



*Comité économique et social européen*

**INT/656**

**Mieux légiférer: Actes  
d'exécution et actes délégués**

**Annexes  
au rapport d'information  
Mieux légiférer: Actes d'exécution et actes délégués**

**Rapporteur unique: M. PEGADO LIZ (PT-III)**

**Experte: M<sup>me</sup> Véronique CHAPPELART**



*Comité économique et social européen*

**INT/656**

**Mieux légiférer: Actes  
d'exécution et actes délégués**

**Annexe 1  
au rapport d'information  
Mieux légiférer: Actes d'exécution et actes délégués**

**Rapporteur unique: M. PEGADO LIZ (PT-III)**

**Experte: M<sup>me</sup> Véronique CHAPPELART**

## Aspects juridiques et conceptuels

### 1. Introduction

- 1.1 La délégation de pouvoirs ou la délégation de compétences sont des pratiques juridiques de longue tradition dans de nombreux systèmes juridiques nationaux<sup>1</sup>, que ce soit au niveau central ou local.
- 1.2 Depuis "l'Esprit des lois" de Montesquieu à qui nous devons le principe de séparation des pouvoirs, les États démocratiques modernes ont encadré la délégation des pouvoirs. Les raisons avancées par ces États sont aussi bien connues que les différentes qualifications propres à chaque système constitutionnel (p. ex. les "ordonnances" ou les "décrets" ou les "décrets-lois" et les "règlements" des gouvernements et les instruments statutaires).
- 1.3 La préoccupation commune de ces États membres a consisté à définir le champ d'application des délégations, la nature juridique de la norme d'habilitation, et les garanties destinées à éviter tout détournement de pouvoir.
- 1.4 La pierre angulaire de cette architecture juridique repose sur la définition d'une hiérarchie pyramidale des normes, dont la norme fondamentale (Grundnorm) est la Constitution de chaque État nation<sup>2</sup>.
- 1.5 L'ordre juridique communautaire tel qu'il ressortait du traité de Rome n'était comparable à aucun ordre juridique national et relevait davantage du droit conventionnel international, avec cependant des spécificités propres.
- 1.6 Ainsi, le pouvoir "législatif" ne relevait pas du Parlement et s'exerçait sans aucune légitimation démocratique directe, puisqu'il émanait du Conseil des représentants des gouvernements des États membres et d'un organe exécutif; la Commission, constituée de fonctionnaires (y inclus son président), par définition non élus démocratiquement, puisque désignés par les États membres.
- 1.7 De ce fait, les "actes et mesures" à caractère législatif que la CEE pouvait édicter n'étaient donc pas de véritables "lois", au sens organique du terme. En outre, une des caractéristiques des "normes" communautaires, à savoir leur "suprématie" (principe de primauté du droit

---

<sup>1</sup> Une étude comparée des 27 Constitutions des États membres de l'Union européenne menée par M<sup>me</sup> Annamaria Colucci, stagiaire au CESE, dans le cadre de la préparation de ce Rapport, a conclu que seulement 11 États membres ne prévoient pas des modalités de délégation du pouvoir législatif; dans certains pays les gouvernements ont un pouvoir législatif originaire, au même titre que les parlements, sur certaines matières ou dans des situations spécifiques.

<sup>2</sup> Hans Kelsen, "Théorie Pure du Droit", Dalloz, Paris, 1962, page 266; "Théorie Générale de l'État", Arménio Amado, Coimbra, 1951, page 99.

communautaire<sup>3</sup>) sur les droits nationaux, n'a pas toujours été de soi dans le droit constitutionnel des États membres<sup>4</sup>.

- 1.8 Le traité de Rome de 1957 ne prévoyait pas la délégation de pouvoir, mais très rapidement, le besoin d'une certaine simplification et surtout de plus d'efficacité, a conduit à l'adoption du système dit de "comitologie".
- 1.9 Des premières ébauches dans les années 60, à la première Décision sur la Comitologie de 1987<sup>5</sup> et jusqu'à la veille du projet de Constitution pour l'Europe, plusieurs perfectionnements et ajustements<sup>6</sup> ont marqué le fonctionnement de la comitologie.
- 1.10 Le plus important d'entre eux a été la création de la procédure de réglementation avec contrôle, connue sous son acronyme français "PRAC" (RPS, regulatory procedure with scrutiny) de 2006<sup>7</sup>, qui modifie de façon significative la Décision Comitologie 1999/468/EC.
- 1.11 Les principales préoccupations des acteurs politiques concernés, à savoir le Conseil, le Parlement européen et la Commission, étaient de concilier la sécurité juridique et la nature démocratique du processus décisionnel, sans omettre le souci de simplifier et accélérer les procédures, tout en garantissant le respect de la séparation des pouvoirs dans sa version communautaire (principe d'équilibre institutionnel proclamé pour la première fois dans l'arrêt Meroni<sup>8</sup>).
- 1.12 Une vraie "bataille" politique sur les délimitations des compétences respectives des différentes institutions s'est déroulée dans l'ombre, les révisions des traités ayant été "l'opportunité formelle" de faire triompher certaines considérations au détriment d'autres<sup>9</sup>.

---

3 Pour tous, voir CJCE, 15 juillet 1964, Costa c/ ENEL, aff. 6/64, 1141.

4 Deux Arrêts de la Cour constitutionnelle allemande sont un bon exemple de la façon dont certains États membres ont interprété la primauté du droit communautaire. L'arrêt "Solange I" de 1974 ne remettant pas en cause le principe de primauté du droit communautaire, lui apporte une nuance de taille: "aussi longtemps que" la Communauté européenne n'assurera pas une protection des droits fondamentaux comparable à celle assurée par la Loi fondamentale allemande, la Cour de Karlsruhe se permettra de contrôler le droit communautaire, dont elle refusera la supériorité sur ses propres droits fondamentaux. Par contre, dans l'Arrêt "Solange II" de 1986, la Cour constitutionnelle allemande salue les progrès réalisés par la Communauté européenne en terme de protection des droits fondamentaux, et revoit sa position en conséquence: "aussi longtemps que" la Communauté européenne assurera bien la protection des droits fondamentaux, elle ne contrôlera pas le droit communautaire au regard de sa propre Constitution.

5 87/373/EEC.

6 Voir Décisions du Conseil 1999/468/EC, 2006/512/EC.

7 Décision 2006/512/CE du 17 juillet 2006, objet de successifs alignements des actes anciens par des règlements "omnibus "" (COM (2007) 740 final, 741 final; 822 final; 824 final; (2008) 71 final et (2009)142 final). Cf. Avis CESE 980/2008, INT/397 du 29 mai 2008 (Rapp. Pezzini) et 1193/2009, INT/484 du 16 juillet 2009 (Rapp. Retureau).

8 CJCE, 13 juin 1958, Meroni, aff. 9/56, 11.

9 Voir Gijs Jan Brandsma and Jens Blom-Hansen, "Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision Making", JCMS, Vol 50, n° 6, 2012, p. 939 et Manon Malhère, "EP and Council battle it over delegated acsts", EuroPolitics, 4360, 09/02/12.

- 1.13 La Convention sur l'avenir de l'Europe, dont le mandat était l'élaboration d'un traité de nature "constitutionnelle", a été l'occasion d'une réflexion approfondie sur la nature et la nomenclature des actes de l'Union européenne, qui fut marquée par une tentative d'établir une hiérarchie de normes plus proche de celle connue par les États, et partant, d'une réflexion sur la "comitologie" en elle-même<sup>10</sup>.
- 1.14 Ce fut dans les travaux préparatoires de la Convention, puis dans le projet de Constitution, qu'on trouva pour la première fois une référence explicite à la notion d'"actes délégués" dans la catégorie des actes juridiques de l'Union, en contrepois des "actes législatifs" d'une part, et des "actes d'exécution", d'autre part<sup>11</sup>.
- 1.15 Ce projet de Constitution n'a pas vu le jour, puisqu'il a été rejeté par certains États membres. La nomenclature des actes juridiques de l'Union qui en résultait s'est donc perdue, ainsi qu'une partie des modifications structurelles et politiques que supposait le projet constitutionnel.
- 1.16 Le traité de Lisbonne a cependant essayé de conserver certaines nouveautés introduites par le projet de Constitution. Une des innovations rescapées est précisément la notion d'"acte délégué", dont l'article 290 TFUE précise les contours, le champ d'application, le contenu et la durée<sup>12</sup>.

---

10 La classification originare des actes reposait sur les effets juridiques desdits actes plutôt que sur une hiérarchie des normes héritée du principe de séparation des pouvoirs. Les rédacteurs du traité constitutionnel avaient tenté de rationaliser le système en créant une nouvelle nomenclature des actes, tout en réduisant leur nombre à 6, au lieu de 15. L'article I-33 du traité constitutionnel énumérait ainsi:

- la loi européenne;
- la loi-cadre européenne;
- le règlement européen;
- la décision européenne;
- La recommandation;
- l'avis.

Les articles suivants procédaient pour leur part à la classification desdits actes en actes législatifs (lois et lois-cadres européennes), actes non législatifs (règlements et décisions européennes), les règlements européens délégués et les actes d'exécution.

11 Les actes délégués existaient déjà en substance dans le traité CE, mais l'origine de la référence spécifique aux actes délégués remonte au groupe de travail sur la simplification des instruments et des procédures, placé sous la présidence de Giuliano Amato, lors des travaux de la Convention sur l'avenir de l'Europe. Avec le règlement européen délégué, apparaissait donc une nouvelle qualification juridique, venant s'ajouter aux classiques règlements pris en application du traité (règlements autonomes) et aux règlements d'exécution.

12 Le traité de Lisbonne est pour sa part revenu à la qualification originare des actes juridiques, l'article 288 TFUE énumérant en effet:

- le règlement;
- la directive;
- la décision;
- la recommandation;
- l'avis.

En parallèle, le traité de Lisbonne instaure une nouvelle hiérarchie des normes reposant sur une distinction entre actes législatifs adoptés selon la méthode communautaire, les actes délégués et les actes d'exécution adoptés par la Commission. Les actes délégués étant des "*actes non législatifs de portée générale qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de l'acte législatif*".

La catégorie des "actes législatifs" provient des travaux de la Convention et fait référence au concept de "loi européenne" que les auteurs des traités originaires avaient prudemment écartée dans le passé.

Suite au rejet du traité constitutionnel, l'approche adoptée par les rédacteurs du traité de Lisbonne consista à éviter toute référence à la "loi européenne" ou à la "loi-cadre européenne" tout en maintenant une distinction entre "acte législatif" et "acte non législatif".

- 1.17 Depuis 2010, la Commission a eu l'occasion de recourir, dans plusieurs de ses propositions de règlements et de directives, à la délégation prévue dans l'article 290 TFUE. De nombreux actes délégués ont déjà ainsi été adoptés.
- 1.18 En outre, un système complexe, de nature assez bureaucratique, a été mis en place pour assurer la communication de ces actes délégués entre les institutions de l'Union et l'exercice des pouvoirs de contrôle respectifs à chacune des institutions. Des règles interprétatives ont été publiées, les règlements intérieurs des institutions concernées ont été modifiés<sup>13</sup>, des "ententes" ou "understandings" ont également vu le jour<sup>14</sup>. Un "cadre" a donc été mis en place pour organiser l'adoption des actes délégués.
- 1.19 Dans un certain nombre d'avis récents du CESE<sup>15</sup>, différents rapporteurs ont fait part de leurs préoccupations quant au nombre et au contenu annoncé de certains actes délégués proposés par la Commission et se sont interrogés sur le besoin de recourir à ces actes, sur le contenu des délégations envisagées. Ils ont aussi émis des doutes quant au contrôle effectif de ces actes par les autres institutions – Parlement européen, Conseil et Cour de Justice, sans oublier les parlements nationaux, comme le prévoit le traité de Lisbonne. Ils questionnent aussi les paramètres et la nature des actes délégués, les critères gouvernant le choix entre les actes délégués et les actes d'exécution et l'influence des "lobbies" dans l'adoption et le champ d'application des actes délégués.
- 1.20 Lors de sa réunion du 10 juillet 2012, le Bureau du CESE a considéré que le moment était venu pour que la société civile s'interroge sur la façon dont la Commission mais aussi le Parlement européen, le Conseil, les États membres et les parlements nationaux, ont utilisé les pouvoirs qui leur ont été octroyés par le traité de Lisbonne.

---

13 Les Règlements "internes" du PE (Règlement du PE – 7<sup>e</sup> législature – juillet 2012) et du Conseil.

14 L'"entente sur les actes délégués" du 4 avril 2011 (Doc. Conseil 8640/11).

15 En effet, le CESE a, dans plusieurs de ses avis, formellement interpellé la Commission sur l'utilisation de ces pouvoirs délégués, leur dimension démocratique, l'effectivité du contrôle opéré sur les actes délégués et leur compatibilité avec certains principes fondamentaux de l'Union. C'est le cas, entre autres, des avis NAT/489 du 16.02.2011 sur le FEADER et la PAC (rapp. Bros); TEN /447 du 09.03.2011 sur l'intégrité et transparence du marché de l'énergie (rapp. Iozia); NAT/509 sur la modulation facultative des paiements directs/PAC du 15 mars 2011 (rapp. Mira); NAT/510 du 15 mars 2011 sur OCM unique/secteur agricole (rapp. Narro); NAT/505 sur les normes de commercialisation du 04.04.2011 (rapp. Polica); NAT/507 du 04.04.2011 sur le financement de la PAC (rapp. Kallio); NAT/508 sur le financement par le FEAGA du 04.04.2011 (rapp. Liolios); INT/574 sur l'interconnexion des registres centraux du 15 juin 2011 (rapp. Pasztor); SOC/401 sur la stratégie des droits fondamentaux du 21.09.2011 (rapp. Bischoff et Pirvulescu); NAT/525 sur promouvoir les saveurs de l'Europe du 07.12.2011 (rapp. Slavova); NAT/523 sur les exploitations des ressources pêche Méditerranée, du 07.12.2011 (rapp. Le Nouail Marlière); ECO/298 sur le rôle de la société civile dans la réglementation des marchés financiers du 22.02.2012 (rapp. Morgan); INT/603 du 22.02.2012 sur les marchés financiers (rapp. Iozia); TEN/469 sur les orientations pour les réseaux transeuropéens de télécommunications, du 22.02.2012 (rapp. Longo); INT/610 sur le règlement en ligne des litiges de consommation du 28.03.2012 (rapp. Pegado Liz); INT/619 sur le programme pour la compétitivité et les PME du 29.03.2012 (rapp. Lannoo et Burns); INT/622 du 25.04.2012 sur la directive MIF (rapp. Iozia); SOC/455 du 23.05.2012, sur le règlement général sur la protection des données (rapp. Pegado Liz); INT/635 du 23.05.2012, sur les OPCVM (rapp. Von Fürstenwerth); NAT/561 sur le plan pluriannuel applicable aux stocks de cabillaud, du 11.07.2012 (rapp. Kallio); TEN/490 du 18.09.2012, sur les transactions électroniques dans le marché intérieur (rapp. McDonogh).

1.21 Le Bureau du CESE a ainsi autorisé l'élaboration d'un Rapport d'information, dans le cadre des travaux de l'OMU, ayant pour but de "faire une analyse de l'utilisation de cette procédure et de tirer des conclusions sur la façon dont le système de contrôle mis en place a fonctionné de façon à prévenir d'éventuels excès ou abus de son utilisation, ou d'y remédier, susceptibles d'amoinrir le fonctionnement des règles démocratiques de la "communauté de droit" qu'est l'Union européenne".

## **2. Principales questions de nature conceptuelle**

### **2.1 Nature juridique des actes délégués**

2.1.1 Au regard de l'emplacement de l'article 290 TFUE dans le traité, à savoir dans la section 1 "Les actes juridiques de l'Union", du chapitre 2 consacré aux "Actes juridiques de l'Union, procédures d'adoption et autres dispositions", l'acte délégué est bien considéré comme un acte juridique.

2.1.2 Pourtant, de nombreuses interrogations quant à la nature juridique exacte des actes délégués restent encore en suspens.

2.1.3 En droit interne, la délégation suppose un rapport hiérarchique entre l'autorité délégante et l'autorité délégataire, ainsi qu'un rapport normatif entre l'acte délégant, par définition supérieur, et un acte inférieur, à savoir l'acte délégué. En droit communautaire, la situation est plus complexe du fait de l'extrême perméabilité entre ce qui relève du législatif ou de l'exécutif.

2.1.4 N'importe quel acte législatif, c'est-à-dire selon l'article 289 § 2 TFUE, "un acte juridique adopté par procédure législative ordinaire", peut faire l'objet d'une délégation de pouvoir. En application de la procédure législative ordinaire, les colégislateurs doivent donc se mettre d'accord pour que "l'acte législatif de base" prévoie la délégation.

2.1.5 Toujours est-il que d'un point de vue organique, la seule institution délégataire est la Commission.

2.1.6 L'article 290 TFUE précise que la délégation ne peut porter que sur des "éléments non essentiels de l'acte législatif". Cette notion, bien connue de la jurisprudence et du système de comitologie, est également au cœur du mécanisme de la délégation.

2.1.7 L'article 290 § 2 prévoit également que le Conseil et le Parlement européen disposent du pouvoir de révoquer la délégation et d'un droit de veto à l'entrée en vigueur d'un acte délégué "dans le délai fixé par l'acte législatif"<sup>16</sup>.

## 2.2 **Champ d'application de la délégation**

2.2.1 Il revient au législateur d'opter ou non pour la délégation. La procédure de délégation dans le contexte de la "procédure législative ordinaire"<sup>17</sup> semble laisser une importante marge de manœuvre à la Commission, contrairement à ce que l'on retrouve dans la procédure de réglementation.

2.2.2 En effet, dans l'ancienne procédure de réglementation, la Commission était placée sous le contrôle d'un comité de réglementation qui pouvait paralyser son action exécutive et même aller jusqu'à la dessaisir au profit du Conseil.

2.2.3 Le champ d'application de la procédure de délégation doit se limiter à compléter ou modifier les éléments non essentiels d'un acte législatif de base. Alors que celui de l'ancienne procédure de réglementation était limité, exclusivement, à la simple mise en œuvre d'éléments essentiels ou non d'un acte de base.

2.2.4 Dans l'ancienne procédure de la comitologie, le Conseil et le Parlement avaient un "droit de regard", leur permettant d'indiquer "à tout moment" à la Commission qu'un projet d'acte d'exécution "excède les compétences d'exécution prévues dans l'acte de base"<sup>18</sup>.

2.2.5 En revanche, dans la procédure de délégation, le Parlement ou le Conseil disposent d'un pouvoir de contrôle plus conséquent sur la Commission, grâce à la possibilité de révoquer ou de s'opposer à l'acte délégué adopté par la Commission<sup>19</sup>.

## 2.3 **L'acte délégué est un "acte non législatif", que cela signifie-t-il au juste?**

2.3.1 En théorie générale du droit, un acte législatif se définit comme une règle abstraite et générale exprimant la volonté générale.

---

16 Il est intéressant à ce sujet de relever que le Conseil et le Parlement disposent l'un et l'autre de la compétence unilatérale de révoquer ou d'émettre un veto, mais qu'il n'est pas prévu qu'ils exercent ces compétences de concert.

17 Article 294 TFUE.

18 Art. 11 du Règlement (UE) N° 182/2011 du 16 février 2011 (in JO L 55 du 28/02/2011). Cet article continue: "En pareil cas la Commission réexamine le projet d'acte d'exécution, en tenant compte des positions exprimées et informe le Parlement européen et le Conseil de son intention de maintenir, modifier ou retirer le projet d'acte d'exécution ». Cela signifie donc que la Commission n'est pas obligée de retirer l'acte, mais simplement de le "réexaminer". Sur la portée exacte de cette procédure, voir Paul Craig, "Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation", (2011) E.L. Rev. October, p. 671.

19 Ce droit de "veto" doit être exercé soit par le Conseil à majorité qualifiée, soit par le Parlement, à majorité absolue de ses membres.

- 2.3.2 Le traité de Lisbonne introduit pour sa part une distinction entre "actes législatifs" et "actes non législatifs", ainsi qu'entre "actes délégués" et "actes d'exécution".
- 2.3.3 Cette distinction pourrait être résumée en trois caractéristiques majeures:
- tout d'abord, selon l'article 290 TFUE, seul un acte législatif peut "déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes non législatifs de portée générale";
  - ensuite, selon la procédure législative de l'Union européenne, le Conseil, à l'instar du Parlement européen, délibère et vote lors de sessions publiques<sup>20</sup>;
  - finalement, les "actes législatifs" et les "actes non-législatifs" dans ce contexte, ont la même force contraignante.
- 2.3.4 Ce système de sessions publiques, d'échanges de vues impliquant les parlements nationaux, ne se rencontre donc que lorsqu'il s'agit d'adopter un acte législatif.
- 2.3.5 Le fait que l'acte délégué ne soit pas formellement un acte législatif ou qu'il soit qualifié d'"acte non-législatif"<sup>21</sup> implique ainsi que son adoption échappe de facto tant au contrôle démocratique national qu'à toute transparence de son processus d'adoption.

## 2.4 **En quoi se distingue-t-il des "actes législatifs" et des "actes d'exécution"?**

### 2.4.1 *L'acte délégué et l'acte législatif*

- 2.4.1.1 Selon l'article 289 TFUE, l'acte législatif est en principe adopté par la procédure législative ordinaire. Par opposition, les autres actes ne sont donc pas des actes législatifs.
- 2.4.1.2 Il existe néanmoins des procédures législatives spéciales<sup>22</sup>. Un acte législatif ne résulte donc pas forcément d'un commun accord entre le Conseil et le Parlement européen prévu dans le cadre de la procédure législative ordinaire.
- 2.4.1.3 Selon le traité de Lisbonne, un acte législatif est un acte juridique obligatoire, fondé sur une disposition du traité prévoyant explicitement l'existence d'une compétence législative. Or, seul un acte législatif peut être la source d'un acte délégué.

---

<sup>20</sup> Le Protocole n°1 relatif au rôle des parlements nationaux prévoit que toute proposition législative doit être communiquée aux Parlements nationaux. En outre, le Protocole n°2 portant sur l'application des principes de subsidiarité et de proportionnalité oblige la Commission à prendre en considération ces concepts avant toute proposition législative. Ce Protocole prévoit également dans ses articles 6 et 7, d'impliquer les parlements nationaux dans un dialogue institutionnel destiné à contrôler la prise en compte du principe de subsidiarité, grâce au mécanisme dit "d'alerte précoce".

<sup>21</sup> Certains auteurs les nomment, à juste titre, "*legislative* or "*quasi legislative*", in nature (Paul Craig, "Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation", (2011) E.L. Rev. October, p. 671).

<sup>22</sup> Article 289 TFUE.

#### 2.4.2 *L'acte délégué et l'acte d'exécution*

- 2.4.2.1 Le traité de Lisbonne impose dans son article 291§3 TFUE que les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle sont établis au préalable par voie de règlement adopté selon la procédure législative ordinaire<sup>23</sup>.
- 2.4.2.2 La fonction exécutive incombant à l'Union est clairement délimitée par l'article 291 § 2 TFUE qui prévoit l'intervention de l'Union seulement lorsque "des conditions uniformes d'exécution sont nécessaires".
- 2.4.2.3 Les titulaires de la fonction d'exécution restent la Commission ou le Conseil. La Commission dispose d'une compétence de principe, tandis que le Conseil ne peut se voir habilité que "dans des cas spécifiques dûment justifiés"<sup>24</sup>.
- 2.4.2.4 Une des différences majeures entre un acte d'exécution et un acte délégué vient donc de ce que l'acte délégué a pour seul auteur la Commission, alors que l'acte d'exécution peut avoir pour auteur la Commission ou le Conseil.
- 2.4.2.5 Les conditions de la délégation sont donc prévues a priori dans l'acte législatif alors que celles de l'exécution sont prévues a posteriori et se matérialisent dans une procédure de comitologie.<sup>25</sup>
- 2.4.2.6 Enfin, l'acte délégué ne peut porter que sur les éléments non essentiels de l'acte législatif tandis que l'acte d'exécution n'est pas soumis à une telle restriction. Ceci se comprend aisément puisque l'objet de l'acte d'exécution n'est pas de compléter ou de modifier un acte législatif de base, mais d'en faciliter la mise en œuvre<sup>26</sup>.
- 2.4.2.7 Par ailleurs, le règlement n°182/2011 du 16 février 2011 établissant les règles et principes généraux relatifs aux modalités de contrôle par les États membres de l'exercice des

---

23

Rappelons qu'il existe des règlements de base, encore nommés règlements autonomes, et des règlements d'exécution. Le règlement de base ou règlement autonome est adopté par le Conseil ou la Commission en application du traité pour la mise en œuvre de certaines politiques. L'acte délégué diffère du règlement de base car il ne trouve pas sa source directe dans une disposition du traité mais dans un acte législatif. Il se distingue également du règlement d'exécution car l'objet de l'acte délégué est de légiférer et non pas d'exécuter. En outre, la Commission en tant qu'autorité délégataire agit seule, sans recourir à des procédures de comitologie et encore moins se trouver assujettie à un comité de réglementation. On pourra objecter à ce qui précède que le recours à la comitologie n'est jamais obligatoire en matière d'exécution, mais force est de constater qu'en pratique la comitologie s'applique presque systématiquement dès lors qu'il s'agit d'adopter des règlements d'exécution.

24

Certains auteurs considèrent cette phrase comme vraiment "Delphic", dont le sens précis reste à trouver (voir, Paul Craig, "Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation", (2011) E.L. Rev. October, p. 678).

25

Article 291 TFUE.

26

Certains auteurs, cependant, considèrent que la distinction, qui s'avérait déjà sujette à controverse pendant les travaux préparatoires de la Constitution, reste floue et que l'objectif de bien distinguer les deux notions n'a pas été atteint. (voir, Paul Craig, "Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation", (2011) E.L. Rev. October, p. 672). Le cas bien connu des divergences de position à propos de la révision du Règlement 1934/2006 (allocation de fonds à 10 pays ACP dans le secteur des bananes) avec ses incidences sur les perspectives financières et les instruments de financement extérieurs pour la période 2014/2020, en est un bon exemple (voir Manon Malhère, "EP and Council battle it over delegated acts", *Europolitics*, 4360, 09/02/12).

compétences d'exécution par la Commission, restructure la fonction d'exécution en ce sens que le Conseil, bien qu'il conserve néanmoins certaines compétences, et le Parlement se retrouvent exclus de la fonction exécutive.

## 2.5 **Forme de l'acte délégrant et de l'acte délégué**

2.5.1 Concernant l'acte délégrant, l'article 290, paragraphe 1 TFUE, impose que la norme délégrant délimite explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoirs. Le paragraphe 2 exige aussi que l'acte délégrant fixe explicitement les conditions auxquelles la délégation est soumise, lesquelles "peuvent"<sup>27</sup> être les suivantes:

- a) le Parlement européen ou le Conseil peut décider de révoquer la délégation;
- b) l'acte délégué ne peut entrer en vigueur que si, dans le délai fixé par l'acte législatif, le Parlement européen ou le Conseil n'exprime pas d'objections.

2.5.2 En ce qui concerne l'acte délégué, le libellé de l'article 290 § 3 prévoit que l'adjectif "délégué" ou "déléguée" est inséré dans l'intitulé des actes délégués, ce qui confirme donc que l'acte délégué peut être un règlement délégué ou une directive déléguée.

## 2.6 **Contenu et limites de l'acte délégué**

2.6.1 Selon l'article 290 § 1 TFUE, l'acte délégué doit se limiter à compléter ou modifier "certains éléments non essentiels de l'acte législatif".

2.6.2 La notion d'"éléments essentiels" est bien connue dans le domaine de la comitologie, comme en témoigne la décision Comitologie du 28 juin 1999, complétée par celle du 17 juillet 2006.

2.6.3 L'objet de cette notion dans la procédure de délégation est de limiter les compétences conférées à la Commission.

2.6.4 Certains auteurs du milieu académique<sup>28</sup> n'ont pas manqué de s'émouvoir de la subjectivité de la notion, au point même de considérer que les limites figurant dans l'acte législatif de base pouvaient varier selon les domaines, avec pour ultime conséquence qu'aucune matière ne soit à tout jamais interdite au pouvoir exécutif.

2.6.5 Le 5 septembre 2012<sup>29</sup>, la grande chambre de la Cour de justice de l'Union européenne a quant à elle affiné les critères définissant le champ du domaine législatif. L'apport essentiel de

---

27

Certains auteurs, rappelant les préférences des Conventionnels lors de la rédaction du Projet de Constitution, considèrent que d'autres conditions peuvent être imposées (voir, pour tous, Eduardo Virgala Foruria, "Los actos no legislativos en la Constitución Europea" lequel, cependant, exclu la possibilité de la "révocation tacite"). La caducité des actes délégués après un délai déterminé ("*sunset clause*") a pour sa part été définitivement exclue (Voir Gregorio Garzon Clariana, "Les actes délégués dans le système des sources du droit de l'Union Européenne", ERA Forum (2011) 12, p. 105.

28

F.-X. Priollaud et D. Siritzky in "Le Traité de Lisbonne", La Documentation française, Paris, 2008.

29

CJUE, grande chambre, 5 septembre 2012, aff. C 355/10, Parlement contre Conseil. Le Parlement reprochait au Conseil d'avoir outrepassé ses compétences exécutives dans le domaine de la surveillance des frontières extérieures maritimes de l'Union

cet arrêt est de reconnaître que la matière des droits fondamentaux des personnes ressort des prérogatives du législateur et ne saurait donc faire jamais l'objet de délégation à la Commission.

## 2.7 **Durée, portée et force contraignante de l'acte délégué**

- 2.7.1 L'article 290 § 1 alinéa 2 prévoit que la portée et la durée de la délégation sont explicitement délimitées par l'acte législatif de base.
- 2.7.2 L'encadrement de la durée est légitime et se comprend aisément pour éviter tout risque d'arbitraire dans l'action de la Commission.
- 2.7.3 La notion de portée a pour sa part une acception bien particulière en droit communautaire, puisqu'elle est liée à celle de "l'effet direct"<sup>30</sup>. Pour autant, le principe de l'effet direct n'a pas de portée générale et il ne trouve son plein effet que lorsque la norme communautaire est suffisamment claire, précise et inconditionnelle.
- 2.7.4 L'encadrement de la portée de l'acte délégué pourrait donc signifier que le législateur aurait la possibilité, a priori, de conditionner la nature de l'acte délégué et, par là même, de lier la marge de manœuvre de la Commission de choisir quel instrument elle peut utiliser, soit un règlement, une directive ou une décision.

---

européenne, en reconnaissant au profit des gardes-frontières, un pouvoir d'arrestation, d'arraisonnement, de fouille et de saisie des navires, ainsi que le principe de pouvoir débarquer des personnes dans l'État tiers d'où était parti le navire.  
Après avoir rappelé au point 64 de l'arrêt, le principe selon lequel: "*l'adoption de règles essentielles de la matière envisagée est réservée à la compétence du législateur de l'Union*" et que ces règles essentielles ne peuvent pas faire l'objet de délégation, la Cour juge que les pouvoirs coercitifs reconnus aux gardes-frontières "*permettent des ingérences dans des droits fondamentaux des personnes*" et que cela rend "*nécessaire l'intervention du législateur*".

30

Caractéristique essentielle de l'ordre juridique communautaire, consacrée par la Cour de justice européenne à l'occasion de l'affaire Van Gend en Loos en 1963, signifiant que le droit communautaire peut créer directement des droits et des obligations au profit ou à la charge des justiciables, que ces derniers pourront dans certaines conditions invoquer à l'appui d'un recours devant le juge national.



*Comité économique et social européen*

**INT/656**

**Mieux légiférer: Actes  
d'exécution et actes délégués**

**Annexe 2  
au rapport d'information  
Mieux légiférer: Actes d'exécution et actes délégués**

**Rapporteur unique: M. PEGADO LIZ (PT-III)**

**Experte: M<sup>me</sup> Véronique CHAPPELART**

## Aspects de procédure

### **Fonctionnement interinstitutionnel de la procédure de délégation**

#### 1. *Aspects procédurales*

- 1.1.1 L'objectif déclaré et assumé du processus qui a conduit à l'adoption des "actes délégués" était de rendre possible une réglementation plus rapide et souple des aspects des actes législatifs considérés comme étant "non essentiels", tout en garantissant certains mécanismes de contrôle et de suivi. Cet objectif s'inscrit dans la droite ligne des principes du "mieux légiférer" et de la "réglementation intelligente", tels que définis dans de nombreux documents de la Commission, adoptés dans des programmes et des communications de l'UE.
- 1.1.2 Sous-jacente aux aspects purement juridiques et conceptuels énoncés dans la première partie de ce rapport, se pose, dans les options trouvées pour la signification des actes délégués, une question de nature politique et institutionnelle qui se traduit par une nouvelle configuration des pouvoirs respectifs des institutions de l'UE qui interviennent dans l'élaboration des actes législatifs et quasi-législatifs. Le nombre croissant d'acte délégués qui présentent les caractéristiques décrites ci-dessus et la nature des matières faisant l'objet de cette délégation méritent d'être analysés sous l'angle du respect des principes fondamentaux de la légalité et du caractère démocratique de leur élaboration.
- 1.1.3 Comme mentionné précédemment, en l'absence d'une réglementation formelle spécifique pour l'élaboration des actes délégués (contrairement à ce qui se pratique pour les actes d'exécution), différents instruments informels ont été adoptés par les institutions européennes et une série de pratiques acceptées par consensus entre elles, à cette fin ainsi qu'à des fins de contrôle et de suivi.

Les principaux instruments sont:

- la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil sur la mise en œuvre de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (COM(2009) 673 final du 9.12.2009).
- l'"entente sur les actes délégués" ("*common understanding on delegated acts* ") conclue entre le Parlement, le Conseil et la Commission et approuvée par la Conférence des présidents du Parlement européen le 3 mars 2011, communiquée au Conseil par lettre du 30 mars et présentée au Conseil au moyen de la "Note de couverture" du 4 avril 2011 (Réf. 8460/11)<sup>31</sup>, et

---

<sup>31</sup> Ce document répond au rapport de M. József Szájer du 29 mars 2010 sur le pouvoir de délégation législative (PE 439.171v03-00 A7-0110/2010) et à la subséquente résolution du Parlement européen du 5 mai 2010 (A7-0110/2010).

- la modification consécutive des articles 87 bis et 88 du règlement du Parlement européen, suite à sa décision du 10 mai 2012<sup>32</sup>.

1.1.4 De ces instruments a découlé le **schéma de fonctionnement** suivant pour l'élaboration et l'édition des actes délégués:

A) **l'acte délégant** (tout acte législatif adopté soit dans le cadre de la procédure législative ordinaire soit dans celui de la procédure législative spéciale) doit établir les termes de la délégation, de manière explicite, précise, claire et circonstanciée.

a) Limites matérielles en termes:

- d'objet – modifier, totalement ou partiellement, ou compléter l'acte législatif;
- de contenu – éléments de l'acte législatif qui doivent nécessairement être "non essentiels";
- de portée – délimitation des aspects susceptibles de faire l'objet d'une délégation;
- de nature – mesures de portée générale et non à caractère individuel ou de simple exécution.

b) Limites temporelles, définissant la période de validité de la délégation

- durée déterminée en fonction;
- d'un délai fixe (clause de caducité "sunset clause"), solution que la Commission ne souhaite pas voir entérinée;
- réalisation d'un objectif précis, et
- durée indéterminée ou indéfinie, option qui a la préférence de la Commission et qui a été la règle suivie dans les délégations adoptées récemment.

En cas de fixation d'une durée déterminée — la période la plus habituelle étant de quatre à cinq ans, prorogeable — l'acte délégant doit, en principe, établir que la délégation sera tacitement reconduite pour des périodes d'une même durée, sauf si le Parlement ou le Conseil s'oppose à cette prorogation dans un délai de trois mois au moins avant le terme de chaque période. La Commission doit dans ce cas produire un rapport sur les pouvoirs délégués au moins neuf mois avant le terme de chaque période.

c) Conditions

- la faculté unilatérale du Conseil ou du Parlement de formuler des objections à la délégation, avec effet suspensif, dans un délai fixé au cas par cas dans l'acte de délégation; la fixation de ce délai revenant au législateur mais les entités concernées s'accordent à penser qu'il devra normalement être de deux mois, prorogeable pour une période de deux mois supplémentaires, à la demande du Conseil ou du Parlement, sauf urgence et/ou

---

32

Doc. A7-0072/2012.

- la faculté unilatérale de révocation par le Conseil ou par le Parlement, produisant des effets "ex nunc" (affectant les actes exécutés entre-temps) ou "ex tunc" (ne s'appliquant qu'à l'avenir et empêchant l'adoption de nouveaux actes).

L'exercice d'un de ces pouvoirs est discrétionnaire mais la Commission estime que l'entité qui les exerce doit motiver sa décision.

d) Situations d'urgence

Si un cas d'urgence conduit à l'adoption exceptionnelle de certains actes délégués, par exemple pour des raisons de sécurité, de protection de la santé ou dans le domaine des relations extérieures, y compris les crises humanitaires, le Parlement ou le Conseil doivent justifier à l'avance de l'adoption de la procédure d'urgence dans l'acte délégant. La Commission doit dans ce cas:

- informer immédiatement le Parlement et le Conseil de sa décision d'adopter la procédure d'urgence en motivant cette décision,
- l'acte en question étant immédiatement notifié au législateur, il entre immédiatement en vigueur et sera d'application tant que le Parlement et le Conseil ne s'y opposent pas (de préférence dans un délai maximal de six semaines).

e) L'on admet que la délégation de pouvoir a pour effet juridique d'obliger la Commission à exercer des pouvoirs délégués;

La Commission n'est toutefois pas empêchée, avant le terme de la période de délégation, de proposer des modifications de l'acte législatif délégant amendant les termes de la délégation.

B) **L'acte délégué** est de même nature que l'acte délégant. L'adjectif "délégué" ou "déléguée" est inséré dans l'intitulé des actes délégués.

a) Avant sa formulation et bien qu'il n'existe pas de règle définissant la procédure à suivre pour son adoption, et malgré l'autonomie considérable dont dispose la Commission, les trois institutions intervenantes ont convenu que la Commission devait:

- consulter systématiquement les experts des autorités nationales responsables de son exécution<sup>33</sup>, en constituant des groupes "ad hoc" ou en recourant à des groupes qui existent déjà (les experts nommés par les comités d'exécution, par exemple) ou

---

33

Comme il était déjà indiqué dans la déclaration 39 annexée à l'acte final de la Conférence intergouvernementale pour le processus Lamfalussy pour les services financiers (cf. déclaration n° 8 de l'acte final du traité constitutionnel).

- encore en faisant appel à des agences européennes ou des instituts scientifiques ou techniques qui font autorité<sup>34</sup>,
- procéder à des études, analyses, auditions et consultations publiques<sup>35</sup>, sous les formes les plus adaptées au domaine en cause et aux délais fixés, et
  - informer le Parlement et le Conseil des travaux en cours ainsi qu' inviter leurs représentants aux réunions préparatoires.
- b) L'acte délégué comporte des considérants spécifiques qui expliquent sa raison d'être est également accompagné d'un exposé des motifs présentant les fondements de l'acte et fournissant des informations sur le travail préparatoire réalisé par la Commission.
- c) Après son adoption, l'acte délégué est notifié au Parlement et au Conseil afin qu'ils puissent exercer leur pouvoir de contrôle ou s'y opposer, dans le délai fixé dans l'acte délégué; la notification n'est réputée effective qu'à la réception de la traduction dans les différentes langues.
- d) Au cours des périodes comprises entre le 22/12 et le 06/01 et entre le 15/07 et le 20/08, la Commission ne doit pas notifier d'actes délégués, sauf en cas de procédure d'urgence.
- e) Le Parlement et le Conseil peuvent, avant l'expiration du délai, notifier qu'ils n'entendent pas exercer leur droit d'opposition, auquel cas l'acte délégué peut être immédiatement publié au JO.
- f) En cas d'objection, l'acte ne peut entrer en vigueur.
- g) Dans ce cas, la Commission a la possibilité:
- d'adopter un nouvel acte délégué, modifié le cas échéant afin de tenir compte des objections formulées,
  - de présenter une nouvelle proposition législative, si les objections sont basées sur le fait que les pouvoirs délégués ont été outrepassés,
  - ou de renoncer totalement à l'action.
- h) Les actes délégués sont publiés au JOUE, série L, après expiration du délai d'opposition.

---

<sup>34</sup> Dans certains actes délégués il y a même une recommandation expresse à cet effet (par exemple considérant 6 du règlement 640/2010 du 7 juillet 2010 sur la pêche du thon rouge).

<sup>35</sup> Voir par exemple la consultation publique sur les actes délégués pour la mise en œuvre de la directive 2011/62/UE sur la prévention de l'entrée dans la chaîne de distribution des médicaments contrefaits (27.04.2012).

- i) En cas de révocation ("call back"):
- l'institution qui décide d'engager une procédure de révocation doit en informer l'autre législateur et la Commission un mois à l'avance au moins,
  - l'institution en question devra motiver sa décision indiquant les pouvoirs délégués qui pourront faire l'objet de la révocation ainsi que les motifs de celle-ci,
  - la décision de révocation met fin à la délégation des pouvoirs qui y sont spécifiés,
  - la décision entre en vigueur immédiatement ou à une date ultérieure précisée dans cette même décision,
  - la décision peut préciser qu'elle n'affecte pas les actes délégués en vigueur ni ne révoque les effets de ces actes à compter de sa publication,
  - la décision entre en vigueur le jour suivant sa publication au JOUE.
- j) Les décisions du Parlement et du Conseil en vue de révoquer une délégation, de s'opposer à un acte délégué adopté dans le cadre de la procédure d'urgence ou de s'opposer à une reconduction tacite d'une délégation devront être publiées au JOUE, série L.
- k) Outre les publications obligatoires précédemment mentionnées, la transparence du système et l'accessibilité de l'information doit être assurée par les registres de la Commission européenne relatifs à la comitologie:  
<http://ec.europa.eu/transparency/regcomitology/index.cfm> et aux experts  
<http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/>

### C) Les "modèles"

Afin de faciliter le fonctionnement du système, dans la communication à l'examen, la Commission propose une série de "formulaire" relatifs à différentes options pour l'exercice de la délégation; modèles qui ont été repris et revus dans le cadre de l'"entente sur les actes délégués".

- 1.1.5 Outre les cas de révocation et d'opposition, le Parlement et une certaine doctrine ont fait valoir que les modalités de contrôle citées à l'article 290 du TFUE ont valeur d'exemple uniquement ou "sont purement indicatifs et que l'on pourrait envisager de soumettre la délégation de pouvoir à d'autres moyens de contrôle, comme une approbation expresse par le Parlement et le Conseil de chaque acte délégué ou la possibilité d'abroger des actes délégués déjà en vigueur"<sup>36</sup>.
- 1.1.6 Dans la première partie de ce Rapport, il a déjà été expliqué que si les actes délégués sont de toute évidence soumis au contrôle des parlements nationaux aux termes des protocoles 1 et 2 annexés au traité de Lisbonne, concernant notamment le principe de subsidiarité, il n'en va

---

<sup>36</sup> Point 2 de la résolution du Parlement européen du 5/05/2010.

pas de même pour les actes délégués du fait de leur qualification d'"actes non législatifs" parce qu'ils ne sont pas adoptés selon la procédure législative ordinaire.

- 1.1.7 En revanche, les actes délégués et les actes délégués peuvent faire l'objet de recours en annulation: (article 263 du TFUE) ou en carence (article 265 du TFUE) auprès de la Cour de justice de l'Union européenne, sur invocation par exemple de l'incompétence de la Commission (actes délégués "ultra vires") ou du caractère "essentiel" d'éléments faisant l'objet de la délégation ou pour toute autre raison prévue à l'article 263.
- 1.1.8 Plus délicate est la question de savoir si, aux termes actuels de l'article 263, paragraphe 4, du TFUE, les citoyens peuvent légitimement former un recours en annulation non seulement contre des actes délégués mais également pour contester les dispositions sur la délégation de l'acte législatif correspondant<sup>37</sup>.

## 1.2 *Inventaire et analyse des délégations et des actes délégués*

- 1.2.1 C'est à la lumière des règles et pratiques précédemment décrites qu'il faut analyser les résultats des délégations et des actes délégués adoptés jusqu'ici. Les tableaux annexés<sup>38</sup> sont à cet égard un élément précieux de consultation et d'information.
- 1.2.2 Une première constatation porte sur le nombre surprenant de délégations qui ont récemment été accordées à la Commission et par conséquent, la quantité des actes délégués. On estime que la Commission adopte chaque année plus de législation "pour son compte" que le Conseil et le Parlement ensemble.<sup>39</sup>
- 1.2.3 L'on peut également constater qu'un même acte législatif peut comporter différentes délégations dont le nombre peut s'élever jusqu'à quelques dizaines, et qui peuvent se traduire par de multiples actes délégués. Certains exemples illustrent bien la situation. Ainsi, la directive 2010/30/UE a donné lieu à neuf actes délégués; le règlement (UE) 513/2011 six règlements délégués; la directive 2010/73/UE concernant le prospectus à publier en cas d'offre au public de valeurs mobilières, prévoit 12 actes délégués; la directive 2010/78/UE relative aux compétences des autorités de surveillance en prévoit 13; la directive 2011/61/UE relative à la gestion des fonds d'investissement 25 tandis que la proposition de règlement (COM(2012) 11 final) relative à la protection des données n'en prévoit pas moins de 26.

---

<sup>37</sup> La meilleure doctrine interprète la formule de ce précepte - «les actes réglementaires qui la concernent directement et qui ne comportent pas de mesures d'exécution» comme circonscrit à la recevabilité des recours seulement contre les actes délégués - des actes non législatifs de portée générale - et non contre les actes délégués C.f. Gregorio Garzon Clariana, "Los actos delegados en el sistema de fuentes de derecho de la Unión Europea", dans Revista de Derecho Europeo Comunitario, n° 14, 37 année, septembre / décembre 2010, pp 721 et suiv.

<sup>38</sup> Laborieusement préparés par notre stagiaire assistante, Dr Ana Rojo Prada, dans un travail original de recherche, d'organisation d'étude et de consolidation, de façon à faciliter le difficile accès pour de nombreux actes et prises de position par les différentes institutions.

<sup>39</sup> Rose M. D'Sa, "The Legal Framework of the European Union", European Union Encyclopedia and Directory 2013, Routledge 2012, 207-223, p. 215.

1.2.4 Par ailleurs, la durée des délégations est également très variable. S'il est vrai que de manière générale, celle-ci est fixée à quatre ou cinq ans, exceptionnellement à huit, avec possibilité de prolongation pour une même durée, certains cas récents montrent des délégations de durée indéterminée. Dans ce dernier cas, l'obligation de produire au préalable un rapport sur l'utilisation des pouvoirs délégués (dans un délai de six mois normalement avant le terme de chaque période) disparaît (voir article 86 de la proposition de règlement sur la protection des données).

1.2.5 L'on peut remarquer que les délégations de pouvoirs peuvent être de nature différente. En effet, si dans la plupart des cas les délégations respectent le critère d'éléments clairement "non essentiels", conformément à la définition inspirée de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne, il est des cas dans lesquels l'on peut douter de ce caractère "non essentiel". C'est le cas notamment des règlements délégués (UE) 1059/2010, 1061/2010, 1062/2010 et 392/2010, datés respectivement du 28/09/2010 et du 01/03/2012, sur l'étiquetage des produits liés à la consommation d'énergie, en application de la directive (UE) 2010/30 du 19/05/2012; des règlements (UE) 826, 918 et 919/2012 datés du respectivement du 29/06/2012 et du 5/07/2012 sur certains aspects liés à l'application du règlement (UE) 236/2012 sur la vente à découvert et certains aspects des contrats d'échange sur risque de crédit; de plusieurs délégations prévues dans la proposition de règlement sur la protection des données, dans la proposition de directive modifiant les directives 89/666/CEE, 2005/56/CE et 2009/101/CE relative à l'interconnexion des registres centraux, du commerce et des sociétés ou dans la proposition de règlement sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur.

### 1.3 *Mécanismes de contrôle des délégations et des actes délégués*

a) Les cas de révocation de délégation et d'objection à l'entrée en vigueur des actes délégués;

1.3.1 L'acte délégué ne peut entrer en vigueur que si le Parlement ou le Conseil n'exprime pas de "veto", et ce dans le délai fixé par l'acte législatif de base.

En outre, le traité précise que:

- Le Parlement statue à la majorité de ses membres;
- Le Conseil statue à la majorité qualifiée.

1.3.2 Concrètement, cela signifie au regard de l'actuelle composition du Parlement qui comprend 754 députés que 378 voix sont nécessaires pour atteindre la majorité.

En d'autres termes, peu importe qu'au moment du "vote de révocation" tous les députés soient présents ou non dans l'hémicycle, le nombre minimal de voix pour révoquer la délégation est obligatoirement de 378.

- 1.3.3 En ce qui concerne le Conseil, la procédure de vote à la majorité qualifiée repose encore sur la pondération des voix. À titre d'illustration, l'Allemagne, la France, l'Italie et le Royaume-Uni disposent respectivement de 29 voix, Malte de 3 voix.

Donc, à ce jour et ce jusqu'au 1<sup>er</sup> novembre 2014, la majorité qualifiée est atteinte au Conseil, lorsque sont exprimées au moins 255 voix sur 345, et qu'elle représente au moins 14 États membres représentant au moins 62 % de la population européenne.<sup>40</sup>

b) Les oppositions au renouvellement tacite de délégations

- 1.3.4 L'hypothèse de la reconduction tacite de la délégation semble exclue par le traité, dans la mesure où l'article 290 § 1<sup>er</sup> alinéa 1 TFUE dispose que: "*les actes législatifs délimitent explicitement les objectifs, le contenu et la durée de la délégation*"<sup>41</sup>.

- 1.3.5 Rappelons néanmoins que le "*Common Understanding*" d'avril 2011, certes non juridiquement contraignant, indique que la délégation conférée à la Commission peut l'être pour une période indéterminée et être tacitement reconduite.

On peut légitimement se demander si au regard des exigences imposées par le traité, telles que le nombre de voix minimum à atteindre par le Parlement ou l'exigence de la majorité qualifiée au Conseil, les délais relativement courts en pratique (2 mois en général, maximum 4 mois), et la technicité des sujets contenus dans les délégations, le Parlement et le Conseil disposent d'une réelle possibilité d'exercer leur capacité de réviser et de contrôle sur les actes délégués.

---

40 L'article 238 TFUE prévoit qu'à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2014, la pondération des voix sera abrogée et remplacée par un système à double majorité pour l'adoption des décisions.

La majorité qualifiée sera atteinte si elle regroupe au moins 55 % des États membres représentant au moins 65 % de la population de l'Union européenne.

Lorsque le Conseil ne statuera pas sur une proposition de la Commission, la majorité qualifiée devra alors atteindre au moins 72 % des États membres représentant au moins 65 % de la population

Le traité de Lisbonne prévoit également une *minorité de blocage* composée d'au moins quatre États membres représentant lus de 35 % de la population de l'Union.

Ce nouveau système de vote à la majorité qualifiée sera applicable à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014 (mais avec une possibilité d'utilisation du système de vote défini par le traité de Nice au cas par cas jusqu'au 31 mars 2017).

41 Force est de constater que certaines Constitutions nationales ne prévoient pas forcément un encadrement aussi strict de la délégation. Il semble que l'ombre de la Cour ait pesé sur ce libellé si strict, afin de prévenir tout laxisme dans la motivation de l'acte législatif de base. On sait que la Cour est très exigeante sur ce point.

- 1.3.6 Le "*Common Understanding*" a institué une espèce de feuille de route pour la mise en œuvre pratique de la procédure déléguée. Il prévoit ainsi que pendant la phase de préparation des actes délégués, la Commission doit veiller à informer simultanément et en temps utile le Parlement et le Conseil, en leur transmettant les projets d'actes délégués via leur Secrétariat général.
- 1.3.7 La Commission s'engage aussi à mener de façon transparente toute consultation utile avec des experts pertinents pendant cette phase préalable.

En pratique, le Parlement a accès à ces comités d'experts, mais avec un simple statut d'observateur.

Pour ce faire, il s'est appuyé sur l'Accord interinstitutionnel prévoyant que le Parlement peut demander à la Commission la possibilité assister aux comités d'expert.

Compte tenu de ce simple statut d'observateur, le Parlement ne se voit pas autorisé à amender les conclusions du comité d'experts, mais cela ne l'empêche pas en pratique de leur transmettre officieusement ses préoccupations et de nouer des contacts forts utiles.

- 1.3.8 Peut-on pour autant saluer le manque de transparence de l'ensemble?

Toujours est-il que jusqu'à présent, le Parlement ou le Conseil n'a pas émis d'objection à un acte délégué, ou demandé la révocation d'une délégation. Ceci pourrait être interprété comme n'étant pas source d'inquiétude ou signifier que les actes délégués concernés ont échappé à un examen approfondi, tout vice qu'ils pourraient cacher n'ayant pas encore été décelé.

Mais si dans le cas particulier de la révocation, le Parlement ou le Conseil venait à mettre en œuvre son droit de "veto", la Commission serait obligée d'immédiatement retirer l'acte délégué. Concrètement, la révocation prendrait effet le lendemain de la publication de la décision de révocation au Journal officiel de l'UE.

Ceci serait particulièrement problématique dans l'hypothèse où il s'agirait d'un acte délégué adopté par la "procédure d'urgence". En effet, dans ce cas de figure, l'acte délégué entre immédiatement en vigueur, et ce avant même que le Parlement ou le Conseil ait pu exercer son "droit de veto".

En outre, les domaines concernés sont loin d'être anecdotiques: sécurité, protection de la santé et de la sécurité des consommateurs, crises humanitaires.

- 1.3.9 Enfin, à ce jour, la Cour de justice de l'UE n'a pas encore eu l'occasion de se prononcer sur la mise en œuvre en tant que telle de la compétence déléguée de la Commission. Elle a juste été saisie dans une affaire dite "des biocides", d'un recours en annulation introduit par la Commission contre l'article 80, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 528/2012 du Parlement et du Conseil, du 22 mai 2012, concernant la mise à disposition sur le marché et l'utilisation des produits biocides, prévoyant l'adoption d'un acte d'exécution aux termes de l'article 291 TFUE, destiné à établir les redevances payables à l'Agence européenne des produits chimiques, et non par un acte délégué conformément à l'article 290 TFUE.

Selon la Commission, l'acte qu'elle est appelée à adopter sur le fondement de l'article 80, paragraphe 1, du règlement (UE) n° 528/2012, s'analyserait en effet comme un acte délégué au sens de l'article 290 TFUE, en ce qu'il vise à compléter certains éléments non essentiels de l'acte législatif.

Le recours ayant été introduit le 19 septembre 2012, la Cour devrait se prononcer fin 2013/début 2014 au mieux, après avoir entendu les conclusions de l'Avocat général.

- 1.3.10 Enfin, il ne semble pas à ce jour que des parlements nationaux aient eu l'occasion de se prononcer sur la mise en œuvre de l'article 290 TFUE dans le cadre de la subsidiarité.



*Comité économique et social européen*

INT/656  
Mieux légiférer: Actes  
d'exécution et actes délégués

## **Annexe III**

[Table 1 and 2:](#)

**Legislative acts under the new framework and their related delegated acts  
Ongoing legislation delegating powers under the new framework**

## **Annexe IV**

[Table 3 A:](#)

**Relevant articles of delegating acts sorted by tables - Legislative acts under the new framework  
and their related delegated acts**

## **Annexe V**

[Table 3 B:](#)

**Relevant articles of delegating acts sorted by tables - Ongoing legislation delegating powers  
under the new framework**

Internet: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.int-opinions&itemCode=24245>



*Comité économique et social européen*

**INT/656**

**Mieux légiférer: Actes  
d'exécution et actes délégués**

**Annexe 6  
au rapport d'information  
Mieux légiférer: Actes d'exécution et actes délégués**

**Rapporteur unique: M. PEGADO LIZ (PT-III)**

**Experte: M<sup>me</sup> Véronique CHAPPELART**

## BIBLIOGRAPHIE

1. **Bast, Jurgen** – New categories of Acts after the Lisbon Reform: Dynamics of Parliamentarization in the EU Law, *Common Market Law Review*, 49, 2012, p. 885.
2. **Blom-Hansen, Jens** – The Eu Comitology System: Taking stock before the New Lisbon Regime, *Journal of European Public Policy*, 18:4, p. 607.
3. **Blumann, Claude** – Un nouveau départ pour la Comitologie: le règlement n° 182/2011 du 16 février 2011, in «Cahiers de Droit Européen» n° 1, 2011, p. 23.
4. **Blumann, Claude** – À la frontière de la fonction législative et de la fonction exécutive: les «nouveaux» actes délégués in «Mélanges en l'honneur de Jean Paul Jacqué», p. 127.
5. **Brandsma, Gus Jan and Blom-Hansen, Jens** – Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making, *JCMS, Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, n° 6 2012, p. 939.
6. **Brandsma, Gus Jan and Blom-Hansen, Jens** – The Post-Lisbon Battle Over Comitology: Another Round of the Politics of Structural Choice, *EUI Working Papers SPS 2011/03*, Florence.
7. **Calonge Velazquez, Antonio y Tomás Roldan, Maria del Rosario** – Los Actos de Ejecución en la Constitución Europea.
8. **Craig, Paul** – Delegated Acts, Implementing Acts and the New Comitology Regulation, (2011) 36 *E.L. Rev.* October Thomson Reuters (Professional) UK Limited and Contributors, p. 671.
9. **Christiansen, Thomas and Dobbels, Mathias** – Comitology and delegated acts after Lisbon: How the European Parliament lost the implementation game” *European Integration online Papers (EIoP)* Vol. 16, Article 13.
10. **D'Sa, Rose M.** – «The Legal Framework of the European Union», *European Union Encyclopedia and Directory 2013*, Routledge 2012, 207-223, p. 215.
11. **Driessen, Bart** – Delegated legislation after the Treaty of Lisbon: an analysis of Article 290 TFEU, *European Law Review*, 6, 2010, p. 837.
12. **Guéguen, Daniel** – Comitology: Hijacking European Power?, *ETI*, Oct. 2011.
13. **Guéguen, Daniel** – Concerns over EU legal order, *Europolitics* n° 4375, 16/05/2012.
14. **Guéguen, Daniel** – A critical look at new comitology rules, *Europolitics* n° 4360, 09/02/2012.
15. **Guéguen, Daniel** – Europe's legal order: Who is the boss in Brussels?, *Euractiv*, 22/05/2012.
16. **Guéguen, Daniel** – When Europe gets caught in the mire, it's up to the court to act, *Europolitics*, N° 4485, 13/09/2012.
17. **Guéguen, Daniel et Marissen Vicki** – Handbook on EU secondary legislation, *PACT*, 2013
18. **Garzon Clariana, Gregorio** - Los actos delegados en el sistema de fuentes de Derecho de la Unión Europea, *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 37 (2010) p. 721-759.
19. **Garzon Clariana, Gregorio** - Les actes délégués dans le système de sources de droit de l'Union européenne, *ERA Forum - Journal of the Academy of European Law*, 12 Supp. 1 (2011), p. 105-134.
20. **Hardacre, Alan and Kaeding, Michael** – Delegated & Implementing Acts - The New Comitology, *EIPA Essential Guide*, 4th Ed., December 2011.
21. **Hardacre, Alan and Kaeding, Michael** – Delegated and Implementing Acts – Implications for European and National Public Administrations.
22. **Héritier, Adrienne** – Institutional Change in Europe: Co-decision and Comitology Transformed, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 50, N° S1, 2012, p. 38.
23. **Kaeding, Michael and Hardacre, Alan** – The Execution of Delegated Powers after Lisbon. A timely analysis of the Regulatory Procedure with Scrutiny and its lessons for Delegated Acts, *EUI Working Paper RSCAS 2010/85* European University Institute, Florence.
24. **Malhère, Manon** – Bataille entre le PE et le Conseil autour des «actes délégués», *Europolitics*, 08/02/2012.
25. **Patrão, Afonso** – O Direito derivado da União Europeia à luz do Tratado de Lisboa, in *Revista “Temas de Integração”* n° 26, 2008, p. 139.
26. **Raccah, Aurélien** – Le principe de subsidiarité à l'aune du Traité de Lisbonne: bilan et perspectives d'une tentative de rationalisation de l'exercice des compétences, in «Le Traité de Lisbonne, De nouvelles compétences pour l'Union européenne ?», *L'Harmattan*, 2011, p. 105.
27. **Rideau, Jöel** – Présentation des actes juridiques dans la Constitution.
28. **Ruiter, Rick de and Neuhold, Christine** – The winner takes it all? The implications of the Lisbon Treaty for the EP's legislative role in Co-Decision, in “The EU's Lisbon Treaty, Institutional Choices and Implementation”, *Finn Laursen, EUCE, Dalhousie University, ASHGATE*, 2012, Chap. 6, p. 103.
29. **Ruiz-Jarabo Colomber, Dámaso** – La Justicia de la Unión Europea, Thomson Reuters, 2011.
30. **Schutze, Robert** – *European Constitutional Law*, Cambridge University Press, 2012, Chap. 7, p. 225.
31. **Sebag, Gaspard** – Szájer: Sorting issues remains a political battlefield, *Europolitics*, n° 4360, 09/02/2012.
32. **Stratulat, Corina and Molino, Elisa** – Comitology reform: setting the record straight, *European Policy Centre*.
33. **Vírgala Foruria, Eduardo** – Los Actos No legislativos en la Constitución Europea.
34. **Watson, Rory** – Shedding light on New Comitology: *Europolitics*, Supplement to n° 4360, 09/02/2012.
35. **Watson, Rory and Malhère Manon** – Council clawing back power, *Europolitics*, n° 4360, 09/02/2012.