



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. NILO JÄÄSKINEN
présentées le 1^{er} octobre 2015¹

Affaire C-286/14

**Parlement européen
contre**

Commission européenne

«Recours en annulation — Article 290 TFUE — Notions de ‘compléter’ et de ‘modifier’ l’acte de base — Règlement (UE) n° 1316/2013 — Article 21, paragraphe 3 — Règlement délégué (UE) n° 275/2014 — Précision des priorités de financement dans le secteur des transports — Ajout d’une nouvelle partie à l’annexe du règlement de base — Étendue du pouvoir délégué à la Commission»

I – Introduction

1. Du point de vue du droit constitutionnel, la notion de «loi» peut désigner une loi au sens formel ou au sens matériel. Indépendamment de son contenu, la loi au sens formel est un acte adopté par le législateur dans le cadre d’une procédure législative. Au sens matériel, la loi désigne des règles de droit positif générales et abstraites, quelle que soit la position dans la hiérarchie des normes de l’acte dans lequel elles figurent. En droit de l’Union, l’article 290 TFUE permet à une institution exécutive de l’Union, à savoir la Commission européenne, de modifier sous certaines conditions un acte législatif correspondant en droit de l’Union à une loi au sens formel. Ainsi, aux termes de l’article 290 TFUE, le législateur peut déléguer à la Commission le pouvoir d’adopter des actes non législatifs de portée générale qui *complètent* ou *modifient* certains éléments non essentiels de l’acte législatif².

2. Dans la présente affaire, la divergence d’opinion entre les institutions se rapporte essentiellement à la question de savoir si la délégation à la Commission, qui représente le pouvoir exécutif, du pouvoir de *modifier* des actes législatifs doit ou non découler explicitement du libellé de la disposition délégante contenue dans l’acte de base adopté par le législateur. Le Parlement européen et le Conseil de l’Union européenne, en tant que législateurs de l’Union, semblent tendre vers une interprétation restrictive d’une telle délégation.

1 — Langue originale: le finnois.

2 — En outre, à l’article 291 TFUE, le législateur permet de déléguer à la Commission des pouvoirs d’exécution qui appartiennent normalement aux États membres. Voir, sur le pouvoir d’exécution qui est en principe dévolu aux États membres et sur les actes d’exécution, points 57 et 58 des conclusions que l’avocat général Cruz Villalón a présentées dans l’affaire Commission/Parlement et Conseil, C-427/12, EU:C:2013:871.

3. La Commission a adopté le règlement délégué (UE) n° 275/2014³ sur la base de l'article 21, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1316/2013, qui constitue la disposition délégante⁴. Dans le cadre de l'article 290 TFUE, le règlement de base est donc l'*acte de base* et le règlement litigieux est un *acte délégué*. La disposition délégante conférerait à la Commission le pouvoir d'adopter des actes délégués « *précisant* les priorités de financement ». Le recours en annulation du Parlement est fondé sur le fait que la Commission a précisé les priorités de financement en ajoutant une nouvelle partie VI à l'annexe I du règlement de base au lieu d'adopter un règlement distinct du même contenu complétant le règlement de base.

4. Or, selon le Parlement, le pouvoir de modifier un acte de base, y compris en ajoutant une nouvelle partie à l'annexe de cet acte, aurait dû être clairement et explicitement conféré à la Commission par la disposition délégante. En revanche, si la Commission n'a que le pouvoir de compléter l'acte de base, ce qui serait toujours le cas si le pouvoir de modifier un acte de base n'a pas été explicitement délégué, elle ne serait pas habilitée à modifier l'acte de base et l'exercice du pouvoir délégué en complétant l'acte de base exigerait l'adoption d'un *acte normatif distinct*.

5. La divergence d'opinion entre le Parlement et la Commission ne concerne en fait pas tant l'interprétation des termes « complètent » et « modifient » au sens de l'article 290 TFUE que le fait que la disposition délégante figurant dans le règlement de base n'utilise aucun de ces termes. Dans la présente affaire, il faut dès lors examiner surtout le point de savoir quelle est l'interprétation correcte d'une disposition délégante figurant dans le règlement de base qui habilite la Commission à « précis[er] les priorités de financement ».

6. Il faut également noter que le Parlement ne conteste pas le contenu du règlement litigieux. Le Parlement considère ainsi que la Commission aurait pu adopter un règlement délégué ayant le même contenu par un acte distinct, sans modifier le règlement de base, ce qui aurait, selon lui, évité tout problème de compétence.

7. Je considère pour les raisons développées ci-après que la Commission n'a pas outrepassé ses pouvoirs délégués en adoptant le règlement litigieux. En employant dans une disposition délégante une expression autre que les termes « complét[er] » et « modifi[er] » visés à l'article 290 TFUE, le législateur laisse à la discrétion de la Commission le choix de la nature juridique de l'acte délégué adopté sur le fondement de cette délégation de pouvoir. La Commission peut alors choisir les modalités d'adoption de l'acte délégué, c'est-à-dire qu'elle peut choisir si elle complète ou modifie l'acte de base.

II – Cadre juridique

A – Règlement de base

8. Le considérant 59 du règlement de base est libellé comme suit:

« En ce qui concerne les transports et l'énergie, des listes de projets, ainsi que de corridors et de domaines prioritaires auxquels devrait s'appliquer le présent règlement ont été dressées sur la base des orientations spécifiques à chaque secteur définies dans le règlement (UE) n° 1315/2013 et le règlement (UE) n° 347/2013 et elles devraient figurer à l'annexe du présent règlement. Pour ce qui est des transports, afin de tenir compte d'éventuels changements touchant les priorités politiques et les

3 — Règlement de la Commission du 7 janvier 2014 modifiant l'annexe I du règlement (UE) n° 1316/2013 du Parlement européen et du Conseil établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe (JO L 80, p. 1, ci-après le « règlement litigieux »).

4 — Règlement du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2013 établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, modifiant le règlement (UE) n° 913/2010 et abrogeant les règlements (CE) n° 680/2007 et (CE) n° 67/2010 (JO L 348, p. 129, ci-après le « règlement de base »).

capacités technologiques, ainsi que les flux de trafic, il convient de déléguer à la Commission le pouvoir d'adopter des actes conformément à l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne en ce qui concerne l'adoption des modifications de la partie I de l'annexe I et de préciser les priorités de financement pour les actions éligibles en vertu de l'article 7, paragraphe 2, qui devront apparaître dans les programmes de travail.»

9. Aux termes de l'article 21, paragraphe 3, intitulé «Actes délégués», dudit règlement:

«Dans le secteur des transports et dans les limites des objectifs généraux énoncés à l'article 3 et des objectifs sectoriels spécifiques visés à l'article 4, paragraphe 2, point a), la Commission est habilitée à adopter des actes délégués conformément à l'article 26 précisant les priorités de financement qui devront apparaître dans les programmes de travail visés à l'article 17 pour la durée du [mécanisme pour l'interconnexion en Europe] en ce qui concerne les actions éligibles au titre de l'article 7, paragraphe 2. La Commission adopte un acte délégué au plus tard le 22 décembre 2014.»

10. À l'article 26, intitulé «Exercice de la délégation», le règlement de base dispose:

«1. Le pouvoir d'adopter des actes délégués est conféré à la Commission sous réserve des conditions fixées par le présent article.

2. Le pouvoir d'adopter des actes délégués visé à l'article 21 est conféré à la Commission du 1^{er} janvier 2014 au 31 décembre 2020.

3. La délégation de pouvoir visée à l'article 21 peut être révoquée à tout moment par le Parlement européen ou par le Conseil. La décision de révocation met fin à la délégation de pouvoir qui y est précisée. La révocation prend effet le jour suivant celui de la publication de ladite décision au *Journal officiel de l'Union européenne* ou à une date ultérieure qui est précisée dans ladite décision. Elle ne porte pas atteinte à la validité des actes délégués déjà en vigueur.

4. Aussitôt qu'elle adopte un acte délégué, la Commission le notifie au Parlement européen et au Conseil simultanément.

5. Un acte délégué adopté conformément à l'article 21 n'entre en vigueur que si le Parlement européen ou le Conseil n'a pas exprimé d'objection dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet acte au Parlement européen et au Conseil, ou si, avant l'expiration de ce délai, le Parlement européen et le Conseil ont tous les deux informé la Commission de leur intention de ne pas exprimer d'objections. Ce délai est prolongé de deux mois à l'initiative du Parlement européen ou du Conseil.»

B – Règlement litigieux

11. La Commission a adopté le règlement litigieux sur la base de l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base. Le considérant 1 du règlement litigieux est rédigé comme suit:

«En vertu de l'article 21, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1316/2013, dans le courant de la première année qui suit l'entrée en vigueur dudit règlement, la Commission est habilitée à adopter des actes délégués précisant les priorités de financement dans le secteur des transports qui devront apparaître dans les programmes de travail pour la durée du [mécanisme pour l'interconnexion en Europe] en ce qui concerne les actions éligibles au titre de l'article 7, paragraphe 2. Par conséquent, l'acte délégué qui précise les priorités de financement dans le secteur des transports doit être publié avant l'adoption des programmes de travail.»

12. L'article 1^{er} du règlement litigieux indique que le législateur ajoute «[u]ne partie I, dont le texte figure à l'annexe du présent règlement, [...] à l'annexe I du règlement (UE) n° 1316/2013».

13. Dans cette nouvelle partie VI de l'annexe I du règlement de base, le législateur précise les priorités de financement aux fins des programmes de travail pluriannuels et annuels en prenant en compte les objectifs sectoriels spécifiques visés à l'article 4, paragraphe 2, du règlement de base, divisés en trois catégories dans le secteur des transports⁵, ainsi que les actions éligibles au titre de l'article 7, paragraphe 2, du règlement de base. Dans cette partie VI, la Commission énumère les priorités de financement pour chaque objectif⁶, sans indiquer l'aide financière susceptible de correspondre à ces priorités.

14. Le jour de l'adoption du règlement litigieux, à savoir le 7 janvier 2014, la Commission a publié une communication intitulée «Construire le réseau central dans le domaine des transports: corridors de réseau central et mécanisme pour l'interconnexion en Europe»⁷, dans laquelle elle donne des estimations concernant les montants de financement par priorité⁸.

III – Antécédents du litige

15. Avant comme après l'adoption du règlement litigieux, la Commission et le Parlement ont mené des discussions en particulier sur le fait que le règlement litigieux ne contient pas d'indication contraignante sur les dotations financières allouées à chaque priorité, lesquelles seraient uniquement mentionnées dans la communication du 7 janvier 2014. Selon le Parlement, le législateur, dans le règlement délégué, aurait dû fixer définitivement ces dotations. La valeur ajoutée qu'il apporterait au règlement de base serait d'ailleurs plutôt limitée, dès lors qu'il ne ferait que réarranger les priorités de financement établies à l'article 4, paragraphe 2, et à l'annexe I du règlement de base. Les débats ont porté également sur la consultation du Parlement dans le cadre des travaux préparatoires à l'adoption du règlement litigieux.

16. Au mois de février 2014, le Parlement et la Commission sont parvenus à un accord sur le fait que la Commission publierait au *Journal officiel de l'Union européenne* une déclaration dans laquelle elle affirmerait son intention de mettre en œuvre le mécanisme pour l'interconnexion en Europe en respectant les montants indicatifs indiqués dans la communication du 7 janvier 2014. En outre, la Commission a annoncé qu'elle rectifierait l'exposé des motifs du règlement litigieux en ce qui concerne la consultation du Parlement. Le Parlement a proposé à la Commission de rectifier par la même occasion le règlement litigieux en ce sens qu'il visait à compléter le règlement de base au lieu de le modifier⁹.

5 — Ces objectifs sont: premièrement, supprimer les goulets d'étranglement, renforcer l'interopérabilité ferroviaire, établir les liaisons manquantes et, en particulier, améliorer les tronçons transfrontaliers; deuxièmement, garantir des systèmes de transport durables et efficaces à long terme, en vue de se préparer aux flux de transport futurs escomptés, et permettre la décarbonisation de tous les modes de transport par le passage à des technologies de transport innovantes à faibles émissions de carbone et à haut rendement énergétique, tout en optimisant la sécurité; troisièmement, optimiser l'intégration et l'interconnexion des modes de transport et renforcer l'interopérabilité des services de transport, tout en assurant l'accessibilité des infrastructures de transport.

6 — Par exemple, les priorités concernant le premier objectif sont les suivantes: i) projets présélectionnés en ce qui concerne les corridors du réseau central (chemins de fer, voies navigables, routes, ports maritimes et intérieurs); ii) projets présélectionnés en ce qui concerne les autres tronçons du réseau central (chemins de fer, voies navigables, routes, ports maritimes et intérieurs); iii) interopérabilité ferroviaire, et iv) déploiement du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS).

7 — COM(2013) 940 final (ci-après la «communication du 7 janvier 2014»).

8 — Aux termes de la partie 1 de la communication de 7 janvier 2014, le budget du mécanisme pour l'interconnexion en Europe est de 26,250 milliards d'euros, dont 11,305 milliards sont réservés aux États membres susceptibles de bénéficier du Fonds de cohésion. Dans ladite communication, la Commission estime que la plus grande partie de ce budget sera allouée aux priorités concernant le premier objectif (en ce qui concerne la teneur des objectifs en question, voir note en bas de page 5 des présentes conclusions). Par exemple, au point 3.1.1, sous a), de la communication, la Commission évalue qu'une somme de cinq milliards d'euros au maximum pourrait être allouée aux principales liaisons transfrontalières manquantes entre l'année 2014 et l'année 2020 et qu'une somme de 3,6 milliards d'euros pourrait être allouée au projet Rail Baltica. En outre, la Commission énumère, au point 3.1.1, sous b) à e), d'autres projets transfrontaliers, multimodaux et portant sur la suppression de goulets d'étranglement dans les corridors de réseau central, auxquels une somme de 3,5 à 4,5 milliards d'euros peut être allouée. En outre, la majeure partie du montant de 11,3 milliards d'euros provenant de l'enveloppe allouée au Fonds de cohésion sera utilisée pour des projets transfrontaliers ou des projets portant sur les goulets d'étranglement dans les corridors de réseau central. Les estimations financières concernant les dotations à allouer aux autres priorités se trouvent au point 3.1.2 de la communication.

9 — Le Parlement et la Commission sont, il est vrai, en désaccord sur le point de savoir quand a été soulevée la question de la qualification du règlement litigieux comme acte modificateur ou acte complétant le règlement de base.

17. Comme ni le Parlement ni le Conseil n'ont exprimé d'objection au sens de l'article 26, paragraphe 5, du règlement de base dans un délai de deux mois à compter de la notification du règlement litigieux, ce dernier a été publié au *Journal officiel* le 19 mars 2014 et est entré en vigueur le lendemain. La Commission a également publié le 19 mars 2014 une déclaration¹⁰ dans laquelle elle affirme avoir «l'intention de mettre en œuvre le mécanisme pour l'interconnexion en Europe — secteur des transports en respectant les montants indicatifs par priorités en matière de financement indiqués dans la communication COM(2013) 940 de la Commission, sans préjudice de la flexibilité requise pour l'exécution budgétaire».

18. Enfin, le 14 mai 2014, la Commission a adopté un rectificatif au règlement litigieux¹¹. Le rectificatif concernait le point 2 de l'exposé des motifs de ce règlement intitulé «Consultations avant l'adoption de l'acte». La rectification était la suivante:

«*au lieu de*: 'La Commission a consulté des experts des autorités des États membres et des représentants du Parlement européen lors de réunions ad hoc les 26 septembre, 7 novembre et 9 décembre 2013.'

lire: 'La Commission a consulté des experts des autorités des États membres, en présence d'experts du Parlement européen, lors de réunions ad hoc les 26 septembre, 7 novembre et 9 décembre 2013.'»

19. Le règlement litigieux n'a fait l'objet d'aucun autre rectificatif.

IV – Procédure devant la Cour

20. Le Parlement a déposé sa requête en annulation au greffe de la Cour le 11 juin 2014. La Commission a déposé son mémoire en défense le 21 août 2014. Le Parlement a déposé sa réplique le 1^{er} octobre 2014 et la Commission sa duplique le 11 novembre 2014.

21. Par acte déposé au greffe le 25 septembre 2014, le Conseil a demandé à intervenir dans la procédure au soutien des conclusions du Parlement, et il a été admis à intervenir le 22 octobre 2014.

22. Le Parlement, soutenu par le Conseil, demande à la Cour d'annuler le règlement litigieux et de condamner la Commission aux dépens. À l'appui de son recours, le Parlement invoque un moyen unique tiré du fait qu'en modifiant le règlement de base au lieu de le compléter, la Commission n'aurait pas respecté les conditions de la délégation de pouvoir posées à l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base et aurait excédé les pouvoirs que le législateur de l'Union lui avait délégués par ce règlement.

23. La Commission demande à la Cour de rejeter le recours comme irrecevable ou, subsidiairement, comme non fondé. En premier lieu, le recours serait irrecevable parce que le moyen unique du Parlement serait fondé exclusivement sur le fait que la Commission a précisé les priorités de financement en ajoutant une nouvelle partie VI à l'annexe I du règlement de base au lieu d'adopter un acte distinct complétant le règlement de base. Le Parlement ne soulèverait toutefois pas l'illégalité de l'acte au fond, de sorte que le recours s'appuierait uniquement sur le prétendu vice de forme du règlement litigieux. En second lieu, dans le cas où le recours serait déclaré recevable, la Commission demande subsidiairement à la Cour de le rejeter comme non fondé. À l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base, le législateur ne spécifierait pas la façon dont la Commission doit préciser les priorités de financement, de sorte qu'il ne s'opposerait pas à ce que ce soit fait en ajoutant une

10 — JO C 80, p. 6.

11 — C(2014) 3055 final.

nouvelle partie à l'annexe I du règlement de base. Un tel ajout ne modifierait pas matériellement les dispositions du règlement de base. À l'inverse de ce que soutient le Parlement, l'interprétation des termes «complètent» et «modifient», figurant à l'article 290 TFUE, serait sans pertinence dans la présente affaire.

24. Le Parlement, la Commission et le Conseil étaient représentés lors de l'audience qui s'est tenue le 9 juillet 2015.

V – Analyse

A – *Sur la recevabilité*

25. La Commission demande à la Cour de déclarer le recours irrecevable pour le motif énoncé au point 23 des présentes conclusions, dès lors qu'il serait uniquement fondé sur un vice de forme. La Commission rappelle que, aux termes de l'article 263 TFUE, la Cour est compétente pour se prononcer sur les recours pour violation de formes substantielles. Or, la Commission affirme que le vice allégué ne saurait être substantiel puisque, de l'aveu du Parlement lui-même, elle aurait pu adopter un acte distinct de même contenu ou corriger le règlement litigieux par voie de rectificatif.

26. Selon le Parlement, l'exception d'irrecevabilité soulevée par la Commission serait fondée sur un malentendu concernant les formes de procédure visées à l'article 263 TFUE et la forme d'un acte. Le Parlement rappelle que, par «formes» au sens de l'article 263 TFUE, il faut entendre les formalités à respecter préalablement à l'acte ou au moment de son adoption¹². Le Parlement nie également avoir soutenu que les formes de procédure citées en dernier lieu aient été violées lors de l'adoption du règlement litigieux. Selon le Parlement, la Commission aurait cependant excédé ses pouvoirs délégués en adoptant un acte que la délégation de pouvoir ne lui permettait pas d'adopter¹³.

27. Je note qu'en l'espèce, une confusion est apparue en français entre les termes «forme» et «formes». Si le premier peut se référer à la forme d'un acte, le second se rapporte, dans le cadre de l'article 263 TFUE, aux règles de procédure à respecter préalablement ou concomitamment à l'adoption de l'acte. Ce risque de confusion n'existe pas dans les versions notamment en langues finnoise et anglaise de l'article 263 TFUE¹⁴. Il ressort également de la jurisprudence de la Cour que le non-respect des *règles de procédure* relatives à, par exemple, l'adoption d'un acte faisant grief, tel que le fait pour la Commission de ne pas avoir arrêté une décision dans le délai fixé par le législateur de l'Union, constitue une violation de formes substantielles¹⁵.

28. Comme l'article 263 TFUE invoqué par la Commission entend par formes des règles de procédure dont la violation par celle-ci n'a même pas été alléguée, je partage la position du Parlement selon laquelle le recours vise en réalité un éventuel excès de pouvoir par la Commission et non une violation de formes. Le recours est donc recevable.

12 — Le Parlement donne comme exemples de formes au sens de l'article 263 TFUE la consultation des institutions ou organes de l'Union, les modalités de vote ainsi que les formalités garantissant les droits des intéressés comme le droit d'être entendu et l'obligation de motivation.

13 — À cet égard, le Parlement évoque l'article 53, paragraphe 1, TFUE qui habilite le Parlement et le Conseil à adopter des directives dans un certain domaine. Si le Parlement et le Conseil adoptaient des règlements, c'est-à-dire une forme d'acte autre que celle dont l'adoption leur est permise, cela constituerait une violation non des formes de procédure, mais un dépassement des pouvoirs conférés par l'article 53 TFUE.

14 — La version en langue anglaise de l'article 263 TFUE est libellée «infringement of an essential procedural requirement».

15 — Arrêts Espagne/Commission, C-429/13 P, EU:C:2014:2310, point 34, ainsi qu'Allemagne/Commission, C-549/12 P et C-54/13 P, EU:C:2015:412, point 92.

B – *Sur l'encadrement juridique du litige*

29. Puisque l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base, ou ledit article 21 pris dans son ensemble, n'indique pas expressément la base juridique de la délégation de pouvoir, il convient de vérifier, tout d'abord, si le règlement litigieux a bien été adopté sur le fondement de l'article 290 TFUE. Je rappelle qu'audit article 21, paragraphe 3, du règlement de base, le législateur habilite la Commission à préciser les priorités de financement, mais qu'il ne spécifie pas le fondement de cette délégation.

30. La Commission a soutenu dans ses mémoires qu'il s'agit ici non pas de l'interprétation de l'article 290 TFUE, mais uniquement de celle de l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base. Selon la Commission, l'interprétation de l'article 290 TFUE et la différence entre les termes «complète[r]» et «modifie[r]» qui y figurent sont sans pertinence parce que le législateur de l'Union a délibérément renoncé à utiliser ces termes à l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base. Le terme «précis[er]» figurant dans la disposition délégante devrait donc être interprété conformément à l'économie du règlement de base sans avoir recours à des notions prédéfinies.

31. Toutefois, au cours de l'audience, la Commission a constaté que l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base se rapporterait justement à une délégation de pouvoir au sens de l'article 290 TFUE, bien que l'interprétation des termes «complètent» et «modifient» y figurant soit, selon elle, sans pertinence pour l'interprétation de l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base. Les institutions s'accordent ainsi sur le fait qu'il s'agit en l'espèce d'une délégation de pouvoir en vertu de l'article 290 TFUE.

32. Même si, après cette clarification, il n'y a plus aucun doute sur ce point, je note néanmoins par souci de clarté que le pouvoir conféré à la Commission par l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base est bel et bien un pouvoir délégué au sens de l'article 290 TFUE et non, par exemple, un pouvoir d'exécution au sens de l'article 291 TFUE. Je rappelle qu'un acte d'exécution ne peut ni compléter ni modifier un acte législatif, même dans ses éléments non essentiels¹⁶. Il ressort également du libellé du considérant 59 du règlement de base¹⁷ ainsi que de l'intitulé de l'article 21 dudit règlement, à savoir «Actes délégués», que la volonté du législateur était clairement de déléguer des pouvoirs à la Commission au titre de l'article 290 TFUE.

C – *Sur le pouvoir délégué à la Commission en vertu de l'article 290 TFUE*

1. Observations liminaires sur l'interprétation des dispositions délégantes

33. La Commission soutient que l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base doit être interprété au seul regard de son économie. Toutefois, comme il s'agit d'un pouvoir délégué au titre de l'article 290 TFUE, le terme «précisant» employé à l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base pourrait, selon moi, recevoir trois interprétations différentes.

16 — Voir arrêts Parlement/Commission, C-65/13, EU:C:2014:2289, point 45, ainsi que Commission/Parlement et Conseil, C-88/14, EU:C:2015:499, point 31.

17 — Voir point 8 des présentes conclusions.

34. En premier lieu, cette disposition peut être interprétée comme habilitant la Commission à soit compléter, soit modifier le règlement de base, au sens de l'article 290 TFUE, mais non les deux¹⁸. En deuxième lieu, en utilisant un terme autre que «complét[er]» ou «modifi[er]» dans le texte de la disposition délégante, le législateur a laissé à la Commission le soin de décider si elle complète l'acte de base, si elle le modifie ou si elle adopte un ou plusieurs actes qui aussi bien complètent que modifient l'acte de base. En troisième lieu, le terme «précisant» pourrait également signifier quelque chose d'autre que «complét[er]» ou «modifi[er]» au sens de l'article 290 TFUE, même si la délégation de pouvoir trouve son fondement dans cet article. Cette troisième option signifierait donc qu'il existe encore une troisième catégorie d'actes délégués, en plus des actes délégués qui complètent et/ou modifient l'acte de base.

35. Contrairement aux affirmations de la Commission, pour savoir quelle est, parmi ces options, l'interprétation correcte de l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base, il convient d'examiner l'article 290 TFUE. La disposition délégante en cause ne doit en effet pas entrer en conflit avec la disposition du droit primaire sur laquelle elle est fondée, mais elle doit être interprétée conformément aux objectifs de cette dernière¹⁹.

36. Même si la différence d'opinions entre les institutions ne concerne pas à proprement parler l'interprétation des termes «complètent» et «modifient» au sens de l'article 290 TFUE, la distinction entre ces deux notions est cependant essentielle pour la présente affaire. C'est pourquoi j'examine ci-après les notions de «complét[er]» et «modifi[er]» au sens de l'article 290 TFUE. Même si la Cour n'a pas encore clairement pris position sur la distinction entre «complètent» et «modifient» au sens de l'article 290 TFUE, j'analyserai par ailleurs brièvement la jurisprudence pertinente.

2. Sur les notions de «complét[er]» et de «modifi[er]» au sens de l'article 290 TFUE

37. Le traité de Lisbonne a modifié considérablement le système par lequel le législateur peut déléguer des pouvoirs à la Commission. Le nouveau système a remplacé la procédure dite de comitologie et les compétences qu'il s'agit de déléguer à la Commission ont été séparées en une compétence déléguée, d'une part, semblable à la compétence législative, et un pouvoir d'exécution, d'autre part.

38. Ce modèle avait déjà été adopté par le traité établissant une Constitution pour l'Europe²⁰. Le partage entre pouvoirs délégués et pouvoirs d'exécution a été adopté pour résoudre la difficulté qu'il y avait jusqu'alors en droit de l'Union de tracer une ligne de démarcation claire et nette entre ce qui relève du législatif et ce qui relève de l'exécutif²¹. Ainsi, au cours des travaux préparatoires du traité constitutionnel, la principale distinction en ce qui concerne les actes de l'exécutif a consisté à distinguer les actes qui développent les actes législatifs, c'est-à-dire les actes délégués, de ceux qui sont

18 — L'on peut arriver à cette interprétation, d'abord, de la façon préconisée par le Parlement, c'est-à-dire en interprétant l'article 290 TFUE en ce sens que le pouvoir de «modifi[er]» doit être conféré explicitement, de sorte que tout terme autre que «modifi[er]» désignerait en principe toujours l'acte de «complét[er]» (voir, sur la teneur de l'argumentation du Parlement, points 54 et 55 des présentes conclusions). En revanche, lorsqu'il n'est pas nécessaire que le pouvoir de «modifi[er]» soit explicitement conféré, cette interprétation s'impose si la disposition délégante doit, en vertu de l'article 290 TFUE, être interprétée dans le contexte de l'acte de base en ce sens qu'elle vise cependant toujours soit le seul fait de «complét[er]», soit le seul fait de «modifi[er]» (voir ci-après points 65 à 67 des présentes conclusions).

19 — Selon une jurisprudence constante, un texte du droit dérivé doit être interprété, dans la mesure du possible, dans le sens de sa conformité avec les dispositions du traité (voir, notamment, arrêts *Torrekens*, 28/68, EU:C:1969:17, point 10; *Klensch e.a.*, 201/85 et 202/85, EU:C:1986:439, point 21; *Rauh*, C-314/89, EU:C:1991:143, point 17; *Borgmann*, C-1/02, EU:C:2004:202, point 30, ainsi que *Bertelsmann et Sony Corporation of America/Impala*, C-413/06 P, EU:C:2008:392, point 174).

20 — JO C 310, p. 1, ci-après le «traité constitutionnel». Aux termes de l'article I-36 du traité constitutionnel, le législateur aurait pu déléguer à la Commission le «pouvoir d'adopter des règlements européens délégués qui complètent ou modifient certains éléments non essentiels de la loi ou de la loi-cadre». Cet article I-36 du traité constitutionnel correspond en substance à l'article 290 TFUE.

21 — Rapport final du groupe de travail IX – Simplification de la Convention européenne (CONV 424/02, p. 8).

«de nature purement exécutive»²². Quant à une répartition interne des nouveaux actes délégués en actes qui complètent et actes qui modifient l'acte de base, elle n'a pas été traitée, sauf pour constater que les actes délégués peuvent soit réglementer des éléments techniques ou détaillés qui développent un acte législatif, soit modifier ultérieurement certains éléments de l'acte législatif même²³.

39. En ce qui concerne le droit constitutionnel, deux solutions importantes pour la présente affaire résultent du modèle de pouvoir délégué adopté par le traité de Lisbonne. En premier lieu, la délégation de pouvoirs législatifs est possible sous certaines conditions *matérielles*, en général déjà encadrées au niveau constitutionnel par l'article 290 TFUE et que le législateur doit préciser concrètement dans chaque disposition délégante qu'il adopte²⁴. En second lieu, l'article 290 TFUE crée la possibilité de déléguer à la Commission le pouvoir de *modifier l'acte de base*; autrement dit, le titulaire du pouvoir délégué peut modifier une «loi» au sens *formel* au lieu de seulement adopter, par un acte distinct, des dispositions qui sont, par le contenu (matériellement), au même rang qu'une loi²⁵.

40. La Commission estime, premièrement, dans sa communication sur la mise en œuvre de l'article 290 TFUE, «qu'en faisant usage du verbe 'modifier', les auteurs du nouveau traité ont voulu couvrir les hypothèses dans lesquelles la Commission est investie du pouvoir d'amender formellement un acte de base. Cette *modification formelle* peut toucher le *texte d'un ou de plusieurs articles du dispositif, ou le texte d'une annexe*, qui juridiquement fait corps avec l'instrument législatif. Il importe peu que l'annexe contienne des mesures purement techniques; dès lors que la Commission se voit conférer le pouvoir d'amender une annexe contenant des mesures de portée générale, le régime des actes délégués doit recevoir application»²⁶.

41. La Commission estime, deuxièmement, que «pour déterminer si une mesure 'complète' l'acte de base, le législateur doit évaluer si la future mesure *ajoute concrètement de nouvelles normes non essentielles* qui *changent le cadre de l'acte législatif*, en laissant une marge d'appréciation à la Commission. Dans l'affirmative, il pourrait être considéré que la mesure 'complète' l'acte de base»²⁷.

42. Les lignes directrices élaborées le 24 juin 2011 pour les services de la Commission²⁸ complètent la communication précitée. Aux termes de ces lignes directrices, l'on entend par «modification» un changement formel du texte de l'acte de base par suppression, déplacement ou ajout d'éléments non essentiels. En revanche, un acte délégué «complétant» l'acte de base est un acte distinct qui ne modifie pas formellement l'acte de base²⁹.

22 — Note de synthèse de la réunion du 24 octobre 2002 du groupe de travail IX – Simplification de la Convention européenne (CONV 372/02, p. 3).

23 — Rapport final du groupe de travail IX – Simplification de la Convention européenne (CONV 424/02, p. 9 et 10). En ce qui concerne la mise en œuvre de l'article 290 TFUE, même les discussions les plus importantes entre les institutions semblent avoir porté plutôt sur les possibilités du législateur de contrôler l'adoption des actes délégués, sur la consultation des experts nationaux et sur la durée de la délégation (voir notamment, en ce qui concerne les négociations sur le contrôle, Brandsma, G. J., et Blom-Hansen, J., «Negotiating the Post-Lisbon Comitology System: Institutional Battles over Delegated Decision-Making», *Journal of Common Market Studies*, vol. 50, n° 6, 2012, p. 939 à 957, p. 943 à 948).

24 — C'est au législateur et à lui seul qu'il appartient d'appliquer les critères définis à l'article 290 TFUE, étant précisé que ces critères sont cumulatifs; il faut non seulement que l'acte soit de portée générale, mais encore qu'il modifie ou qu'il complète certains éléments non essentiels de l'instrument législatif. Aux termes de la communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil – Mise en œuvre de l'article 290 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne [COM(2009) 673 final, point 2.3, ci-après la «communication sur la mise en œuvre de l'article 290 TFUE»], l'absence de l'une de ces deux conditions exclut l'application de l'article 290 TFUE.

25 — Un acte délégué modificatif remplace donc, sur le fondement des principes de *lex posterior* et de *lex specialis*, les dispositions pertinentes de l'acte de base, bien qu'il s'agisse d'un acte réglementaire adopté par la Commission.

26 — Communication sur la mise en œuvre de l'article 290 TFUE, point 2.3 (mise en italique par mes soins).

27 — À l'inverse, des mesures qui ne visent qu'à donner effet aux règles existantes de l'acte de base ne devraient pas être considérées comme des mesures complémentaires (communication sur la mise en œuvre de l'article 290 TFUE, point 2.3) (mise en italique par mes soins). Toutefois, je note que cela concerne surtout la ligne de démarcation entre les actes délégués complétant l'acte de base et les actes d'exécution qui est, comme je l'ai déjà constaté, difficile à tracer (voir point 78 des conclusions que j'ai présentées dans l'affaire Royaume-Uni/Parlement et Conseil, C-270/12, EU:C:2013:562).

28 — «Implementation of the Treaty of Lisbon. Delegated Acts (Article 290, Treaty on the Functioning of the European Union). Guidelines for the services of the Commission» (ci-après les «lignes directrices établies pour les services de la Commission en 2011»), SEC(2011) 855.

29 — Lignes directrices établies pour les services de la Commission en 2011, point 34.

3. Sur la jurisprudence pertinente de la Cour

43. Concernant l'applicabilité de la jurisprudence de la Cour antérieure à l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne à l'interprétation de l'actuel article 290 TFUE, il convient de noter que, aux termes de la communication sur la mise en œuvre de l'article 290 TFUE, la définition des actes délégués, telle qu'elle résulte de l'article 290, paragraphe 1, TFUE, est très proche de celle des actes qui, dans la décision 1999/468/CE³⁰, relèvent de la procédure de réglementation avec contrôle (PRAC) introduite par la décision 2006/512/CE³¹. Dans les deux cas, en effet, les actes en question sont de portée générale et visent à modifier ou à compléter certains éléments non essentiels de l'acte législatif. Malgré les similitudes, les actes ne sont toutefois pas nécessairement mis en œuvre de façon identique. Dans un contexte institutionnel nouveau, le champ d'application des actes délégués ne sera pas nécessairement la copie conforme de celui de la procédure de réglementation avec contrôle. Toute transposition mécanique de la jurisprudence antérieure devra donc être évitée³².

44. Comme je l'ai indiqué au point 36 des présentes conclusions, la Cour ne s'est pas encore prononcée sur la différence entre «complét[er]» et «modifi[er]» au sens de l'article 290 TFUE. Toutefois, l'avocat général Mengozzi a, dans les conclusions qu'il a présentées dans l'affaire Commission/Parlement et Conseil³³, constaté que, eu égard à l'intention de systématisation des auteurs du traité de Lisbonne dans la réforme du mécanisme de la délégation normative au sein de l'Union européenne, il est logique de considérer que la distinction entre les actes qui «complètent» et ceux qui «modifient» l'acte de base répond à la volonté de définir deux catégories d'actes délégués fonctionnellement distinctes³⁴.

45. Selon l'avocat général Mengozzi, la première catégorie comprendrait les mesures destinées à apporter des *modifications formelles* au *texte* de l'acte législatif, la seconde celles qui complètent son contenu normatif *sans intervenir sur le texte*. Dans cette perspective, selon la technique choisie, *l'ajout* de nouveaux éléments non essentiels à l'acte de base serait, aux fins de l'article 290 TFUE, une «modification» lorsque ces éléments sont insérés dans le *texte* de l'acte (dans les articles ou dans une annexe) et un «complément» lorsque, en revanche, ils ne sont pas destinés à être matériellement insérés dans l'acte de base, mais restent régis dans *un acte normatif distinct*³⁵. Cette interprétation correspond à celle de la communication sur la mise en œuvre de l'article 290 TFUE et des lignes directrices établies pour les services de la Commission en 2011, susmentionnées³⁶.

30 — Décision du Conseil du 28 juin 1999 fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 184, p. 23).

31 — Décision du Conseil du 17 juillet 2006 modifiant la décision 1999/468/CE fixant les modalités de l'exercice des compétences d'exécution conférées à la Commission (JO L 200, p. 11).

32 — Communication sur la mise en œuvre de l'article 290 TFUE, point 2.1. Voir, également, les conclusions que l'avocat général Mengozzi a présentées dans l'affaire Commission/Parlement et Conseil, C-88/14, EU:C:2015:304. Aux termes du point 42 desdites conclusions, dans le cadre du système de la comitologie, institué sur la base de l'article 202 CE, la notion de «modification» d'un acte de base incluait clairement la fonction de complément normatif («ajout de nouveaux éléments»), relevant de l'unique catégorie de la «compétence d'exécution». Au sens de l'article 2, paragraphe 2, de la décision 1999/468, le recours à la procédure de réglementation avec contrôle introduite par la décision 2006/512 s'imposait lorsque le pouvoir était conféré à la Commission d'adopter des mesures de portée générale ayant pour objet de «modifi[er]» des éléments non essentiels de l'acte de base, y compris en supprimant certains de ces éléments ou *en le complétant par l'ajout de nouveaux éléments non essentiels*.

33 — C-88/14, EU:C:2015:304.

34 — Ibidem, point 43.

35 — Idem.

36 — Voir points 40 et 42 des présentes conclusions.

46. Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire Commission/Parlement et Conseil³⁷, la Cour a constaté que l'insertion d'une note en bas de page dans l'annexe d'un règlement de base, c'est-à-dire l'insertion de l'acte délégué directement dans le texte de ce règlement, était une modification du contenu normatif d'un acte législatif au sens de l'article 290, paragraphe 1, TFUE. Dans cette affaire, il ressortait de la disposition délégante figurant dans l'acte de base que le législateur de l'Union voulait que l'acte pris sur le fondement de cette disposition soit inséré directement dans le texte de l'acte de base³⁸.

47. Pour les raisons développées ci-dessus, je suis enclin à partager l'interprétation de l'avocat général Mengozzi relative à la distinction entre l'action de compléter et celle de modifier l'acte de base, au sens de l'article 290 TFUE. Ces termes visent donc à différencier deux catégories d'actes délégués *fonctionnellement* distinctes. Il est cependant vrai qu'une telle définition place néanmoins cette dichotomie sur le plan de la technique législative qui concerne uniquement la nature de l'acte délégué.

4. Sur le caractère exhaustif de la distinction figurant à l'article 290 TFUE

48. Je rappelle que le législateur a volontairement utilisé le terme «précisant» dans le règlement de base, au lieu des termes «complét[er]» et «modifi[er]» figurant à l'article 290 TFUE. Selon la Commission, si le législateur avait choisi d'utiliser l'un de ces deux derniers termes à l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base, cette disposition devrait être interprétée suivant les termes figurant à l'article 290 TFUE. Cependant, comme le législateur n'a utilisé aucun de ces termes, le terme «précisant» doit, selon la Commission, être interprété dans le seul contexte du règlement de base.

49. Il est en principe possible de comprendre les mémoires déposés par la Commission en ce sens qu'il existerait, selon elle, une troisième catégorie d'actes délégués, en plus de ceux qui complètent ou modifient l'acte de base³⁹. Toutefois, la Commission a, au cours de l'audience, nié l'existence de cette troisième catégorie. Elle considère ainsi qu'il y a seulement deux catégories d'actes délégués: ceux qui complètent l'acte de base et ceux qui le modifient. Le point essentiel pour déterminer les compétences de la Commission est qu'un acte délégué ne peut pas interférer avec les éléments essentiels de l'acte de base.

50. Selon mon interprétation de l'article 290 TFUE présentée aux points 45 à 47 ci-dessus, la «modification» d'un acte normatif au sens de cet article inclut tout changement formel apporté au texte de l'acte ou de son annexe, qu'il s'agisse de supprimer, d'ajouter ou de remplacer un élément quelconque de celui-ci⁴⁰. À cet égard, il convient de souligner que le terme «complét[er]» au sens de l'article 290 TFUE est technique. Même si, dans le langage courant, l'*ajout* à l'acte de base d'une nouvelle note en bas de page ou d'une nouvelle partie à une annexe pourrait très bien être compris comme complétant cet acte de base, à l'article 290 TFUE le législateur y voit une modification de cet acte⁴¹. Ainsi il faut voir une modification du règlement de base au sens de l'article 290 TFUE dans l'insertion à l'annexe I de ce règlement d'une partie entièrement nouvelle, sans modification proprement dite de son texte ou du texte de son annexe.

37 — C-88/14, EU:C:2015:499.

38 — Ibidem, points 43 et 44.

39 — Voir la troisième possibilité d'interprétation présentée au point 34 des présentes conclusions.

40 — Point 41 des conclusions que l'avocat général Mengozzi a présentées dans l'affaire Commission/Parlement et Conseil, C-88/14, EU:C:2015:304.

41 — La Commission a parfaitement illustré cette difficulté terminologique en déclarant au cours de l'audience qu'elle avait «complété le règlement de base en le modifiant».

51. Puisque les termes «complét[er]» et «modifi[er]» au sens de l'article 290 TFUE se réfèrent à deux catégories d'actes délégués fonctionnellement distinctes⁴², j'estime que les actes délégués adoptés par la Commission sur le fondement de l'article 290 TFUE doivent en principe tous relever de l'une ou de l'autre de ces catégories. Il se pose donc essentiellement la question de la nature juridique de l'acte délégué, qu'il appartient au législateur de choisir dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation⁴³.

52. La distinction formelle à l'article 290 TFUE entre compléter et modifier l'acte de base permet de distinguer a posteriori les actes ayant complété de ceux ayant modifié l'acte de base, selon le contenu de l'acte que la Commission a adopté. La distinction faite à l'article 290 TFUE ne contient cependant pas de critères juridiques suivant lesquels le législateur devrait choisir entre ces deux options formelles. Il ne ressort pas non plus de l'article 290 TFUE si la Commission doit compléter ou modifier l'acte de base en cas d'ambiguïté à cet égard du libellé de la disposition délégante figurant dans l'acte de base.

53. C'est pourquoi il convient par ailleurs d'examiner la pertinence du fait que, pour déléguer un pouvoir à la Commission, le législateur décide d'utiliser un terme autre que «complètent» ou «modifient» au sens de l'article 290 TFUE. En premier lieu, il se pose donc la question de savoir si, en utilisant, comme dans l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base, un terme qui ne correspond à aucun des deux termes figurant à l'article 290 TFUE, le législateur laisse à la Commission le soin de choisir si elle complète ou modifie l'acte de base au sens de l'article 290 TFUE⁴⁴. En second lieu, l'interprétation de la disposition délégante est étroitement liée à la question de savoir si l'habilitation à modifier l'acte de base doit toujours être explicite, comme le soutient le Parlement. Il me semble que, dans la première option, la Commission serait habilitée à modifier ou compléter ou même à modifier et compléter l'acte de base. En revanche, si le pouvoir de modifier doit être explicitement délégué, toute modification de l'acte de base serait impossible dans le cas évoqué en dernier lieu.

D – Sur l'interprétation d'une disposition délégante dans laquelle ne figure aucun des deux termes visés à l'article 290 TFUE et sur l'interprétation de l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base

54. Selon le Parlement, l'habilitation à modifier un acte de base doit être explicite parce qu'une modification intervient directement dans le texte adopté par le législateur. Par conséquent, si le législateur a utilisé, pour déléguer un pouvoir à la Commission, un terme autre que «complét[er]» ou «modifi[er]», ce pouvoir serait toujours, en principe, un pouvoir de compléter l'acte de base. Toutefois, le Parlement a concédé lors de l'audience que, dans certains cas, un terme autre que «modifi[er]» peut en pratique également signifier le pouvoir de modifier l'acte au sens de l'article 290 TFUE⁴⁵.

42 — Voir point 47 des présentes conclusions.

43 — Voir, par analogie avec le pouvoir d'appréciation du législateur en ce qui concerne le choix entre les articles 290 TFUE et 291 TFUE, arrêt Commission/Parlement et Conseil, C-427/12, EU:C:2014:170, point 40, ainsi que points 36 et 37 des conclusions que l'avocat général Mengozzi a présentées dans l'affaire Commission/Parlement et Conseil, C-88/14, EU:C:2015:304.

44 — Une autre option serait d'obliger la Commission à toujours interpréter la disposition délégante pour déterminer à quelle fin le pouvoir lui a été délégué.

45 — Le Parlement donne comme exemple un acte qui habilite la Commission à «adapter» un article spécifique ou une partie d'une annexe bien spécifiée pour tenir compte d'une certaine évolution. Une telle délégation se trouve notamment à l'article 6, paragraphe 3, et à l'article 7, paragraphe 3, du règlement (UE) n° 1307/2013 du Parlement européen et du Conseil, du 17 décembre 2013, établissant les règles relatives aux paiements directs en faveur des agriculteurs au titre des régimes de soutien relevant de la politique agricole commune et abrogeant le règlement (CE) n° 637/2008 du Conseil et le règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil (JO L 347, p. 608).

55. Le Parlement affirme nonobstant qu'à l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base, le législateur n'habilite pas la Commission à modifier le règlement de base⁴⁶. Selon lui, dans bien d'autres dispositions du règlement de base, notamment à son article 21, paragraphes 1, 2 et 6, le législateur habilite expressément et formellement la Commission à modifier l'acte de base, il serait clair qu'à l'article 21, paragraphe 3, dudit règlement il ne délèguerait pas de pouvoir de modification à la Commission⁴⁷.

56. En revanche, la Commission nie toute hiérarchie entre les actes qui complètent et ceux qui modifient l'acte de base: ils seraient équivalents. Néanmoins, elle affirme qu'il y aurait une relation hiérarchique entre les actes délégués qui complètent ou modifient les éléments non essentiels d'un acte, visés à l'article 290 TFUE, et les actes législatifs modifiant des éléments essentiels d'un acte. Les actes délégués concerneraient en tout cas des prescriptions non essentielles d'un acte de base, qui resteraient non essentielles, peu importe qu'elles soient établies par une modification de l'acte de base ou par un acte distinct. L'article 290 TFUE ne saurait être interprété en ce sens que la mention expresse du point de savoir si la Commission est habilitée à compléter ou à modifier l'acte de base serait une condition de la délégation de pouvoir⁴⁸.

57. Le Parlement considère pour sa part que le «contenu de la délégation de pouvoir» au sens de l'article 290 TFUE se réfère non pas tellement au contenu de l'acte délégué, mais au type d'acte que la Commission est habilitée à adopter sur le fondement de la délégation de pouvoir. Il appartiendrait au législateur de décider du contenu de la délégation et ce choix ne saurait être laissé à la discrétion de la Commission⁴⁹.

58. Le Parlement a certes tout à fait raison de dire qu'il appartient au législateur de déterminer le contenu de la délégation, ce qui inclut la nature juridique de l'acte délégué en tant qu'acte complétant ou modifiant l'acte de base. Toutefois, dans la présente affaire, il est clair que le législateur n'a pas fixé la nature de l'acte délégué ou bien, à tout le moins, que son choix n'est pas clair. En effet, à l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base, le législateur n'habilite pas non plus explicitement la Commission à compléter l'acte de base.

59. Nonobstant ce que soutient le Parlement, le fait qu'à l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base le législateur n'habilite pas explicitement la Commission à modifier ce règlement ne signifie pas automatiquement, selon moi, qu'il n'habilite la Commission qu'à compléter ce règlement. Je considère en effet, à l'instar de la Commission, que rien dans l'article 290 TFUE n'indique que l'action de modifier affecterait plus fortement l'acte de base que l'action de le compléter, même s'il est vrai

46 — Il est intéressant de noter que le Parlement a considéré, au cours de la phase d'adoption du règlement en cause, que les défauts de ce règlement auraient pu être corrigés par un rectificatif. Un règlement délégué modifiant l'acte de base aurait ainsi pu être *rectifié* pour devenir un règlement délégué complétant l'acte de base. Un tel rectificatif aurait au demeurant nécessité de remplacer la structure du règlement litigieux, dans la mesure où la partie VI n'aurait pas pu être insérée directement dans l'annexe I du règlement de base, mais aurait dû être adoptée comme un règlement distinct. Je doute qu'un tel changement aurait pu être opéré par un simple rectificatif.

47 — Il est cependant également légitime de se demander ce qu'à l'article 21, paragraphe 4, du règlement de base le législateur veut dire par «la Commission est habilitée à adopter des actes délégués [...] pour relever jusqu'à 20 % au maximum le plafond fixé à l'article 14, paragraphe 2» (mise en italique par mes soins). Si l'interprétation du Parlement était retenue, «relever» signifierait dans ce contexte en principe également «complét[er]» l'acte de base, car il ne pourrait signifier «modifi[er]», pour les raisons indiquées par le Parlement et faute de délégation expresse. Le «relèvement» exigerait donc un acte distinct. Certes, comme le Parlement l'a admis lors de l'audience, dans un cas particulier comme celui-ci, il pourrait s'agir également du pouvoir de «modifi[er]» ledit article. Toutefois, puisque la présente affaire ne concerne pas l'interprétation de l'article 21, paragraphe 4, du règlement de base, ce paragraphe ne sera pas examiné plus avant.

48 — Je rappelle que, conformément à l'article 290 TFUE, les actes législatifs délimitent explicitement les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir. En outre, la délégation peut prévoir les conditions de sa révocation et de l'entrée en vigueur des actes délégués.

49 — Le Parlement affirme encore que le règlement litigieux compromettrait la flexibilité du système voulu par le règlement de base, dès lors que la Commission ne pourrait plus modifier les priorités de financement si elles sont fixées dans une annexe du règlement de base. À mon avis, cette affirmation est fondée sur des hypothèses incertaines et il n'est pas nécessaire de l'examiner plus avant. Je ne vois aucune raison de supposer que la Commission ne pourrait pas modifier a posteriori un acte délégué qu'elle a pris pour modifier un acte de base si la délégation de pouvoir est toujours en vigueur. En revanche, il ne me semble pas non plus que la Commission puisse modifier un acte délégué distinct, c'est-à-dire complétant l'acte de base, si la délégation a expiré.

qu'une modification implique des changements directs dans le texte⁵⁰. Je rappelle que le critère déterminant essentiel est que l'acte délégué n'affecte pas d'élément essentiel de l'acte de base. Cette restriction de rang constitutionnel concerne autant le fait de compléter l'acte de base que celui de le modifier.

60. Un acte délégué distinct complétant l'acte de base fait partie du cadre juridique de l'acte de base dès son adoption, même s'il n'est pas formellement intégré dans celui-ci. En cas d'adoption d'une *norme juridique entièrement nouvelle* sur la base d'un pouvoir délégué, la différence entre compléter et modifier l'acte de base concerne uniquement le mode de rédaction de l'acte délégué et se manifeste concrètement uniquement par la façon dont l'on établira une éventuelle version consolidée, juridiquement non contraignante, de l'acte de base. Dans les deux cas, le libellé juridiquement contraignant de cette nouvelle norme découle de l'acte délégué publié dans la série L du Journal officiel, lequel acte n'a, par hypothèse, supprimé ou remplacé aucune disposition de l'acte de base⁵¹.

61. Faute d'effets juridiques différents entre les actes délégués complétant l'acte de base et ceux qui le modifient, rien ne justifie d'exiger que la délégation du pouvoir de modifier l'acte de base soit explicite, tandis que la délégation de pouvoir pour le compléter n'aurait pas besoin de l'être. Il n'y a pour cela aucune raison pertinente de droit constitutionnel ou autre, liée, par exemple, au principe de démocratie, à l'équilibre institutionnel, à la division du pouvoir entre l'Union et les États membres ou au système des droits fondamentaux. Puisque la différence entre compléter et modifier est purement formelle en ce qui concerne des normes nouvelles, le résultat final aurait, par exemple, en l'espèce matériellement été identique, même si la Commission avait précisé les priorités de financement dans un règlement délégué distinct⁵².

62. En outre, il convient de tenir compte du fait que, s'il le souhaite, le législateur de l'Union peut employer les termes figurant à l'article 290 TFUE dans des dispositions délégantes et subordonner ainsi la délégation de pouvoir à la Commission à l'adoption d'actes répondant à ces notions prédéfinies. Ainsi, si le législateur tient à ce que la Commission ne soit pas habilitée à modifier un acte législatif, il peut le dire explicitement en utilisant le terme «complét[er]» dans la disposition délégante⁵³.

63. Les parties ont évoqué l'importance d'une législation transparente et le Parlement a en particulier dit sa crainte que cette transparence ne soit affaiblie si la Cour jugeait que le pouvoir de modifier un acte de base ne doit pas nécessairement être explicite. Il me semble que cela vaut cependant pour les dispositions délégantes ambiguës en général.

64. Il convient par ailleurs d'examiner si toutes les dispositions délégantes doivent être interprétées en ce sens qu'elles signifient soit modifier, soit compléter ou si la Commission peut, quand le législateur n'a pas clairement réglementé la question, choisir entre les actes délégués complétant et/ou ceux modifiant l'acte de base.

50 — Par exemple, lors des travaux préparatoires du traité constitutionnel, ces deux catégories étaient considérées comme étant de même rang (voir rapport final du groupe de travail IX – Simplification de la Convention européenne, CONV 424/02, p. 9 et 10).

51 — Je rappelle que les versions consolidées des actes de l'Union ont pour but de rendre la législation plus accessible et que les institutions de l'Union ne répondent pas de leur contenu. Les textes faisant foi sont publiés dans la série L du Journal officiel.

52 — Voir conclusion de la Cour sur les effets d'un acte délégué dans l'arrêt Commission/Parlement et Conseil, C-88/14, EU:C:2015:499, point 42.

53 — Cela n'interdit pas l'utilisation de termes plus clairs dans le texte de la disposition. Dans la présente affaire, la délégation aurait, par exemple, pu être formulée de la façon suivante: «La Commission est habilitée à prendre des actes délégués complétant le règlement de base en précisant les priorités de financement.»

65. Comme nous l'avons vu au point 61 ci-dessus, je pense, contrairement au Parlement, que le pouvoir de modifier n'a pas besoin d'être explicitement délégué. C'est pourquoi il me semble impossible de croire que les termes susceptibles d'être utilisés par le législateur doivent tous être interprétés comme signifiant «modifi[er]» ou «complét[er]»⁵⁴, à l'exclusion de l'autre branche de cette alternative. Compte tenu de la pratique législative hétérogène à cet égard⁵⁵, une interprétation contraire augmenterait considérablement l'incertitude sur la question de savoir à quelle fin un pouvoir a été délégué à la Commission. Il ne serait en principe alors pas possible de déterminer d'emblée si un terme autre que «complét[er]» ou «modifi[er]» se réfère au pouvoir de «complét[er]» ou au pouvoir de «modifi[er]» au sens de l'article 290 TFUE, car la signification dépendrait du contexte.

66. Une telle interprétation accroîtrait le risque que la Cour soit saisie d'un nombre considérable d'affaires juridiquement simples, se rapportant à l'interprétation d'une disposition délégante ambiguë. Il est inconcevable que le législateur puisse, à tout moment de son choix, contester la validité d'un acte délégué au motif qu'il aurait complété ou modifié l'acte de base de façon erronée, lorsque l'erreur alléguée découle d'une interprétation par la Commission d'un terme d'emblée ambigu utilisé par le législateur de l'Union⁵⁶.

67. En outre, je juge improbable qu'il y ait beaucoup de cas où les méthodes usuelles d'interprétation du droit de l'Union permettent d'affirmer avec certitude qu'un verbe – comme déterminer, préciser, établir ou définir – utilisé par le législateur dans une disposition délégante signifie clairement «compléter» ou «modifier», mais non les deux. Dans une telle situation, la Commission serait artificiellement contrainte de trouver une réponse juridiquement «correcte» à une question qui porte en fait sur le choix de la technique législative appropriée.

68. C'est pourquoi l'article 290 TFUE doit, selon moi, être interprété en ce sens que le législateur peut, en utilisant dans une disposition délégante un terme autre que l'un de ceux utilisés dans ledit article, laisser à la Commission le choix de compléter ou de modifier l'acte de base, pourvu que, par ailleurs, les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir soient délimités au titre de l'article 290 TFUE et que la délégation de pouvoir ne concerne pas des éléments essentiels de l'acte de base. La marge d'appréciation de la Commission est en tout cas limitée par ces conditions.

69. En l'espèce, il n'est pas spécifié dans le règlement de base si le terme «précisant» utilisé à son article 21, paragraphe 3, vise à compléter ou à modifier. Toutefois, suivant l'interprétation présentée au point 61 des présentes conclusions, la différence entre ces deux mesures est purement formelle et sans portée constitutionnelle. Au demeurant, le Parlement n'a jamais dit que les possibles déficiences de fond du règlement litigieux suffiraient pour l'annuler, par exemple, sur le fondement d'un recours en carence⁵⁷. De même, nul n'a soutenu que la Commission aurait excédé ses pouvoirs en enfreignant sous une autre forme les conditions de la délégation de pouvoir ou en interférant avec des éléments essentiels du règlement de base.

54 — Je rappelle que, selon le Parlement, ces termes signifient en principe «compléter», à l'exception des cas particuliers visés dans la note en bas de page 45 des présentes conclusions.

55 — Dans le seul règlement (UE) n° 508/2014 du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, relatif au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche et abrogeant les règlements du Conseil (CE) n° 2328/2003, (CE) n° 861/2006, (CE) n° 1198/2006 et (CE) n° 791/2007 et le règlement (UE) n° 1255/2011 du Parlement européen et du Conseil (JO L 149, p. 1), le législateur utilise les termes «déterminer», «préciser», «établir» et «définir» pour décrire le pouvoir délégué à la Commission (voir articles 32, paragraphe 4, 40, paragraphe 4, 72, paragraphe 4, 102, paragraphe 1, 105, paragraphe 4, et 107, paragraphe 1). Cela montre la grande variété des termes utilisés, et ce dans un seul règlement.

56 — Pour appréhender l'ampleur de ce risque, il faut en outre tenir compte du nombre considérable d'actes délégués dans bon nombre de secteurs du droit de l'Union. Un acte de base peut contenir des références à des dizaines d'actes délégués. Voir, à cet égard, Berrod, F., et Mestre, C., «L'incidence des considérations organiques sur la distinction entre les actes délégués et les actes d'exécution», *RTD Eur*, janvier-mars 2015, p. 89.

57 — Comme cela a été confirmé lors de l'audience, l'insatisfaction exprimée d'emblée par le Parlement au sujet de l'absence de valeur ajoutée du règlement litigieux par rapport au règlement de base et de l'absence dans le règlement litigieux d'indications contraignantes sur les dotations financières (voir point 15 des présentes conclusions) n'implique pas que le Parlement ait voulu présenter un motif de nullité.

70. Je conclus donc qu'en adoptant le règlement litigieux, la Commission n'a pas outrepassé ses compétences en ce qui concerne l'étendue de la délégation de pouvoir. Le législateur a, par l'article 21, paragraphe 3, du règlement de base, délégué à la Commission le pouvoir de «préciser les priorités de financement» sans spécifier si cette précision doit être faite en complétant ou en modifiant le règlement de base, au sens de l'article 290 TFUE. La Commission a dès lors valablement pu préciser les priorités de financement en ajoutant une nouvelle partie à l'annexe I du règlement de base. Partant, je propose à la Cour de rejeter le recours du Parlement et de condamner, en vertu des articles 138, paragraphe 1, et 140, paragraphe 1, de son règlement de procédure, le Parlement aux dépens de la Commission et le Conseil à supporter ses propres dépens.

E – Sur la demande de maintien des effets du règlement litigieux

71. Pour le cas où, contrairement à ce que je propose, la Cour déciderait d'annuler le règlement litigieux pour excès de pouvoir, je vais traiter brièvement de la demande de la Commission tendant au maintien des effets du règlement litigieux sur le fondement de l'article 264, paragraphe 2, TFUE. Le Parlement ou le Conseil ne s'opposent pas à cette demande, mais ont sollicité le maintien des effets du règlement litigieux jusqu'à son remplacement par un acte conforme aux règles applicables.

72. Si l'on tient compte du fait que le recours du Parlement concerne plutôt la forme du règlement litigieux que son contenu, sur lequel les institutions étaient finalement d'accord, la demande de la Commission est à mon sens fondée. L'annulation du règlement litigieux sans maintenir ses effets pourrait avoir des conséquences négatives pour la réalisation du mécanisme pour l'interconnexion en Europe puisque ce règlement est un prérequis pour l'existence des programmes de travail. Par conséquent, la sécurité juridique nécessite le maintien des effets du règlement litigieux en vertu de l'article 264 TFUE, si la Cour annule le règlement litigieux malgré ma proposition contraire.

VI – Conclusion

73. Partant des considérations qui précèdent, je propose à la Cour:

- de rejeter le recours du Parlement européen,
- de statuer que le Parlement supportera ses propres dépens et ceux exposés par la Commission européenne, et
- de condamner le Conseil de l'Union européenne à supporter ses propres dépens.