II

(Communications)

ACCORDS INTERINSTITUTIONNELS

CONSEIL

Critères non contraignants pour l'application des articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne — 18 juin 2019

(2019/C 223/01)

LE PARLEMENT EUROPÉEN, LE CONSEIL DE L'UNION EUROPÉENNE ET LA COMMISSION EUROPÉENNE,

considérant ce qui suit:

- (1) Le Parlement européen, le Conseil et la Commission (ci-après dénommés «trois institutions») ont conclu, le 13 avril 2016, l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» ⁽¹⁾ (ci-après dénommé «accord»).
- (2) Au point 26 de l'accord, les trois institutions ont souligné le rôle important joué par les actes délégués et les actes d'exécution en droit de l'Union et le fait qu'utilisés d'une manière efficace et transparente et dans des cas justifiés, ils constituent un instrument à part entière pour mieux légiférer, contribuant à une législation simple et à jour, ainsi qu'à une mise en œuvre rapide et efficace de celle-ci.
- (3) Les trois institutions ont prévu, au point 28 de l'accord, de compléter la convention d'entente sur les actes délégués annexée à l'accord en définissant des critères non contraignants pour l'application des articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.
- (4) La mise en œuvre de ces critères peut faire l'objet de discussions annuelles aux niveaux politique et technique, dans le cadre du suivi général de la mise en œuvre de l'accord, conformément au point 50 de celui-ci.
- (5) Si l'article 291, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dispose que, lorsque des conditions uniformes d'exécution des actes juridiquement contraignants de l'Union sont nécessaires, ces actes confèrent des compétences d'exécution à la Commission ou, dans des cas spécifiques dûment justifiés et dans les cas prévus aux articles 24 et 26 du traité sur l'Union européenne, au Conseil, l'objet des critères non contraignants est d'opérer une distinction entre actes délégués et actes d'exécution, et non entre les institutions auxquelles sont conférées des compétences d'exécution. Ces critères non contraignants ne visent pas à définir ni à restreindre de quelque façon que ce soit les conditions dans lesquelles une institution exerce les compétences qui lui sont conférées en vertu du droit de l'Union applicable, y compris l'acte de base.
- (6) La Cour de justice de l'Union européenne s'est prononcée à plusieurs reprises sur des questions spécifiques pertinentes pour l'application des articles 290 et 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne ⁽²⁾. Cette jurisprudence pourrait encore évoluer à l'avenir. Les critères non contraignants pourraient devoir être réexaminés, s'il y a lieu, en fonction de l'évolution de la jurisprudence,

⁽¹⁾ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne du 13 avril 2016 «Mieux légiférer» (JO L 123 du 12.5.2016, p. 1).

⁽²⁾ Notamment: arrêt de la Cour de justice du 18 mars 2014, *Commission/Parlement et Conseil* (affaire dite «des biocides»), C-427/12, ECLI:EU:C:2014:170; arrêt de la Cour de justice du 17 mars 2016, *Parlement/Commission* (affaire dite «du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE)»), C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183; arrêt de la Cour de justice du 16 juillet 2015, *Commission/Parlement et Conseil* (affaire dite «du mécanisme de réciprocité en matière de visas»), C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499.

SONT CONVENUS DE CE QUI SUIT:

I. PRINCIPES GÉNÉRAUX

1. Ces critères non contraignants donnent aux trois institutions des indications pour déterminer si les pouvoirs conférés dans des actes législatifs devraient être des pouvoirs délégués ou des pouvoirs d'exécution, et donc s'ils devraient être accordés en vertu de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour l'adoption d'un acte délégué ou de l'article 291 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour l'adoption d'un acte d'exécution.
2. Dans chaque cas, la nature de l'acte envisagé doit être déterminée en tenant compte des objectifs, du contenu et du contexte de l'acte envisagé, ainsi que de ceux de l'acte législatif lui-même.
3. Il relève de la compétence du législateur de décider si, et dans quelle mesure, il convient de recourir à des actes délégués ou à des actes d'exécution, dans les limites du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne. À cet égard, c'est au législateur qu'il appartient de déterminer s'il y a lieu d'habiliter la Commission à adopter des actes délégués et d'évaluer s'il sera nécessaire de conférer des pouvoirs pour garantir des conditions uniformes d'exécution de l'acte législatif.
4. Si le législateur estime qu'une disposition doit faire partie intégrante de l'acte de base, il peut décider d'inclure ladite disposition dans une annexe. Le législateur n'est jamais tenu d'ajouter des annexes aux actes législatifs et peut décider plutôt d'établir des actes distincts, mais les trois institutions rappellent que la structure d'un acte législatif devrait être conforme aux engagements et aux objectifs communs définis dans l'accord, à savoir de disposer d'une législation simple, claire et cohérente, qui soit accessible, compréhensible par les citoyens, les administrations et les entreprises, tout en étant aisée à mettre en œuvre, et élaborée indépendamment de la question des pouvoirs conférés. Cela ne restreint en aucune manière les compétences du législateur.
5. Les éléments essentiels de la législation doivent être établis dans l'acte de base. Dès lors, ne peut être conféré à la Commission le pouvoir d'adopter des règles impliquant des choix politiques qui relèvent de la responsabilité du législateur de l'Union, en ce, par exemple, qu'il implique une pondération des intérêts divergents en cause sur la base d'évaluations multiples⁽³⁾. Lorsqu'elle exerce des pouvoirs délégués ou d'exécution, la Commission doit se conformer pleinement aux éléments essentiels de l'acte d'habilitation⁽⁴⁾.
6. Un acte législatif peut conférer le pouvoir d'adopter des actes délégués uniquement à la Commission.
7. Les critères ne devraient pas être considérés comme étant exhaustifs.

II. CRITÈRES

A. ACTES DE PORTEE GENERALE OU INDIVIDUELLE

1. Les actes délégués peuvent uniquement être de portée générale. Les mesures de portée individuelle ne peuvent être adoptées par des actes délégués.
2. Les actes d'exécution peuvent être de portée individuelle ou générale.
3. Un acte est considéré comme étant de portée générale s'il s'applique à des situations déterminées objectivement et s'il produit des effets juridiques à l'égard de catégories de personnes envisagées de manière générale et abstraite⁽⁵⁾.

B. MODIFICATION D'ACTES LEGISLATIFS, Y COMPRIS LEURS ANNEXES

1. Si le législateur confère à la Commission le pouvoir de modifier un acte législatif, ce pouvoir ne peut être exercé qu'au moyen d'actes délégués⁽⁶⁾, y compris lorsque ce pouvoir de modification a trait aux annexes, étant donné qu'elles font partie intégrante des actes législatifs.
2. La délégation d'un pouvoir de «modifier» un acte législatif vise à autoriser la Commission à amender ou à abroger des éléments non essentiels édictés dans cet acte par le législateur⁽⁷⁾. Les modifications peuvent notamment prendre la forme d'insertions et d'ajouts en rapport avec certains éléments non essentiels de l'acte législatif, ou encore de suppressions ou de remplacements d'éléments non essentiels.

⁽³⁾ Arrêt de la Cour de justice du 5 septembre 2012, *Parlement/Conseil*, C-355/10, ECLI:EU:C:2012:516, points 64, 65 et 76; arrêt de la Cour du 26 juillet 2017, *République tchèque/Commission*, C-696/15 P, ECLI:EU:C:2017:595, point 78; arrêt de la Cour de justice du 11 mai 2017, *Dyson/Commission*, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, points 61 et 62.

⁽⁴⁾ Arrêt de la Cour de justice du 11 mai 2017, *Dyson/Commission*, C-44/16 P, ECLI:EU:C:2017:357, point 65.

⁽⁵⁾ Arrêt du Tribunal du 14 juin 2012, *Stichting Natuur en Milieu et Pesticide Action Network Europe/Commission*, T-338/08, ECLI:EU:T:2012:300, point 30; arrêt du Tribunal du 7 mars 2013, *Bilbaína de Alquitranes et autres/ECHA*, T-93/10, ECLI:EU:T:2013:106, points 32 et 56.

⁽⁶⁾ Arrêt de la Cour de justice du 15 octobre 2014, *Parlement/Commission*, C-65/13, ECLI:EU:C:2014:2289, point 45; arrêt de la Cour de justice du 16 juillet 2015, *Commission/Parlement et Conseil*, C-88/14, ECLI:EU:C:2015:499, point 31.

⁽⁷⁾ Arrêt de la Cour de justice du 17 mars 2016, *Parlement/Commission*, C-286/14, ECLI:EU:C:2016:183, point 42.

C. REGLES SUPPLEMENTAIRES COMPLETANT L'ACTE DE BASE

Les mesures consistant en l'adoption de règles supplémentaires ajoutant au contenu de l'acte de base ou développant celui-ci, tout en s'insérant dans le cadre réglementaire tel que défini par l'acte de base, devraient être établies dans des actes délégués. Tel serait le cas de mesures ayant une incidence substantielle sur les règles énoncées dans l'acte de base et autorisant la Commission à concrétiser ce dernier, pour autant qu'elles ne modifient pas ses éléments essentiels.

D. REGLES SUPPLEMENTAIRES METTANT EN CEUVRE L'ACTE DE BASE

En revanche, des règles supplémentaires qui mettent en œuvre ou donnent effet aux règles déjà définies dans l'acte de base en précisant de manière plus détaillée le contenu dudit acte, sans toucher à la substance du cadre législatif, devraient être établies dans des actes d'exécution. Tel serait le cas lorsqu'un cadre juridique suffisamment précis a été énoncé par le législateur, par exemple lorsque les principales conditions et les principaux critères sont énoncés par le législateur.

E. ACTES ETABLISSENT UNE PROCEDURE, UNE METHODE OU UNE METHODOLOGIE

1. Les mesures établissant une procédure (à savoir un moyen de réaliser ou d'accomplir quelque chose en vue d'obtenir un certain résultat défini dans l'acte de base) peuvent être énoncées soit dans un acte délégué, soit dans un acte d'exécution (voire être un élément essentiel de l'acte de base), en fonction de leur nature, de leurs objectifs, de leur contenu et de leur contexte.

Par exemple, les mesures établissant les éléments d'une procédure ajoutant au contenu de l'acte de base ou développant celui-ci, tout en s'insérant dans le cadre réglementaire tel que défini par l'acte de base, devraient être établies dans des actes délégués.

En revanche, des mesures qui, en établissant une procédure, garantissent la mise en œuvre uniforme d'une règle énoncée dans l'acte de base devraient être établies dans des actes d'exécution.

2. De même, le pouvoir de définir une méthode (c'est-à-dire une façon de faire quelque chose de précis de manière régulière et systématique) ou une méthodologie (c'est-à-dire des règles déterminant une méthode) peut faire l'objet d'un acte délégué ou d'un acte d'exécution en fonction de sa nature, de ses objectifs, de son contenu et de son contexte.

F. ACTES LIES A UNE OBLIGATION DE COMMUNIQUER DES INFORMATIONS

Les mesures liées à une obligation de communiquer des informations peuvent être établies soit dans un acte délégué, soit dans un acte d'exécution (voire être un élément essentiel de l'acte de base), en fonction de leur nature, de leurs objectifs, de leur contenu et de leur contexte.

Par exemple, des mesures qui déterminent des règles supplémentaires ajoutant au contenu d'une obligation de communiquer des informations devraient être établies dans des actes délégués. C'est généralement le cas des éléments non essentiels supplémentaires ayant une incidence substantielle sur une obligation de communiquer des informations.

En revanche, les mesures qui visent à garantir qu'une obligation de communiquer des informations est respectée de manière uniforme, au regard par exemple du format et des moyens techniques, devraient être établies dans des actes d'exécution. Par exemple, lorsque l'acte de base détermine de façon suffisamment précise la substance de l'obligation de communiquer des informations, les mesures qui précisent de manière plus détaillée les informations à communiquer afin de garantir la comparabilité des données ou l'exécution effective des obligations devraient être établies dans des actes d'exécution.

G. ACTES LIES AUX AUTORISATIONS

Les mesures liées à des autorisations, par exemple de produits ou de substances, peuvent être définies soit dans un acte délégué, soit dans un acte d'exécution (voire être un élément essentiel de l'acte de base), en fonction de leur nature, de leurs objectifs, de leur contenu et de leur contexte.

Les autorisations de portée individuelle ne peuvent être adoptées qu'au moyen d'actes d'exécution. Les autorisations de portée générale pour lesquelles la décision de la Commission repose sur des critères définis de façon suffisamment précise dans l'acte de base devraient être adoptées au moyen d'actes d'exécution.

Les autorisations de portée générale qui complètent l'acte de base, en ce qu'elles ne se limitent pas à l'application des critères énoncés dans l'acte de base, mais ajoutent également au contenu de ce dernier (dans la limite des pouvoirs conférés) devraient être adoptées au moyen d'actes délégués.

III. SUIVI DE L'APPLICATION ET RÉEXAMEN DE CES CRITÈRES

1. Les trois institutions assureront conjointement le suivi régulier de l'application de ces critères.

2. Les trois institutions réexamineront les critères en fonction de leurs dispositions internes respectives, le cas échéant par l'intermédiaire de leurs instances compétentes spécifiquement dans ce domaine, s'il est nécessaire et approprié de le faire à la lumière de l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.
-