



Conseil de
l'Union européenne

Bruxelles, le 30 janvier 2017
(OR. en)

5743/17

INST 42
POLGEN 7
CO EUR-PREP 7
COMPET 53
CODEC 116

NOTE DE TRANSMISSION

Origine:	Pour le Secrétaire général de la Commission européenne, Monsieur Jordi AYET PUIGARNAU, Directeur
Date de réception:	22 décembre 2016
Destinataire:	Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secrétaire général du Conseil de l'Union européenne
N° doc. Cion:	C(2016) 8600 final
Objet:	COMMUNICATION DE LA COMMISSION - Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats

Les délégations trouveront ci-joint le document C(2016) 8600 final.

p.j.: C(2016) 8600 final



Bruxelles, le 21.12.2016
C(2016) 8600 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats

Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats

1. Introduction

L'Union européenne est fondée sur l'état de droit et s'appuie sur le droit pour garantir la réalisation de ses politiques et de ses priorités dans les États membres¹. L'application, la mise en œuvre et le respect effectifs du droit sont une responsabilité confiée à la Commission par l'article 17, paragraphe 1, du traité sur l'Union européenne. Ils constituent une priorité politique de première importance pour la Commission Juncker et s'inscrivent dans la démarche renforcée de la Commission visant à améliorer la réglementation².

La mise en œuvre effective des règles de l'UE - qu'elles concernent les libertés fondamentales, la sécurité des produits et des aliments ou la protection de la monnaie unique en passant par la qualité de l'air - est importante pour les Européens et influe sur leur vie quotidienne. Elle sert l'intérêt général. Souvent, lorsqu'un sujet occupe le devant de la scène - essais d'émission des véhicules automobiles, pollution de l'eau, décharges illégales, sûreté et sécurité des transports - le problème n'est pas l'absence de législation européenne, mais plutôt le fait que celle-ci n'est pas appliquée de manière effective. C'est la raison pour laquelle un système robuste, efficient et efficace de contrôle de l'application de la législation est nécessaire pour garantir que les États membres appliquent, mettent en œuvre et font respecter pleinement le droit de l'UE et mettent en place des mécanismes de recours adéquats à l'intention des citoyens.

Les citoyens, les entreprises et la société civile contribuent de manière significative au contrôle exercé par la Commission en signalant des lacunes dans l'application du droit de l'UE par les États membres. La Commission reconnaît le rôle essentiel des plaintes dans la détection des infractions au droit de l'UE.

La politique actuelle de la Commission en matière de contrôle de l'application de la législation consiste à surveiller l'application et la mise en œuvre du droit de l'UE, à résoudre les problèmes avec les États membres de manière à remédier à toute violation potentielle du droit, et à engager une procédure d'infraction lorsqu'il y a lieu. Cette politique a évolué et a été progressivement renforcée au cours des 15 dernières années. Des communications importantes adoptées en 2002³ et en 2007⁴ ont créé le cadre

¹ Article 2 du TUE: «L'Union est fondée sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, de l'État de droit, ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris des droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres dans une société caractérisée par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.»

² *Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne* du 15 juillet 2014 et lettres de mission adressées le 1^{er} novembre 2014 par le président Juncker aux vice-présidents et aux commissaires.

³ Communication sur l'amélioration du contrôle de l'application du droit communautaire, COM(2002)725 final/3 du 16.5.2003.

⁴ Communication de la Commission intitulée «Pour une Europe des résultats – application du droit communautaire», COM(2007) 502 final du 5.9.2007.

permettant d'améliorer le contrôle, de renforcer les partenariats et la résolution des problèmes, de mieux gérer les dossiers d'infraction et d'accroître la transparence.

Au-delà de la gestion des infractions, la Commission a mis au point le cadre pour l'état de droit⁵ qui s'applique lorsque les «mécanismes nationaux de protection de l'état de droit» ne semblent plus en mesure de mettre fin à une menace systémique visant l'état de droit dans un État membre et qu'il est impossible de remédier à la situation en lançant une procédure d'infraction. Cette évolution tient au fait que le respect de l'état de droit est une condition préalable à celui de l'ensemble des droits et des obligations qui découlent des traités.

La Commission Juncker a également adopté une approche plus ciblée de l'élaboration des politiques et de la législation. Elle a opté pour un programme de travail simplifié, étayé à tous les stades de la définition des politiques par une analyse de haute qualité et une consultation publique des parties prenantes. Cette nouvelle méthode de travail, qui est au centre du programme pour une meilleure réglementation, vise à faire en sorte que chaque mesure présente dans le corpus législatif de l'UE soit adaptée au but poursuivi, facile à mettre en œuvre et respectée à travers l'Union. Dans sa communication intitulée «Améliorer la réglementation: de meilleurs résultats pour une Union plus forte», la Commission s'est engagée à promouvoir une application, une mise en œuvre et un contrôle de l'application plus efficaces⁶.

Dans l'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer»⁷ signé récemment, le Parlement européen, le Conseil et la Commission reconnaissent qu'ils ont conjointement la responsabilité d'élaborer une législation de l'Union de haute qualité. Dans la déclaration commune sur les priorités législatives de l'Union européenne pour l'année 2017, ils réaffirment leur volonté de promouvoir la mise en œuvre et l'application correctes de la législation existante⁸.

En dépit de ces efforts, l'application et la mise en œuvre effective du droit de l'UE restent une entreprise difficile qui demande de mettre davantage l'accent sur le contrôle de l'application, afin de servir l'intérêt général. Le contrôle de l'application du droit soutient et complète la réalisation des priorités d'action. Lorsqu'elle définira ses priorités, la Commission ne se préoccupera pas uniquement de présenter de nouvelles mesures législatives, mais pensera aussi au contrôle de l'application de la législation. Il y a lieu de reconnaître la même importance aux travaux destinés à garantir la mise en œuvre effective de la législation existante de l'UE qu'aux travaux consacrés à l'élaboration de nouvelles législations. Le partenariat entre la Commission et les États membres, qui jouent un rôle déterminant dans la mise en œuvre, doit être renforcé pour permettre aux citoyens de profiter des avantages découlant du droit de l'UE. Dans le même temps, les

⁵ Communication intitulée «Un nouveau cadre de l'UE pour renforcer l'état de droit», COM(2014) 158 du 11.3.2014.

⁶ Communication intitulée «Améliorer la réglementation: de meilleurs résultats pour une Union plus forte», COM(2016) 615 final du 14.9.2016.

⁷ Accord interinstitutionnel entre le Parlement européen, le Conseil de l'Union européenne et la Commission européenne «Mieux légiférer» (JO L 123 du 12.5.2016, p.1).

⁸ Déclaration commune sur les priorités législatives de l'Union européenne pour l'année 2017 signée le 13 décembre par les présidents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

associations de citoyens, les groupements professionnels commerciaux et industriels, les partenaires sociaux, le Comité économique et social et le Comité des régions, ainsi que la société civile sont encouragés à aider la Commission à recenser les problèmes de manière plus structurée.

La présente communication expose la façon dont la Commission compte redoubler d'efforts en matière d'application, de mise en œuvre et de contrôle de l'application du droit de l'UE pour se conformer à l'engagement pris par la Commission Juncker de se montrer «plus grande et plus ambitieuse pour les grands enjeux, et plus petite et plus modeste pour les petits dossiers»⁹, ce qui implique une approche plus stratégique du contrôle de l'application du droit, axée sur la gestion des infractions. Elle donne également un aperçu des autres mesures que la Commission entend prendre pour aider les États membres et les citoyens à faire en sorte d'appliquer le droit de l'UE de manière effective.

2. Œuvrer avec les États membres au respect du droit de l'UE

C'est aux États membres qu'incombe la responsabilité première de transposer, d'appliquer et de mettre correctement en œuvre le droit de l'UE¹⁰. C'est à eux également qu'il appartient d'établir les voies de recours nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle effective dans les domaines couverts par le droit de l'UE. Cela signifie que, lorsque les droits qui leur sont conférés par la législation européenne sont compromis au niveau national, les citoyens doivent avoir accès à des mécanismes nationaux de recours rapides et efficaces. Ces mécanismes doivent respecter le principe de protection juridictionnelle effective énoncé dans le traité¹¹. Le juge national est le juge de droit commun de l'UE et peut, en tant que tel, faire respecter le droit de l'UE, contribuant efficacement à sa mise en œuvre effective dans les cas particuliers. Il est compétent pour accueillir les recours formés par des personnes en vue d'obtenir une protection contre des mesures nationales incompatibles avec le droit de l'UE ou une compensation financière pour le préjudice causé par de telles mesures.

Pour épauler les États membres dans leurs efforts de mise en œuvre du droit de l'UE, et pour s'assurer qu'ils assument leurs responsabilités en appliquant correctement la législation européenne, l'UE déploie un large éventail d'instruments, allant de mesures de prévention et de systèmes permettant de résoudre rapidement les problèmes à un suivi proactif et à un contrôle ciblé de l'application du droit. Les points ci-dessous décrivent la manière dont les actions actuelles de soutien vont être renforcées.

Dialogue

Les infractions au droit de l'UE n'ont rien d'anodin et devraient faire l'objet de discussions à un niveau suffisamment élevé et en temps utile. La tenue de réunions bilatérales à haut niveau entre la Commission et les États membres pour discuter, de manière proactive, du respect du droit de l'UE est encouragée et deviendra plus

⁹ *Orientations politiques pour la prochaine Commission européenne* du 15 juillet 2014 et lettres de mission adressées le 1^{er} novembre 2014 par le président Juncker aux vice-présidents et aux commissaires.

¹⁰ Article 4, paragraphe 3, du TUE, article 288, troisième alinéa, et article 291, paragraphe 1, du TFUE.

¹¹ Article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, du TUE et article 47 de la charte des droits fondamentaux.

systématique dans l'ensemble des domaines couverts par la législation. Par exemple, comme envisagé dans la stratégie pour le marché unique¹², la Commission organisera des dialogues au sujet du respect des règles avec les États membres. Ces dialogues peuvent porter sur des dossiers d'infraction, ainsi que sur des questions plus générales liées à la mise en œuvre effective de la législation.

La Commission continuera à utiliser les divers comités et groupes d'experts déjà en place et à tirer parti de l'aide précieuse que lui apportent les agences européennes pour favoriser la mise en œuvre de la législation et l'évaluer dans la pratique. Les discussions qui se déroulent dans ces enceintes se sont révélées un moyen efficace d'amener les États membres à s'engager à mettre en œuvre le droit de l'UE, et sont l'expression du principe fondamental de coopération loyale entre la Commission et les États membres. De plus, le dialogue sur la mise en œuvre effective de dispositions spécifiques du droit de l'UE, qui est également une condition préalable à l'utilisation efficace des Fonds structurels et d'investissement européens¹³, contribue à garantir la transposition complète et dans les délais de la législation européenne.

Les infractions doivent être traitées sans tarder. La Commission et les États membres doivent enquêter avec diligence sur les violations de la législation. Le dialogue structuré «EU Pilot» axé sur la résolution des problèmes a été instauré entre la Commission et les États membres pour mettre fin rapidement, à un stade précoce, aux infractions potentielles au droit de l'UE dans les cas appropriés. L'intention n'est pas d'ajouter une longue étape à la procédure d'infraction, qui est en soi un moyen d'entamer un dialogue visant à résoudre un problème avec un État membre. Par conséquent, la Commission lancera des procédures d'infraction sans recourir au mécanisme EU Pilot, à moins que cela ne soit jugé utile dans un cas donné¹⁴.

Renforcement des capacités dans les États membres

La Commission encouragera et aidera les États membres à améliorer leur capacité à faire respecter le droit de l'UE et à établir des voies de recours afin que les destinataires finals du droit de l'UE, qu'il s'agisse de particuliers ou d'entreprises, puissent jouir pleinement de leurs droits¹⁵. La création de réseaux et l'échange de bonnes pratiques tiendront une place importante dans cet effort. La Commission continuera de travailler en partenariat

¹² Communication intitulée «Améliorer le marché unique: de nouvelles opportunités pour les citoyens et les entreprises», COM(2015) 550 final du 28.10.2015.

¹³ Article 1^{er} du règlement (UE) n° 1303/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013 portant dispositions communes relatives au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion, au Fonds européen agricole pour le développement rural et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, portant dispositions générales applicables au Fonds européen de développement régional, au Fonds social européen, au Fonds de cohésion et au Fonds européen pour les affaires maritimes et la pêche, et abrogeant le règlement (CE) n° 1083/2006 du Conseil.

¹⁴ Les modalités de travail avec les États membres concernant EU Pilot vont être adaptées en conséquence.

¹⁵ Comme annoncé dans la communication sur la stratégie pour le marché unique [COM(2015) 550 final], la Commission va lancer un ensemble complet d'actions visant à intensifier les efforts déployés en vue d'empêcher l'entrée de produits non conformes dans le marché de l'UE, par le renforcement de la surveillance du marché et par des mesures d'incitation appropriées destinées aux opérateurs économiques.

avec les autorités nationales dans le cadre d'un certain nombre de réseaux pour garantir l'application effective et cohérente des règles de l'UE. Dans le domaine du marché intérieur des réseaux et services de communications électroniques, par exemple, l'organe des régulateurs européens des communications électroniques assiste et conseille la Commission et les autorités nationales de régulation dans la mise en œuvre du cadre réglementaire de l'UE pour les communications électroniques. De la même manière, le réseau européen de la concurrence contribue à la mise en œuvre effective et cohérente des règles de concurrence. Le réseau de l'Union européenne pour l'application et le respect du droit de l'environnement joue un rôle important, en particulier en facilitant l'échange des bonnes pratiques liées à la mise en œuvre effective de l'acquis en matière d'environnement et le respect des exigences minimales pour les inspections. Les travaux de ce réseau feront l'objet d'initiatives à venir visant à aider les États membres à garantir le respect du droit environnemental de l'UE¹⁶. Le groupe de protection des personnes à l'égard du traitement des données à caractère personnel (groupe de travail «article 29») joue un rôle important dans l'application de la législation sur la protection des données. Avec l'entrée en vigueur du nouveau cadre de l'UE en matière de protection des données¹⁷, il sera remplacé par le comité européen de la protection des données

Les autorités administratives indépendantes ou les services d'inspection exigés par la législation de l'UE (par exemple dans les domaines de la protection des données, de l'égalité, de l'énergie, des transports et des services financiers) jouent un rôle essentiel dans la mise en œuvre et le respect de celle-ci. La Commission veillera donc tout particulièrement à ce que ces autorités et ces services soient suffisamment et dûment équipés pour pouvoir s'acquitter de leurs tâches. À titre d'exemple, elle estime qu'il faudrait donner aux autorités nationales de concurrence les moyens de mieux jouer leur rôle de gardiennes de la concurrence. L'un des moyens d'y parvenir est de s'assurer qu'elles agissent en toute indépendance et qu'elles disposent de ressources et d'outils suffisants pour mieux faire respecter le droit de la concurrence en Europe, rendre les marchés plus concurrentiels et offrir aux consommateurs un choix plus large de produits et de services de meilleure qualité à des prix moins élevés. L'indépendance des autorités nationales de régulation dans les domaines des services de communications électroniques, de l'énergie, du transport ferroviaire et de la supervision financière constitue une autre priorité¹⁸. Dans le secteur financier, les autorités européennes de surveillance peuvent enquêter et prendre des mesures ultérieures si une autorité nationale

¹⁶ Voir la communication de la Commission intitulée «Programme de travail de la Commission pour 2017, Répondre aux attentes - Pour une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend», priorité 10, COM(2016) 710 final.

¹⁷ Règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données) et directive (UE) 2016/680 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relative à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les autorités compétentes à des fins de prévention et de détection des infractions pénales, d'enquêtes et de poursuites en la matière ou d'exécution de sanctions pénales, et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la décision-cadre 2008/977/JAI du Conseil.

¹⁸ Voir l'article 3, paragraphe 3 *bis*, de la directive-cadre 2002/21/CE sur les réseaux et services de communications électroniques, l'article 55 de la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen, l'article 4, paragraphe 4, de la directive 2013/36/UE (CRD IV), les articles 27 et suivants de la directive 2009/138/CE (Solvabilité2) et le considérant 123 de la directive 2014/65/UE (MiFID II).

compétente manque aux obligations qui lui incombent en vertu de la législation applicable¹⁹. La Commission compte encourager la modernisation des autorités chargées de faire respecter la législation dans le contexte du semestre européen, le cycle annuel de coordination des politiques économiques de l'UE, et, si besoin est, au moyen d'une législation spécifique. Elle a, par exemple, présenté une proposition de révision du règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs²⁰ dans le but de renforcer la capacité des États membres à combattre les infractions au droit de la consommation, en particulier dans l'environnement en ligne.

La Commission continuera aussi d'aider les États membres à améliorer l'efficacité de leurs systèmes nationaux de justice dans le contexte du semestre européen et de soutenir, au moyen de fonds de l'UE, les réformes de la justice et la formation judiciaire. Le tableau de bord de la justice dans l'UE²¹ alimente ce processus en fournissant un aperçu comparatif de la qualité, de l'indépendance et de l'efficacité des systèmes nationaux de justice, ce qui permet de relever plus facilement les lacunes et les bonnes pratiques et de suivre les progrès réalisés. La Commission entend accroître son soutien au renforcement des systèmes nationaux de justice. Les programmes de formation à l'intention des juges nationaux et d'autres praticiens du droit continueront d'être encouragés. La Commission et les juges nationaux coopèrent avec succès pour garantir le respect des règles de concurrence²² et de la législation environnementale²³ et pour faciliter la coopération judiciaire en matière civile et commerciale à travers le réseau judiciaire européen²⁴, ce qui montre qu'il est possible d'améliorer le partage d'expérience. Une communication interprétative de la Commission sur l'accès à la justice en matière d'environnement contribuera aux efforts mentionnés ci-dessus²⁵.

La Commission entend renforcer sa coopération avec le réseau européen des médiateurs, qui est coordonné par le Médiateur européen et rassemble les médiateurs nationaux et régionaux dans le but de promouvoir une bonne administration dans l'application du droit de l'UE au niveau national.

Une meilleure réglementation contribue à améliorer l'application et la mise en œuvre

¹⁹ Règlement (UE) n° 1093/2010 instituant l'Autorité bancaire européenne, règlement (UE) n° 1094/2010 instituant l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles et règlement (UE) n° 1095/2010 instituant l'Autorité européenne des marchés financiers.

²⁰ Proposition de révision du règlement relatif à la coopération en matière de protection des consommateurs, COM(2016) 283 final du 25.5.2016.

²¹ Communication intitulée «Le tableau de bord 2016 de la justice dans l'Union européenne», COM(2016) 199 final du 11.4.2016.

²² Communication de la Commission intitulée «Modification de la communication de la Commission sur la coopération entre la Commission et les juridictions nationales pour l'application des articles 81 et 82 du traité CE»; 2015/C 256/04 .

²³ http://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm.

²⁴ Décision 2001/470/CE du Conseil du 28 mai 2001 relative à la création d'un réseau judiciaire européen en matière civile et commerciale, JO L 174 du 27.6.2001, p. 25.

²⁵ Programme de travail de la Commission pour 2017, Répondre aux attentes - Pour une Europe qui protège, donne les moyens d'agir et défend», COM(2016) 710 final, priorité 10.

Le Parlement, le Conseil et la Commission partagent la même volonté politique d'améliorer la qualité du processus législatif, de réexaminer les législations et de les mettre à jour, si nécessaire. L'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» confirme leur détermination à veiller à la qualité de la réglementation et à faire en sorte que celle-ci réponde aux besoins des citoyens et des entreprises. Une rédaction juridique claire et des textes accessibles contribuent à la sécurité juridique et à une meilleure application du droit. Une législation claire et accessible peut être effectivement mise en œuvre, et permet aux citoyens et aux acteurs économiques de comprendre plus facilement leurs droits et leurs obligations et au pouvoir judiciaire de les faire respecter.

C'est la raison pour laquelle il est essentiel que certains aspects de la mise en œuvre et de l'application du droit de l'UE soient pris en compte au stade de l'élaboration des politiques. Les lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation²⁶ guident les services de la Commission dans l'élaboration de «plans de mise en œuvre» permettant de recenser les difficultés que les États membres risquent de rencontrer dans la mise en œuvre du droit de l'UE et de proposer des solutions pour atténuer ces risques. Lorsqu'elle élabore des propositions de directive, la Commission coopère aussi avec les États membres pour déterminer si des documents expliquant le lien avec les mesures nationales de transposition sont nécessaires²⁷.

La transparence est essentielle à la bonne transposition, application et mise en œuvre du droit de l'UE. L'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» invite les États membres à informer leur public respectif lorsqu'ils transposent des directives de l'UE et à identifier clairement, dans l'acte national de transposition (ou un document associé), les éléments ajoutés qui ne sont aucunement liés à la législation concernée de l'UE.

3. Une approche plus stratégique des mesures prises par la Commission pour faire respecter le droit de l'UE

Établir des priorités

La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et veille à l'application des traités. En tant que gardienne des traités, elle a le devoir de surveiller les actions entreprises par les États membres pour mettre en œuvre le droit de l'UE et de s'assurer que leur législation et leurs pratiques sont conformes à celui-ci, sous le contrôle de la Cour de justice de l'Union européenne²⁸.

Dans l'exercice de ce rôle, la Commission jouit d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire pour décider d'entamer ou non, et à quel moment, une procédure d'infraction et de porter ou non, et à quel moment, une affaire devant la Cour²⁹. En

²⁶ Communication intitulée «Améliorer la réglementation pour obtenir de meilleurs résultats – Un enjeu prioritaire pour l'UE», COM(2015) 215 final du 19.5.2015.

²⁷ Cette politique est exposée dans 1) la déclaration politique commune du 28 septembre 2011 des États membres et de la Commission sur les documents explicatifs (2011/C 369/02) et 2) la déclaration politique commune du 27 octobre 2011 du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur les documents explicatifs (2011/C 369/03).

²⁸ Article 17, paragraphe 1, du TUE.

²⁹ Voir notamment: l'arrêt du 6 décembre 1989 dans l'affaire C-329/88, Commission/Grèce (Recueil 1989, p. 4159), l'arrêt du 1^{er} juin 1994 dans l'affaire C-317/92, Commission/Allemagne (Recueil 1994, p. I-2039), l'arrêt du 6 octobre 2009 dans l'affaire C-562/07, Commission/Espagne (Recueil 2009, p. I-

conséquence, la jurisprudence reconnaît que les actions intentées par des particuliers contre la Commission lorsque celle-ci refuse d'engager une procédure d'infraction sont vouées à l'échec³⁰.

Le fait de se montrer «plus grande et plus ambitieuse pour les grands enjeux, et plus petite et plus modeste pour les petits dossiers» devrait se traduire par une approche plus stratégique et plus efficiente du contrôle de l'application du droit en termes de gestion des infractions. Dans la mise en œuvre de cette approche, la Commission continuera à accorder de la valeur au rôle essentiel joué par les plaignants dans le recensement des problèmes plus vastes liés au respect du droit de l'UE qui nuisent aux intérêts des citoyens et des entreprises.

Il importe qu'elle use de son pouvoir d'appréciation discrétionnaire d'une manière stratégique, pour hiérarchiser ses efforts en matière de contrôle de l'application et les concentrer sur les infractions les plus graves au droit de l'UE qui portent atteinte aux intérêts de ses citoyens et de ses entreprises. Dans ce contexte, la Commission prendra des mesures fermes contre les infractions qui entravent la réalisation de grands objectifs de l'UE³¹ ou qui risquent de compromettre les quatre libertés fondamentales.

La Commission instruira en priorité les cas dans lesquels les États membres n'ont pas communiqué leurs mesures de transposition ou dans lesquels ces mesures ont mal transposé les directives, les cas dans lesquels les États membres ne se sont pas conformés à un arrêt de la Cour de justice, comme le prévoit l'article 260, paragraphe 2, du TFUE, ou encore les cas dans lesquels ils ont gravement porté atteinte aux intérêts financiers de l'UE ou enfreint les compétences exclusives de l'UE au sens de l'article 2, paragraphe 1, du TFUE en liaison avec l'article 3 de celui-ci.

L'obligation de prendre les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt de la Cour de justice produit un effet maximum lorsque l'action requise porte sur des faiblesses structurelles du système juridique d'un État membre. La Commission accordera donc un degré élevé de priorité aux infractions mettant en évidence des faiblesses structurelles qui nuisent au fonctionnement du cadre institutionnel de l'UE, soit, en particulier, les infractions qui compromettent la capacité des systèmes judiciaires nationaux à contribuer à la mise en œuvre effective du droit de l'UE. Par conséquent, elle engagera systématiquement une procédure d'infraction si des règles nationales ou des pratiques générales font obstacle au bon fonctionnement du renvoi préjudiciel à la Cour de Justice ou si le droit national empêche les juridictions nationales de donner la primauté au droit de l'UE. Elle engagera également une procédure d'infraction lorsque le droit national ne prévoit pas de procédures de recours efficaces en cas d'infraction au droit de l'UE ou empêche d'une autre manière les systèmes judiciaires nationaux de garantir l'application

9553), l'arrêt du 14 septembre 1995 dans l'affaire T-571/93, *Lefebvre e.a./Commission* (Recueil 1995, p. II-2379) et l'arrêt du 19 mai 2009 dans l'affaire C-531/06, *Commission/Italie* (Recueil 2009, p. I-4103).

³⁰ Voir l'arrêt du 14 septembre 1995 dans l'affaire T-571/93, *Lefebvre e.a./Commission* (Recueil 1995, p. II-2379).

³¹ En particulier, des objectifs définis dans le programme stratégique adopté par le Conseil européen le 27 juin 2014 et dans les orientations politiques pour la prochaine Commission européenne du 15 juillet 2014.

effective du droit de l'UE conformément aux exigences de l'état de droit et à l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'UE.

La Commission attache par ailleurs de l'importance à ce que la législation nationale soit conforme au droit de l'UE, car une législation nationale incorrecte compromet systématiquement la capacité des citoyens à faire valoir leurs droits, y compris leurs droits fondamentaux, et à tirer pleinement parti des avantages découlant de la législation de l'UE. Elle prêtera aussi une attention particulière aux infractions révélant un manquement persistant, par un État membre, à l'obligation d'appliquer correctement le droit de l'UE.

Compte tenu du pouvoir d'appréciation discrétionnaire dont elle jouit pour décider d'engager ou non une procédure d'infraction, la Commission examinera l'impact de l'infraction sur la réalisation de grands objectifs de l'UE, tel que des violations des libertés fondamentales prévues par le traité qui entraînent des difficultés particulières pour les citoyens ou les entreprises qui souhaitent se déplacer ou effectuer des transactions vers un autre État membre, ou déterminera si l'infraction est susceptible d'avoir un impact systémique s'étendant à plusieurs États membres. Une distinction sera opérée sur la base de la valeur ajoutée qu'une procédure d'infraction pourra apporter et la Commission clôturera certaines procédures lorsqu'elle le jugera opportun d'un point de vue stratégique. Elle exercera ce pouvoir discrétionnaire en particulier dans les cas où des procédures préjudicielles en vertu de l'article 267 du TFUE sont en cours sur le même sujet et où une action de sa part n'accélérerait pas de manière significative la régularisation de l'infraction, ainsi que dans les cas où le lancement d'une procédure d'infraction serait en contradiction avec la position adoptée par le collège des commissaires dans une proposition législative.

Certaines catégories d'infractions peuvent souvent être traitées de façon satisfaisante par d'autres mécanismes, plus appropriés, au niveau européen et national. C'est particulièrement vrai pour les cas individuels d'application incorrecte de la législation qui ne soulèvent pas de questions de principe plus larges, lorsque les éléments disponibles ne permettent pas de conclure à une pratique générale, à un problème de conformité de la législation nationale avec le droit de l'UE ou à un manquement systématique au droit de l'UE. Dans ce cas, si une protection juridictionnelle effective est garantie, la Commission dirigera généralement les plaignants vers l'échelon national.

Renforcement des évaluations du respect du droit de l'UE

Cette approche nécessite une évaluation plus structurée, plus systématique et plus efficace de la transposition et de la conformité des mesures nationales qui mettent en œuvre le droit de l'UE. De nouvelles techniques seront appliquées dans le cadre de ces évaluations. À titre d'exemple, la Commission met actuellement au point un outil d'analyse de données pour améliorer le suivi de la législation relative au marché unique³². Cet outil devrait permettre d'accélérer l'évaluation de la conformité des mesures nationales avec le droit de l'UE, de recenser les lacunes et les transpositions incorrectes et, le cas échéant, de déceler les mesures de surréglementation qui ne sont pas liées à la transposition des directives. Il arrive que des plaintes portent sur des lacunes générales dans la transposition d'une directive par les États membres plutôt que sur des aspects particuliers affectant le plaignant. Ces plaintes sont normalement couvertes par une

³² Communication sur la stratégie pour le marché unique [COM(2015) 550 final].

évaluation du respect du droit de l'UE et la Commission les traitera généralement dans le cadre plus large de cette évaluation au lieu de leur donner suite de manière individuelle.

Sanctions en cas de défaut de communication des mesures de transposition

La Commission attache une grande importance à ce que les directives soient transposées dans les délais. Dans ce contexte, elle s'est fixé un délai de 12 mois pour saisir la Cour de justice en cas de défaut persistant de transposition d'une directive³³. Conformément à la priorité qu'elle accorde à la communication en temps utile des mesures de transposition, la Commission entend exploiter pleinement les possibilités offertes par l'article 260, paragraphe 3, du TFUE pour renforcer son approche des sanctions dans ce domaine.

Le traité de Lisbonne a introduit des dispositions importantes en matière de sanctions financières pour inciter les États membres à transposer en temps utile les directives adoptées conformément à une procédure législative (article 260, paragraphe 3, du TFUE) dans leur ordre juridique national. Les États membres continuent néanmoins à ne pas respecter les délais de transposition. À la fin de 2015, 518 procédures d'infraction pour retard de transposition étaient encore ouvertes, ce qui représente une hausse de 19 % par rapport aux 421 procédures ouvertes à la fin de 2014³⁴. Dans certains cas, les États membres ne prennent les mesures nécessaires pour transposer une directive qu'à un stade très avancé de la procédure en justice engagée contre eux par la Commission, obtenant ainsi un délai supplémentaire substantiel pour satisfaire aux obligations qui leur incombent.

Dans sa communication de 2011 sur la mise en œuvre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE³⁵, la Commission a annoncé que, dans les procédures d'infraction pour défaut de transposition d'une directive législative, elle demanderait généralement à la Cour de n'infliger qu'une astreinte. Elle a toutefois ajouté qu'elle se réservait le droit, au besoin, de demander à la Cour d'infliger également une somme forfaitaire. Elle a aussi annoncé qu'elle reverrait sa pratique consistant à ne pas réclamer, généralement, de sommes forfaitaires, et ce en fonction de la façon dont les États membres réagiraient à son approche consistant à ne demander qu'une astreinte.

À la lumière de l'expérience acquise, la Commission va à présent adapter sa pratique à l'égard des affaires portées devant la Cour de justice en vertu de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE, comme elle l'a fait pour les affaires relevant de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE³⁶, et demander systématiquement à la Cour d'infliger une somme forfaitaire combinée à une astreinte. Lorsqu'elle fixera le montant de la somme forfaitaire

³³ Communication de la Commission intitulée «Pour une Europe des résultats - application du droit communautaire», COM(2007) 502 final.

³⁴ Voir le 33^e rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'Union, p. 27.

³⁵ JO C 12 du 15.1.2011, p. 1

³⁶ Communication refondue sur la mise en œuvre de l'article 228 du traité CE, SEC(2005) 1658 du 9.12.2005, points 10 à 12, qui renvoie à l'arrêt du 12 juillet 2005 dans l'affaire C-304/02, Commission/France, Recueil 2005, p. I-6263, points 80 à 86 et 89 à 95, dans lequel la Cour a confirmé qu'astreinte et somme forfaitaire pouvaient se cumuler pour la même infraction.

conformément à sa pratique³⁷, la Commission tiendra compte du degré de transposition pour déterminer la gravité du défaut de transposition.

La conséquence logique de l'approche concernant la somme forfaitaire est que, lorsqu'un État membre se mettra en conformité en transposant la directive au cours de la procédure en justice, la Commission ne se désistera plus, de ce seul fait, de la procédure. La Cour de justice, qui ne pourrait pas prendre une décision d'astreinte car celle-ci serait désormais dépourvue d'objet, pourrait en revanche infliger une somme forfaitaire sanctionnant la durée de l'infraction jusqu'au moment de la régularisation, car cet aspect du litige n'est pas devenu sans objet. La Commission veillera par ailleurs à informer sans délai la Cour de justice de toute régularisation intervenue, quel que soit le stade de la procédure judiciaire. Elle en fera de même lorsque, à la suite d'un arrêt rendu en vertu de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE, un État membre se met en conformité et que l'obligation de payer l'astreinte prend dès lors fin.

À titre transitoire, la Commission appliquera sa pratique adaptée comme décrit plus haut aux procédures d'infraction pour lesquelles la décision d'envoyer la lettre de mise en demeure sera prise après la publication de la présente communication.

Enfin, il convient de rappeler qu'ainsi qu'elle l'avait déjà précisé dans sa communication de 2011, la Commission veillera tout particulièrement à opérer une distinction entre la transposition incorrecte et l'absence (partielle) de transposition.

4. Faire profiter les citoyens des avantages découlant du droit de l'UE: conseils et voies de recours

Un meilleur contrôle de l'application du droit de l'UE répond aux intérêts tant des citoyens que des entreprises. Ceux-ci recherchent des conseils simples et pratiques sur les droits que leur confère la législation européenne et sur la manière de faire valoir ces droits. En cas de violation de leurs droits individuels, il importe de les guider afin qu'ils puissent facilement trouver et utiliser le mécanisme de recours le plus approprié disponible au niveau européen ou national.

La Commission entend aider les citoyens en les sensibilisant aux droits qui leur sont garantis par la législation européenne et aux différents outils de résolution des problèmes qui existent à l'échelon national ou européen. Elle les orientera et les conseillera, les encourageant à utiliser le mécanisme de résolution des problèmes le plus approprié. Dans ce contexte, il est fondamental que les citoyens comprennent la nature de la procédure d'infraction et définissent leurs attentes en conséquence. Beaucoup déposent une plainte en s'attendant à obtenir une réparation financière ou autre à la suite d'une infraction au droit de l'UE. Ils ont ensuite la mauvaise surprise de constater que, bien qu'elle vise à promouvoir l'intérêt général de l'Union, la procédure d'infraction n'est peut-être pas, en toutes circonstances, le meilleur moyen de répondre à ce type de situation. Le but premier de la procédure d'infraction est de veiller à ce que les États membres donnent effet au droit de l'UE dans l'intérêt général, pas d'accorder une réparation à titre individuel. Les juridictions nationales sont compétentes pour accueillir les recours formés

³⁷ Le montant de la somme forfaitaire sera calculé selon la méthode prévue aux points 19 à 24 de la communication refondue de 2005 sur la mise en œuvre de l'article 228 du traité CE, SEC(2005) 1658.

par des personnes en vue d'obtenir l'annulation de mesures nationales ou une compensation financière pour le préjudice causé par de telles mesures. Les autorités nationales jouent aussi un rôle important lorsqu'il s'agit de garantir les droits des particuliers. Il convient d'en informer clairement les plaignants qui cherchent à obtenir une réparation à titre individuel.

Les plaintes étant un moyen important de détecter les infractions au droit de l'UE, la Commission redoublera d'efforts pour en améliorer le traitement. Pour renforcer les éléments de base servant à évaluer le bien-fondé des plaintes, faciliter le traitement de ces dernières et permettre de mieux y répondre, les plaignants devraient dorénavant utiliser le formulaire de plainte type. La Commission s'est engagée à informer les plaignants des suites données à leurs plaintes. Il faudra, à cet effet, revoir les procédures administratives existantes pour la gestion des relations avec le plaignant en la matière³⁸ (voir l'annexe).

Le portail numérique unique³⁹ fournira aux citoyens et aux entreprises un point d'accès unique à tous les services d'information, d'aide, de conseil et de résolution de problèmes liés au marché unique au niveau de l'UE et/ou au niveau national. Il permettra aussi d'accéder aux procédures à suivre au niveau national et à l'échelle de l'UE pour exercer des activités dans l'Union. Ce portail informera les citoyens et les entreprises sur ce que la Commission peut et ne peut pas faire, sur la longueur estimée des procédures et sur leurs issues possibles. Il les dirigera aussi vers des services personnalisés de conseil et de résolution de problèmes.

Cet effort exigera de la Commission et des États membres qu'ils coopèrent pour dresser un inventaire complet des mécanismes de recours disponibles au niveau national vers lesquels les citoyens peuvent se tourner pour demander réparation à titre individuel. Cet inventaire contiendra les mécanismes existants au niveau de l'UE, tels que SOLVIT (qui fournit des informations et une assistance aux citoyens et vise à résoudre les problèmes de mauvaise application du droit de l'UE par les autorités nationales dans des situations transfrontières) et le réseau des Centres européens des consommateurs (qui propose des conseils et une aide aux consommateurs concernant leurs droits en cas d'achats effectués à l'étranger ou en ligne et le règlement des litiges avec des entreprises dans ce contexte).

Le plan d'action SOLVIT, qui renforce le rôle de SOLVIT en matière de gestion des plaintes portant sur le droit de l'UE, témoignera de la volonté de celle-ci d'accorder une place toujours plus importante à ce type de mécanismes. La Commission prévoit de moderniser le réseau SOLVIT. Elle étudie aussi actuellement la possibilité de mettre en place un outil d'information sur le marché unique pour recueillir des informations quantitatives et qualitatives directement auprès de certains acteurs du marché et mieux cibler la coopération avec les États membres afin d'améliorer la mise en œuvre effective du droit de l'UE. Cette coopération administrative avec les États membres⁴⁰ devrait continuer à faciliter le règlement des problèmes et à améliorer les échanges de bonnes pratiques. Elle sera également utilisée pour encourager les autorités nationales à offrir des

³⁸ Communication modernisant la gestion des relations avec le plaignant en matière d'application du droit de l'Union, COM(2012) 154 final du 2.4.2012.

³⁹ Comme annoncé dans la communication sur le marché unique numérique [COM(2015) 192 final, p. 20] et dans la communication sur la stratégie pour le marché unique [COM(2015) 550 final, pp. 6 et 20].

⁴⁰ Au titre de l'article 197 du TFUE.

informations de meilleure qualité par l'intermédiaire de toutes les plateformes existantes, telles que le portail E-JUSTICE⁴¹.

La Commission veillera à l'application pleine et entière de la législation de l'UE relative à la médiation et au règlement extrajudiciaire des litiges. Les mécanismes de règlement extrajudiciaire des litiges jouent un rôle important en permettant aux consommateurs et aux commerçants de résoudre leurs différends sans aller en justice, de manière simple, rapide et peu coûteuse. La Commission a lancé en février 2016 une plateforme de règlement en ligne des litiges, mettant ainsi à la disposition des consommateurs et des commerçants de l'UE un instrument pour résoudre de manière extrajudiciaire leurs litiges contractuels portant sur des achats en ligne. Dans le secteur financier, la Commission a mis en place le réseau pour la résolution extrajudiciaire des litiges dans le secteur des services financiers, qui vise à faciliter la résolution des litiges transfrontières qui opposent des consommateurs et des prestataires de services financiers dans le secteur des services financiers. D'autres législations de l'UE prévoient des normes communes à tous les États membres en matière de gestion des plaintes et de mécanismes de recours (c'est le cas des règlements sur les droits des passagers⁴², des directives sur les marchés publics⁴³ et du règlement sur les petits litiges⁴⁴).

5. Conclusion

L'application uniforme du droit de l'UE dans l'ensemble des États membres est essentielle au succès de l'UE. La Commission attache dès lors une grande importance à l'application effective du droit de l'UE. L'application, la mise en œuvre et le respect de la législation de l'Union européenne sont un défi partagé, à leur niveau, par l'UE et ses États membres.

⁴¹ Ce portail aide les citoyens à faire valoir leurs droits fondamentaux en recensant les organes extrajudiciaires nationaux compétents en matière de droits de l'homme. Il sera complété en 2017 par une base de données du droit européen des consommateurs qui fournira des informations sur l'application de ce droit par les juridictions et les autorités.

⁴² Règlement (CE) n° 261/2004 du Parlement européen et du Conseil du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol, et abrogeant le règlement (CEE) n° 295/91 (JO L 46 du 17.2.2004, p. 1). Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (JO L 315 du 3.12.2007, p. 14). Règlement (UE) n° 1177/2010 du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 concernant les droits des passagers voyageant par mer ou par voie de navigation intérieure et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 (JO L 334 du 17.12.2010, p. 1). Règlement (UE) n° 181/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 février 2011 concernant les droits des passagers dans le transport par autobus et autocar et modifiant le règlement (CE) n° 2006/2004 (JO L 55 du 28.2.2011, p. 1).

⁴³ Directive 89/665/CEE du Conseil du 21 décembre 1989 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des procédures de recours en matière de passation des marchés publics de fournitures et de travaux (JO L 395 du 30.12.1989, p. 33). Directive 92/13/CEE du Conseil du 25 février 1992 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives relatives à l'application des règles communautaires sur les procédures de passation des marchés des entités opérant dans les secteurs de l'eau, de l'énergie, des transports et des télécommunications (JO L 76 du 23.3.1992, p. 14).

⁴⁴ Règlement (CE) n° 861/2007 du Parlement européen et du Conseil du 11 juillet 2007 instituant une procédure européenne de règlement des petits litiges (JO L 119 du 31.7.2007, p. 1).

Pour que les différentes politiques produisent les résultats escomptés, il est essentiel d'adopter une approche plus stratégique du contrôle de l'application du droit de l'UE, qui se concentre sur les problèmes pour lesquels les procédures d'infraction peuvent réellement changer la donne. Conformément à la priorité qu'elle accorde à la communication en temps utile des mesures transposant les directives, l'approche stratégique du contrôle de l'application du droit de l'UE s'accompagne d'une révision de la position qu'elle a adoptée à l'égard des sanctions prévues à l'article 260, paragraphe 3, du TFUE. La Commission aidera les États membres à faire en sorte que les citoyens et les entreprises puissent exercer leurs droits et bénéficier de voies de recours au niveau national. Les efforts conjugués de tous les acteurs concernés, au niveau de l'Union et des États membres, garantiront une meilleure application du droit de l'Union, dans l'intérêt de tous.

L'approche exposée dans la présente communication s'appliquera à partir de la date de la publication de celle-ci au Journal officiel.