

COM (2016) 798 final

ASSEMBLÉE NATIONALE

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2016-2017

Reçu à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 16 mars 2017

Enregistré à la Présidence du Sénat
le 16 mars 2017

TEXTE SOUMIS EN APPLICATION DE L'ARTICLE 88-4 DE LA CONSTITUTION

PAR LE GOUVERNEMENT,

À L'ASSEMBLÉE NATIONALE ET AU SÉNAT.

Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil adaptant à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques dans le domaine de la justice prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle

Bruxelles, le 27 janvier 2017
(OR. en)

5705/17

**Dossier interinstitutionnel:
2016/0399 (COD)**

**CODEC 111
INST 39
JUR 44
JUSTCIV 16**

PROPOSITION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	14 décembre 2016
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	COM(2016) 798 final
Objet:	Proposition de RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL adaptant à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques dans le domaine de la justice prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2016) 798 final.

p.j.: COM(2016) 798 final



Bruxelles, le 14.12.2016
COM(2016) 798 final

2016/0399 (COD)

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

adaptant à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques dans le domaine de la justice prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

EXPOSÉ DES MOTIFS

1. Contexte de la proposition

Parallèlement à la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil adaptant aux articles 290 et 291 du TFUE une série d'actes juridiques prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle, la présente proposition porte sur l'alignement de trois actes législatifs dans le domaine de la justice, qui renvoient toujours à la procédure de réglementation avec contrôle.

Un règlement distinct doit être proposé pour l'alignement de ces actes, car ceux-ci, adoptés sur une base juridique relevant du titre V de la troisième partie du TFUE, ne sont pas contraignants pour tous les États membres et sont donc incompatibles avec les bases juridiques des autres actes de base. Dans les trois cas, le Royaume-Uni et l'Irlande ont décidé de participer, conformément au protocole sur la position du Royaume-Uni et de l'Irlande annexé au traité, et le Danemark ne participe pas, conformément au protocole sur la position du Danemark annexé au traité.

Le traité de Lisbonne a sensiblement modifié la structure relative aux pouvoirs que le législateur peut conférer à la Commission. Il établit une distinction claire entre les actes de nature quasi législative, d'une part, et les actes mettant en œuvre les dispositions d'un acte de base, d'autre part. Il prévoit également un cadre juridique totalement différent pour chaque type d'acte.

Les deux dispositions en question sont les articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après le «TFUE»), introduits par le traité de Lisbonne entré en vigueur le 1^{er} décembre 2009¹. Elles entraînent d'importantes modifications des procédures dénommées jusqu'à présent «procédures de comitologie».

La définition des actes délégués, telle qu'elle résulte de l'article 290, paragraphe 1, est d'un point de vue rédactionnel très proche de celle des actes qui relèvent de la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC) établie par l'article 5 *bis* de la décision 1999/468/CE² telle que modifiée par la décision 2006/512/CE du Conseil (ci-après la «décision comitologie»). Dans les deux cas, en effet, les actes en question sont de portée générale et visent à modifier ou à compléter certains éléments non essentiels de l'acte législatif.

Dès lors, l'article 5 *bis* de la décision comitologie n'a pas été concerné par la révision de ladite décision au moyen du règlement (UE) n° 182/2011³ (ci-après le «règlement comitologie»), adopté sur la base de l'article 291, paragraphe 3, du TFUE relatif aux compétences d'exécution. L'article 5 *bis*, qui établit la PRAC, a donc dû être maintenu provisoirement aux fins des actes de base existants qui y font référence.

En conséquence, la PRAC apparaît encore dans les trois actes de base existants visés par la présente proposition et reste applicable (conformément à l'article 5 *bis* de la décision

¹ JO C 306 du 17.12.2007.

² JO L 184 du 17.7.1999, p. 23.

³ JO L 55 du 28.2.2011, p. 13.

comitologie) dans ces actes tant que ceux-ci n'auront pas été formellement modifiés et adaptés au traité de Lisbonne.

Au moment de l'adoption du règlement (UE) n° 182/2011, la Commission s'est engagée à réviser les dispositions relatives à ladite procédure pour les adapter en temps utile aux critères fixés par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne⁴. L'alignement de ces actes avait déjà été proposé par la Commission en 2013⁵, également dans une proposition distincte, mais en raison de la stagnation des négociations interinstitutionnelles sur ces dossiers, la Commission, comme annoncé dans son programme de travail 2015⁶, a retiré cette proposition⁷.

La question de l'alignement a été soulevée de nouveau lors des discussions sur la révision de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»⁸. Toutes les institutions ont reconnu la nécessité de l'alignement et la Commission s'est engagée à présenter, d'ici la fin de 2016, une nouvelle proposition relative à l'alignement des actes législatifs qui contiennent encore des références à la procédure de réglementation avec contrôle. La présente proposition est la concrétisation de cet engagement.

Parallèlement, l'accord interinstitutionnel et la convention d'entente sur les actes délégués qui y est annexée améliorent également le cadre relatif aux actes délégués et répondent ainsi à la préoccupation majeure qui a souvent empêché le Conseil d'accepter les actes délégués, à savoir la consultation des experts des États membres. L'accord contient désormais un engagement clair en faveur d'une consultation systématique des experts des États membres au cours de la préparation des actes délégués, y compris sur le projet de texte, ce qui signifie qu'une condition essentielle à l'aboutissement d'une deuxième tentative d'alignement des anciennes dispositions relatives à la PRAC sur le traité de Lisbonne est remplie. Cet engagement est désormais inscrit en toutes lettres dans les nouvelles clauses types qui doivent être utilisées lors de la rédaction d'habilitations en faveur de la Commission. Par ailleurs, l'accord reconnaît clairement le rôle important d'une coopération et d'un échange de vues anticipés avec le Parlement européen concernant les actes délégués. Il confirme que le Parlement européen doit recevoir tous les documents au même moment que les experts des États membres, y compris les projets d'actes délégués, et prévoit un accès systématique et facilité des experts du Parlement européen aux réunions des groupes d'experts de la Commission qui préparent des actes délégués. Enfin, l'accord prévoit que la Commission peut être invitée à des réunions au Parlement européen (ou au Conseil) pour procéder à de nouveaux échanges de vues sur la préparation d'actes délégués.

L'adaptation au régime des actes délégués n'aura aucune incidence sur les procédures en cours dans lesquelles un avis a déjà été émis par un comité conformément à la décision comitologie.

2. Méthode d'alignement et principaux éléments de la proposition

Pour déterminer le **champ d'application** de la présente proposition, la Commission est partie des actes juridiques visés par la proposition d'alignement législatif correspondante qu'elle

⁴ JO L 55 du 28.2.2011, p. 19.

⁵ COM(2013) 452 final.

⁶ COM(2014) 910 final.

⁷ (2015/C 80/08), JO C 80 du 7.2.2015, p. 17.

⁸ JO L 123 du 12.5.2016, p. 1.

avait adoptée en 2013. Les actes qui ont fait l'objet de propositions législatives distinctes entre-temps ne figurent pas dans la présente proposition. Il s'agit de deux actes dans le domaine de la justice: le règlement (CE) n° 1896/2006 du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer⁹ et le règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges¹⁰ ont entre-temps été alignés par le règlement (UE) 2015/2421 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2015 modifiant le règlement (CE) n° 861/2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges et le règlement (CE) n° 1896/2006 instituant une procédure européenne d'injonction de payer¹¹.

Dans les propositions d'alignement de 2013, l'**approche législative** choisie ne consistait pas à modifier les actes de base concernés individuellement, mais à prévoir de manière générale que les références à la PRAC contenues dans les actes de base devaient être lues comme des références à l'article 290 ou aux articles 290 ou 291. Selon cette approche, il aurait toujours fallu lire chaque acte de base en combinaison avec le règlement omnibus applicable, si celui-ci avait été adopté.

Compte tenu des difficultés que le Conseil, en particulier, avait avec cette technique, l'approche retenue dans la présente proposition est différente. Il est désormais proposé de modifier chaque acte de base concerné. Cette approche est similaire à celle qui avait été retenue pour l'introduction des dispositions relatives à la PRAC lors d'une opération semblable en 2007¹². En conséquence, un certain nombre de modifications sont apportées à chaque acte de base. La disposition d'habilitation, c'est-à-dire le texte contenant l'habilitation matérielle relative à la PRAC, est reformulée et suit le libellé des clauses types afférentes aux articles portant délégation de pouvoirs. L'article type relatif à l'exercice de la délégation, c'est-à-dire l'article de procédure, est inséré dans chaque acte de base et les références à la PRAC sont supprimées. Pour chaque acte, il est mentionné expressément si l'habilitation permet de modifier l'acte de base. Les nouvelles clauses types prévoyant la consultation des experts des États membres lors de la préparation des actes délégués sont désormais incluses dans chaque acte de base. Aucune habilitation ne prévoit la modification d'autres actes.

Pour ce qui est du **choix entre une habilitation portant sur des actes délégués et une habilitation portant sur des actes d'exécution**, les propositions d'alignement de 2013 étaient fondées sur l'hypothèse selon laquelle les mesures relevant de la procédure de réglementation avec contrôle correspondent en principe à celles qui peuvent faire l'objet de délégations de pouvoir au sens de l'article 290 du TFUE.

L'hypothèse générale qui sous-tend la nouvelle proposition est que l'évaluation réalisée aux fins des propositions omnibus de 2013 reste valable. Ni les négociations concernant lesdites propositions, ni la jurisprudence sur le sujet¹³, ni le résultat de l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» n'ont entraîné la définition de nouveaux critères qui auraient nécessité une réévaluation globale.

⁹ JO L 399 du 30.12.2006, p. 1.

¹⁰ JO L 199 du 31.7.2007, p. 1.

¹¹ JO L 341 du 24.12.2015, p. 1.

¹² Règlement (CE) n° 1137/2008 (JO L 311 du 21.11.2008, p. 1).

¹³ Affaire C-88/14, Commission/Parlement européen et Conseil, affaire C-286/14, Parlement européen/Commission, et affaire C-472/12, Commission/Parlement européen et Conseil.

Quant à la **durée de l'habilitation**, la Commission propose des habilitations à durée indéterminée. Au cours des négociations relatives aux propositions de 2013, tant le Conseil que le Parlement européen avaient préféré une durée fixe de cinq ans, renouvelable automatiquement à la suite d'un rapport de la Commission à présenter avant l'expiration de la délégation. Dans la nouvelle proposition, la Commission maintient sa position selon laquelle une habilitation à durée indéterminée se justifie par le fait que le législateur a la possibilité de révoquer une habilitation dans tous les cas et à tout moment. Enfin, l'accord interinstitutionnel apporte également une transparence accrue en ce qui concerne les actes délégués, notamment grâce au registre commun des actes délégués que les institutions ont convenu de créer d'ici à la fin de 2017. Ce registre permettra d'avoir facilement une vue d'ensemble des actes délégués adoptés en vertu de tous les actes.

3. Base juridique, subsidiarité

La présente proposition repose sur les bases juridiques des actes de base modifiés. Cette initiative porte exclusivement sur les procédures à appliquer au niveau de l'Union pour l'adoption d'actes en vertu de compétences d'attribution.

Proposition de

RÈGLEMENT DU PARLEMENT EUROPÉEN ET DU CONSEIL

adaptant à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne une série d'actes juridiques dans le domaine de la justice prévoyant le recours à la procédure de réglementation avec contrôle

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

LE PARLEMENT EUROPÉEN ET LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE,

vu le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, et notamment son article 81, paragraphe 2,

vu la proposition de la Commission européenne,

après transmission du projet d'acte législatif aux parlements nationaux,

statuant conformément à la procédure législative ordinaire,

considérant ce qui suit:

- (1) Le traité de Lisbonne a établi une distinction entre le pouvoir délégué à la Commission d'adopter des actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels d'un acte législatif (actes délégués), d'une part, et le pouvoir conféré à la Commission d'adopter des actes qui garantissent des conditions uniformes d'exécution d'actes juridiquement contraignants de l'Union (actes d'exécution), d'autre part.
- (2) Les mesures qui peuvent faire l'objet d'une délégation de pouvoir, au sens de l'article 290, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), correspondent en principe à celles relevant de la procédure de réglementation avec contrôle établie par l'article 5 *bis* de la décision 1999/468/CE du Conseil¹⁴.
- (3) Les propositions antérieures relatives à l'alignement de la législation faisant référence à la procédure de réglementation avec contrôle sur le cadre juridique mis en place par le traité de Lisbonne¹⁵ ont été retirées¹⁶ en raison de la stagnation des négociations interinstitutionnelles.

¹⁴ Décision 1999/468/CE du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 184 du 17.7.1999, p. 23).

¹⁵ COM(2013) 451 final, COM(2013) 452 final et COM(2013) 751 final.

¹⁶ (2015/C 80/08), JO C 80 du 7.2.2015, p. 17.

- (4) Le Parlement européen, le Conseil et la Commission sont ensuite convenus d'un nouveau cadre relatif aux actes délégués dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 13 avril 2016¹⁷ et ont reconnu la nécessité d'aligner toute la législation existante sur le cadre juridique introduit par le traité de Lisbonne. En particulier, ils se sont accordés sur la nécessité de donner un niveau de priorité élevé à l'alignement rapide de tous les actes de base qui font encore référence à la procédure de réglementation avec contrôle. La Commission s'est engagée à élaborer une proposition en vue de cet alignement pour la fin 2016.
- (5) Les habilitations figurant dans les actes de base qui prévoient le recours à la procédure de réglementation avec contrôle remplissent les critères de l'article 290 du TFUE et devraient être adaptées à cette disposition.
- (6) Le présent règlement ne devrait pas avoir d'incidence sur les procédures en cours dans lesquelles le comité a déjà émis son avis conformément à l'article 5 *bis* de la décision 1999/468/CE avant l'entrée en vigueur du présent règlement.
- (7) Il convient dès lors de modifier les actes concernés en conséquence,

ONT ADOPTÉ LE PRÉSENT RÈGLEMENT:

Article premier

Les actes répertoriés dans l'annexe sont modifiés conformément aux dispositions de ladite annexe.

Article 2

Le présent règlement n'a aucune incidence sur les procédures en cours dans lesquelles un comité a déjà émis son avis conformément à l'article 5 *bis* de la décision 1999/468/CE.

Article 3

Le présent règlement entre en vigueur le [...] jour suivant celui de sa publication au *Journal officiel de l'Union européenne*.

Le présent règlement est obligatoire dans tous ses éléments et directement applicable dans tout État membre.

Fait à Bruxelles, le

Par le Parlement européen
Le président

Par le Conseil
Le président

¹⁷ JO L 123 du 12.5.2016, p. 1.