[CJUE, grande chambre, 16 juillet 2015,](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=165925&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=256752)

*[Commission c. Parlement européen et](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=165925&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=256752)**[Conseil](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=165925&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=256752)*[, aff. C-88/14](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=165925&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=256752)

L’arrêt ici commenté de la grande chambre de la Cour de justice montre que les rédacteurs du traité de Lisbonne, en voulant clarifier la taxinomie et la hiérarchie des actes de droit dérivé de l’Union en fonction de leur position dans la « chaîne de concrétisation », ont en réalité introduit de nouvelles complications. Cet arrêt vient plus particulièrement apporter de nouvelles précisions quant à la délimitation exacte entre la procédure de délégation, prévue à l’article 290 TFUE, et la procédure d’exécution, prévue, elle, à l’article 291 TFUE. L’enjeu du départ entre ces deux procédures est fondamental car il est lié au respect de l’équilibre institutionnel. En effet, dans le cadre de la procédure de délégation, le législateur encadre strictement le pouvoir de la Commission en délimitant explicitement « les objectifs, le contenu, la portée et la durée de la délégation de pouvoir », ce qui n’est pas le cas dans la procédure d’exécution. L’exercice du pouvoir de délégation est en outre soumis à la surveillance du législateur (c’est-à-dire, dans le cadre de la procédure législative ordinaire, le Parlement européen *et* le Conseil), selon les conditions fixées dans l’acte législatif de base, alors que l’exercice du pouvoir d’exécution est soumis au contrôle des Etats membres, par le biais de la [procédure dite de « comitologie »](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=celex:32011R0182).

Etait en cause en l’espèce le [règlement 1289/2013 du 11 décembre 2013](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:347:0074:0080:fr:PDF) modifiant le [règlement 539/2001 du 15 mars 2001](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2001:081:0001:0007:FR:PDF). Le règlement 539/2001 fixe, d’une part, la liste des pays tiers dont les ressortissants sont astreints à une obligation de visa pour franchir les frontières extérieures de l’Union et, d’autre part et à l’inverse, la liste des Etats tiers dont les ressortissants sont exemptés de cette obligation. Ce règlement mentionne les critères de fixation de ces deux listes, parmi lesquels figure le principe de réciprocité. En d’autres termes, si un Etat tiers impose une obligation de visa aux ressortissants d’au moins un Etat membre de l’Union, les ressortissants de cet Etat tiers doivent être, eux aussi, soumis à une obligation de visa pour franchir les frontières extérieures de l’Union. L’objet du règlement 1289/2013 est de prévoir un mécanisme de mise en œuvre de ce principe.

La Commission européenne, détentrice de principe de la fonction exécutive au niveau de l’Union européenne, est naturellement chargée de cette mise en œuvre. Les modalités de cette mise en œuvre varient cependant au fil d’une procédure de réponse progressive à une obligation de visa imposée par un Etat tiers. Pendant les vingt-quatre premiers mois, la Commission procède par la voie de la procédure d’exécution, reconduisant de six mois en six mois la suspension temporaire de l’exemption de visa tant que l’Etat tiers en question maintient de son côté une obligation de visa pour certains citoyens de l’Union (appelons cette phase la « phase 1 »). En revanche, au bout de vingt-quatre mois, c’est par la voie d’un acte délégué de la Commission que cette suspension s’opère alors, pendant 12 mois (« phase 2 »). Et si, six mois après l’entrée en vigueur de cet acte délégué, l’Etat tiers maintient l’obligation de visa, la Commission peut présenter une proposition législative tendant à transférer l’Etat tiers en question de manière permanente dans la liste des Etats dont les ressortissants sont soumis à obligation de visa (« phase 3 »).

Au vu de ce mécanisme de « riposte graduée », on peut se demander pourquoi la suspension de l’exemption de visa prend d’abord la forme d’une succession d’actes d’exécution (phase 1) puis celle d’un acte délégué (phase 2). Cela tient aux modalités de la suspension : contrairement aux premières suspensions courant de six mois en six mois (phase 1), la suspension de 12 mois intervenant au bout de 24 mois (phase 2) prend la forme d’une modification de l’annexe II du règlement 539/2001, portant liste des Etats tiers dont les ressortissants sont exemptés de visa, sous la forme d’une note de bas de page placée en regard du nom du pays concernée indiquant que l’exemption de l’obligation de visa est suspendue en ce qui concerne ce pays tiers et précisant la durée de cette suspension. Or, en vertu de l’article 291 TFUE, c’est par le biais de la procédure de délégation que le législateur peut confier 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 législatif » (accent rajouté).

La Commission estimait cependant que la distinction entre délégation et exécution était en l’espèce excessivement formaliste, les deux types de suspension étant finalement de même nature. Elle a donc formé un recours en annulation devant la Cour de justice en ce que les suspensions auxquelles elle a le pouvoir de procéder dans la phase 2 doivent prendre la forme d’actes délégués.

La Commission invoquait, à l’appui de son recours, une distinction *matérielle* entre exécution et délégation, qu’elle opposait à la conception strictement *formelle* (la modification de l’acte législatif de base) retenue par le législateur. Elle estimait en effet que le critère déterminant pour distinguer l’exécution de la délégation était l’existence d’une marge d’appréciation laissée à la Commission : en présence d’une telle marge, l’acte devrait être adopté par la procédure de délégation, cependant que l’absence d’une telle marge devrait conduire à choisir la procédure d’exécution.

Cet argument n’était pas inintéressant. L’existence d’une marge d’appréciation pourrait en effet être un critère pertinent, son existence justifiant l’encadrement renforcé de la Commission dans l’exercice d’un pouvoir délégué. Il avait cependant, il faut l’avouer, peu de chances de prospérer. D’une part, cette distinction matérielle est bien moins praticable que la distinction formelle, et ne ferait que brouiller la frontière entre les deux procédures, au risque de produire alors un contentieux de masse sur cette question devant la Cour. D’autre part, et en tout état de cause, la Cour avait déjà estimé dans un arrêt [*Commission c. Parlement et Conseil* du 18 mars 2014, rendu lui aussi en grande chambre](http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=149385&pageIndex=0&doclang=fr&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=401686) et [commenté dans cette revue](http://jade.u-bordeaux.fr/?q=book/export/html/769), que le législateur disposait d’un pouvoir d’appréciation dans le choix entre procédure de délégation et procédure d’exécution. Bien que, de façon tout à fait intéressante, la Cour ne réitère pas explicitement dans le présent arrêt la conséquence qu’elle en avait tiré dans cet arrêt précédent, à savoir une limitation de son contrôle à l’erreur manifeste d’appréciation, il semble bien que ce soit à un contrôle minimal que se livre la Cour. Au terme d’un raisonnement assez faible, qui peine en particulier à convaincre quant à la différence de nature entre les suspensions de la phase 1 et celle de la phase 2, la Cour se rallie à l’approche formelle retenue par le législateur de l’Union.

Ce faisant, la Cour confirme, en creux, une maîtrise assez nette du législateur de l’Union sur les modalités de mise en œuvre des actes qu’il adopte. On peut ne pas s’en offusquer. Pour autant, on peut également n’être pas complètement satisfait, du point de vue de la rigueur juridique et du principe d’équilibre institutionnel, de ce que les conditions d’utilisation respectives de chacune des deux procédures soient finalement neutralisées par un pouvoir discrétionnaire du législateur. Seul l’avenir dira cependant avec certitude si la Cour acceptera un jour de sanctionner une méconnaissance de la frontière entre ces procédures et, partant, de jouer pleinement le rôle qui est le sien dans la protection de l’équilibre institutionnel de l’Union.

Sébastien Platon

Professeur de droit public

Université de Bordeaux

CRDEI