

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	7
COMPOSITION DU JURY	9
PRÉFACE	11
TABLE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS	15
AVERTISSEMENT	19
INTRODUCTION.....	23
I. L'introduction de la délégation de pouvoir en droit de l'Union européenne.....	32
A. <i>L'origine comitologique de la délégation de pouvoir en droit de l'Union</i>	32
1) Précisions terminologiques à propos de la comitologie	32
2) Les évolutions historico-juridiques de la comitologie.....	36
a) <i>L'instauration de la comitologie</i>	36
b) <i>L'institutionnalisation de la comitologie</i>	40
i. La reconnaissance de la validité de la comitologie par la jurisprudence	40
ii. L'établissement des règles et principes relatifs à la comitologie.....	42
B. <i>La mutation de l'objet de la délégation de pouvoir en comitologie</i>	49
1) Une évolution implicite vers une délégation de pouvoir législatif.....	49
2) Une évolution incomplète vers une délégation de pouvoir législatif.....	53
II. L'introduction des actes délégués en droit de l'Union européenne.....	56
A. <i>Une introduction envisagée par le projet de TECE</i>	56

1) Le concept de règlement délégué proposé par le projet de TECE.....	57
2) Le palliatif à l'échec du TECE	61
<i>B. Une introduction concrétisée par la révision de Lisbonne</i>	<i>63</i>
1) Le passage des règlements délégués aux actes délégués	64
2) Les enjeux liés aux actes délégués	66

PREMIÈRE PARTIE

LA RÉFECTION DU CADRE INSTITUTIONNEL

TITRE I

LA REDISTRIBUTION DU POUVOIR DÉCISIONNEL

CHAPITRE 1. – L'INFLEXION DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL PAR LA CRÉATION DES ACTES DÉLÉGUÉS	83
SECTION 1. – LES ACTES DÉLÉGUÉS, UN MÉCANISME INÉDIT EN DROIT DE L'UNION.....	83
§1 / Un mécanisme en rupture avec les procédures comitologiques de délégation	84
<i>A. La mise en retrait des comités de comitologie</i>	<i>84</i>
1) La désinstitutionnalisation du rôle des comités d'experts.....	84
2) L'inclusion possible d'une assistance de groupes d'experts	87
<i>B. La valorisation du rôle de la Commission.....</i>	<i>91</i>
1) L'adoption exclusive des actes délégués par la Commission.....	92
2) Le soutien d'une expertise indispensable à la Commission.....	95
§2 / Un mécanisme initiant une délégation de pouvoir législatif.....	99
<i>A. Une délégation fondée sur un acte législatif.....</i>	<i>100</i>
1) Le critère formel de définition de l'acte législatif	100
2) L'exclusion d'une délégation fondée sur un acte non législatif.....	104

<i>B. Une délégation justifiée par la poursuite de l'œuvre législative</i>	108
1) Une délégation pour simplifier la législation.....	108
2) Une délégation pour développer la législation.....	111
SECTION 2. – LES ACTES DÉLÉGUÉS, UNE MISE EN ŒUVRE PROGRESSIVE EN DROIT DE L'UNION.....	113
§1 / La nécessité d'un dialogue interinstitutionnel.....	113
<i>A. Une appréhension des actes délégués différenciée en théorie</i>	114
1) Les points de vue initialement contradictoires des institutions.....	114
2) L'adoption d'une entente commune entre les institutions....	118
<i>B. Une application des actes délégués accordée en pratique</i>	123
1) Une application formellement constante du mécanisme de délégation	123
2) Une application croissante du mécanisme de délégation....	126
§2 / Le risque d'une concurrence interinstitutionnelle	129
<i>A. La régulation de l'utilisation des actes délégués par le respect du principe de l'équilibre institutionnel</i>	129
<i>B. La régulation de l'utilisation des actes délégués pour assurer la protection des prérogatives du législateur</i>	133
1) L'établissement de la délégation par le législateur	133
2) Le nécessaire respect des exigences du législateur par la Commission.....	136
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	137
CHAPITRE 2. – L'INFLEXION DE L'ÉQUILIBRE INSTITUTIONNEL PAR LE CONTRÔLE DES ACTES DÉLÉGUÉS	139
SECTION 1. – UN CONTRÔLE THÉORIQUEMENT MAÎTRISÉ PAR LE LÉGISLATEUR.....	140
§1 / Un contrôle opéré par le Parlement européen et le Conseil.....	140
<i>A. Un contrôle étroit suggéré par l'article 290 TFUE</i>	140
1) Le contrôle sur les actes délégués : le droit d'objection	141
2) Le contrôle sur la délégation : le pouvoir de révocation.....	147
<i>B. Un contrôle autonome déduit de l'article 290 TFUE</i>	152
1) Les hypothèses de moyens de contrôle alternatifs.....	152

2) Les incertitudes relatives aux moyens de contrôle alternatifs.....	157
§2 / Un contrôle déséquilibré entre le Parlement européen et le Conseil.....	158
A. <i>Le renforcement nuancé du rôle du Parlement européen</i>	159
1) L'égalité relative entre le Parlement européen et le Conseil en matière de contrôle.....	159
2) Les difficultés internes du Parlement européen pour rendre son contrôle efficace	165
B. <i>L'intérêt inégal porté au contrôle par les deux branches du pouvoir législatif</i>	169
1) Un Parlement européen visiblement concerné.....	170
2) Un Conseil relativement conciliant	173
SECTION 2. – UN CONTRÔLE DE LA DÉLÉGATION ENCORE PERFECTIBLE	178
§1 / Les lacunes du contrôle institutionnel.....	179
A. <i>Un contrôle en déficit démocratique</i>	179
1) L'exclusion des Parlements nationaux du contrôle des actes délégués	179
2) La réticence des Parlements nationaux sur le recours aux actes délégués.....	183
B. <i>Un contrôle en déficit de transparence</i>	187
1) L'opacité de l'élaboration des actes délégués par la Commission.....	187
a) <i>Les inquiétudes des États membres</i>	188
b) <i>Les inquiétudes du législateur européen</i>	191
2) L'émergence d'une clarification du travail de la Commission	193
a) <i>La réforme générale pour « Mieux légiférer »</i>	194
b) <i>La réforme particulière pour les actes délégués</i>	197
§2 / L'éventuel recours au contrôle juridictionnel	201
A. <i>Le recours en annulation : la remise en cause de l'exercice de la délégation</i>	202
B. <i>Le recours en carence : l'obligation d'épuiser la délégation</i>	206
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	209
CONCLUSION DU TITRE I.....	211

TITRE II

LA CLARIFICATION DU CADRE CONCEPTUEL

CHAPITRE 1. – LA DIFFÉRENCIATION DES CATÉGORIES DES ACTES DÉLÉGUÉS ET DES ACTES D'EXÉCUTION	215
SECTION 1. – LA RESSEMBLANCE DES ACTES DÉLÉGUÉS ET DES ACTES D'EXÉCUTION.....	215
§1 / Une origine commune.....	216
A. <i>La confusion antérieure des actes délégués et des actes d'exécution</i>	216
1) L'appréhension initialement large de la notion d'exécution en droit de l'Union.....	216
2) L'inclusion des deux types d'actes dans une compétence commune d'exécution.....	221
B. <i>La convergence persistante entre les actes délégués et les actes d'exécution</i>	224
1) La familiarité organique et procédurale des deux types d'actes	224
2) Le regroupement catégoriel des deux types d'actes.....	228
a) <i>Le regroupement au sein de la catégorie des actes non législatifs</i>	228
b) <i>Le regroupement au sein de la catégorie des actes réglementaires</i>	231
§2 / Un objectif semblable	236
A. <i>La volonté partagée de concrétiser l'acte législatif</i>	236
1) L'acte d'exécution : un supplément parfois obligatoire.....	237
2) L'acte délégué : un supplément souvent facultatif.....	240
B. <i>La finalité comparable des actes délégués et des actes d'exécution</i>	244
1) La proximité des actions de compléter et d'exécuter l'acte législatif	244
2) La singularisation des actes délégués par le pouvoir de modifier l'acte législatif	249
SECTION 2. – LA DISSEMBLANCE DES ACTES DÉLÉGUÉS ET DES ACTES D'EXÉCUTION.....	255
§1 / Un cadre de compétence distinct.....	255
A. <i>L'inscription de la délégation dans le domaine des compétences de l'Union</i>	256

<i>B. L'inscription de l'exécution dans les relations entre les États membres et l'Union européenne</i>	260
§2 / Un régime formellement divergent	263
<i>A. Les différences en matière de formation de l'acte</i>	263
1) Le régime spécifique aux actes délégués	263
2) La réforme de la comitologie pour les actes d'exécution ...	269
<i>B. Les différences en matière de contrôle</i>	274
1) La surveillance étatique des actes d'exécution	274
2) Le retrait des institutions dans la surveillance des actes d'exécution	277
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	281
CHAPITRE 2. – L'ARTICULATION DES CATÉGORIES DES ACTES DÉLÉGUÉS ET DES ACTES D'EXÉCUTION	283
SECTION 1. – LA DÉLICATE DISTINCTION ENTRE LES ACTES DÉLÉGUÉS ET LES ACTES D'EXÉCUTION	284
§1 / Le départ entre la délégation et l'exécution.....	284
<i>A. Une décision à l'appréciation du législateur européen</i>	285
1) Une décision formulée dans l'acte législatif de base.....	285
<i>a) La force de proposition de la Commission</i>	285
<i>b) Le dernier mot laissé au législateur</i>	288
2) L'étendue de la marge de manœuvre du législateur européen	292
<i>B. Une décision contrôlée par le juge de l'Union</i>	297
1) Un contrôle restreint en théorie.....	298
2) Un contrôle complet en pratique	302
§2 / Les justifications du départ entre la délégation et l'exécution.....	306
<i>A. Un choix influencé par la lutte de pouvoirs entre les institutions</i>	306
1) Un choix confronté à la défense des intérêts propres de chaque acteur institutionnel	306
2) Un choix orienté par des considérations de nature politique	308
<i>B. Un choix justifié par des raisons techniques</i>	311
1) La technicité du droit de l'Union expliquant l'existence de la délégation.....	311

2) La technicité du droit de l'Union induisant l'utilisation de la délégation.....	314
SECTION 2. – LA PROBLÉMATIQUE DE LA HIÉRARCHISATION	
ENTRE LES ACTES DÉLÉGUÉS ET LES ACTES D'EXÉCUTION	316
§1 / L'opportune refonte de la hiérarchie du droit dérivé de l'Union.....	317
A. <i>Une amélioration de la hiérarchie des normes</i>	318
1) L'émergence timide d'une hiérarchie des normes en droit de l'Union.....	318
2) La contribution du traité de Lisbonne à la hiérarchie des normes	319
B. <i>Une nouvelle catégorisation des actes</i>	321
1) La refonte de la classification des actes.....	321
2) Le caractère inabouti de la classification des actes.....	325
§2 / L'incertitude du rapport hiérarchique entre les actes délégués et d'exécution	326
A. <i>L'apparente supériorité des actes délégués sur les actes d'exécution</i>	326
1) La portée quasi-législative des actes délégués	327
2) La substitution partielle des actes délégués aux mesures d'exécution	330
a) <i>Le remplacement progressif des anciennes mesures d'exécution par les actes délégués</i>	331
b) <i>La cohabitation des actes délégués et des actes d'exécution</i>	332
B. <i>L'utilité relative de la hiérarchisation</i>	336
1) La limitation des interactions directes entre les actes délégués et les actes d'exécution	337
2) La résolution des conflits par le respect du droit primaire.....	338
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	340
CONCLUSION DU TITRE II	341

CONCLUSION DE LA PREMIÈRE PARTIE

SECONDE PARTIE

LA TRANSFORMATION

DE LA PRODUCTION NORMATIVE

TITRE I

UNE TRANSFORMATION CONTENUE

CHAPITRE 1. – L'ENCADREMENT POSITIF : LA DÉTERMINATION	
DE LA DÉLÉGATION PAR L'ACTE LÉGISLATIF	351
SECTION 1. – L'INÉGALE IMPORTANCE DES ÉLÉMENTS D'ENCADREMENT	
DE LA DÉLÉGATION	352
§1 / L'encadrement formel de la délégation.....	352
A. <i>Un élément objectif d'encadrement : la durée</i>	352
1) La durée déterminée	353
a) <i>L'établissement d'un terme à la délégation</i>	353
b) <i>L'alignement de la délégation sur la durée d'application d'un acte législatif</i>	357
2) La durée indéterminée.....	359
B. <i>Un élément explicatif d'encadrement : les objectifs</i>	362
1) Les faiblesses d'une détermination stéréotypée des objectifs de la délégation.....	363
2) L'intérêt d'une détermination précise des objectifs de la délégation.....	365
§2 / L'encadrement matériel de la délégation.....	368
A. <i>Un élément subjectif d'encadrement : la portée</i>	368
1) L'absence de liaison de la portée avec la typologie des actes	368
2) L'application de la notion de portée dans l'encadrement de la délégation.....	370
B. <i>Un élément déterminant d'encadrement : le contenu</i>	375
1) La clarification du sens donné au contenu de la délégation.....	375
2) La prévision systématique du contenu de la délégation	377
SECTION 2. – L'UTILITÉ DE L'ENCADREMENT POUR CONTENIR	
LA DÉLÉGATION	379
§1 / La fonction technique de l'encadrement de la délégation.....	379

<i>A. La motivation du recours à la délégation</i>	380
1) La distinction entre la motivation de l'acte de base et celle du recours à la délégation.....	381
2) La justification du recours à la délégation.....	383
<i>B. La motivation de l'acte délégué</i>	386
1) Le respect de l'obligation de motivation.....	386
2) Le rôle de l'obligation de motivation.....	388
§2/ La fonction stratégique de l'encadrement de la délégation.....	390
<i>A. La maîtrise du produit de la délégation</i>	391
1) Une maîtrise en amont	391
2) Une maîtrise en aval	396
<i>B. L'orientation du produit de la délégation</i>	402
1) La commodité d'encadrer une délégation à finalité technique	403
2) La difficulté d'encadrer une délégation à finalité politique	407
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	411
CHAPITRE 2. – L'ENCADREMENT NÉGATIF : LA PRÉSERVATION DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DE L'ACTE LÉGISLATIF	413
SECTION 1. – LA PROTECTION ACCRUE DES ÉLÉMENTS ESSENTIELS DE L'ACTE LÉGISLATIF.....	414
§1 / La notion d'éléments essentiels de l'acte législatif	414
<i>A. La tentative de définition du caractère essentiel d'un élément législatif</i>	414
1) Les enjeux liés à la détermination d'une définition	415
2) Les solutions jurisprudentielles pour la détermination d'une définition	417
<i>B. La détermination circonstancielle du caractère essentiel d'un élément législatif</i>	420
1) L'inconstance générale du concept d'élément essentiel de l'acte législatif	421
2) L'exception de la protection des droits et libertés fondamentaux	424
§2 / La délimitation du domaine de la délégation.....	427
<i>A. Un champ d'application limité à « certains » éléments non essentiels</i>	427

1) Les interprétations possibles de la disposition	427
2) L'interprétation retenue de la disposition	429
<i>B. Une restriction seulement théorique du domaine de la délégation</i>	430
1) La subjectivité de la notion d'élément non essentiel d'un domaine.....	430
2) L'absence de limite à la délégation sur le plan quantitatif	434
SECTION 2. – LE RENOUVELLEMENT DE LA CONCEPTUALISATION DE L'ACTE LÉGISLATIF.....	437
§1 / La nouvelle structure de l'acte législatif impliquée par les actes délégués	437
<i>A. La catégorisation des éléments composant un acte législatif</i>	437
1) Une catégorisation formelle	439
2) Une catégorisation matérielle	444
<i>B. La rationalisation de la fonction de légiférer</i>	446
1) La tentative de simplification du contenu de l'acte législatif.....	447
2) La caractérisation de l'opération de délégation en droit de l'Union.....	451
§2 / La préservation d'un champ d'action étendu pour les actes délégués.....	454
<i>A. L'affaiblissement de la distinction entre les éléments essentiels et non essentiels par une approche finaliste de la délégation de pouvoir</i>	454
<i>B. L'affaiblissement de la distinction entre les éléments essentiels et non essentiels en raison du phénomène des délégations groupées</i>	458
1) Le principe des délégations groupées	459
2) Les difficultés causées par les délégations groupées	460
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	463
CONCLUSION DU TITRE I.....	465

TITRE II

UNE TRANSFORMATION CONTRASTÉE

CHAPITRE 1. – LE CHAMP PRIVILÉGIÉ DES ACTES DÉLÉGUÉS	471
SECTION 1. – L'INFLUENCE ATTENDUE DES ACTES DÉLÉGUÉS SUR LA POLITIQUE AGRICOLE COMMUNE	472
§1 / Les répercussions des actes délégués sur l'élaboration de la PAC.....	474
A. <i>Un nouveau cadre institutionnel de négociations de la PAC initié par le traité de Lisbonne</i>	474
1) La problématique particulière liée à l'article 43 § 3 TFUE....	475
2) La problématique classique du choix entre les actes délégués et les actes d'exécution	477
B. <i>Le résultat nuancé des négociations de la PAC concernant l'intégration des actes délégués</i>	481
1) L'omniprésence des délégations au sein de la PAC	481
2) La confusion persistante entre les actes délégués et les actes d'exécution.....	483
§2 / Les répercussions des actes délégués sur l'application de la PAC.....	487
A. <i>Les craintes d'une dénaturation de la PAC par les actes délégués</i>	487
1) Les inquiétudes exprimées par les États membres.....	487
2) Les inquiétudes exprimées par le Parlement européen	491
B. <i>L'utilité des actes délégués dans la mise en œuvre de la PAC</i>	493
1) L'utilité de la délégation pour concrétiser la PAC.....	493
2) L'utilité de la délégation pour adapter la PAC	496
SECTION 2. – L'INFLUENCE INATTENDUE DES ACTES DÉLÉGUÉS MODULANT LES ANNEXES D'UN ACTE LÉGISLATIF.....	499
§1 / L'importance de la modulation des annexes sur le champ d'application d'une réglementation	500
A. <i>Une modulation des destinataires visés par la réglementation</i>	500
1) La délégation comme moyen d'octroyer le bénéfice d'une réglementation.....	501

2) La délégation comme moyen de suspendre le bénéfice d'une réglementation.....	507
B. <i>Une modulation de l'objet de la réglementation</i>	511
1) La délégation comme moyen d'assouplir une réglementation.....	511
2) La délégation comme moyen de rigidifier une réglementation.....	515
§2 / L'importance de la modulation des annexes sur le contenu de la réglementation.....	519
A. <i>Une réévaluation des priorités de la réglementation</i>	520
1) La réorientation possible de la réglementation par la délégation	520
2) La relativisation du pouvoir de réorientation de la réglementation.....	524
B. <i>Une révision des dispositions de la réglementation</i>	528
1) Une délégation conduisant à une adaptation normative	529
2) Une délégation conduisant à une création normative.....	532
CONCLUSION DU CHAPITRE 1	535
 CHAPITRE 2. – L'OBJET PRIVILÉGIÉ DES ACTES DÉLÉGUÉS	 537
SECTION 1. – LE RECOURS QUASI-OBLIGATOIRE À LA DÉLÉGATION DANS LE DOMAINE DES SERVICES FINANCIERS.....	539
§1 / La nécessité d'adopter une réglementation techniquement conforme aux services financiers.....	541
A. <i>La notion de normes techniques de réglementation</i>	541
1) Une norme technique	541
2) Une norme de réglementation.....	546
B. <i>Le régime des normes techniques de réglementation</i>	549
1) Un régime fondé sur la procédure de délégation.....	549
2) Un régime ajusté par rapport à la procédure classique de délégation	551
§2 / La nécessité de recourir à une assistance technique	553
A. <i>Une norme substantiellement définie par une AES</i>	554
1) La garantie d'une expertise technique apportée par l'AES.....	554
2) L'influence manifeste de l'expertise technique sur la norme adoptée.....	558

<i>B. Une norme formellement adoptée par la Commission</i>	560
1) L'apparente compétence liée de la Commission	560
2) La marge de manœuvre résiduelle de la Commission.....	562
SECTION 2. – LE RECOURS ALÉATOIRE À LA DÉLÉGATION	
DANS LES AUTRES DOMAINES D'INTERVENTION DE L'UNION EUROPÉENNE.....	566
§1 / La diversité des causes de recours à la délégation	566
<i>A. L'identification de causes juridiques</i>	567
1) La contribution des actes délégués au respect	
du principe d'uniformité du droit de l'Union	567
2) La contribution des actes délégués au recentrage	
de l'activité législative	572
<i>B. La manifestation de causes para-juridiques</i>	576
§2 / La conséquence systématique du recours à la délégation :	
la flexibilité	581
<i>A. Une production législative réactive</i>	582
1) L'adaptation immédiate de l'acte législatif.....	583
2) L'adaptation différée de l'acte législatif par le biais	
des directives déléguées	586
<i>B. Une production législative continue</i>	589
1) La révision de l'acte de base	589
2) La révision de l'acte délégué révisant l'acte de base	591
CONCLUSION DU CHAPITRE 2	594
CONCLUSION DU TITRE II	597

CONCLUSION DE LA SECONDE PARTIE

CONCLUSION GÉNÉRALE

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE.....	607
I. DICTIONNAIRES ET LEXIQUES	609
II. OUVRAGES.....	609
1) Ouvrages généraux, traités, manuels, recueils et cours.....	609
2) Ouvrages spécialisés, thèses et monographies	611
3) Ouvrages collectifs et actes de colloques	613

BRUYLANT

III. RÉPERTOIRES ET ENCYCLOPÉDIES	614
IV. ARTICLES, CONTRIBUTIONS, CHRONIQUES ET NOTES	615
1) Articles de revues scientifiques et contributions à des ouvrages.....	615
2) Chroniques et notes de jurisprudence.....	626
V. INDEX DE LA JURISPRUDENCE ET DES CONCLUSIONS D'AVOCATS GÉNÉRAUX CITÉES	627
1) Arrêts et avis de la Cour de justice	627
2) Arrêts du Tribunal	630
3) Conclusions des avocats généraux près la Cour de justice	630
INDEX.....	633