

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le
COM(2008) 777/4

**VINGT-CINQUIÈME RAPPORT ANNUEL DE LA COMMISSION
SUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE (2007)**

{SEC(2008) 2854}
{SEC(2008) 2855}

VINGT-CINQUIÈME RAPPORT ANNUEL DE LA COMMISSION

SUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE (2007)

1. INTRODUCTION

En septembre 2007, la Commission a adopté une communication intitulée «Pour une Europe des résultats – Application du droit communautaire»¹, dans laquelle elle déclarait qu'elle mettra[it] davantage l'accent, dans son rapport annuel, sur les questions stratégiques, l'évaluation de l'état actuel de la législation dans différents secteurs, les priorités et la programmation de ses futures actions» afin de soutenir «le dialogue interinstitutionnel stratégique visant à établir dans quelle mesure le droit communautaire atteint ses objectifs, à mettre en évidence les problèmes rencontrés et à déterminer les solutions éventuelles à appliquer».

Le présent rapport attire l'attention sur les défis à relever dans le domaine de l'application du droit en mentionnant trois grands domaines d'action prioritaires: 1) la prévention, 2) l'information et la résolution des problèmes rencontrés par les citoyens et 3) la fixation de priorités dans le traitement des plaintes et des infractions. Il insiste également sur l'importance d'un partenariat solide entre la Commission et les États membres, s'exerçant dans le cadre de groupes d'experts pour gérer l'application des instruments juridiques et s'appuyant sur une coopération fondée sur une approche préventive pour résoudre les problèmes.

Les documents de travail des services de la Commission annexés au présent rapport décrivent plus en détail la situation dans les différents secteurs du droit communautaire et contiennent les listes et statistiques relatives à l'ensemble des dossiers d'infractions².

2. SITUATION ACTUELLE – PROBLÈMES ET ENJEUX

En tant que gardienne du traité, la Commission a l'autorité et la responsabilité de garantir le respect du droit communautaire en veillant à ce que les États membres se conforment aux règles du traité et à la législation communautaire. Les règles énoncées dans le traité CE, ainsi que 10 000 règlements et plus de 1 700 directives en vigueur dans 27 États membres, constituent un corpus législatif important. Les problèmes et les défis posés par l'application du droit communautaire sont donc inévitablement nombreux et variés. Certains domaines sont confrontés à des difficultés de mise en œuvre particulières qui sont examinées dans les chapitres qui suivent.

2.1. Plaintes et infractions

Le rôle des procédures d'infraction pour garantir l'application correcte du droit communautaire est essentiel. Près de 70 % des plaintes peuvent être classées avant l'envoi

¹ COM(2007) 502 du 5.9.2007.

² SEC(2008) 2854 et SEC(2008) 2855.

d'une lettre de mise en demeure, quelque 85 % avant l'émission de l'avis motivé et jusqu'à 93 % avant une décision de la Cour.

Si l'on compare les périodes 1999-2002 et 1999-2006, on constate que le délai moyen écoulé dans le traitement des infractions depuis l'ouverture du dossier jusqu'à l'envoi de la lettre de saisine à la Cour de justice au titre de l'article 226 du traité CE est passé de 28 à 23 mois. Le délai moyen nécessaire pour traiter les procédures engagées pour non-communication des mesures nationales de transposition des directives est resté proche des 15 mois et est tombé de 39 à 35 mois en ce qui concerne les affaires reposant sur des plaintes et des actions menées d'office. En 2007, sept affaires ont donné lieu à une deuxième saisine de la Cour en application de l'article 228 du traité, contre dix en 2006.

Fin 2007, la Commission traitait plus de 3 400 dossiers de plaintes et d'infractions. Le nombre total de dossiers a augmenté de 5,9 % par rapport à 2006 et une hausse de 32,3 % a été enregistrée en ce qui concerne les procédures d'infraction pour défaut de notification des mesures de transposition. Les plaintes ont représenté 35,9 % du nombre total de dossiers, soit deux-tiers de l'ensemble des affaires ne portant pas sur des retards de transposition, chiffre qui est inférieur de 8,7 % à celui de 2006. Le nombre de nouveaux cas décelés d'office a diminué de 9,4 %. En janvier 2007, la Commission avait reçu une moyenne de 99,07 % des notifications requises en ce qui concerne les mesures de transposition de l'ensemble des directives adoptées, ce pourcentage étant passé à 99,46 % à la fin de l'année, contre 98,93 % début 2006 et 99,06 % fin 2006. Toutefois, en ce qui concerne les directives devant être transposées au plus tard en 2007, des retards de notification ont été enregistrés dans 64,55 % des cas.

2.2. Pétitions

Le nombre de pétitions déposées devant le Parlement pour lesquelles la Commission est invitée à transmettre des renseignements dépend en partie des intérêts des citoyens. Bien que la majorité des pétitions ne portent pas sur des procédures d'infraction ni n'entraînent l'ouverture de telles procédures, elles fournissent au Parlement et à la Commission des renseignements utiles quant aux préoccupations des citoyens.

L'environnement continue d'être le sujet du plus grand nombre de pétitions (146 sur près de 420, relatives à la pollution atmosphérique, aquatique et acoustique, notamment), suivi par l'emploi, les affaires sociales et l'égalité des chances, qui ont fait l'objet de 89 pétitions [législation du travail (30), égalité entre les hommes et les femmes (28), libre circulation des travailleurs et sécurité sociale (25)].

Plus de 20 pétitions concernaient les marchés publics (en particulier les projets de développement urbain en Espagne), 20 environ portaient sur la reconnaissance des diplômes (notamment les diplômes des guides touristiques et des moniteurs de ski), 15 sur les services et les organismes financiers (paiements intracommunautaires). Le Parlement européen a élaboré un rapport sur la crise de la compagnie d'assurances «Equitable Life» en réponse à certaines pétitions. Plus de 30 pétitions ont été déposées dans le domaine de la justice, de la liberté et de la sécurité, 21 portaient sur les transports, 16 sur la fiscalité et l'union douanière (la plupart sur la fiscalité indirecte des voitures et la double imposition directe) et 11 sur l'agriculture.

2.3. Analyse sectorielle

Le volume des plaintes et des infractions reste important dans les domaines suivants: environnement, marché intérieur, fiscalité et union douanière, énergie, transport et emploi, affaires sociales et égalité des chances, santé et protection des consommateurs, justice, liberté et sécurité, domaines dans lesquels le corpus législatif, qui présente un grand intérêt pour les citoyens, croît rapidement.

Une analyse succincte des problèmes majeurs rencontrés dans une série de secteurs importants couvrant un large éventail de sujets est exposée ci-après. Le document de travail des services de la Commission présente des informations plus détaillées sur la «situation dans les différents secteurs»³.

Dans le domaine de l'*agriculture*, il existe plus de 2 400 mesures législatives, principalement des règlements. Cet acquis est caractérisé par une relative stabilité et fait l'objet de fréquentes mises à jour techniques et de réexamens réguliers des politiques. La majeure partie de la législation est directement applicable et concerne le soutien financier des marchés, qui est géré au moyen du mécanisme d'apurement de conformité afin d'éviter que des paiements incorrects soient effectués sur le budget communautaire. Il en résulte que les procédures juridiques sont introduites par les États membres contre la Commission plutôt que l'inverse. La gestion est assurée par plus de 140 comités et groupes d'experts. La simplification dans ce domaine a été introduite par le règlement relatif à l'organisation commune de marché unique et par les réformes menées dans les secteurs viticole et des fruits et légumes. Les difficultés de mise en œuvre du système de conditionnalité pour les régimes de soutien direct ont été examinées. L'attention s'est portée sur les objectifs du «bilan de santé», à savoir une aide directe plus efficace et simplifiée, la modernisation des mécanismes de soutien du marché et les besoins liés au changement climatique, la production de bioénergie, la gestion de l'eau et la biodiversité.

Le domaine du *marché intérieur et des services* continue de susciter un large éventail de questions et entraîne l'ouverture de nombreuses procédures d'infraction, notamment en matière d'investissements transfrontaliers et de prestation de services de soins de santé. Les retards de transposition des directives demeurent un problème: 206 procédures d'infraction ont été ouvertes⁴, les retards étant largement répandus en ce qui concerne les marchés des instruments financiers, le droit des sociétés et le blanchiment de capitaux, les qualifications professionnelles et l'attribution des marchés publics. Les chiffres récents font état d'une amélioration significative, mais cette tendance doit encore être confirmée. Des efforts considérables restent nécessaires en ce qui concerne les mécanismes de gestion, notamment en vue d'une utilisation judicieuse du réseau de comités à trois niveaux dans le domaine des services financiers et des groupes d'experts sur le droit des sociétés et la lutte contre le blanchiment de capitaux.

Pour assurer la *libre circulation des marchandises qui ne font pas l'objet d'une harmonisation*, les États membres et la Commission doivent prendre de nombreuses mesures préventives détaillées et établir un dialogue approfondi en ce qui concerne la notification et l'examen des projets de nouvelles règles techniques sur la base de la directive 98/34. Ces moyens permettent d'éviter des problèmes de compatibilité entre les réglementations nationales et le droit communautaire, contribuent à la clarté et à l'efficacité de ce droit et, de manière générale, aux efforts visant à mieux légiférer. La plupart des problèmes sont résolus

³ SEC(2008) 2854.

⁴ Tous les chiffres se rapportent à 2007, sauf indication contraire.

en quelques mois. Cette directive s'applique également aux réglementations nationales relatives aux services de la société de l'information.

L'*acquis législatif dans le domaine de la libre circulation des marchandises* est relativement stable, si l'on fait abstraction du problème posé par les retards de transposition, qui ont donné lieu à l'ouverture de 227 nouvelles procédures d'infraction en 2007. La nécessité de procéder à une actualisation technique régulière des dispositions demeure une difficulté majeure. La mise en œuvre du règlement REACH concernant les substances chimiques doit faire l'objet d'actions prioritaires pendant quelques années en ce qui concerne la mise en service de l'agence et l'établissement du réseau de points de contact.

En matière de *santé et de protection du consommateur*, la transposition tardive des directives a donné lieu à l'ouverture de plus de 330 procédures d'infraction. Les inspections, tout comme d'autres mesures spécifiques, continuent de jouer un rôle essentiel pour garantir des aliments et des denrées alimentaires sûrs. Une attention particulière est accordée au renforcement du réseau de coopération en matière de protection des consommateurs afin d'assurer le soutien efficace des intérêts des citoyens.

L'*acquis* continue de se développer rapidement dans le domaine des *transports*. Les retards de transposition demeurent problématiques. Les efforts continus déployés pour améliorer l'échange d'informations et la résolution des problèmes avec les États membres restent prioritaires. En ce qui concerne la transition vers un régime communautaire de «ciel ouvert» avec les États-Unis, la situation évolue positivement. Il est probable que l'application des droits des passagers aériens, notamment des passagers à mobilité réduite, doive faire l'objet d'un suivi étroit. Les inspections continuent de représenter une garantie majeure de la sûreté et de la sécurité aériennes et maritimes.

La législation de l'UE évolue rapidement aussi dans le secteur de l'*énergie*. La coordination de la sécurité de l'approvisionnement en gaz constitue un défi important, au même titre que l'application correcte et dans les délais impartis de la troisième série de directives sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz, tandis que les missions de vérification et d'inspection doivent se poursuivre pour contrôler le respect des règles en matière de radioprotection et de garanties nucléaires.

Dans le domaine des *douanes et de la fiscalité directe et indirecte*, le vaste champ d'application de l'*acquis* et les limites de l'harmonisation entraînent l'ouverture de nombreuses procédures d'infraction et demandes de renvois préjudiciels devant la Cour de justice en ce qui concerne la fiscalité en général, et la TVA en particulier. Une hausse importante du nombre de procédures relatives à la non-discrimination en matière de fiscalité directe a été enregistrée. Dans le domaine des douanes, l'enjeu consiste à simplifier la législation et à rationaliser les procédures.

En matière d'*emploi, d'affaires sociales et d'égalité des chances*, le volume important de dossiers d'infraction liés à des retards de transposition a diminué. La charge de travail est néanmoins restée élevée dans les domaines de la sécurité sociale, de la libre circulation, de la législation du travail et de l'égalité des chances/la lutte contre la discrimination. En raison des risques pour la santé humaine liés aux maladies professionnelles et aux accidents du travail, une attention toute particulière doit être accordée aux directives relatives à la santé et à la sécurité au travail, y compris celles concernant les secteurs maritime, minier et de la construction.

Dans le domaine de la *société de l'information*, le cadre réglementaire de 2002 pour les communications électroniques a continué de faire l'objet de nombreux problèmes dus à une mise en œuvre et à une application incorrectes. La Commission a proposé un ensemble d'instruments visant à modifier et à compléter le cadre existant. La mise en œuvre de la directive «Services de médias audiovisuels» modifiée récemment pourrait entraîner une augmentation du nombre de plaintes. La transposition tardive de la directive relative aux informations du secteur public a entraîné un retard de près de deux ans dans l'évaluation de la conformité.

L'acquis dans le domaine de *l'environnement* est vaste et ambitieux, s'applique à des situations très diverses dans les États membres, est administré par de nombreuses agences gouvernementales intervenant à différents niveaux, et suscite un très grand intérêt de la part du public. De nombreux problèmes sont liés à la transposition tardive et incorrecte des directives, ces retards ayant entraîné l'ouverture de 125 nouvelles procédures d'infraction en 2007. À cela s'ajoutent les enjeux sectoriels décrits en détail dans la communication relative à la «mise en œuvre du droit communautaire de l'environnement»⁵.

Des efforts ont été déployés pour simplifier et moderniser les anciennes législations concernant les déchets, l'eau, l'air et les émissions industrielles, afin d'aider les États membres à faire face aux problèmes que pose l'application de ces dispositions. La directive-cadre sur les déchets a été réexaminée de manière à clarifier certaines définitions et à consolider et simplifier certaines dispositions. Des retards très importants, principalement liés à des investissements inadéquats, continuent d'être observés en matière de gestion des déchets. De même, le développement des infrastructures doit se poursuivre dans des milliers de grands centres urbains afin d'assurer le respect des dispositions de la directive concernant les eaux urbaines résiduaires. La directive-cadre sur l'eau est un bon exemple des efforts consentis dans le passé pour simplifier et consolider diverses législations. Il est probable que le nombre de dossiers augmente à mesure que les délais d'application de plusieurs dispositions viendront à échéance.

Le non-respect généralisé, dans de nombreuses villes, des valeurs limites de qualité de l'air, notamment en matière d'émissions de dioxyde de soufre et de particules, entraîne de graves problèmes manifestes. Des efforts considérables ont été réalisés pour simplifier et rationaliser les règles en matière d'émissions industrielles. On déplore cependant de longs retards dans l'octroi de permis à des milliers d'installations industrielles, et l'un des enjeux actuels consiste à assurer la mise à jour des «meilleures techniques disponibles» et des documents de référence connexes. Bien que le volume des infractions liées à la directive sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement reste élevé, quoique stable, on assiste à une augmentation du nombre de dossiers relatifs à la mise en œuvre de la directive concernant l'évaluation environnementale stratégique. En ce qui concerne le changement climatique, l'application intégrale du système de négociation des droits d'émission, notamment des obligations de rapport semestriel, constituent un enjeu majeur. Des progrès continuent d'être réalisés en matière de reconnaissance des sites protégés dans le cadre des directives concernant les oiseaux et les habitats, mais des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la protection de certains habitats et de certaines espèces.

Dans le domaine de la *justice, de la liberté et de la sécurité*, l'acquis a considérablement augmenté. Les principaux défis consistent à assurer la mise en œuvre correcte et dans les

⁵ COM(2008) 773.

délais impartis de la législation adoptée tout récemment, ainsi qu'à gérer une abondante correspondance, de nombreuses plaintes et de plus en plus d'infractions. La conclusion, en 2008, de l'étude sur la transposition de dix directives en matière d'asile et d'immigration pourrait entraîner l'ouverture de procédures d'infraction, et il en est de même pour le renforcement des droits des ressortissants des pays tiers. Le nombre élevé d'enquêtes et de plaintes relatives aux droits fondamentaux, à la citoyenneté et à la libre circulation des personnes devrait rester élevé.

3. ACTIONS PRIORITAIRES

3.1. Action n° 1: renforcement des mesures préventives

Il importe, pour assurer l'application efficace du droit communautaire dans une Union européenne comptant 27 États membres, de redoubler d'efforts pour prévenir les infractions. Une action visant à corriger des infractions constatées est obligatoirement engagée lorsque des citoyens et des entreprises ont été totalement privés du bénéfice de la législation en question. Des efforts soutenus doivent être déployés par la Commission et les États membres pour remédier à cette situation.

a) Améliorer les instruments législatifs

Tout est mis en œuvre pour que la législation soit claire, simple et applicable. Les questions de mise en œuvre, de gestion et de contrôle sont davantage prises en compte dans l'élaboration des propositions, tant au stade de l'analyse d'impact que tout au long du cycle d'élaboration des politiques. Les lignes directrices concernant l'analyse d'impact sont actuellement modifiées afin de veiller à ce que les options en matière de mise en œuvre et de contrôle, ainsi que le choix de l'instrument juridique, fassent l'objet d'un examen approfondi.

Des règlements seront proposés, le cas échéant, pour les mesures d'application à caractère technique. Des règlements ont notamment été adoptés dans le domaine des tarifs d'itinérance et proposés pour les produits cosmétiques et de construction, et sont envisagés en matière de santé animale, de biocides et de produits textiles. Dans le secteur des véhicules à moteur, des dispositions-cadre sont à présent mises en œuvre au travers de règlements de la Commission. Des règlements sont utilisés pour la mise en œuvre de directives concernant les professions réglementées et de normes techniques d'éco-conception concernant les produits consommateurs d'énergie. Des règlements ont été adoptés en matière d'harmonisation des substances chimiques dans le cadre de REACH et d'autres ont été proposés pour renforcer la reconnaissance mutuelle liée à la libre circulation des marchandises.

Le Parlement et le Conseil devraient contribuer à clarifier et à simplifier la législation lorsqu'ils examinent les propositions de la Commission relevant de la procédure de codécision.

b) Préparer l'application correcte du droit communautaire

La Commission et les États membres s'emploient à améliorer la transposition des directives. L'objectif de la Commission est de veiller à ce que des plans de transposition fondés sur une analyse du risque, dressant la liste des actions nécessaires en fonction du contenu des directives et des difficultés probables de mise en œuvre, accompagnent les propositions de nouvelles directives tout au long du cycle législatif. La Commission entend créer, dans les

États membres, des réseaux de fonctionnaires responsables de la transposition de toutes les nouvelles directives et des échanges en ligne de questions et de réponses.

Des ateliers sur le thème de la transposition sont organisés pour de nombreuses nouvelles directives qui concernent notamment les professions réglementées, l'assurance, le domaine bancaire, les valeurs mobilières, le droit des sociétés, la comptabilité et la vérification des comptes dans le marché intérieur. Des «réunions paquet» transposition continuent d'être organisées dans différents domaines. Le groupe des régulateurs et le comité de contact se réunissent fréquemment au sujet de la directive «Services de médias audiovisuels» et apportent leur aide sur certains aspects de la transposition. Le groupe d'experts sur le contrôle et la prévention de la pollution industrielle va être transformé en groupe d'experts dans le domaine des émissions industrielles, qui disposera d'un mandat élargi en matière de transposition. Six réunions du groupe d'experts ont eu lieu en 2007 et six autres sont prévues en 2008 en ce qui concerne la mise en œuvre de la directive «services».

Des délais de transposition plus longs, comme celui de trois ans proposé pour la directive «solvabilité II» dans le domaine des assurances, pourraient se révéler nécessaires dans le cas d'instrument plus complexes. Dans des circonstances particulières, certains éléments de la transposition peuvent être progressivement introduits avec des délais différents, ce qui permet d'améliorer le suivi, de constater les retards et d'adopter rapidement des mesures correctrices.

La Commission collabore aussi avec les administrations des États membres et les parties prenantes pour assurer la mise en œuvre des règlements dans les délais impartis et leur application correcte, comme elle le fait pour le règlement relatif aux droits des passagers aériens, en aidant à améliorer les procédures des États membres et en élaborant un formulaire de plainte type et un document d'orientation.

c) Évaluer la conformité des mesures de transposition et prévenir une mauvaise application

Un certain nombre d'instruments sont utilisés afin de prévenir la non-conformité de la législation d'un État membre avec le droit communautaire, ainsi que la mauvaise application de ce droit par les administrations de l'État membre. Parmi ces instruments figurent la procédure d'évaluation de la conformité des textes transposés, les réunions de comités et de groupes d'experts, les inspections, les questionnaires, les rapports de mise en œuvre, les missions d'enquête, les notifications préalables de projets de nouvelles réglementations techniques, les études ou encore les analyses.

L'évaluation de la conformité repose sur une analyse des risques et tient compte de l'expérience acquise en matière de fiabilité de la transposition, du contenu de la mesure, des travaux préparatoires effectués en vue de la transposition et des rapports fournis par les parties prenantes.

Bien que l'évaluation de la conformité joue un rôle majeur dans de nombreux domaines, dont celui de la législation environnementale, dans d'autres secteurs, tels que celui des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, les systèmes de contrôle des États membres doivent être vérifiés dans le cadre d'inspections menées par l'Office alimentaire et vétérinaire. D'autres formes d'inspections sont organisées dans les domaines de la sûreté et de la sécurité maritimes et aériennes et des garanties nucléaires, notamment.

d) Gestion dynamique: le rôle des comités et groupes d'experts

Quelque 260 comités et 1200 groupes d'experts assurent la gestion de l'acquis et la mise à jour des exigences techniques, et contribuent à dresser la liste des modifications législatives nécessaires. Ils travaillent sur des lignes directrices interprétatives et des codes de conduite, abordent des problèmes spécifiques et envisagent des moyens d'améliorer l'efficacité de l'application de la législation. Des ONG, des entreprises et d'autres parties intéressées apportent également une importante contribution à ces travaux. Pour le seul secteur de l'agriculture, 256 réunions de 31 comités réglementaires et de gestion et 118 réunions de groupes consultatifs et d'experts ont eu lieu en 2007. 38 séries de lignes directrices ont été adoptées pour les produits phytosanitaires et des efforts intenses ont été consentis en matière de sécurité alimentaire sous la forme de réunions d'experts, de séances d'orientation et de formations. En ce qui concerne les services financiers, trois niveaux de comités tentent de favoriser une interprétation et une application communes de la législation et en améliorent la gestion pratique.

3.2. Action n° 2: diffusion d'informations et résolution des problèmes rencontrés par les citoyens et les entreprises

L'étendue du champ d'application et l'important volume du corpus législatif communautaire applicable dans 27 États membres suscitent inévitablement bon nombre de questions, de doutes et de plaintes. Le meilleur moyen de défendre les intérêts des citoyens et des entreprises est de trouver des solutions rapidement et de manière informelle. De nombreux problèmes peuvent en effet être traités très efficacement par un premier échange d'informations et en recourant à des méthodes fondées sur la coopération. La Commission répond aux citoyens par l'intermédiaire d'Europe Direct, du Service d'orientation pour les citoyens, des réseaux CEC et Eurojus, ainsi que dans le cadre de vastes travaux réalisés par ses services.

Le droit communautaire prévoit plusieurs moyens de recours permettant aux citoyens de faire valoir leurs droits vis-à-vis des opérateurs économiques. Il s'agit notamment des procédures spécifiques de traitement des plaintes relatives aux droits des passagers aériens, du mécanisme de règlement des différends de la directive concernant le service universel des télécommunications, et de la coordination de l'exécution des dispositions législatives en matière de protection des consommateurs. La Commission coordonne le réseau SOLVIT, au sein duquel les États membres œuvrent ensemble à la résolution de problèmes transfrontaliers dus à l'éventuelle mauvaise application de la législation relative au marché intérieur par les pouvoirs publics, sans engager de procédures judiciaires.

La Commission a également lancé le projet «EU PILOT» afin d'apporter des réponses et des solutions plus rapides et plus pertinentes aux questions et aux problèmes apparaissant dans la mise en œuvre du droit communautaire et qui requièrent un complément d'information sur la situation de fait ou de droit existant dans un État membre. Quinze États membres participent à ce projet, qui a débuté le 15 avril 2008. À la mi-septembre, plus de 130 dossiers avaient été introduits dans le système, dans des domaines tels que la santé et la sécurité au travail, la sécurité sociale et la libre circulation des travailleurs, les questions de visas, la libre circulation des personnes, la protection des données personnelles, les marchés publics, la législation environnementale, la libre circulation des marchandises, ainsi que la fiscalité directe et indirecte. Une première évaluation du projet sera réalisée après un an d'expérience.

Ces instruments témoignent de la ferme volonté de la Commission et des États membres d'aider les citoyens et les entreprises en intensifiant leur coopération pour exploiter pleinement les avantages de l'UE.

3.3. Action n° 3: traitement des plaintes et des infractions – fixation de priorités sectorielles

Pour que l'application de la législation communautaire soit efficace et effective dans une Union comptant 27 États membres, la Commission doit établir des priorités claires en la matière, l'objectif étant d'assurer un bénéfice maximal pour les citoyens et les entreprises. Pour y parvenir, la Commission doit donner la priorité au traitement des infractions ayant la plus grande incidence sur l'intérêt général. La Commission examinera également d'autres dossiers dans le cadre des mécanismes de résolution des problèmes tels que SOLVIT ou EU PILOT. Ces dossiers, pour lesquels il pourrait être utile de coopérer avec les États membres aux fins de la vérification de la situation de fait ou de droit liée à une plainte, peuvent bien souvent être traités plus efficacement au moyen de ces mécanismes, ce qui permet d'améliorer le résultat pour chaque citoyen. Le cas échéant, des procédures d'infraction seront engagées. Dans sa communication de 2007, la Commission a établi des priorités générales, tout en se ménageant la possibilité d'élaborer des critères de priorité pour un secteur particulier. La Commission veillera ainsi à ce qu'un suivi de tous les dossiers soit assuré, en évaluant les moyens les plus susceptibles de produire un résultat rapide et satisfaisant, tout en se réservant le droit d'engager des procédures formelles pour toute infraction au droit communautaire, et en préservant les garanties prévues par la communication de 2002 concernant les relations avec le plaignant⁶.

Il s'agit notamment des priorités suivantes, qui sont présentées plus en détail dans le document de travail des services de la Commission concernant la «situation dans les différents secteurs» [SEC(2008) 2854]:

- *Marché intérieur et services* – les actions prioritaires sont axées sur les infractions au droit communautaire 1) qui portent atteinte aux libertés fondamentales ayant une grande influence sur les droits des citoyens, 2) qui menacent le fonctionnement général de la législation sectorielle ou ont trait à des précédents juridiques importants ou 3) qui sont susceptibles d'entraîner des conséquences économiques importantes pour le marché intérieur ou un secteur spécifique de ce marché. Dans le secteur des services, les travaux ont essentiellement porté sur des cas de discrimination évidente fondée sur la nationalité, ou entraînant des conséquences pour certaines catégories de prestataires de services dans des secteurs importants.
- *Services financiers* – thèmes tels que les restrictions à l'investissement pour des raisons de sécurité nationale ou ayant une incidence sur les régimes de retraite.
- *Droits en matière d'emploi, législation du travail, sécurité sociale et lutte contre la discrimination* – lorsque les conséquences pour les citoyens sont importantes, la définition de priorités peut entraîner un bénéfice maximal pour un nombre maximal de personnes. Des mesures complémentaires seront appliquées pour aider les citoyens à résoudre leurs problèmes particuliers et un suivi de la situation générale sera assuré en vue d'autres actions appropriées, le cas échéant.
- *Droits fondamentaux, libre circulation des personnes, immigration, asile, citoyenneté et justice civile* – la priorité continuera d'être accordée aux problèmes dont les retombées sont considérables pour les droits fondamentaux et la libre circulation, ainsi qu'aux questions de

⁶ COM(2002) 141.

droit civil en matière matrimoniale et en matière de responsabilité parentale. Des mesures complémentaires seront appliquées pour aider les citoyens à résoudre leurs problèmes particuliers et un suivi de la situation générale sera assuré en vue d'autres actions appropriées, le cas échéant.

- *Environnement* – le traitement collectif d'infractions similaires dans le cadre de dossiers horizontaux, notamment en matière de gestion des déchets et de pollution atmosphérique; les grands projets d'infrastructure, en particulier ceux qui bénéficient d'un financement communautaire; les infractions qui entraînent un préjudice direct important ou répété pour les citoyens, ou qui compromettent gravement leur qualité de vie⁷.
- *Transport* – la sécurité des passagers et des opérations, ainsi que les politiques de développement durable ayant une incidence étendue.
- *Énergie* – les actions qui ont un profond retentissement sur la lutte contre le changement climatique et qui garantissent un approvisionnement énergétique sûr et compétitif.
- *Société de l'information* – les questions revêtant une importance systématique pour le fonctionnement des régulateurs nationaux, les questions de protection des consommateurs (comme le numéro d'appel d'urgence européen 112) en matière de télécommunications, les règles en matière de publicité télévisée, la protection des mineurs et la prévention de l'incitation à la haine raciale dans les médias, ainsi que l'accès non discriminatoire à l'information publique.
- *Politique de la concurrence* – une concurrence effective dans le secteur libéralisé des industries de réseau, tel que les marchés énergétiques, y compris l'accès non discriminatoire aux infrastructures, et dans le domaine des services financiers. la récupération des aides d'État illicites.

4. MODIFIER LE DROIT A LA LUMIERE DE L'EXPERIENCE

L'acquis continue d'évoluer à la lumière de l'expérience acquise lors de sa mise en œuvre. Il convient de renforcer le processus visant à «mieux légiférer», de choisir la réponse la plus appropriée à chaque type de problème à l'étape adéquate du processus, en veillant à ce que l'information relative à l'application du droit communautaire s'intègre dans l'examen de la législation.

Dans certains domaines, tels que la contribution des particules à la pollution atmosphérique ou le traitement des huiles usagées, des changements législatifs peuvent améliorer certains objectifs, modifier des dispositions de fond, retarder la mise en œuvre ou introduire une plus grande souplesse dans les exigences pour faire face aux difficultés rencontrées. Dans d'autres domaines, comme pour le code des douanes par exemple, des améliorations majeures, une simplification administrative ou une gestion plus efficace sont introduites. Les difficultés structurelles posées par l'ouverture du marché du gaz et de l'électricité ont été surmontées au moyen du troisième paquet législatif. En ce qui concerne l'étiquetage et la commercialisation des denrées alimentaires et des aliments pour animaux, ainsi que la protection des végétaux, le processus de clarification législative et de refonte a atteint différents stades. Une évolution législative importante a été opérée ou est en cours dans le domaine de la reconnaissance

⁷ Voir COM(2008) 773.

mutuelle liée à la libre circulation des marchandises et dans des secteurs tels que l'industrie automobile et les appareils médicaux, les produits pharmaceutiques et les retards de paiement, une attention particulière étant accordée aux petites entreprises.

5. CONCLUSIONS

Le présent rapport souligne la nécessité d'une coopération permanente axée sur une démarche préventive entre la Commission et les États membres, pour assurer l'administration générale du droit, et d'un travail fondé sur le partenariat pour apporter une réponse rapide et efficace aux préoccupations des citoyens et corriger les infractions, l'importance de cet élément ayant été soulignée par le Parlement. Les meilleurs résultats seront obtenus grâce à une action coordonnée de la Commission et des États membres, adaptée aux défis spécifiques à relever. La Commission restera vigilante dans le traitement des infractions et continuera de collaborer étroitement avec le Parlement européen en faisant rapport sur l'application du droit communautaire et en examinant avec lui les évolutions dans ce domaine.

Il reste des défis majeurs à relever pour assurer l'application effective du droit communautaire, parmi lesquels les retards considérables dans la transposition des directives. Certains domaines du droit communautaire continuent par ailleurs d'entraîner de nombreuses plaintes de la part de citoyens et d'entreprises pour cause de violations des droits qui leur sont conférés par le droit communautaire. Au cours de l'année à venir, la Commission concentrera notamment ses efforts sur les actions suivantes:

- remédier au problème posé par les importants retards de transposition des directives;
- renforcer les mesures préventives, notamment la nécessité persistante d'approfondir l'analyse des problèmes de mise en œuvre et de conformité dans le cadre de la préparation des analyses d'impact;
- améliorer la diffusion des informations et la résolution informelle des problèmes au profit des citoyens et des entreprises, et
- donner la priorité aux dossiers les plus importants et collaborer étroitement avec les États membres pour accélérer la correction des infractions.