobre, la fièvre aphteuse...

Comment ces risques seront-ils gérés sur le plan financier ? Il y a une forte ambiguïté financière depuis que la santé animale est sortie du cadre budgétaire de la PAC pour figurer maintenant dans la rubrique 3 du cadre financier pluriannuel – sécurité et citoyenneté. On observera d’abord que le budget consacré aux fonds vétérinaires a été en pratique reconduit à son niveau antérieur (à 1.890 millions d’euros sur sept ans) alors que le champ d’intervention limité actuellement aux seules questions de santé animale a été élargi aux questions de santé végétale.

Mais surtout, la question qui se pose est celle du financement des crises. Le nouveau règlement OCM unique qui résulte de la réforme de la PAC prévoit bien une *clause de soutien de marché* financée sur la réserve de crise en cas d’épizootie et de crise de confiance du consommateur. Cette réserve de crise est elle-même financée par prélèvement sur le premier pilier -paiements directs et mesures de marché-. Mais cette réserve ne peut être utilisée pour traiter les cas évoqués ci-dessus dès lors que la santé animale est sortie de la PAC. Ces mesures vont-elles être financées à partir de l’instrument de flexibilité (qui figure en dehors du cadre financier pluriannuel) ?

Même s’il s’agit d’un autre texte du paquet sécurité sanitaire, ce point mérite d’être précisé.

En second lieu, **le volet recherche** est très peu évoqué dans cette proposition.

Comment annoncer une loi santé animale, censée être décisive pour l’Union européenne, sans un volet recherche puissant ? Il n’y a pratiquement aucune disposition sur ce thème.

L’évaluation des risques ne passe pas seulement par la recherche des souches mais aussi par celle des sources d’introduction. L’Autorité européenne de sécurité des aliments – EFSA – a, bien entendu, son rôle à jouer dans cette évaluation.

Tel fut le sens de l’avis politique présenté à la Commission européenne à la suite de notre rapport sur le virus de

Schmallenberg, en décembre 2012<sup>1</sup>. Cet avis politique demandait expressément une saisine de l'EFSA ainsi qu'il est indiqué ci-dessous :

*« Considérant que les zones où le virus a été détecté pour la première fois sont remarquablement superposables avec celles où la Fièvre catarrhale ovine a fait son apparition en 2006-2007 ;*

*Considérant qu'il paraît légitime de s'intéresser aux facteurs de risque qui, coup sur coup, conduisent l'Europe à faire face à des maladies animales nouvelles.*

*La commission des affaires européennes :*

*Demande à la Commission de saisir l'EFSA afin qu'elle conduise une analyse des risques d'introduction des maladies nouvelles dans cette zone ».*

Dans un courrier du 7 mai 2013, adressé au Président du Sénat, M. Maroš Šefcovič, vice-président de la Commission européenne, s'est engagé à donner une suite à cette initiative.

*« La Commission accueille favorablement les observations et suggestions formulées par le Sénat en ce qui concerne les maladies émergentes.*

*Elle partage le point de vue exprimé par le Sénat dans son avis politique selon lequel il convient de procéder à une évaluation des risques liées à l'apparition de maladies animales émergentes dans l'Union européenne en particulier de celles qui sont transmises par des insectes vecteurs. Par conséquent, elle entend élaborer un mandat pour l'Autorité européenne de sécurité des aliments et saisir celle-ci en 2013 ».*

C'est un succès pour le Sénat et pour sa commission des affaires européennes en particulier. Il doit nous encourager à renouveler ces initiatives qui contribuent à faire vivre le dialogue politique entre les parlements nationaux et la Commission, prévu par les traités.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information de Mme Bernadette Bourzai, au nom de la commission des affaires européennes, sur la lutte contre le virus de Schmallenberg (Sénat, 2012-2013, n° 198).

### **C/ L'interrogation institutionnelle sur le pouvoir réglementaire délégué à la Commission**

Le texte se veut un texte de codification dense – 260 articles – regroupant des dispositions dispersées. Mais de nombreux articles fixent surtout des principes généraux, avec assez peu d'éléments concrets, qui sont renvoyés à des textes d'application.

La santé animale est un exemple de transfert massif du pouvoir législatif à la Commission européenne.

Il y a une forte inquiétude à ce sujet.

*1/le pouvoir réglementaire dérivé depuis le traité de Lisbonne*

Le traité de Lisbonne apporte des modifications fondamentales dans le processus décisionnel de l'Union européenne.

Cela est bien connu s'agissant de l'adoption des textes de base, directives et règlements. La procédure de codécision (Parlement européen/Conseil), a été introduite par le traité de Maastricht (1992), mais elle a été considérablement élargie par le traité de Lisbonne qui en fait la procédure législative ordinaire. Sauf exceptions, dans un certain nombre de cas listés dans le traité (ressources propres, politique étrangère et de sécurité commune...), le législateur européen est donc à deux branches : le Parlement européen et le Conseil.

Mais une évolution tout aussi importante touche le pouvoir réglementaire dérivé, du ressort de la Commission européenne.

Comment articuler la norme, générale, et son application particulière ? Comment préciser la norme sans avoir à repasser par l'ensemble de la procédure législative ? La question se pose à tous les niveaux, à toutes les institutions. En France, le partage entre le domaine de la loi et celui du règlement, encadré par la Constitution, a nourri des générations de juristes du droit administratif. Les mêmes difficultés se retrouvent au niveau européen. Même si, à l'origine, le traité de Rome ne prévoyait pas de délégation de compétences d'exécution à la Commission européenne, la nécessité s'est imposée très vite.

Il fallait trouver un juste équilibre entre l'efficacité et le transfert de responsabilité, entre le pouvoir du Conseil – alors législateur unique- qui ne pouvait décider de tous les actes d'application, et le pouvoir de la Commission, à qui les Etats ne souhaitaient pas laisser le champ totalement libre. La solution de compromis s'est traduite à la fois par un partage des rôles entre le Conseil et la Commission et un contrôle assez étroit de cette dernière. Dans le domaine agricole, s'agissant du partage des rôles, le Conseil se réservait les décisions les plus importantes, comme la fixation des prix agricoles institutionnels par exemple, tandis que la Commission pouvait intervenir pour compléter ou préciser des mesures qui touchaient les éléments non essentiels des actes de base (ajouter des substances dans les listes de pesticides autorisés/interdits par exemple).

S'agissant du contrôle exercé sur la Commission, les procédures ont été encadrées par ce que l'on a appelé, « la comitologie ». Le pouvoir dérivé de la Commission restait sous contrôle des Etats par l'intermédiaire des avis des comités d'experts. La comitologie a été conçue comme un moyen de faciliter la prise de décision, en conférant un certain pouvoir à la Commission tout en gardant un contrôle ou une surveillance des Etats membres représentés en comités.

Le premier comité a été mis en place en 1961. Cette procédure a été ensuite précisée, codifiée<sup>2</sup>. Jusqu'au traité de Lisbonne, le système de comitologie fut régi par l'article 202 du traité sur l'Union européenne complété par deux décisions du Conseil de 1999 et 2006<sup>3</sup>. La Commission soumettait ses décisions à des comités présidés par elle mais composés de représentants des Etats membres, avec une hiérarchie entre cinq procédures différentes<sup>4</sup> selon le pouvoir laissé aux comités. Selon les cas, ces comités avaient un pouvoir consultatif, un pouvoir d'opposition (les représentants des Etats membres pouvaient s'opposer, à la majorité qualifiée, à une décision de la Commission) ou un pouvoir d'approbation (les représentants des Etats membres devaient

---

<sup>2</sup> Ces procédures sont présentées dans une étude de l'institut européen d'administration publique – IEAP – *Actes délégués et actes d'exécution, la nouvelle comitologie*, septembre 2011.

<sup>3</sup> Décisions 1999/468/CE du 28 juin 1999 et 2006/512/CE du 18 juillet 2006.

<sup>4</sup> La procédure consultative, la procédure de gestion, la procédure de réglementation, la procédure de réglementation avec contrôle et la procédure de sauvegarde.

approuver, à la majorité qualifiée, la décision de la Commission). Tout blocage au sein du comité renvoyait alors la décision au Conseil.

Le traité de Lisbonne a modifié ces règles en distinguant deux nouvelles procédures : la procédure des **actes délégués**, instituée par l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), et la procédure des actes d'exécution instituée par l'article 291.

Avec les actes délégués – article 290 –, la Commission se voit confier le pouvoir de compléter ou modifier les éléments non essentiels de l'acte de base. Ce dernier doit établir le contenu, la portée et la durée de la délégation. La Commission est assistée d'un groupe d'experts. Il ne s'agit pas des experts représentant les Etats membres, il peut s'agir d'experts de quelques pays seulement ou des agences européennes, voire des experts internationaux, et l'avis formel du groupe n'est pas obligatoire. Le législateur présente son projet d'acte délégué aux deux législateurs qui disposent d'un délai fixé par l'acte de base (en général deux mois pour prendre acte plus deux mois pour voter) pour s'opposer à la mesure pour quelque motif que ce soit ou pour révoquer la délégation.

On retiendra que dans le pouvoir délégué, il n'y a donc pas de comité de comitologie et que chacune des deux branches du législateur peut s'opposer à l'acte délégué pour tout motif.

Avec les actes d'exécution – article 291 – on retrouve le système classique de comitologie, composé des représentants des Etats membres. Un règlement de 2011 (règlement (UE) n° 182/2011 du 1<sup>er</sup> mars 2011) précise cette nouvelle comitologie, avec une hiérarchie entre trois procédures. Dans la procédure consultative, le comité se prononce à la majorité simple. La Commission tient le plus grand compte de cet avis mais n'est pas tenu de suivre l'avis du comité. Dans la procédure d'examen, la plus courante, qui remplace les anciennes procédures de gestion et de réglementation, le comité doit adopter un avis à la majorité qualifiée. Cette procédure s'applique à la PAC. En cas d'avis défavorable, la Commission n'adopte pas le projet de mesures mais peut soumettre le projet à un comité d'appel (en fait une formation du Conseil). Le Parlement et le Conseil peut à tout moment, exercer un droit de regard par l'adoption d'une résolution non contraignante. Il existe aussi une procédure spéciale adaptée aux circonstances exceptionnelles.

On retiendra que dans le pouvoir d'exécution, l'avis des représentants des Etats reste sollicité.

La nouvelle procédure fut utilisée pour la première fois en 2010. Le règlement (UE) n° 438/2010 concernant les conditions de police sanitaire applicables aux mouvements non commerciaux d'animaux de compagnie fut le premier acte délégué inséré dans un texte. Depuis, la procédure a été très largement utilisée et les positionnements se sont affinés. Pour un observateur familier des procédures européennes, le Parlement européen serait plutôt favorable aux actes délégués car il dispose d'un vrai pouvoir d'opposition ; le Conseil serait plutôt partisan des actes d'exécution car la procédure est voisine de l'ancienne comitologie avec maintien des comités des représentants des Etats membres ; la Commission trouve des avantages dans les deux procédures : dans le cas des actes délégués, elle n'est pas liée aux avis des comités d'experts, dans le cas des actes d'exécution, elle prend la décision finale sauf en cas de majorité qualifiée contre, ce qui est très rare. Selon un observateur, « *la Commission s'arrange toujours pour éviter une situation de blocage et parvient presque toujours à faire passer ses projets* ».

## *2/ Les craintes d'un blanc-seing à la Commission*

La présente proposition de règlement se caractérise par un nombre considérable d'actes dérivés : les 260 articles de base renvoient à quelques 106 actes délégués et 57 actes d'exécution. Le texte est parfois ressenti comme étant « une coquille vide » qui sera remplie plus tard. Remplie par la Commission, au nom de son pouvoir délégué et de son pouvoir d'exécution.

Ainsi, cette législation renvoie le détail et le complément aux actes dérivés. Certaines dispositions anciennes seraient abrogées sans avoir l'assurance qu'elles seront reprises dans l'acte d'application. C'est le cas, par exemple, de la notion de réseau d'épidémiosurveillance définie à l'article 14 de la directive 64/432/CEE et qui est si utile en France, qui n'est pourtant ni reprise par l'acte de base, ni évoquée dans les actes d'application. De même faut-il inscrire la liste des maladies répertoriées dans l'acte de base ou dans l'acte d'exécution ?

Chaque Etat peut être sensible à tel ou tel domaine et peut craindre un transfert de pouvoir. Cette situation a déjà été dénoncée par deux parlements, autrichien et tchèque.



Le Conseil fédéral d'Autriche (chambre haute), a adopté le 2 juillet 2013 un avis motivé ainsi argumenté « *l'impact réel de la proposition est extrêmement vague au regard du nombre énorme d'actes délégués ce qui rend l'évaluation quantitative et qualitative de la proposition totalement impossible* ». La Chambre dénonçait même ce texte sur le fondement de la subsidiarité. Le Sénat tchèque, le 12 septembre 2013 a adopté à son tour une résolution comparable : « *le champ des délégations de pouvoir à la Commission européenne est si étendu qu'il empêche d'évaluer l'impact de la proposition, ses bénéfices et la charge administrative qui en résulte, ce qui pourrait constituer une violation des règles définies à l'article 290 relatif aux actes délégués* ».

Sous prétexte de faciliter le travail législatif, de le rendre plus rapide, la procédure de législation dérivée ne doit pas être détournée de ses objectifs. Le pouvoir délégué de la Commission ne doit pas se substituer au pouvoir normatif du législateur.

Cette situation est souvent évoquée dans l'examen des propositions d'acte législatif, dans la plupart des domaines, mais elle atteint dans le cas présent de la santé animale, un niveau inégalé et incontestablement excessif.

Lors de sa réunion du 30 octobre 2013, la commission des affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :



## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ② Vu les articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE),
- ③ Vu la communication de la Commission intitulée « *une nouvelle stratégie de santé animale* » (COM (2007) 539),
- ④ Vu la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil relatif à la santé animale (texte E 8298 - COM (2013) 260),
- ⑤ Considère que la proposition de règlement visant à simplifier et codifier la législation existante est un texte utile dont l'économie générale est positive ;
- ⑥ Approuve la reprise par la Commission européenne des principes d'action exigeants initiés par la France en matière des contrôles et de gestion des crises sanitaires ;
- ⑦ Rappelle que l'excellence du réseau d'épidémiosurveillance français est liée notamment à la qualité de la formation des vétérinaires et à leur pleine responsabilité en matière de délivrance des médicaments ;
- ⑧ Estime cependant que ce texte présente de nombreuses ambiguïtés ;
- ⑨ Craint que le projet de centre de rassemblement unique à l'occasion des mouvements d'animaux ne soit pénalisant pour les exportateurs français sans apporter de garanties sanitaires supplémentaires ;
- ⑩ Souhaite que, lors des exportations d'animaux, les formalités allégées de police sanitaire, telles qu'elles se pratiquent en France en raison de la qualité de son réseau d'épidémiosurveillance, puissent être maintenues ;

- ⑪ Demande que les conditions de financement des mesures sanitaires en cas de crise soient mieux précisées dans la mesure où les dépenses vétérinaires ne figurent plus parmi les dépenses agricoles ;
- ⑫ Regrette que le volet recherche soit si peu présent dans cette proposition ;
- ⑬ Déploie le recours manifestement excessif aux actes délégués et aux actes d'exécution – 163 au total – qui confère un pouvoir exorbitant à la Commission européenne ;
- ⑭ Considère que la procédure de législation déléguée confiée à la Commission, en vertu des articles 290 et 291 du TFUE, ne doit pas être détournée de son objectif ;
- ⑮ Demande au Gouvernement de faire en sorte que le nombre d'actes délégués soit réduit et que tous les éléments pertinents soient fixés dans le texte de base ;
- ⑯ Rappelle l'avis politique émis par la commission des affaires européennes, le 6 décembre 2012, sur la lutte contre le virus de Schmallenberg ;
- ⑰ Demande au Gouvernement de veiller à ce que l'engagement pris par M. Maroš Šefcovič, Vice-président de la Commission européenne, à la suite de cet avis politique, de mandater l'EFSA pour mener une étude sur l'évaluation des risques liés à l'apparition de maladies animales émergentes transmises par des insectes vecteurs, soit suivi d'effet.