



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 20.12.2002
COM(2002)725 final /3

Corrigendum : concerne uniquement la version FR –
annule et remplace le COM(2002) 725 final du 11.12.2002
et le COM(2002) 725 final/2 du 13.12.2002.

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

SUR L'AMÉLIORATION DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

TABLE DES MATIÈRES

COMMUNICATION DE LA COMMISSION SUR L'AMÉLIORATION DU CONTRÔLE DE L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

1.	Introduction	3
2.	La prévention des infractions	5
2.1.	Renforcer la coopération préventive entre la Commission et les Etats membres	5
2.2.	Accompagner et faciliter la bonne transposition des directives	7
2.2.1.	Améliorer la transparence et la connaissance du droit communautaire	7
2.2.2.	Intensifier la coopération avant l'échéance du délai de transposition	8
2.2.3.	Améliorer la communication des mesures de transposition	9
2.3.	Renforcer l'information du public sur le droit communautaire	10
3.	Le contrôle de l'application du droit communautaire et la poursuite des infractions	11
3.1	Utiliser efficacement les instruments disponibles en fonction de la gravité des infractions.....	11
3.2	Les plaintes et leur importance pour le contrôle de l'application du droit communautaire	14
3.3	Une meilleure coopération entre les Etats membres et la Commission pour l'instruction des procédures d'infraction (application de l'article 10 CE).....	15
3.4	Faire mieux respecter le droit communautaire.....	16
3.5.	Améliorer et contrôler la communication et la conformité des directives	19
3.5.1.	Hâter la communication des transpositions manquantes	19
3.5.2.	Accélérer la mise en conformité des textes de transposition	20
4.	Prévenir la répétition des infractions	21
5.	Conclusions et dispositions finales	22

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

SUR L'AMELIORATION DU CONTROLE DE L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE

1. INTRODUCTION

Afin que les politiques de la Communauté soient effectivement mises en œuvre et produisent les effets attendus, recueillant ainsi la confiance des citoyens, les institutions doivent aujourd'hui s'efforcer non seulement d'améliorer en amont la qualité de la législation mais aussi s'assurer en aval d'un contrôle efficace de son application. Dans cette optique, la réflexion entamée par le « *Livre blanc sur la gouvernance européenne* »¹ s'attache d'une part, à la qualité des normes communautaires et, d'autre part, à l'amélioration de leur contrôle.

Ces deux enjeux sont à l'évidence liés. La qualité de rédaction des actes législatifs, qui fait l'objet de la communication de la Commission « *Mieux légiférer* »², est un élément essentiel influençant à la fois la capacité des Etats membres à mettre en œuvre le droit communautaire, l'efficacité de ce droit et de son contrôle par l'administration communautaire. Les difficultés éventuelles d'application et de contrôle du droit devraient être davantage prises en compte au moment de la rédaction des propositions législatives, notamment par une motivation renforcée du choix de l'instrument législatif (directive ou règlement) et une évaluation *ex ante* des difficultés prévisibles de transposition et de contentieux.

Toutefois, la présente communication vise à approfondir le deuxième aspect, celui du contrôle à l'égard duquel le Traité confie à la Commission européenne une responsabilité exclusive, celle de « gardienne du Traité ». Son importance est méconnue du grand public, alors qu'elle est essentielle du point de vue de l'intérêt des citoyens, comme le rappelle régulièrement la Commission des pétitions du Parlement européen et le Médiateur européen.

La responsabilité de la Commission en matière de contrôle de l'application du droit communautaire est visée à l'article 211 du Traité CE. L'article 226 prévoit à cette fin *le recours en manquement*³. Au cours des années, la Commission en a développé largement la phase pré-contentieuse couramment appelée « *procédure d'infraction* ». Le recours en manquement et la procédure d'infraction qui le précède constituent toutefois des moyens non exclusifs d'une même mission, celle d'assurer le respect du droit communautaire. Le Traité n'imposant pas un choix limitatif de ces moyens, il incombe à la Commission de les adapter en permanence pour accomplir efficacement sa mission et, au besoin, innover en vue d'une meilleure application du droit communautaire.

Si la procédure actuelle de contrôle et de poursuite a bien prouvé son efficacité avec un taux de saisine de la Cour de Justice équivalant à 10% seulement du volume des infractions présumées (c.f. encadré p.4), il faut anticiper l'accroissement mécanique des tâches découlant

¹ COM(2001)428 final

² Communication de la Commission sur un plan d'action pour « *simplifier et améliorer l'environnement réglementaire* », COM(2002)278 final

³ Le présente communication s'attache à la seule application de l'article 226.TCE et de son homologue, l'article 141 du Traité EURATOM; elle ne recouvre pas les actions en manquement correspondant à d'autres dispositions de la législation communautaire, telles que celles qui relèvent de la concurrence.

du futur élargissement et tenir compte aussi de l'extension de l'acquis communautaire. La présente communication expose à cet effet *diverses actions* destinées à l'amélioration du contrôle de l'application du droit communautaire.

Elle distingue d'abord ce qui relève de la prévention menée en coopération *loyale et réciproque* entre la Commission et les Etats membres pour éviter les infractions (article 10 du Traité CE)⁴. Elle s'attache ensuite à décrire des conditions d'une gestion efficace des contrôles et de la poursuite des infractions. Ces actions s'appuient sur l'expérience acquise au fil des années. La communication encadre et valorise ainsi un ensemble de méthodes issues de la pratique. Ce faisant, elle s'acquitte d'un devoir de pédagogie et de transparence dans un domaine complexe de la responsabilité exclusive de la Commission.

Une procédure efficace⁵

La poursuite des infractions présumées à la législation communautaire s'effectue selon plusieurs étapes, destinées à dissiper les doutes ou à faciliter le redressement de l'infraction en cause.

Les violations potentielles sont d'abord enregistrées sur un registre unique, quelle que soit l'origine de leur identification : *plaintes* adressées directement à la Commission ou transmises par le Parlement européen (via la Commission des pétitions) ou par le Médiateur européen ; *cas décelés d'office* par les contrôles ex-ante ou proactifs des services.

Au fur et à mesure du déroulement de la procédure d'instruction de chaque dossier, la Commission communique à l'Etat membre concerné: d'abord une « *mise en demeure* », puis un « *avis motivé* » et en dernier ressort, si l'infraction avérée n'est toujours pas corrigée, la *saisine* de la Cour de Justice par la Commission intervient selon la procédure en manquement. Ces étapes successives permettent de mobiliser autant que possible les informations et les coopérations, conduisant dans la plupart des cas à la résorption de l'infraction et au *classement* du dossier.

Selon les statistiques disponibles pour l'année 2001, le nombre de dossiers d'infractions donnant lieu à une mise en demeure est de l'ordre de la moitié (49%) des infractions présumées enregistrées; les avis motivés représentent de leur côté un peu plus de la moitié (54%) des mises en demeure et les saisines s'élevaient au cinquième environ (21%) des mises en demeure. Au final, la Commission ne décide de saisir la Cour de Justice que dans 10 % des cas d'infractions présumées enregistrées (10,3%).

Le flux des enregistrements nouveaux est actuellement de l'ordre de 2000 dossiers par an ; pour des raisons techniques il s'est situé en 2001 au-dessus de cette moyenne (2179). Le flux des dossiers entrants est comparable au flux des dossiers traités définitivement par classement ou saisine, en sorte que le stock des dossiers en cours est stable aux alentours de 4000 dossiers (3868 dossiers au 10/06/2002). Ce nombre apparaît finalement relativement peu élevé au regard du nombre des Etats membres et de l'importance de l'acquis communautaire qui comporte plusieurs milliers de textes du droit dérivé s'ajoutant au Traité. Le turnover rapide du stock se reflète dans les délais bref de traitement des dossiers, les trois quarts

⁴ La Cour de Justice a consacré le caractère réciproque de la coopération loyale imposée par l'article 10 tant aux Etats membres qu'aux institutions communautaires.

⁵ Pour plus de détails sur les données statistiques de la procédure, se reporter au rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire 2001 (publication de l'OPOCE)

d'entre eux faisant l'objet d'un classement ou d'une mise en demeure dans l'année qui suit leur enregistrement.

2. La prévention des infractions

C'est aux Etats membres qu'incombe la responsabilité première de la mise en œuvre du droit communautaire en ce qui concerne tant le Traité que le droit dérivé (règlements, directives et décisions). Néanmoins, la coopération entre la Commission et les Etats membres est un élément essentiel pour un contrôle efficace de l'application du droit communautaire.

En imposant à la Commission de respecter une phase administrative pré-contentieuse préalable au recours en manquement, l'article 226 du Traité CE consacre, à la fois, le caractère contradictoire de cette procédure et l'obligation d'une coopération loyale entre les Etats membres et les institutions communautaires. L'objectif de cette phase pré-contentieuse étant l'information de la Commission et la mise en conformité volontaire de l'Etat membre aux exigences du traité, son efficacité est intimement liée aux contacts entre la Commission et l'Etat membre. *Il y a lieu d'aller plus loin dans l'amélioration de cette coopération, et ceci bien en amont de l'ouverture éventuelle d'une procédure d'infraction.*

Ceci implique, d'une manière générale, de valoriser ou d'étendre un certain nombre d'outils de coopération avec les Etats membres (2.1). Dans ce contexte, l'accompagnement de la transposition des directives mérite une attention particulière (2.2). *Le réseau de correspondants* préconisé par le Livre blanc sur la gouvernance et par la communication de la Commission « *Mieux légiférer* » offrirait un cadre pour faire connaître et débattre ces diverses améliorations.

2.1. Renforcer la coopération préventive entre la Commission et les Etats membres

L'action préventive pour une bonne application du droit communautaire débute par le choix des instruments les mieux adaptés. Mais une fois ce choix fait, la prévention se poursuit par la coopération autour de la mise en œuvre de la législation. D'ores et déjà divers instruments pratiques de coopération ont été expérimentés pour prévenir les cas d'infraction. On peut citer notamment :

- (1) Les communications interprétatives sur une question particulière de droit communautaire (à la fois sur le Traité et le droit dérivé)⁶.
- (2) L'obligation de notification des projets de règles techniques relatifs aux produits et services de la société de l'information résultant de la directive 98/34/CE (marchandises), modifiée par la directive 98/48/CE (services de la société de l'information)⁷, principalement dans le domaine non harmonisé du marché intérieur.

⁶ Par exemple, les communications interprétatives adoptées dans le domaine des grandes libertés du marché intérieur et des marchés publics ou celle sur l'élimination des entraves fiscales à la fourniture transfrontalière des retraites professionnelles JO C 165, 8.6.2001 page 4

⁷ L'application de ces directives permet, par la notification préalable des projets de règles techniques nationales, de détecter d'éventuelles entraves aux échanges avant que ces textes ne soient adoptés et ainsi d'éviter l'ouverture de nombreuses procédures d'infraction. Cette procédure permet également de mettre un accent particulier sur le principe de reconnaissance mutuelle (par l'introduction de clauses de reconnaissance mutuelle). La Cour de justice a également jugé que le défaut de notification d'une règle technique peut être invoqué dans un litige entre particuliers; il incombe alors au juge national de refuser

- (3) La publication régulière de statistiques par la Commission dans le tableau d'affichage du marché intérieur; le rapport annuel sur le contrôle d'application du droit communautaire qui vise à susciter une émulation entre les Etats membres, en établissant une forme de surveillance mutuelle des efforts pour appliquer la législation européenne; les rapports de la Commission sur l'application, prévue dans certaines directives, qui jouent un rôle analogue⁸.
- (4) L'anticipation de certains grands événements, liés par exemple à la réalisation de projets d'infrastructures: l'expérience a montré qu'à l'occasion d'investissements d'envergure nationale les autorités nationales concernées ont parfois tendance à ne pas tenir suffisamment compte des règles de droit communautaire⁹. Cette approche a été suivie dans le domaine des marchés publics, tant en ce qui concerne le Traité que le droit dérivé, et pourrait être utilement étendue à la prévention des infractions dans le domaine de l'environnement¹⁰ et le cas échéant à d'autres secteurs.
- (5) Les actions de formation, d'information et de transparence à l'intention des administrations, des juges, et des avocats auprès des tribunaux nationaux, à l'instar par exemple des programmes « *Grotius* » II civil et pénal¹¹, ou encore, dans le cadre de l'élargissement, les jumelages entre administrations nationales¹².
- (6) L'utilisation aux fins d'échanges d'informations et de bonnes pratiques, tant en ce qui concerne le traité que le droit dérivé, des comités et réseaux d'experts assistant la Commission ou encore la constitution de groupes d'experts *ad hoc* dans des domaines particuliers¹³.

d'appliquer cette disposition et d'en déterminer les conséquences sur le contrat porté devant lui en fonction du droit national.

⁸ Par exemple, les rapports sur l'application dans la directive 98/49/CE du Conseil du 29 juin 1998 relative à la sauvegarde des droits à pension complémentaires des travailleurs salariés et non salariés qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté.

⁹ Dans son « *Livre vert sur les marchés publics* », la Commission a ainsi pu indiquer que l'anticipation de certains événements constitue un élément efficace de prévention, limitant considérablement le risque de cas de mauvaise application (exemples: dialogue avec les autorités helléniques pour les grands travaux en vue des prochains Jeux Olympiques de 2004, avec les autorités italiennes pour les Jeux Olympiques d'hiver).

¹⁰ Pour une extension au domaine de l'environnement, on pense notamment au respect des obligations découlant de la directive impact 85/337/CE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

¹¹ cf. Règlement (CE) n° 743/2002 du Conseil du 25 avril 2002 établissant un cadre général communautaire d'activités en vue de faciliter la coopération judiciaire en matière civile et décision du Conseil du 28 juin 2001 (référéncée 2001/512/JAI à laquelle succédera la décision 2002/630/JAI) établissant une seconde phase du programme d'encouragement et d'échanges, de formation et de coopération destiné aux praticiens de la justice (*Grotius II – pénal*).

¹² *Livre blanc sur la gouvernance européenne*, COM(2001)428, p.49. Le Livre blanc sur la gouvernance évoquait déjà la possibilité d'étendre ces jumelages à l'ensemble des administrations des Etats membres.

¹³ La Commission a ainsi constitué des groupes d'experts gouvernementaux dans le domaine des directives sur le détachement des travailleurs 96/71/CE et des directives « anti-discriminations » 2000/43/CE et 2000/78/CE. Ces groupes se sont réunis avant la date de transposition et ils ont servi de lieu de discussion et d'échange de bonnes pratiques. De même, le règlement (CE) 1408/71 a créé la Commission administrative de la sécurité sociale des travailleurs migrants (CASSTM), composée par d'experts gouvernementaux, qui joue un rôle très actif en amont de la présentation par la Commission des propositions de mise à jour de ce règlement. On peut également citer le réseau des points de contact en matière de qualifications professionnelles.

Actions

- La Commission tirera les enseignements des meilleurs instruments et pratiques mis en place au cours des années, les développera et les étendra à d'autres secteurs du droit communautaire, afin de renforcer la phase préventive du contrôle.
- La Commission examinera l'opportunité de lancer un programme de formation en faveur des administrations, des milieux judiciaires et des barreaux nationaux, en matière de droit communautaire (que l'on pourrait appeler programme « JUSTINIEN » ou « IRNERIO »).¹⁴

2.2. Accompagner et faciliter la bonne transposition des directives

En termes de contrôle de l'application du droit communautaire, les directives appellent une attention plus particulière liée aux exigences propres de la transposition incombant aux Etats membres¹⁵. La démarche de coopération entre la Commission et les administrations nationales devrait donc être développée à un stade très précoce.

2.2.1. Améliorer la transparence et la connaissance du droit communautaire

A la date du 31/12/2001, les Etats membres avaient communiqué en moyenne 97,4% des mesures nationales d'exécution nécessaires à la mise en œuvre des directives (tous secteurs confondus), en amélioration par rapport à 2000 (96,6 %). Ce taux moyen est le plus élevé constaté depuis 1992, même s'il reste encore inférieur à l'objectif de 98,5 % fixé par le Conseil européen de Stockholm pour la transposition de la législation relative au seul marché intérieur.

La publication régulière par la Commission des taux de transposition exerce une influence positive par un effet de contrôle et d'émulation. L'effet incitatif de cette information *erga omnes* pourrait être encore amélioré par la publication en ligne des échéances de transposition pour chaque directive à transposer. Le rappel de cette échéance, par les moyens les mieux susceptibles d'atteindre le public concerné, deux mois avant l'expiration de ce délai, constituera un signal utile.

Action

- La Commission publiera en ligne, par le biais d'un *portail* « application du droit communautaire », l'ensemble des échéances de transposition, les taux de transposition par secteur et par Etat membre, ainsi que les mesures nationales de transposition. Les moyens de communication les mieux appropriés au public concerné seront utilisés pour avertir des échéances de transposition.

¹⁴ Du nom du célèbre juriste de l'Université de Bologne qui introduisit au début du 12^{ème} siècle la notion de « droit commun » inspiré de la tradition du « droit romain » et qui s'est répandu dans toute l'Europe médiévale.

¹⁵ Il convient de souligner que dans la présente communication la référence à la « transposition » ne vise que les directives étant entendu que certains règlements et décisions nécessitent parfois des mesures de mise en œuvre au niveau national.

2.2.2. Intensifier la coopération avant l'échéance du délai de transposition

La recherche d'une meilleure gouvernance en matière d'application du droit communautaire appelle à mieux évaluer à priori et à mieux utiliser le délai de transposition des directives. Ce délai est nécessaire pour permettre l'adaptation des règles nationales et faciliter la préparation par les acteurs économiques et sociaux. Mais il doit également être mis à profit par la Commission et les Etats membres, co-responsables de la bonne application du droit communautaire, pour intensifier leur coopération en vue d'assurer une adaptation rapide et efficace de la législation nationale.

Bien souvent, les retards dans la transposition des directives ne résultent pas d'une abstention volontaire de l'Etat membre, mais de problèmes administratifs internes, voire d'une difficulté de compréhension de textes législatifs communautaires souvent complexes.

Par ailleurs, la Cour de justice a consacré formellement dans sa jurisprudence sur l'article 10 du traité CE l'existence d'une obligation de coopération en cas de difficultés liées à la mise en œuvre du droit communautaire, cette obligation comprenant, pour l'Etat membre, la possibilité de soumettre ces difficultés à l'appréciation de la Commission¹⁶.

C'est dans ce but que les services de la Commission ont développé depuis plusieurs années la pratique des « réunions paquet », ainsi nommées parce qu'elles permettent d'examiner avec les administrations nationales responsables les éventuelles difficultés de transposition, ainsi que l'ensemble des infractions constatées ou présumées dans un Etat membre pour un secteur donné. En règle générale, les réunions paquet n'interviennent actuellement qu'après l'ouverture d'un dossier d'infraction à l'égard de l'Etat membre. Elles pourraient utilement se tenir dans une phase plus précoce.

Malgré l'attention accrue portée à la qualité des propositions législatives et à l'examen périodique des textes communautaires en vigueur, le droit communautaire peut rester complexe. La Commission est donc disposée à apporter précocement aux Etats membres son « assistance technique » pour la transposition des textes législatifs. L'instrument des réunions paquet pourrait être utilisé pour examiner avec l'Etat membre concerné les difficultés qu'il rencontre, le cas échéant, dans la transposition de textes communautaires et lui fournir un éclairage en la matière. Dans le même esprit, les comités institués par certains textes communautaires peuvent offrir une enceinte adéquate. Une telle assistance pourrait, en outre, comprendre l'examen préalable par les services de la Commission, à la demande de l'Etat membre, des mesures de transposition envisagées. Il va de soi qu'un tel examen préalable n'affectera pas la faculté de la Commission de relever à un stade ultérieur d'éventuels défauts de transposition.

Une autre piste de collaboration précoce reposerait sur l'élaboration par les services de la Commission, dans certains cas spécifiques, d'« éléments de réflexion pour la transposition » qui seraient proposées aux administrations nationales. Les Etats membres devraient être associés à leur rédaction, qui gagnerait à être annoncée dans le document de base.

Néanmoins, il est parfois difficile à la Commission d'identifier le(s) interlocuteur(s) approprié(s) à la poursuite du dialogue. Les organes des Etats membres chargés de transposer les directives communautaires varient en fonction de la matière considérée et de l'organisation propre à chaque Etat. Souvent également, la transposition requiert

¹⁶ Arrêts du 15 janvier 1986, Commission/ Belgique, C-52/84, Rec. 1986, p. 89, point 16, et du 2 février 1989, Commission/ Allemagne, C-94/87, Rec. 1989, p. 175.

l'intervention de plusieurs organes administratifs et/ou judiciaires. Cette multiplicité des intervenants s'accroît dans le cas d'Etats fédéraux ou régionalisés. La création, dans les Etats membres où elles n'existent pas encore, d'« instances de coordination » appropriées leur permettrait de répondre à ces difficultés, en instaurant un interlocuteur unique de la Commission : pour les questions de transposition, pour les sujets liés à l'application du droit communautaire ainsi que pour la coordination avec les ministères, les autorités régionales et locales. Ces interlocuteurs « horizontaux » auraient vocation à constituer le réseau de correspondants recherchés par la Commission (cf : introduction paragraphe 2). L'organisation unifiée, dans certains Etats membres, de la « présidence des réunions paquets », donne déjà une image de telles instances.

Actions

- la Commission entend généraliser la pratique des « réunions paquet ». Elle fera de son mieux pour encourager la mise en place, au sein des Etats membres, d'instances de coordination uniques responsables de l'application du droit communautaire.
- Les services de la Commission prendront contact avec les Etats membres concernés dans le mois de l'adoption de la directive et proposeront notamment leur « assistance technique » en cas de difficulté de transposition ; ils se montreront disposés à examiner des avant-projets de mesures de transposition et organiseront autant que de besoin une réunion paquet.
- les services de la Commission établiront, en concertation avec les administrations nationales des « éléments de réflexion sur la transposition » .

2.2.3. Améliorer la communication des mesures de transposition

Les modalités de communication des mesures de transposition n'ont jamais été précisées jusqu'à présent, la seule obligation incombant aux Etats membres étant de les communiquer à la Commission. Cette situation est depuis longtemps mise en évidence comme générant des retards et des difficultés inutiles¹⁷.

Dans le cadre de la recherche d'une plus grande efficacité pour le contrôle tant de la transposition que de la conformité des mesures nationales de transposition, les modalités de cette communication devraient être définies et rappelées systématiquement dans chaque proposition de directive, avec l'obligation de produire un tableau de concordance.

L'accès au droit communautaire et le contrôle de conformité seront également facilités par la communication électronique des mesures de transposition qui sera développée dans le cadre du projet « EULEX III », visant à interconnecter les bases de données des publications officielles nationales en usant d'un portail d'accès unique consacré au droit communautaire.

¹⁷ Par exemple, déclenchement ou poursuite non justifiée de la procédure d'infraction, difficulté d'accès aux mesures de transposition, difficultés dans le contrôle de conformité.

Actions :

- La Commission inclura dans les propositions de directive :
 - l'obligation pour l'Etat membre d'accompagner la communication de mesures de transposition (au niveau national et/ou régional ou local) d'un « *tableau de concordance* »;
 - un mode de communication électronique standard des mesures de transposition (*formulaire électronique unique*);
 - la mention du Secrétariat général de la Commission en tant que point central de communication.
- La Commission mènera à bonne fin le projet « *EULEX III* » visant à la mise en réseau des bases de données nationales pour permettre la communication électronique des mesures de transposition.

2.3. Renforcer l'information du public sur le droit communautaire

Une meilleure information du public ou une meilleure participation aux processus décisionnels améliorent la qualité des décisions. Elles ont aussi un effet préventif au regard de difficultés d'interprétation ou de litiges ultérieurs. C'est l'objet des communiqués de presse diffusés par la Commission sur des procédures d'infraction en cours qui fournissent des informations utiles à d'autres personnes que le plaignant, concernées par un même problème. Le portail « application du droit communautaire » (cf. paragraphe 2.2.1), relié à la base législative EUR-LEX, sera conçu de manière à être accessible à un large public et à fournir, en continu, une information à jour sur les décisions et les débats relatifs à l'application du droit communautaire dans les Etats membres.

En outre, les divers domaines de politiques européennes peuvent se prêter à l'instauration de possibilités spécifiques d'information et de participation des citoyens à leur mise en œuvre effective. C'est le cas, par exemple de la Convention d'Aarhus relative à l'accès à l'information, à la participation du public et à l'accès à la justice en matière d'environnement qui offre une illustration complète d'une telle démarche d'information et d'ouverture. Les deux premiers « piliers » de cette convention, relatifs respectivement à l'accès à l'information et à la participation du public ont déjà fait l'objet de propositions de directives soumises par la Commission au Parlement européen et au Conseil.¹⁸ La mise en œuvre concrète par les Etats membres de ces directives, après adoption par le législateur, devrait faire l'objet d'une évaluation, afin d'inspirer éventuellement à d'autres domaines de la législation communautaire.

¹⁸ Proposition de révision de la directive 90/313/CE prévoyant notamment dans son article 6 l'obligation pour les Etats membres d'établir les voies de recours judiciaires ou administratif en cas de refus d'accès. Proposition de directives du Parlement européen et du Conseil prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs à l'environnement, modifiant les directives 85/337/CEE et 96/61/CE du Conseil. Voir COM/2000/0839 final

Action

- Le portail « application du droit communautaire » comportera une information générale sur l'application et l'accès au droit, lisible par les non-spécialistes, reliée à la base législative EUR-LEX.
- La mise en œuvre des directives européennes destinées à l'application de la convention d'Aarhus fera l'objet d'une évaluation sous l'angle de l'information et de la participation effectives du public.

3. LE CONTROLE DE L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE ET LA POURSUITE DES INFRACTIONS

Le développement des actions de coopération engagées entre la Commission et les Etats membres pour prévenir les situations de non-respect du droit communautaire ne peut se substituer à la responsabilité de contrôle de l'application du droit communautaire, de poursuite des infractions et le cas échéant de l'engagement d'une action en manquement. La présente communication expose alors sur base de quelles *priorités*, la Commission entend gérer au mieux les divers instruments donnés par le Traité (3.1). A cet égard le traitement des plaintes, instrument essentiel de détection des infractions (3.2) et la nécessaire coopération des Etats membres à l'instruction des dossiers sont évoqués (3.3). La poursuite concrète des infractions est enfin abordée, en distinguant les situations où les textes communautaires, d'application directe ou indirecte, ne sont pas respectés (3.4), et la situation particulière de non-communication et de non-conformité des directives (3.5).

3.1. Utiliser efficacement les instruments disponibles en fonction de la gravité des infractions.

Une jurisprudence constante de la Cour de justice consacre le pouvoir d'appréciation discrétionnaire de la Commission en matière d'infraction¹⁹ faisant de celle-ci le seul juge de l'opportunité des poursuites en matière de contrôle de l'application du droit communautaire. Tout en soulignant que ce pouvoir ne pouvait s'exercer de manière arbitraire²⁰, le Médiateur européen a également régulièrement rappelé dans ses avis ce pouvoir d'appréciation discrétionnaire²¹.

La mission de « *gardienne* » de l'ordre juridique communautaire, que l'article 211 du traité CE confie à la Commission, implique par conséquent la responsabilité pour celle-ci d'adopter les mesures d'organisation internes nécessaires à l'exercice effectif et impartial de sa mission, conformément au Traité.

Dans cet esprit, la Commission a annoncé son intention, dans le Livre blanc sur la Gouvernance, de conduire son action de contrôle et de poursuite des infractions avec efficacité et équité, en se fondant sur des *critères de priorités* exprimant la gravité du non-

¹⁹ Arrêt du 1er juin 1994, Commission/Allemagne, C-317/92, Rec.1994, p. I-2039; arrêt du 10 mai 1995, Commission/Allemagne, C-422/92, Rec.1995 p. I-1097.

²⁰ Remarques critiques relatives à la plainte P.S. Emfietzoglou – Macedonian Metro Joint Venture (réf. 995/98/OV).

²¹ Voir l'enquête d'initiative du Médiateur européen de 1997 sur les procédures administratives appliquées par la Commission au traitement des plaintes sur les infractions des Etats membres au droit communautaire.

respect potentiel ou avéré de la législation²². Précisant le cadre esquissé par le Livre Blanc, ces critères découlent de l'expérience accumulée. Ils conduisent à considérer comme graves, qu'elles soient présumées (suite par exemple à des plaintes) ou constatées:

a) Les infractions mettant en cause les fondements de la communauté de droit :

- Atteintes aux principes de la primauté et de l'application uniforme du droit communautaire (il s'agit d'infractions systémiques qui font par exemple obstacle au bon fonctionnement du renvoi préjudiciel à la Cour de Justice ou qui empêchent le juge national de donner la primauté au droit communautaire, ou qui consistent dans l'absence de voie de recours effective au niveau national ; des exemples de ce dernier type d'infraction seraient la non-application de la directive « recours » dans un Etat membre, ou une jurisprudence nationale non conforme au droit de la Communauté européenne, tel qu'interprété par la Cour de Justice).

- Atteintes aux droits de l'homme et aux libertés fondamentales consacrées par le droit communautaire matériel susceptible de mettre en cause l'exercice effectif de ces libertés (ex. : manquements graves à l'exercice des quatre libertés de circulation, atteinte à l'exercice du droit de vote des citoyens européens, refus d'accès à l'emploi ou aux droits sociaux découlant du droit communautaire, atteinte à la santé humaine, atteintes à l'environnement pouvant causer des problèmes de santé humaine).

- Atteintes graves aux intérêts financiers des Communautés (omission des mesures de lutte contre les fraudes avec implications pour le budget communautaire, violation du droit communautaire pour une action bénéficiant d'un soutien financier du budget communautaire²³).

b) Les infractions portant atteinte au fonctionnement effectif de l'ordre juridique communautaire :

- Mise en cause d'une compétence exclusive de l'Union européenne, par exemple en matière de politique commerciale ; obstruction grave à la mise en œuvre d'une politique commune.

- Répétition d'une infraction dans le même Etat membre sur une période donnée ou par rapport au même instrument de droit communautaire ; il s'agit notamment des cas de mauvaise application systématique détectés à partir d'une série de plaintes ponctuelles de particuliers ou par suite de contrôles à-priori de la Commission.

- Le caractère transfrontalier de l'infraction, dans le cas où cette dimension rendrait plus complexe l'invocation de leurs droits par les citoyens européens.

- Inexécution d'un arrêt rendu par la Cour de justice à l'encontre d'un Etat membre, faisant suite à une saisine de la Commission pour non-application du droit communautaire (procédure de l'article 228 CE.)

²² Livre Blanc sur la gouvernance européenne p.48 : Priorités réservées à l'examen de l'éventuelle violation du droit communautaire.

²³ Dans de tels cas, le nouveau règlement financier en vigueur à compter de janvier 2003 fera obligation à la Commission de suspendre les concours financiers afférents à l'action incriminée.

c) *Les infractions consistant dans la non-transposition ou la non-conformité de la transposition des directives* car elles peuvent priver, de fait, un grand nombre de citoyens de l'accès au droit communautaire et constituent une source potentielle de nombreux manquements. Les critères ci-dessus aideront la Commission à *optimiser le recours aux divers instruments propres à obtenir le rétablissement aussi rapide que possible d'une situation conforme aux Traités*. L'enjeu du contrôle de l'application du droit et de la poursuite des infractions assumés par la Commission n'est pas en effet de « sanctionner » un Etat membre, mais de rétablir l'application correcte du droit communautaire.

Concrètement, lorsqu' une infraction répondra à ces critères de priorité, *la procédure en manquement sera immédiatement engagée à moins que sa correction ne puisse intervenir plus rapidement par un autre moyen. Les autres cas –moins prioritaires- seront poursuivis sur la base d'instruments complémentaires, approfondis dans les paragraphes qui suivent, sans pour autant être exonérés d'un éventuel recours en manquement*. Ainsi répondra-t-on à un souci d'efficacité - intervenir plus rapidement et plus efficacement y compris dans les cas pour lesquels la procédure en manquement ne constituerait pas l'instrument le plus approprié - tout en respectant l'équité de traitement à l'égard des Etats membres et des différents canaux d'identification des infractions présumées (les plaintes, les cas décelés d'office, les cas soumis par le Parlement européen ou par le Médiateur européen).

A l'occasion du *rapport annuel sur l'application du droit communautaire* débattu par la Commission, une évaluation sera faite de l'application des critères de priorité. Le rapport sera débattu en juin par la Commission. Il éclairera la conduite ultérieure des missions de contrôle de droit communautaire et de poursuite des infractions ; des enseignements pourront en être tirés du point de vue de la qualité de la législation elle-même. Ses conclusions seront prises en compte également lors de l'adoption du programme annuel de travail en septembre de chaque année. Elles seront présentées lors de la discussion publique en assemblée plénière du Parlement.

Action

- La Commission s'appuiera sur des critères de priorité relatifs à la gravité des infractions pour choisir les instruments lui permettant de gérer rapidement et équitablement ses actions de contrôle et de poursuite des infractions, dans un dialogue ouvert avec les citoyens comme avec les Etats membres.
- L'application des critères de priorité fera l'objet d'une évaluation annuelle, à l'occasion de la discussion du rapport sur le contrôle de l'application du droit communautaire.

3.2. Les plaintes et leur importance pour le contrôle de l'application du droit communautaire

Ainsi que la Commission l'a souligné à plusieurs reprises, les plaintes constituent un instrument essentiel de détection des infractions au droit communautaire.

Si le volume des plaintes enregistrées était en nette augmentation de 1996 à 1999, l'année 2000 a marqué le signe d'une décrue. Le nombre de plaintes est à nouveau en augmentation de 2000 à 2001, tout en restant en dessous du seuil maximum atteint en 1999²⁴.

Si les plaintes constituent l'origine principale des dossiers d'infractions enregistrés, elles ne donnent lieu qu'à un nombre très limité de *mises en demeure*. En 2001, seulement 7% des plaintes enregistrées par la Commission débouchaient sur une mise en demeure, 1% sur un *avis motivé*²⁵ (voir encadré page 4). Les plaintes enregistrées font ainsi l'objet d'un tri efficace pour donner suite à celles qui justifient une action et résoudre rapidement les infractions alléguées au droit communautaire²⁶; dans un grand nombre de cas, l'instruction pré-contentieuse des plaintes attire suffisamment l'attention des Etats membres pour leur permettre de réparer la situation infractionnelle.

Dans une communication au Médiateur et au Parlement européen sur les relations avec le plaignant concernant le contrôle de l'application du droit communautaire [COM(2002)141final], la Commission a confirmé sa volonté de traiter toutes les plaintes émanant des citoyens, en poursuivant, s'il y a lieu, le comportement infractionnel dénoncé. L'enregistrement des plaintes reçues par la Commission ne fait l'objet d'aucune sélectivité, mais la suite à réserver à ces plaintes est soumise aux critères de priorité évoqués en 3.1. et à la possibilité de les traiter par les voies complémentaires. Pour accroître l'efficacité des poursuites, la Commission regroupera dans une même procédure d'infraction les plaintes qui relèvent d'une cause commune de violation de la législation européenne.

Plus généralement, les relations avec les plaignants s'effectuent en conformité avec *le code de bonne conduite administrative* adoptée par la Commission. Dans l'esprit de ce code, le plaignant qui s'adresse à la Commission est en droit de recevoir une réponse en rapport avec son attente, quand bien même celle-ci excède les prérogatives de la Commission.

Il est fréquent en effet que le citoyen recherche un conseil simple et pratique plutôt qu'il ne dénonce une infraction. Il arrive aussi fréquemment que les plaignants s'adressent à la Commission afin d'obtenir une réparation financière pour violation du droit communautaire,

²⁴ La pointe statistique constatée en 2001 est liée au fait que c'est, cette même année, qu'il a été décidé, en raison de l'avis de mauvaise administration rendu par le Médiateur dans le dossier relatif au Métro de Thessalonique, d'enregistrer systématiquement tous les courriers relatifs au droit communautaire émanant de la société civile comme plainte indépendamment de la viabilité d'une instruction potentielle et ce jusqu'à l'adoption d'une codification des règles en matière de traitement des plaintes [COM(2002)141].

²⁵ Voir 19^{ème} rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire, annexe 2.

²⁶ Si l'on examine l'origine des procédures d'infraction (cf. 19^{ème} rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire annexe 1), et à l'exception de l'année 2001, le taux de procédures ouvertes sur base d'une plainte est inférieur à celui des procédures ouvertes sur base de dossiers créés à l'initiative des services de la Commission (« *cas décelés d'office* ». Si l'on y ajoute les dossiers de non-communication, les plaintes constituent une minorité des procédures ouvertes. Au stade de l'avis motivé le taux de procédures ouvertes sur base de plaintes est inférieur, pour toutes les années, au taux de procédures sur cas décelés d'office, hors cas de non-communication.

qui ne peut être accordée que dans le tribunal national. Souvent également, les plaignants s'adressent à la Commission pour obtenir réparation d'une disposition du droit national à l'égard de laquelle la compétence européenne n'est pas contraignante.

L'obligation de réponse découlant du code de bonne conduite devrait être utilisée pour fournir au citoyen une réponse soignée et circonstanciée, assortie de conseils pratiques utiles (ex. voies de recours disponibles sur le plan national, conditions à remplir pour obtenir réparation etc.). N'ayant pas vocation à se substituer aux avocats des parties, la Commission veillera à rester neutre et objective dans ses réponses. Le portail d'accès au droit communautaire comprendra, à cet égard, des informations et des repères utiles.

Actions

- Les plaignants seront tenus informés, avec clarté, des suites réservées à leur courrier, conformément aux engagements pris dans la communication adressée au Médiateur et au Parlement européen. En particulier les motivations des décisions prises en matière d'instruction d'un comportement infractionnel seront explicitées en toute transparence.
- Une distinction administrative claire sera faite entre les courriers susceptibles de donner lieu à l'ouverture d'un dossier d'infraction et les autres. Tous les courriers seront traités conformément au code de bonne conduite administrative.

3.3. Une meilleure coopération entre les Etats membres et la Commission à l'instruction des procédures d'infraction (application rigoureuse de l'article 10 CE)

La coopération entre la Commission et les administrations nationales est à préserver constamment, étant un élément essentiel de l'efficacité du contrôle de l'application du droit communautaire. Une telle collaboration peut accélérer la mise en conformité de l'Etat membre et ainsi assurer plus rapidement le résultat recherché.

Lors de l'instruction des procédures d'infraction, la difficulté de rassembler des éléments complets relatifs à une infraction est souvent à l'origine de retards considérables en raison de l'absence ou l'insuffisance de coopération d'administrations nationales, à tous les niveaux. Les instances de coordination déjà proposées (cf. Paragraphe 2.2.2.) devraient jouer un rôle utile à cet égard.

La procédure ayant un caractère contradictoire, il demeure parfois nécessaire de rappeler fermement à l'Etat membre son devoir de coopération loyale, tel qu'il découle de l'article 10 CE. En cas de mauvaise volonté manifeste et persistante de l'Etat membre, une procédure d'infraction pour violation de l'article 10 CE serait inévitable. Pour être efficace, le recours à cette disposition devrait être ciblé (par exemple, en regroupant les infractions d'un même Etat membre dans un secteur donné), accéléré en limitant à 4 mois maximum le délai entre la mise en demeure et la saisine, et recevoir la publicité appropriée.

Action

- Lorsque les Etats membres ne prennent pas les mesures propres à assurer l'exécution de leurs obligations ou à faciliter l'accomplissement de la mission de la Commission et notamment en cas de réticence de l'Etat membre concerné à collaborer à la procédure d'infractions, il sera fait une utilisation plus systématique et accélérée de l'article 10 CE, en conjonction avec les autres bases juridiques du Traité concernées.
- Dans les cas appropriés, cette procédure pourra être appuyée par une démarche du membre responsable et/ou du Président de la Commission effectuée directement auprès de l'Etat membre.

3.4. Faire mieux respecter le droit communautaire

D'une façon générale, le non-respect du droit communautaire consiste soit en violation du Traité, des règlements et décisions, soit en « mauvaise application des directives ». Cette dernière situation constitue la plus grande source des mises en demeure, avis motivés et saisines en 2001, décelés soit à la suite de plaintes (la majorité des cas), soit ex-officio. Une place spécifique sera faite aux situations de non-communication ou de non-conformité des textes destinés à la transposition des directives en droit national (paragraphe 3.5).

Le livre blanc sur la gouvernance européenne insistait sur le fait qu'un meilleur respect de l'application du droit communautaire était une responsabilité conjointe des Etats membres et des institutions européennes, même s'il revenait en définitive à la Commission d'en garantir la bonne application. Ainsi avaient été soulignées les responsabilités directes des juridictions nationales et les voies extrajudiciaires au sein des Etats pour la réparation des infractions, avant d'en venir aux conditions d'une meilleure efficacité des actions de contrôle menées par la Commission. C'est l'ordre inverse qui sera choisi pour exposer la complémentarité entre ces voies : les instruments complémentaires à la procédure en manquement seront à mettre en œuvre par la Commission pour obtenir rapidement la correction d'un comportement infractionnel, sans nécessairement aboutir à la réparation immédiate d'un préjudice individuel ; les instruments extrajudiciaires et les recours directs au juge national ont pour but de permettre au citoyen d'obtenir directement cette réparation.

a) Les instruments complémentaires à la procédure en manquement

Pour le traitement des cas de non-respect du droit communautaire, un certain nombre d'instruments *complémentaires*, permettant de donner suite de façon efficace et rapide, ont été identifiés. A tout moment, un dossier instruit dans le cadre d'un instrument complémentaire peut être évoqué par la Commission et poursuivi en vertu de la procédure de manquement. Les résultats positifs obtenus permettent de préconiser leur activation plus fréquente et leur extension aux autres secteurs du droit communautaire. Dans le rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire, l'utilisation de ces instruments ainsi que les résultats obtenus seront présentés.

Les instruments complémentaires suivants peuvent être évoqués :

- (1) En cas de violations nombreuses et répétées des règles communautaires dans un secteur donné, le recours à une *négociation globale* avec l'Etat membre concerné a parfois montré plus d'efficacité que le recours à la procédure d'infraction²⁷.
- (2) Le réseau de résolution des problèmes dénommé « *SOLVIT* »²⁸ a montré son efficacité dans le domaine du marché intérieur. Une recommandation de la Commission²⁹ établit les principes de travail des centres « *SOLVIT* » et définit leurs responsabilités respectives ainsi que les délais dans lesquels les cas soumis doivent être résolus (en principe, 10 semaines). Ce réseau a été rénové suite à une évaluation de la Commission qui a identifié³⁰ les voies d'amélioration de système afin d'en faire un véritable instrument communautaire de résolution extrajudiciaire des problèmes quotidiens liés à la mise en œuvre du marché intérieur³¹. Certaines plaintes qui ne soulèvent pas de problème d'incompatibilité entre le droit national et le droit communautaire seront susceptibles d'être traitées par le réseau « *SOLVIT*. »
- (3) Les « *réunions paquet* » constituent, comme il a déjà été indiqué, un instrument de dialogue et de coopération permanents entre la Commission et les autorités compétentes d'un Etat membre en vue d'examiner un "paquet" de dossiers et de rechercher des solutions non contentieuses. Ces réunions traduisent en termes concrets l'esprit de la subsidiarité, car elles exercent aussi une fonction pédagogique en faveur des autorités nationales (mais aussi régionales et locales).
- (4) Pour l'application de directives ayant créé des droits dans le chef d'un très grand nombre de citoyens communautaires et qui nécessitent un traitement et des solutions concrètes au cas par cas³², des *points de contacts ad hoc* peuvent s'avérer efficaces.

²⁷ On peut citer le cas des problèmes d'immatriculation transfrontalière des véhicules où cette négociation avec les autorités nationales concernées, complétée par une communication interprétative, a pu résoudre les difficultés récurrentes d'immatriculation rencontrées par les particuliers.

²⁸ « *Un système efficace de résolution des problèmes dans le marché intérieur* », communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM(2001)702 du 27 novembre 2001.

²⁹ Recommandation de la Commission du 7.12.2001 établissant les principes pour l'utilisation de SOLVIT – le réseau de résolution des problèmes dans le marché intérieur.

³⁰ « *Un système efficace de résolution des problèmes dans le marché intérieur* », communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, COM(2001)702 du 27 novembre 2001

³¹ De nombreuses activités d'information visent à mieux faire connaître le réseau « *SOLVIT* » aux citoyens européens et aux intermédiaires susceptibles de connaître des cas de mauvaise application à soumettre au réseau « *SOLVIT* ». Depuis le 22 juillet 2002, une base de données en ligne conviviale permet aux centres « *SOLVIT* » (un centre par administration nationale) d'enregistrer les détails des cas qui leur sont soumis et d'échanger des informations.

³² Un exemple efficace a été établi, pour ce qui est du marché intérieur, en matière de reconnaissance des diplômes. Il s'agit d'un système de points de contact ou de coordonnateurs responsables de l'application des directives relatives aux professions réglementées, auxquels les citoyens européens ont la possibilité de s'adresser lorsqu'un Etat membre méconnaît les droits qui leur sont conférés par le droit communautaire. La récente proposition de directive relative aux qualifications professionnelles, qui codifie et simplifie quinze directives en vigueur relatives aux professions réglementées, consacre et réglemente l'existence de ces points de contact tout en précisant qu'ils doivent informer la Commission des cas traités dans les deux mois à partir de leur réception.

- (5) La mise en place *d'autorités nationales indépendantes et spécialisées*, contribue dans certains cas à faciliter l'accomplissement par la Commission de sa tâche de gardienne du traité³³.

b) *La résolution extrajudiciaire des infractions.*

L'attention des parties intéressées doit également être attirée sur les possibilités qui existent au niveau national pour la résolution extrajudiciaire des infractions au droit communautaire, comme le recours à un médiateur au niveau local, régional ou national. Dans son Livre blanc sur la Gouvernance, la Commission a d'ailleurs suggéré aux Etats membres d'organiser un travail en réseaux des ombudsmens et des médiateurs³⁴ déjà établis au plan national ou régional. Certains d'entre eux pourraient recevoir une formation particulièrement adaptée à l'écoute et au traitement des plaintes dans les domaines de l'environnement et de la protection de la santé.

c) *Saisir les juridictions nationales*

Tout citoyen a la possibilité de saisir les juridictions nationales, premiers juges du droit communautaire. Cette opportunité pourrait être davantage valorisée par les institutions européennes et par les Etats membres eux-mêmes, en application du principe de coopération loyale.

A ce propos, deux initiatives législatives récentes ou à venir de la Commission méritent d'être soulignées :

- la « proposition de directive du Conseil visant à améliorer l'accès à la justice dans les affaires transfrontalières par l'établissement de règles minimales communes relatives à l'aide judiciaire et à d'autres aspects financiers des procédures civiles »³⁵.
- la future proposition de directives pour l'accès à la justice, établie en conformité avec la convention d'Aarhus ; en cours de préparation par la Commission, elle prévoit des modalités d'accès à la justice pour les organisations non gouvernementales, en cas de litige environnemental.

Dans certains domaines de l'application du droit communautaire où les litiges sont nombreux, comme en matière d'environnement, le recours au juge national devrait pouvoir s'effectuer de manière plus efficace qu'aujourd'hui, justifiant que soient prises par la Commission des initiatives législatives destinées à faciliter ce recours.

³³ Voir, par exemple, les autorités nationales indépendantes en matière de concurrence, de protection des données et de marchés publics créés par certains Etats membres. Une contribution du même ordre est apportée par les médiateurs nationaux et régionaux mis en place dans la plupart des Etats membres.

³⁴ cf. note précédente.

³⁵ COM(2002)13 final du 18/01/2002. Cette directive devrait être formellement adoptée avant la fin de décembre 2002.

Actions

- La Commission favorisera le développement de systèmes complémentaires de traitement des cas de non-respect du droit communautaire en coopération avec les Etats membres et en fonction des caractéristiques propres à chaque secteur. Dans les cas où il apparaîtra qu'un dossier ne répondant pas aux *critères de priorité* « (c.f. 3.1) pourrait être instruit rapidement et efficacement par le recours aux mécanismes complémentaires, ce recours sera privilégié.
- La Commission envisage d'adopter une proposition de directive mettant en œuvre au niveau communautaire le troisième « pilier » de la Convention d'Aarhus et envisagera la possibilité d'une initiative complémentaire destinée à instaurer dans les Etats membres des mécanismes extrajudiciaires d'investigation des plaintes.

3.5 Améliorer la communication et contrôler la conformité des mesures nationales d'exécution.

Dans le cas spécifique des directives, l'infraction peut résulter à priori du retard de sa transposition ; les citoyens sont alors totalement privés de son bénéfice, sauf dans le cas d'une directive ayant « un effet direct. » L'infraction peut aussi résulter de la non-conformité avec la directive communautaire ; de nombreuses difficultés d'application sont alors prévisibles. Ces deux situations sont distinguées dans le déroulement de la procédure d'infraction.

3.5.1. Hâter la communication des transpositions manquantes.

Après l'échéance du délai pour la transposition, bien que les contacts entre les services de la Commission et l'Etat membres doivent continuer, la poursuite de l'infraction résultant de la non-communication des mesures nationales de transposition devient automatique.

Afin de mieux assurer l'application uniforme du droit communautaire, la Commission a, depuis 1990, adopté des règles internes particulières lui permettant d'assurer un contrôle systématique de la communication de la transposition des directives.

Ce système se fonde sur l'habilitation du membre de la Commission chargé du domaine concerné ainsi que du Président pour mettre en demeure les Etats membres n'ayant pas encore transposé les directives venant à échéance et n'ayant pas communiqué à la Commission leurs mesures nationales de transposition. Ce système ayant fait ses preuves, il pourrait être étendu au stade de l'avis motivé pour non-communication en l'absence de réponse (et/ou de communication géographiquement partielle) de l'Etat membre. En effet, dans ces cas, l'infraction est constituée par le seul dépassement du délai de transposition ou du délai de réponse à la mise en demeure, ne laissant ainsi aucune marge d'appréciation sur sa matérialité. Cette accélération de la procédure doit permettre à la Commission de décider la saisine de la Cour de Justice dans un délai de six mois à compter de la mise en demeure des Etats membre concernés.

L'examen de l'état de la transposition des directives venant à échéance intervient sur base des informations de la base de données « *Asmodée II* » consacrée à la mise en œuvre des directives. Dans ce contexte, un système de notification électronique aux Etats membres est en cours de développement.

La Commission examinera la possibilité de développer les échanges électroniques avec les Etats membres dans le cadre des procédures en manquement pour non-communication.

Actions

- La Commission entend maintenir les contacts avec l'Etat membre en cas de difficulté de transposition sans toutefois suspendre la procédure d'infraction en cours.
- Le caractère systématique du contrôle de transposition en cas de défaut de réaction de l'Etat membre à la mise en demeure sera renforcé en étendant la procédure par habilitation à l'intérieur de la Commission au stade de l'avis motivé. La décision de saisine interviendra alors dans les six mois suivant cette mise en demeure.
- L'usage des échanges électroniques entre la Commission et les Etats membres sera étendu.

3.5.2 *Accélérer la mise en conformité des textes de transposition.*

La constatation de la non-conformité des mesures nationales transposant une directive peut résulter soit de l'examen effectué par les services de la Commission, soit de plaintes. La jurisprudence de la Cour de justice admettant l'effet direct vertical des directives non ou mal transposées³⁶ permet de pallier partiellement ce problème. Elle n'en exonère pas pour autant la Commission de sa mission de contrôle.

Ce type d'infraction sera traité en priorité par la Commission (c.f. para 3.1, critères de priorité selon la gravité). En effet, en portant atteinte aux principes de primauté et d'application uniforme du droit communautaire, il empêche les citoyens et les opérateurs économiques de se prévaloir du bénéfice individuel qu'ils sont censés tirer du droit communautaire. Les risques liés à la non-conformité des mesures nationales de transposition s'accroissant avec le nombre des Etats membres, la Commission s'attachera particulièrement dans la perspective de l'élargissement à les prévenir (voir paragraphe 2.2.3 avec l'utilisation de « tableaux de concordance ») et à les détecter précocement.

La Commission établit déjà pour certaines directives des *rapports de mises en œuvre*, à la demande du Parlement européen. L'établissement de ces rapports implique un passage en revue général des mesures et des techniques de transposition dans tous les Etats membres. Il constitue ainsi une bonne occasion d'identifier non seulement les transpositions incorrectes mais également les difficultés de transposition. Dans la mesure où certaines normes communautaires posent des problèmes récurrents lorsqu'elles sont transposées dans le droit national, la Commission en examinera les raisons et proposera les solutions appropriées, en considérant, le cas échéant, une initiative législative.

³⁶ Dans les cas où les dispositions d'une directive apparaissent comme étant, du point de vue de leur contenu, inconditionnelles et suffisamment précises, les particuliers peuvent les invoquer à l'encontre d'un Etat membre lorsque celui-ci s'est abstenu de transposer la directive dans les délais, en a fait une transposition incorrecte et même lorsque les délais de recours ont expiré en droit national (arrêt du 25/07/1991, C-208/90, *Emmott / Minister for Social Welfare et Attorney General*, Rec.1991, p.I-4269)

Actions

- La Commission considère les infractions pour non-conformité comme étant une priorité de sa fonction de gardienne du Traité. Ces infractions seront systématiquement poursuivies dans des délais courts.
- Dans certains secteurs, la pratique des rapports de mise en œuvre des directives sera systématisée. Ces rapports seront communiqués au Parlement européen.
- En cas de difficultés récurrentes posées par l'application d'une même directive, la Commission prendra en considération l'approche législative pour remédier à leur cause.

4. PREVENIR LA REPETITION DES INFRACTIONS

Sa fonction de « gardienne du Traité » implique également que la Commission prenne toutes les mesures propres à éviter la répétition ou la continuité des infractions. Le Traité prévoit la possibilité pour la Commission de demander à la Cour de justice d'imposer le paiement d'une astreinte ou d'une somme forfaitaire à un Etat membre qui reste en défaut de prendre les mesures nécessaires à l'exécution d'un premier arrêt en manquement (article 228 CE)³⁷. La poursuite de telles situations relève des priorités de la Commission (cf. paragraphe 3.1), mais il n'existe pas de sanction générale à la violation du droit communautaire, ni de possibilité de sanction apte à prévenir la répétition de l'infraction constatée dans le cadre du Traité CE.

Toutefois la procédure d'infraction elle-même offre la possibilité de limiter le risque de récidive. Il s'agit d'obtenir concrètement de l'Etat membre des garanties minimales de non récidive dans le cas où il n'aurait pas été possible de mettre fin à une infraction, celle-ci ayant déjà été commise au moment où l'Etat membre a décidé de se rallier à la position soutenue par la Commission (par exemple dans le cas où un marché public aurait été passé, l'ouvrage réalisé, alors qu'une autorisation d'importation, contraire au droit communautaire a été exigée et obtenue de l'opérateur) telles que : a) la reconnaissance par l'Etat membre concerné qu'une infraction a été commise; b) l'engagement de l'Etat membre à suivre une politique pro-active de prévention et d'information (en donnant, par exemple, les "instructions" nécessaires aux autorités concernées, en particulier les autorités décentralisées pour que celles-ci interprètent et appliquent correctement une disposition du traité ou du droit dérivé).

La Commission envisage également de publier un recueil regroupant certaines typologies d'infractions constatées et classées (sans mentionner les Etats membres concernés) de manière à améliorer l'information des citoyens et des opérateurs économiques sur leurs droits mais également les autorités nationales (centrales et locales) sur l'application correcte du droit communautaire.

Car en définitive, l'une des manières les plus efficaces de lutter contre la répétition ou la persistance d'une infraction ayant déjà fait l'objet d'un arrêt de la Cour de Justice, consiste à informer les citoyens des droits à réparation que leur ouvre la jurisprudence de la Cour³⁸.

³⁷ Pour les modalités et la méthode de calcul de l'astreinte, la Commission a montré sa préférence pour une somme forfaitaire (JO N°C 063 du 28/02 /1997 page 2 à 4.).

³⁸ Dès 1960, dans son arrêt *Humblet* (arrêt du 16 déc. 1960, *Humblet/ Etat belge*, C-6/60, Rec. 1960, p. 1125.), la Cour de justice a pu souligner que si elle « constate dans un arrêt qu'un acte législatif ou administratif émanant des autorités d'un Etat membre est contraire au droit communautaire, cet Etat est obligé (...) aussi bien de rapporter l'acte dont il s'agit que de réparer les effets illicites qu'il a pu produire ». Par sa jurisprudence « *Francovich* » (arrêt du 19 novembre 1991, *Francovich e.a./ Italie*, aff. jtes C-6/90 et C-9/90, Rem. 1991, p. I-5357) la Cour de justice a réaffirmé la possibilité pour un particulier de demander réparation du dommage causé par la violation du droit communautaire par un

Celle-ci offre en effet la possibilité de faire sanctionner par des dommages et intérêts octroyés par le juge national la violation du droit communautaire ou la non-transposition de directives. Si cette jurisprudence et ses conséquences positives pour les justiciables lésés par le non-respect du droit communautaire dans un Etat membre sont maintenant bien connues des professionnels du droit, elles ne le sont pas nécessairement des citoyens ni des acteurs économiques.

La Commission rappellera donc dans les communiqués de presse publiés à l'occasion du classement d'importantes procédures d'infractions que ce classement ne préjuge pas des droits des particuliers lésés ni des actions en dédommagement qu'ils pourraient introduire devant les juridictions nationales. Elle rendra publique une communication interprétative portant sur le droit à la réparation des dommages résultant d'une violation du droit communautaire par un Etat membre

Actions

- La Commission subordonnera le classement d'une procédure en manquement portant sur une infraction corrigée à l'adoption d'engagements et de mesures de l'Etat membre qui ont pour effet d'éviter la répétition du manquement.
- Elle publiera un recueil regroupant certaines typologies d'infractions constatées et classées.
- Les communiqués de presse relatifs au classement d'importantes procédures d'infraction mentionneront les droits de recours des citoyens lésés devant les juridictions nationales. Une communication informative faisant connaître les droits à la réparation des dommages sera publiée.

5. CONCLUSIONS ET DISPOSITIONS FINALES

Les actions que la Commission propose de mener pour améliorer le contrôle de l'application du droit communautaire sont d'apparence modeste, comme tout ce qui touche à l'exécution. Elles sont pourtant décisives. Bien appliquer la législation, respecter effectivement ses dispositions, constituent des enjeux majeurs pour la confiance : confiance mutuelle entre les Etats assurés d'un contrôle équitable du respect de la législation, confiance des citoyens dans l'aptitude de leur Union à être respectés.

Ces enjeux deviendront encore plus importants à la faveur de l'élargissement. Que l'on songe seulement, par exemple, à la tâche de garantir l'homogénéité future de 25 mesures nationales de transposition d'une même directive communautaire. Il sera sans doute nécessaire d'y consacrer davantage de ressources qu'aujourd'hui au niveau de l'Union et dans ses Etats membres. Dans l'immédiat, avec la présente communication, la Commission entend initier un changement de la culture de contrôle : la seule répression des comportements infractionnels ne suffira pas, il faut aussi prévenir de tels comportements ; mais la coopération ne dispensera pas non plus la Commission, gardienne des Traités, de rappeler les Etats membres à leurs engagements, avec rigueur et en recherchant toujours les meilleurs instruments.

Etat membre. En l'occurrence, il s'agissait de l'absence de transposition par l'Italie de la directive 80/987/CE concernant la protection des travailleurs en cas d'insolvabilité de l'employeur. L'arrêt « *Brasserie du Pêcheur* » du 5 mars 1996 (arrêt du 5 mars 1996, *Brasserie du pêcheur/ Bundesrepublik Deutschland & The Queen / Secretary of State for Transport*, ex parte *Factortame* e.a., Rec. 1996, p.I-1029) a confirmé et enrichi les principes de l'arrêt « *Francovich* ».

En ligne de mire de ces efforts conjoints ne se situent pas seulement les institutions, européennes et nationales. C'est en définitive aux citoyens eux-mêmes que s'adresse à plusieurs reprises la présente communication. Ils sont appelés à devenir, à leur manière, par l'information, la participation, l'accès à la justice, les acteurs d'une Communauté de droit. Enfin, dans l'esprit du livre blanc sur la gouvernance, l'ensemble des actions considérés pourront être mis en œuvre sans attendre une modification des Traités actuels. Elles ne préjugent pas d'autres améliorations dans le contexte de l'application du droit communautaire, tel que la proposition qui vient d'être adressée par la Commission à la Convention européenne de modifier le déroulement de la procédure en manquement, en vue d'amener les Etats membres, qui ne voudraient pas suivre un avis motivé, à ne pourvoir eux-mêmes devant la Cour.

La Commission rendra compte de la mise en œuvre des mesures prévues par cette communication dans son rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit communautaire adressé au Parlement européen. Ce rapport est publié au Journal officiel série C ainsi que sur le serveur « *Europa* » des Communautés européennes à l'adresse suivante :

http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/infringements/19report_2001_fr.htm

Ce rapport est également disponible, sur demande, auprès des services de la Commission, dans les « *info points Europe* » et dans les « *Euro Info Centres* ».

La présente communication est adressée au Parlement européen, au Conseil, aux Etats membres, ainsi qu'au Médiateur européen. Elle sera publiée au Journal officiel, série C, et sur le serveur « *Europa* » des Communautés européennes à l'adresse susmentionnée.