

PRÉFACE

Création du traité de Lisbonne, la catégorie des actes délégués était trop récente pour avoir fait l'objet de réflexions doctrinales très approfondies, mais suffisamment établie par dix ans de pratique institutionnelle pour justifier d'en entreprendre une. C'est dans cette réflexion que s'est lancé Sylvain Thiery avec méthode, rigueur et détermination.

Les actes délégués constituent à l'évidence un objet d'étude de premier plan en droit institutionnel de l'Union européenne : s'ils font partie de l'héritage du projet de traité établissant une Constitution pour l'Europe, ils s'inscrivent dans une dynamique constitutionnelle plus ancienne, autant institutionnelle que jurisprudentielle, qui cherchait à repenser et mettre en cohérence les instruments normatifs de l'Union. Essentielle à la compréhension et à l'effectivité du droit, la réflexion autour des catégories d'actes est à la croisée de problématiques existentielles de l'Union : concrétisation des principes démocratiques européens, bonne application du droit de l'Union en droit national, simplification et intelligibilité du droit pour le citoyen européen. Une recherche sur les actes délégués incarne ainsi quelque chose de fondamental et de structurant pour le droit de l'Union européenne : elle porte sur la manière de faire le droit, au fond, et permet de révéler toutes les spécificités des grands équilibres institutionnels européens à l'œuvre dans la production normative.

Pour saisir tous les ressorts de cette fabrique du droit, Sylvain Thiery a fait le choix d'une approche intrinsèque du sujet, d'étudier l'acte délégué par lui-même, pour lui-même. Cela l'a conduit à ne pas retenir une approche fondée sur le droit comparé qui aurait consisté à mesurer les analogies et les différences avec les mécanismes de délégation de pouvoir législatif existants dans les ordres juridiques des États membres. Pour conserver l'intégrité scientifique de son objet d'étude, l'auteur s'est concentré sur une étude pure du droit de l'Union.

Pour être centrée sur le droit de l'Union, l'étude n'en reste pas moins une étude des plus ambitieuses. Toute l'originalité de la réflexion sur les actes délégués proposée par Sylvain Thiery est qu'elle porte à la fois sur des enjeux institutionnels, politiques, constitutionnels et matériels : la

BRUYLANT

thèse se révèle tout aussi éclairante sur les questions institutionnelles liées à l'articulation des compétences entre institutions, sur des questions plus techniques de légistique, mais aussi sur les enjeux de pouvoirs dont ces actes sont inévitablement porteurs ainsi que sur ses implications pratiques en droit matériel de cette catégorie. L'étude menée par Sylvain Thiery dépasse aussi la question de l'acte délégué puisque, pour saisir ces actes dans la plénitude de leurs effets, il est nécessaire d'analyser l'acte législatif et l'acte d'exécution et de réfléchir ainsi plus largement à la production normative dans l'Union et à sa hiérarchisation. C'est donc un travail de grande ampleur mené par Sylvain Thiery qui n'élude ni les aspects techniques ni les enjeux théoriques soulevés par les actes délégués.

L'auteur explique ainsi en détail les répercussions de la création des actes délégués sur les autres catégories d'actes, notamment sur les actes d'exécution et actes législatifs. Allant plus loin, la réflexion montre aussi les incidences de ces actes sur le système juridique de l'Union lui-même, la hiérarchie des actes et des normes, ou la séparation des fonctions normatives de l'Union. Sylvain Thiery souligne comment les actes délégués sont à l'origine d'une redistribution des pouvoirs entre les institutions.

L'importance des enjeux qui sous-tendent la question des actes délégués explique sans doute pourquoi la volonté de conceptualiser les actes de l'Union et de redéfinir leur classification juridique n'a pas été simple à faire aboutir. On serait tenté de penser qu'il y avait déjà un peu la chose sans le mot, la pratique institutionnelle et la jurisprudence ayant depuis longtemps permis l'émergence d'actes d'exécution, le juge ayant validé la pratique des procédures de comitologie. Depuis 2006, la procédure de réglementation avec contrôle permettait même à un acte d'exécution de moduler un acte législatif. La nouvelle conceptualisation proposée par le projet de Traité établissant une Constitution pour l'Europe reposait sur une classification des actes autour de la loi européenne. L'article I-36 prévoyait un mécanisme de délégation de pouvoir législatif permettant de faire adopter certains éléments non essentiels d'une loi européenne par le biais d'un nouvel instrument : le règlement délégué. La volonté de « déconstitutionnalisation » affichée par le traité de Lisbonne, selon le mot de Jean Paul Jacqué, n'ira pas jusqu'à le rendre totalement iconoclaste : l'article 290 TFUE reprend, sous réserve de quelques nuances, l'article I-36 en disposant qu'un acte législatif peut déléguer à la Commission le pouvoir de le modifier ou le compléter, sous conditions et surtout sous le contrôle du législateur de l'Union. La thèse de Sylvain Thiery, mesurant très finement toutes les spécificités de ces actes, montre cependant pourquoi, malgré leur atavisme évident avec les actes d'exécution, regroupant presque indistinctement tous les actes infralégislatifs avant le traité de Lisbonne, la création des actes délégués a emporté des conséquences tout à fait fondamentales. La fonction législative notamment en sort transformée.

Les actes délégués semblent ainsi avoir redéfini les équilibres politiques : juridiquement, ils ont permis le développement de la codécision tout en préservant le contrôle du Conseil sur les mesures d'exécution. Cela explique les stratégies politiques dans le choix entre les deux types d'actes, mais aussi la prudence du juge qui laisse toute sa place au jeu institutionnel sur ces questions. Dans tous les cas, le choix de l'instrument relève d'un accord entre le Parlement et le Conseil. La thèse explique avec beaucoup de subtilité cette dialectique entre contraintes juridiques et enjeux de pouvoir. Dans ce jeu politique et institutionnel complexe, Sylvain Thiery montre que le Conseil préfère recourir à l'article 291 TFUE en dépit du veto que lui offre l'article 290 TFUE. Le mécanisme de la délégation ne permettant au législateur que de s'opposer de façon globale à l'acte délégué, celui-ci semble préférer la marge de manœuvre permise par le recours à la comitologie. En outre, le contrôle du législateur sur les actes délégués est plus difficile encore lorsque la Commission regroupe plusieurs habilitations en un seul acte. La thèse montre ainsi comment le Conseil a cherché à réintroduire au sein de la procédure de l'acte délégué une forme résurgente de comitologie, l'intervention d'experts nationaux permettant une négociation sur le contenu de l'acte avant son adoption. Les transformations de la fonction législative touchent aussi le Parlement européen : sa participation à la mise en œuvre des actes législatifs lui a donné une position institutionnelle plus forte, au point qu'il a cherché à renforcer ses structures administratives nécessaires à l'exercice de sa fonction de contrôle. La thèse révèle ainsi les tensions institutionnelles dans le contrôle des actes délégués. Elle montre en quoi le retour des comités d'experts pour les actes délégués, voulu par le Conseil, est le signe d'une différence d'appréciation avec le Parlement. Elle explique aussi comment, dans leur activité de contrôle respective, le Conseil se montre parfois plus permissif à l'égard de la Commission par rapport au Parlement européen.

Mais le mécanisme de délégation de l'article 290 TFUE dépasse la logique de répartition horizontale des compétences pour toucher aussi la répartition verticale des compétences entre l'Union et les États membres, la compétence d'exécution de principe appartenant à ces derniers.

Les apports de la thèse de Sylvain Thiery sont ainsi nombreux. Au cœur de sa thèse, se trouvent la démonstration du rattachement matériel des actes délégués à la fonction législative, et la dissociation corrélative avec la fonction d'exécution. Au terme de son analyse, l'auteur propose donc un rattachement de la catégorie des actes délégués à la fonction législative de l'Union.

La contribution de cette étude à la compréhension du droit de l'Union réside aussi dans sa seconde partie qui révèle la réalité du recours à l'acte délégué à travers une analyse originale et approfondie de la pratique

institutionnelle. Elle met en lumière toutes les stratégies juridiques à l'œuvre pour permettre aux actes délégués de servir les objectifs politiques du législateur.

Sylvain Thiery a cherché à mesurer très concrètement l'influence qui peut être celle de l'acte délégué en pratique : il montre ainsi que si une interprétation littérale de l'article 290 TFUE pourrait laisser penser que l'encadrement de la délégation est assez strict, la pratique institutionnelle contredit souvent cette première impression. De la même façon, la thèse montre que la limitation du champ d'application de la délégation aux seuls éléments non essentiels de l'acte législatif est toute relative. Par conséquent, les actes délégués, devenus un outil incontournable de la production normative de l'Union, peuvent être porteurs d'enjeux politiques tout à fait fondamentaux, même si cela n'est pas systématique.

Cette étude empirique approfondie des actes délégués adoptés dans différents domaines du droit matériel de l'Union par les institutions a conduit l'auteur à proposer une typologie originale des motifs de recours aux actes délégués.

La première observation qui résulte de cette étude empirique est que le degré d'influence des actes délégués sur la production normative varie d'un domaine à l'autre, ce qui empêche toute conclusion globalisante des effets des actes délégués. Si ces derniers ont parfois une influence tout à fait notable sur la législation européenne, comme c'est le cas en matière de politique agricole, leurs effets sont parfois plus subtils. La thèse étudie ainsi les hypothèses dans lesquelles les actes délégués influencent le champ d'application ou le contenu, voire les priorités d'une législation donnée. Parfois même, le recours aux actes délégués semble s'imposer comme pour la législation relative aux services financiers. Sylvain Thiery propose ainsi une analyse très fine des liens entre actes délégués et les agences européennes de surveillance.

À l'évidence, comme cela a été souligné au cours de la soutenance, cette thèse est porteuse d'une contribution fondamentale pour la compréhension du droit de l'Union dont l'évolution dira si les perspectives dégagées pourront guider l'évolution institutionnelle. Nous formons le vœu que Sylvain Thiery puisse, à l'avenir, demeurer un observateur attentif et éclairant de cette évolution et confirmer les grandes qualités d'enseignant-chercheur qu'il aura pu démontrer tout au long de son travail doctoral.

Brunessen Bertrand

Professeure agrégée de droit public à l'Université Rennes 1
Responsable de l'Axe Intégration européenne (IODE, UMR CNRS 6262)
Secrétaire générale de la Revue trimestrielle de droit européen