

## 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

BRUYLANT

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

BRUYLANT

<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

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