

POLLINIS

ONG INDÉPENDANTE ET SANS BUT LUCRATIF QUI AGIT EXCLUSIVEMENT GRÂCE AUX DONS DES CITOYENS POUR LA PROTECTION DES ABEILLES DOMESTIQUES ET SAUVAGES, ET POUR UNE AGRICULTURE QUI RESPECTE TOUS LES POLLINISATEURS.

LE SCOPAFF ET LE SYSTÈME DE LA « COMITOLOGIE »

DÉFINITION

Le Comité permanent des végétaux, des animaux, des denrées alimentaires et de l'alimentation animale ou SCoPAFF, pour *Standing Committee on Plants, Animals, Food and Feed*, est un comité technique permanent rattaché à la Commission européenne (CE) et composé de représentants des États membres de l'Union européenne (UE).

Il fait partie du système dit de « comitologie », terme qui désigne l'ensemble des comités présidant les procédures techniques par lesquelles la CE met en œuvre les lois de l'UE, une fois qu'elles ont été adoptées par le Parlement européen (PE) et le Conseil de l'UE (Robert 2019).

Ce système, qui a été restructuré dans le cadre du traité de Lisbonne (2007), a été conçu comme un outil de contrôle, par les États membres, des pouvoirs d'exécution¹, comme l'indique clairement le titre du règlement sur la comitologie de 2011 : [Règlement \(UE\) no 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.](#)

Dans ce cadre, le mandat du SCoPAFF couvre tous les aspects techniques nécessaires à la mise en œuvre des actes juridiques concernant l'intégralité de la chaîne d'approvisionnement alimentaire, depuis les questions de santé animale jusqu'au produit sur la table du consommateur, y compris la sécurité biologique et toxicologique (**approbation des pesticides** et des **aliments génétiquement modifiés**, fixation des teneurs maximales de **résidus de pesticides** et d'autres substances toxiques, etc.).

1. Les actes délibérés sont discutés dans le cadre de groupes de travail, souvent composés des mêmes experts et inclus dans le rapport de Cécile Robert : [Les usages politiques de l'expertise dans la Comitologie](#) publié en 2019.

LES FAIBLESSES DE LA COMITOLOGIE : UN DÉFICIT DE DÉMOCRATIE, TRANSPARENCE ET REDEVABILITÉ DANS LE PROCESSUS DÉCISIONNEL DE L'UE.

La comitologie a fait l'objet de plusieurs critiques, en particulier de la part du Parlement européen, qui joue un rôle très limité dans ce système².

INSTRUMENTALISATION DE LA FRONTIÈRE TECHNIQUE/POLITIQUE

Ces critiques questionnent, d'une part, la **délimitation de la frontière entre les domaines technique et politique** : si la comitologie est présentée comme essentiellement technique, il existe une marge de manœuvre importante pour que certaines de ses interprétations s'écartent de la législation initiale et deviennent fondamentalement politique.

Cette frontière fine amplifie également **l'influence de l'expertise au détriment du débat démocratique**. De fait, la distinction technique/politique, **vient légitimer la façon dont les sujets relevant de la comitologie se trouvent traités** – et notamment les places respectives de la délibération démocratique et de l'expertise dans ce processus, limitant l'un et amplifiant l'autre : ainsi, la comitologie implique fortement les groupes d'experts tout en marginalisant le rôle du Parlement européen.

Ce « déficit » démocratique est exacerbé par un autre aspect du processus décisionnel propre à la comitologie : **le manque de transparence**.

UN SYSTÈME OPAQUE

Le système de comitologie n'est pas soumis aux règles de transparence qui s'appliquent aux autres institutions de l'UE : **les noms des participants ne sont pas publics, les votes des États membres sont confidentiels et les délibérations sont strictement résumées**.

L'opacité des méthodes opérationnelles de la comitologie, l'ambiguïté entourant sa composition et son style de débat fermé ont suscité des critiques répétées, en particulier de la part du Parlement européen, mais aussi de la part de la société civile, alarmant sur le fait que ce fonctionnement permet non seulement que les intentions des législateurs soient sapées (Robert 2019), mais aussi que des influences externes indues soient exercées sur l'expertise scientifique.

Cette opacité est particulièrement problématique dans les discussions concernant des questions politiquement sensibles ayant un impact direct sur les citoyens et les entreprises, en particulier dans le domaine de la santé et de la sécurité des personnes, des animaux et des plantes, c'est-à-dire les sujets sous le mandat du SCoPAFF.

2. Voir, pour une analyse détaillée de ces critiques, le rapport de Cécile Robert [Les usages politiques de l'expertise dans la Comitologie](#) publié en 2019.

L'ABSENCE DE REDEVABILITÉ POLITIQUE

Les critiques portent également sur **les blocages (impasses) et l'absence de redevabilité politique** propres à ce processus. Il s'agit, encore une fois, d'un problème particulièrement associé au SCoPAFF, dont les dossiers « sensibles (OGM, pesticides) se retrouvent souvent dans une situation d'« absence d'avis », donnant à terme à la Commission la possibilité d'adopter ou non un projet d'acte d'exécution.

Il existe actuellement trois types de procédure de comitologie : la procédure consultative, la procédure d'examen et la procédure de réglementation avec contrôle. Dans le cadre de la procédure d'examen, la plus fréquente, trois cas de figure peuvent se présenter à ce stade du vote en comité :

- 1** Si une majorité qualifiée d'États membres se prononce en faveur du projet d'acte de la Commission (**avis positif**), la Commission doit adopter l'acte.
- 2** S'il y a une majorité qualifiée contre (**avis négatif**), la Commission ne peut pas adopter l'acte.
- 3** S'il n'y a pas de majorité qualifiée pour ou contre (**pas d'avis**), la Commission peut, sous certaines conditions, adopter l'acte.

Dans le cadre du SCoPAFF, en cas d'absence d'avis, la Commission peut soumettre une version modifiée au comité dans les deux mois suivant le vote, ou soumettre l'acte d'exécution au Comité d'appel, qui est aussi composé de représentants des États membres. Si les délibérations au sein du comité d'appel débouchent de nouveau sur l'absence d'avis, la Commission peut adopter le projet si elle estime que l'acte d'exécution est nécessaire, comme cela a été le cas avec la réautorisation du Glyphosate en 2023.

Dans des dossiers « sensibles » (OGM, pesticides), le processus décisionnel de la comitologie débouche souvent dans une situation d'« absence d'avis » qui demeure même quand la CE décide de saisir le Comité d'appel.

Ainsi, en moyenne annuelle pour l'ensemble des années 2011 à 2018, le **comité d'appel** a conclu la procédure de renvoi avec un **scénario d'absence d'avis dans 92 % des cas** (Rapport PE 2021 : 6). Dans ces cas, la responsabilité politique de la prise de décision finale incombe à la CE, ce qui l'oblige à prendre une décision sans soutien politique clair de la part des États membres, et, en particulier lors de demandes d'autorisations de pesticides, sous la pression de menaces de poursuites par les firmes productrices.

Pour ces raisons, la CE a proposé en 2017 des modifications au règlement « comitologie ». Ciblées et limitées, elles visent des cas exceptionnels au niveau du comité d'appel, afin d'accroître la responsabilisation et l'appropriation politiques pour ce qui est des actes d'exécution politiquement sensibles, sans toutefois changer les responsabilités juridiques et institutionnelles telles qu'elles sont organisées par le règlement (UE) n° 182/2011.

UNE RÉFORME EN PANNE

Les principaux éléments de la proposition de la CE consistent :

- à modifier les règles de vote du comité d'appel (CA) afin de réduire le risque d'un scénario sans avis et de clarifier les positions des États membres,
- à prévoir la possibilité d'une nouvelle saisine du CA au niveau ministériel si aucun avis n'est rendu,
- et à accroître la transparence de la procédure de comitologie en rendant publics les votes des représentants des États membres au sein du CA³.

Lors de son passage au PE, plusieurs amendements ont été ajoutés, visant à renforcer cette proposition, en proposant notamment d'obliger les représentants des États membres à motiver leur vote, leur abstention ou toute absence au vote, et, lorsque des domaines particulièrement sensibles sont concernés (protection des consommateurs, santé et sécurité des personnes, des animaux ou des plantes, ou l'environnement), à également faire part des raisons détaillées de leur position. D'autres amendements concernent un meilleur accès au registre de comitologie afin d'accroître la transparence pour les citoyens, et l'habilitation du Parlement et du Conseil à demander à la Commission de soumettre une proposition modifiant l'acte de base. Un rapport partiel en première lecture a été adopté le 17 décembre 2020 en plénière et le dossier a été renvoyé à la commission des affaires juridiques pour des négociations interinstitutionnelles⁴.

Toutefois, le Conseil n'a pas approuvé la proposition de la CE et n'a pas discuté du dossier depuis lors. **Ainsi, aucun progrès n'a été possible** en 2023, étant donné que les positions respectives du Parlement européen et du Conseil (les «colégislateurs») sont restées très éloignées l'une de l'autre ([EC Report comitology 2023](#)).

Remarquons qu'une nette opposition vis-à-vis de la transparence au sein de la comitologie se manifeste également entre les positions des citoyens et de la société civile européens d'une part, et d'autre part de l'industrie, des syndicats agro-alimentaires tels que COPA-COGECA, et aussi, de façon intéressante, de la chambre de commerce des États-Unis.

De fait, la société civile plaide en faveur d'une plus grande transparence de la procédure de comitologie, notamment en ce qui concerne le SCoPAFF, comme souligné par la [consultation publique](#) menée en 2023 par la Médiatrice européenne sur la transparence et la participation au processus décisionnel de l'UE en matière d'environnement ; il en va de même pour les citoyens, comme le montre la [pétition](#) lancée par l'association POLLINIS, signée par plus de 125.000 personnes réclamant que les délibérations et les positions des États membres au sein du SCoPAFF soient rendues publiques.

L'industrie et les syndicats agro-alimentaires, en revanche, se sont fermement opposés à la réforme proposée par la Commission (et à sa version validée par le Parlement européen), au motif que cette réforme « menace[rait] l'innovation » et « saperait les processus décisionnels fondés sur la science », comme on peut le lire dans la [déclaration conjointe](#) de l'industrie agrochimique, de COPA-COGECA

3. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689360/EPRS_BRI\(2021\)689360_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689360/EPRS_BRI(2021)689360_EN.pdf)

4. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689360/EPRS_BRI\(2021\)689360_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/689360/EPRS_BRI(2021)689360_EN.pdf)

et des entreprises du secteur agro-alimentaire, tout comme dans les commentaires que l'industrie agro-chimique et des biotechnologies, la Chambre de Commerce Américaine et d'autres porteurs d'intérêt ont formulés à l'occasion de la [consultation publique](#) sur la réforme proposée par la Commission en 2017.

PROCÈS CONTRE LA COMMISSION EUROPÉENNE : PLUS DE 6 ANS DE COMBAT POUR UNE VICTOIRE CONTRE L'OPACITÉ ET LES LOBBYS

2018 | 24 septembre : POLLINIS demande à la Commission européenne les documents relatifs à la position des États membres lors des réunions du comité technique chargé des pesticides, le SCoPAFF, entre juillet 2013 et septembre 2018, conformément au droit d'accès des citoyens aux documents des institutions de l'Union européenne.

13 novembre : La Commission européenne déclare qu'en l'absence d'un intérêt public supérieur ces documents ne peuvent être divulgués afin de « protéger le processus décisionnel » de l'institution et la confidentialité des positions des États membres.

12 décembre : POLLINIS dépose plainte auprès de la médiatrice européenne.

2019 | 10 mai : La médiatrice européenne donne raison à POLLINIS, qualifiant le refus de la Commission européenne de « *mauvaise administration* ».

11 novembre : Malgré l'avis de la médiatrice européenne, la Commission confirme son refus de fournir l'accès aux documents du SCoPAFF relatifs au blocage des « tests abeilles ».

3 décembre : Dans sa décision finale, la médiatrice européenne recommande l'accès public aux documents demandés en raison de « *l'importance cruciale des abeilles pour l'environnement* ».

2020 | 27 janvier : POLLINIS envoie une nouvelle demande d'accès pour la période allant d'octobre 2018 à janvier 2020.

16 mars : La Commission européenne refuse à nouveau de transmettre les documents.

8 avril : Parallèlement à la demande en cours, POLLINIS sollicite les documents relatifs à la position des représentants des États membres siégeant au SCoPAFF entre 2013 et 2018.

8 mai : Nouveau refus de la Commission européenne concernant la période 2013-2018.

11 mai : Malgré de nombreuses extensions du délai réglementaire de réponse, la Commission européenne informe POLLINIS qu'elle n'est toujours pas en mesure de répondre à sa demande d'accès aux documents envoyée le 27 janvier 2020.

15 juin : Au nom du droit d'accès des citoyens à l'information, POLLINIS dépose un recours devant le Tribunal de l'Union européenne contre la Commission européenne.

2022 | 14 septembre : Le Tribunal de l'Union européenne rend son jugement en faveur de POLLINIS. La Commission européenne fera appel.

2024 | juillet : Malgré l'appel, la Commission européenne fournit les 78 documents et POLLINIS publie une [enquête](#) les analysant.

2025 | 16 janvier : La Cour de Justice de l'Union européenne donne définitivement raison à POLLINIS. La Commission ne pourra plus systématiquement refuser les demandes de documents de ce type sous prétexte de « protéger le processus décisionnel ».