

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 15.12.2009
COM(2009) 675 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**VINGT-SIXIEME RAPPORT ANNUEL SUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION
DU DROIT COMMUNAUTAIRE (2008)**

{SEC(2009) 1683}
{SEC(2009) 1684}
{SEC(2009) 1685}

RAPPORT DE LA COMMISSION

VINGT-SIXIEME RAPPORT ANNUEL SUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE (2008)

1. INTRODUCTION

Dans sa communication de 2007 intitulée «Pour une Europe des résultats – application du droit communautaire»¹, la Commission annonçait qu'elle mettrait davantage l'accent, dans son rapport annuel, sur les questions stratégiques, l'évaluation de l'état actuel de la législation, les priorités et la programmation de ses futures actions. Le rapport de l'année dernière² portait sur un large éventail de problèmes et enjeux actuels présentés par secteur et sur un certain nombre d'actions prioritaires ayant trait aux éléments suivants: les mesures préventives; les efforts en matière de gestion de l'acquis; la résolution des problèmes rencontrés par les citoyens; le traitement des infractions et les nouvelles dispositions émergeant du cycle réglementaire.

Le rapport de cette année présente une sélection plus restreinte de secteurs faisant l'objet d'observations détaillées, opérée sur la base du document annexé intitulé «Situation in the different sectors», qui se veut plus exhaustif. Il fait en grande partie référence aux actions entreprises en application du traité CE. Les mesures prises en application du traité de Lisbonne feront l'objet de rapports ultérieurs. Une communication concernant l'application de l'article 260 du *traité sur le fonctionnement de l'Union européenne*, en vertu duquel la Commission peut demander à la Cour de justice d'infliger des sanctions financières à un État membre, est prévue pour 2010.

2. INFORMATIONS GÉNÉRALES

2.1. Introduction

Conformément au traité CE, la responsabilité première de l'application du droit communautaire incombe aux États membres. La Commission a, quant à elle, le pouvoir et la responsabilité de veiller à ce qu'il le soit correctement. Fin 2008, aux règles du traité s'ajoutaient quelque 8 200 règlements et un peu moins de 1 900 directives en vigueur dans les 27 États membres.

2.2. Plaintes et procédures d'infraction

Le rôle des procédures d'infraction pour garantir l'application correcte du droit est essentiel. Les données les plus récentes montrent que 68 % environ des plaintes sont classées avant la première étape formelle de la procédure d'infraction; quelque 84 % des procédures d'infraction trouvant leur origine dans des plaintes sont classées avant l'étape de l'avis motivé et environ 94 % avant que la Cour de justice ait statué.

¹ COM(2007) 502.

² COM(2008) 777.

Si l'on compare les périodes d'enregistrement des infractions 1999-2003 et 1999-2007, on constate que le délai moyen de traitement des infractions depuis l'ouverture du dossier jusqu'à l'envoi de la lettre de saisine à la Cour de justice en application de l'article 226 du traité CE est passé de 27 à 24 mois. Le délai moyen nécessaire pour traiter les cas de non-communication des mesures nationales de transposition des directives est resté proche des 14 mois. En 2008, aucune affaire n'a donné lieu à une deuxième saisine de la Cour en application de l'article 228 du traité, alors que cela s'était révélé nécessaire dans 7 cas en 2007.

Fin 2008, la Commission traitait plus de 3 400 dossiers de plaintes et d'infractions. Le nombre total de cas a augmenté d'un peu moins d'un pour cent depuis 2007 et les procédures pour non-communication des mesures nationales de transposition des directives ont enregistré une baisse de 15 %. Les plaintes ont représenté 54 % du nombre total de dossiers, soit 64 % de l'ensemble des cas ne portant pas sur des retards de transposition, ce qui représente une augmentation de 9 % par rapport à 2007. Le nombre de cas décelés d'office en cours d'examen à la fin de l'année 2008 a diminué de 3 % par rapport à 2007.

Les retards de transposition atteignaient 55 % en moyenne en 2008, contre 64 % en 2007, alors que le nombre de directives qui devaient être transposées en 2008 était sensiblement moins élevé.

2.3. Pétitions

Le nombre de pétitions déposées devant le Parlement européen pour des problèmes concernant l'application correcte du droit communautaire dépend de la volonté des citoyens, des entreprises et de la société civile de manifester leurs préoccupations de cette manière. Bien que la majorité des pétitions ne soient pas liées à des procédures d'infraction ni ne débouchent sur de telles procédures, elles fournissent au Parlement et à la Commission des renseignements utiles sur les préoccupations des citoyens.

Dans le domaine de l'environnement, un nombre toujours élevé de pétitions ont été reçues, notamment en ce qui concerne le secteur des déchets. Dans le domaine des transports, le secteur de la sécurité routière a fait l'objet d'un nombre très élevé de pétitions. En ce qui concerne le marché intérieur, pratiquement la moitié des pétitions déposées avaient trait à la reconnaissance des diplômes. Dans le domaine de la fiscalité et des douanes, le sujet le plus fréquemment abordé a été celui de la taxation des voitures particulières.

Un nombre significatif de pétitions concernaient aussi le domaine justice, liberté et sécurité, et notamment l'application incorrecte du droit communautaire relatif à la gestion des frontières (code frontières Schengen), la libre circulation des personnes et les droits fondamentaux.

3. PROBLÈMES ACTUELS EN MATIÈRE DE MISE EN ŒUVRE, DE GESTION ET D'EXÉCUTION CONTRIBUANT AUX CYCLES RÉGLEMENTAIRES

3.1. Introduction

Le droit communautaire évolue au cours du temps en fonction de l'expérience tirée de son application, des arrêts interprétatifs, des adaptations techniques, des attentes croissantes en matière d'utilisation rationnelle des ressources et de l'évolution des objectifs politiques. Le processus de modification de la législation se déroule en plusieurs étapes: réexamen et consultation menant à la présentation de propositions législatives, adoption, mise en œuvre,

application, gestion et exécution, puis réexamen et consultation à nouveau. Chaque secteur se caractérise par une combinaison différente d'éléments, de telle sorte que les cycles législatifs peuvent durer de plus ou moins deux ans à vingt ans.

Aux sections suivantes sont présentés quelques aspects fondamentaux de la mise en œuvre, de la gestion et de l'exécution du droit communautaire, avec indication de la contribution qu'ils apportent aux cycles législatifs, ainsi que certains exemples illustratifs provenant des secteurs abordés plus en détail dans le document annexé intitulé «Regulatory cycle – Example sectors»³.

3.2. Retards de transposition et de notification – planification accrue de la mise en œuvre et action préventive

Les retards de transposition des directives continuent de constituer un obstacle très fréquent et lourd de conséquences pour l'application du droit dans les délais prescrits. En 2008, les retards de transposition concernaient 55 % des actes et, dans de nombreux cas, atteignaient, voire dépassaient, deux années. Le cycle législatif de plus ou moins quatre ans nécessaire pour l'adoption et la mise en œuvre de la législation est, par conséquent, régulièrement allongé, parfois de plusieurs années, ce qui réduit la capacité de l'UE à réagir efficacement en fonction des intérêts de ses citoyens et des opérateurs économiques. La cohérence du système juridique s'en trouve menacée, du fait d'une sécurité juridique et d'une transparence moindres ainsi que de conditions de concurrence moins équitables. Les travaux de suivi destinés à garantir l'application correcte du droit sont, quant à eux, ralentis. La situation s'est améliorée par rapport à l'année dernière, mais la baisse de 15 % des retards de transposition pour l'EU-25 ne doit pas masquer le fait que le volume des transpositions requises a, lui, diminué de 40 %. Selon le tableau d'affichage du marché intérieur n° 19, publié en mai 2009, 22 directives dont le délai de transposition a expiré il y a plus de deux ans ne sont pas encore complètement transposées dans le droit national de un à cinq États membres dans chaque cas.

Au problème des retards de transposition s'ajoute celui du dépassement des délais prescrits pour les autres notifications requises par les directives. A titre d'exemple, dans le domaine «Changement climatique - échange de droits d'émission», des procédures d'infraction ont été ouvertes contre de nombreux États membres pour retard de notification de leur plan national d'allocation de quotas (PNAQ) concernant la période 2008 – 2012. Il en a résulté un ralentissement des travaux entrepris en aval pour améliorer la mise en œuvre de l'acquis et modifier ses dispositions. Les retards de notification ont fortement contribué à allonger les étapes suivantes requises pour atteindre les objectifs de 2020.

A la fois pour éviter les retards de transposition et pour garantir une mise en œuvre correcte du droit communautaire, un usage croissant a été fait, ces dernières années, de mesures préventives prenant la forme de réunions d'experts et de dialogues bilatéraux entre la Commission et les États membres sur les questions de transposition et de mise en œuvre, ce qui a dégagé davantage de possibilités de résoudre les problèmes potentiels avant qu'ils ne soient inscrits dans le droit. La Commission et les États membres font désormais preuve d'un attachement considérablement accru à la mise en œuvre et à l'application du droit, dans un souci de mieux garantir que la législation adoptée atteigne ses objectifs. L'actuel programme de travail concernant la mise en œuvre de la directive «services» constitue, à cet égard, un exemple à suivre. Un vaste plan de transposition détaillé a servi de base à l'organisation, en

³ SEC(2009) 1683.

2008, de plus de 30 réunions bilatérales avec les États membres et de 13 réunions du groupe d'experts, avec pour objectifs la mise en œuvre et le déploiement du système d'information du marché intérieur (IMI), afin de permettre l'échange direct d'informations entre les autorités compétentes des États membres.

Des orientations sont également souvent établies pour faciliter la mise en œuvre et l'application des nouvelles dispositions, comme cela a été abondamment le cas pour le règlement REACH. Des listes de réponses aux questions fréquemment posées sont publiées sur l'internet: c'est notamment le cas pour les directives sur les préparations dangereuses, les explosifs et les engrais.

Les questions de mise en œuvre et d'exécution méritent une attention particulière de la part à la fois de la Commission, au moment de l'élaboration de la législation, et du Parlement et du Conseil, au moment de son adoption, et ce afin de garantir une application rapide et correcte du droit communautaire. L'examen, par le Parlement européen, de la mise en œuvre de la législation communautaire, de même que les contacts avec les parlements nationaux, peuvent également contribuer à améliorer les résultats dans ce domaine. Les débats interinstitutionnels doivent servir à déterminer les méthodes qu'il convient d'appliquer pour parvenir à de meilleurs résultats.

3.3. Le cadre, sa mise en œuvre et sa gestion

L'adoption de nouvelles dispositions communautaires constitue souvent le début, et non la fin, d'un processus. La législation-cadre nécessite des mesures d'exécution. Les évolutions scientifiques et techniques entraînent l'adoption de nouvelles méthodes de travail. Des informations préalables concernant une possible action réglementaire au niveau d'un État membre peuvent contribuer à éviter l'émergence de nouveaux obstacles à la libre circulation. La Commission et les États membres peuvent d'autant mieux garantir la bonne gestion de l'application de la législation qu'ils examinent régulièrement les questions ayant trait à sa mise en œuvre et à son application.

A titre d'exemple, les premières directives concernant les niveaux de pesticides et les produits phytopharmaceutiques adoptées dans les années 1970, 1980 et 1990 ont progressivement étendu le champ d'application des règles de l'UE relatives aux résidus pour différentes cultures. L'élaboration des mesures d'exécution correspondantes a nécessité des travaux supplémentaires de grande ampleur, qui ont débouché sur l'adoption de six directives d'application du Conseil entre le second semestre 1993 et le premier semestre 1997 et de 60 directives de la Commission au cours des dix années qui ont suivi, avant que le règlement (CE) n° 396/2005⁴ ne vienne consolider et simplifier l'acquis communautaire dans ce domaine.

En parallèle, la mise en œuvre progressive de la directive 91/414/CEE⁵ concernant l'évaluation, la commercialisation et l'usage des produits phytopharmaceutiques a été organisée par l'intermédiaire de programmes adoptés en 1992, 2000, 2002 et 2004, ce qui a

⁴ Règlement (CE) n° 396/2005 du Parlement européen et du Conseil du 23 février 2005 concernant les limites maximales applicables aux résidus de pesticides présents dans ou sur les denrées alimentaires et les aliments pour animaux d'origine végétale et animale et modifiant la directive 91/414/CEE du Conseil (JO L 70 du 16.3.2005, p. 1).

⁵ Directive 91/414/CEE du Conseil du 15 juillet 1991 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques (JO L 230 du 19.8.1991, p. 1).

amené la Commission à proposer, en 2006, un règlement visant à consolider et à encore étoffer l'acquis dans ce domaine⁶.

Les travaux en comités ne constituent pas le seul type de collaboration utilisé par la Commission et les États membres pour gérer l'application du droit communautaire. Il existe notamment des dispositions requérant la notification préalable des projets de réglementations, de même que des procédures pour le suivi des problèmes inventoriés. Les seuls domaines des normes techniques applicables aux produits et des services de la société de l'information⁷ ont fait l'objet de plus de 630 notifications en 2008, ainsi que de pratiquement 200 interventions de la Commission et d'un peu plus de 180 interventions des États membres.

3.4. Inspections et contrôles – actions de la Commission et des États membres

Les inspections et rapports des États membres et de la Commission peuvent également jouer un rôle majeur dans l'évaluation du degré de réalisation des objectifs sur le terrain et permettre de recenser les différents types de problèmes qu'il convient de résoudre soit par les processus de gestion, soit au moyen des procédures d'infraction, ou encore en modifiant la législation.

À titre d'exemple, dans le domaine de la sûreté aérienne, les dispositions communautaires adoptées au début des années 2000 préoyaient l'élaboration de programmes nationaux de sûreté de l'aviation civile conformément à des normes communes de base, ainsi que la réalisation d'audits nationaux par les États membres, auxquels s'ajoutaient des inspections effectuées par la Commission. Le vaste programme d'inspections réalisé a, selon les estimations, permis d'améliorer la conformité de 16 % tout en mettant en lumière la nécessité d'encore harmoniser, clarifier et simplifier les règles. En conséquence, le Parlement et le Conseil ont adopté des actes modificatifs en 2008, de façon à encore améliorer l'élaboration des règles et à définir les principes fondamentaux d'une série de programmes de sûreté et de contrôles de qualité internes plus ambitieux à adopter par les exploitants d'aéroports, les transporteurs et d'autres entités appliquant les mesures de sûreté. En parallèle, la Commission a étendu le recours au contrôle par les pairs dans son programme d'inspection, dans le contexte d'une amélioration de ses méthodes d'inspection.

Le travail effectué par l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) dans le domaine de la sécurité alimentaire constitue un autre exemple, cet office ayant programmé 256 audits et inspections en 2008, afin de vérifier que des systèmes de contrôle efficaces sont en place et d'évaluer la conformité avec les normes de l'UE à la fois des produits de l'Union et des exportations des pays tiers à destination de cette dernière.

3.5. Consultation des parties prenantes, collecte d'informations et établissement de rapports liés à l'évolution de la législation

Diverses techniques sont utilisées pour recueillir des informations sur l'incidence de la législation sur le terrain et vérifier si les objectifs sont atteints.

En ce qui concerne le «changement climatique», par exemple, en janvier 2008, la Commission a proposé une version améliorée et étendue du système d'échange de quotas

⁶ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques [SEC(2006) 930 et SEC(2006) 931].

⁷ Directive 98/34/CE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information.

d'émission de gaz à effet de serre de l'UE. Cette proposition est le résultat de vastes consultations menées auprès des parties prenantes au cours de la première période d'échange, qui couvrait les années 2005 à 2007. Ces consultations ont confirmé l'insuffisance des données d'émissions vérifiées sur lesquelles reposent les premiers plans nationaux d'allocation de quotas (PNAQ), avec pour conséquences: la délivrance de quotas excessifs et quelques cas de bénéfices exceptionnels pour des entreprises qui ont fait payer aux consommateurs des quotas d'émission qui leur avaient été octroyés gratuitement; des méthodes et des niveaux d'allocation de quotas très variables d'un État membre à un autre; et un processus d'approbation des PNAQ par la Commission d'une longueur et d'une complexité excessives. C'est pourquoi la proposition de modification législative avancée en 2008 prévoit une méthode totalement harmonisée pour l'ensemble de l'UE, assortie d'un plafond global de quotas annuellement dégressif, afin d'atteindre une réduction des émissions de 21 % sur la période 2005 – 2020, tout en introduisant progressivement la mise aux enchères comme principale méthode d'allocation des quotas.

La question des retards de paiement dans le cadre des contrats commerciaux constitue un autre exemple: le Parlement européen a été le premier à faire part de ses préoccupations en 1994, ce qui a amené la Commission à utiliser, en 1995, un moyen non législatif, à savoir une recommandation, pour tenter d'améliorer la situation. Un processus de consultation ayant par la suite confirmé l'absence de progrès significatifs dans ce domaine, la Commission a proposé une directive qui a été adoptée en 2000. Un rapport émis en 2006 a ensuite débouché sur la réalisation d'une étude, d'une consultation du panel d'entreprises européennes et d'une consultation publique par l'intermédiaire du portail «Votre point de vue sur l'Europe» en 2008. Les résultats de ces consultations, de même que les enquêtes réalisées en parallèle dans les États membres par des parties intéressées, ont confirmé la nécessité d'un nouveau renforcement des règles, ce que la Commission a proposé en 2009.

Dans le domaine de la prévention et de la réduction intégrée de la pollution (PRIP), la directive initiale de 1996 prévoyait un programme de mise en œuvre d'une durée de dix ans pour l'octroi d'autorisations à des installations industrielles sur la base de leur engagement à recourir aux meilleures techniques disponibles pour maîtriser leurs émissions de substances polluantes. En 1999, la Commission a adressé un questionnaire aux États membres en leur demandant de lui faire rapport, en 2003, sur la période de mise en œuvre 2000-2002. Sur la base des informations communiquées, la Commission a publié un rapport en 2005. Ce dernier pointait d'importants retards de transposition et un manque de clarté dans la législation, de même que la nécessité, d'une part, d'accroître la coordination et le rythme de la mise en œuvre et, d'autre part, de consolider les dispositions. Il en a résulté un plan d'action relatif à la mise en œuvre de la législation.

Courant 2006 et 2007, la Commission a entrepris un nouvel examen de la mise en œuvre avec l'ensemble des parties prenantes, sur la base des rapports établis par les États membres pour la période 2003-2005 ainsi que de plusieurs analyses externes supplémentaires. Les résultats de cet examen ont clairement fait apparaître la nécessité de revoir la législation. Aussi, la Commission a-t-elle adopté, en décembre 2007, une proposition concernant une directive de refonte relative aux émissions industrielles afin de consolider, d'étendre et de clarifier les dispositions existantes, de fixer des limites d'émissions plus strictes et de renforcer le contrôle de l'application de la législation ainsi que son exécution. Le plan d'action relatif à la mise en œuvre de la législation a aussi été mis à jour, de façon notamment à prévoir une plus grande harmonisation des pratiques en matière de collecte des données, des évaluations et une simplification des procédures décisionnelles. Le plan d'action fournit désormais le cadre nécessaire pour assurer la mise en œuvre intégrale des dispositions existantes jusqu'en 2012,

date à partir de laquelle l'attention devrait se porter sur la mise en œuvre des nouvelles dispositions proposées.

3.6. Gestion de la législation par des groupes d'experts

Des mesures préventives sont prises dans le but de garantir l'application correcte du droit dans le respect des délais, et d'éviter ainsi le recours aux procédures d'infraction. La gestion quotidienne de l'acquis par l'intermédiaire de quelque 250 comités et 1 000 groupes d'experts, conjuguée à la mise en œuvre et aux travaux d'actualisation technique, contribue à maintenir la validité actuelle et le fonctionnement pratique de l'acquis, facilitant en cela la résolution de problèmes qui, dans le cas contraire, pourraient faire l'objet de procédures d'infraction, ou encore la recherche de solutions dans les procédures d'infraction en cours.

3.7. Résolution des problèmes dans l'intérêt des citoyens, des entreprises et de la société civile

Nombreux sont les problèmes liés à l'interprétation et à l'application pratique du droit communautaire qui peuvent être traités rapidement et efficacement, avec des effets au niveau de l'UE dans son ensemble, grâce aux travaux des experts de la Commission et des États membres au sein des comités et groupes d'experts. Les instruments horizontaux légers, tels que SOLVIT et EU Pilot, sont également conçus pour fournir des moyens rapides et directs de résoudre les problèmes plus ponctuels que les citoyens, les entreprises et la société civile éprouvent avec les dispositions communautaires qui leur sont applicables.

D'autres instruments propres à certains secteurs, comme l'apurement des comptes dans le domaine de l'agriculture, qui permet de veiller à ce que le paiement des aides financières ne se fasse qu'une fois le respect des règles confirmé, se sont révélés des moyens d'exécution efficaces dans certains domaines de l'acquis. D'autres mécanismes ont été introduits dans certains secteurs d'activités couverts par des dispositions communautaires, en vue de fournir aux opérateurs commerciaux des voies de recours contre les autorités nationales. Les opérateurs de télécommunications peuvent, par exemple, faire appel des décisions des régulateurs nationaux du secteur des télécommunications électroniques. Peuvent également être citées les dispositions concernant les recours dans les marchés publics, en partie motivées par le volume constamment élevé de plaintes reçues par la Commission et les procédures d'infraction qui en découlent pour non-respect des règles communautaires dans des procédures d'appel d'offres particulières. Ces possibilités de recours constituent un moyen plus direct et plus rapide pour les entreprises concernées d'obtenir gain de cause que les procédures d'infraction engagées par la Commission qui, par leur nature même, ne portent pas sur les intérêts des parties à la procédure d'appels d'offres en tant que telle.

Certains volets du droit communautaire prévoient aussi des garanties en matière de recours procédural entre les citoyens et les opérateurs commerciaux. À titre d'exemple, la multiplication et la diversification des services de communication électronique et le nombre croissant de prestataires de services ont justifié l'introduction, dans la directive «service universel», d'un mécanisme pour le règlement des différends entre les consommateurs et les prestataires de services qui est plus souple, moins coûteux et moins formel que les actions en justice. Le renforcement des procédures de plainte dans le cas des vols retardés ou annulés dans le secteur des transports aériens constitue un autre exemple dans ce domaine. La législation communautaire de l'environnement, quant à elle, prévoit déjà des mécanismes de recours dans le cas des refus de fournir des informations sollicitées sur l'environnement ou des consultations publiques concernant les évaluations des incidences sur l'environnement et les

décisions relatives aux autorisations dans le domaine de la prévention et de la réduction intégrées de la pollution.

L'efficacité de ces divers mécanismes fait l'objet d'un suivi et de rapports réguliers, le premier rapport sur l'initiative «EU Pilot» étant en cours d'élaboration.

3.8. Le rôle des procédures d'infraction

La Commission peut ouvrir des procédures d'infraction sur la base de plusieurs types de plaintes. Une grande partie des procédures concernent des retards dans la communication, par les États membres, des mesures de transposition des directives. Ces procédures ne durent généralement pas plus de quelques mois, mais peuvent déboucher sur une décision de justice contraignante et l'application de sanctions financières en cas de nouveau retard de transposition. La très grande majorité des cas sont résolus avant un premier arrêt de la Cour de justice. Ces procédures exigent d'importants efforts.

Les procédures d'infraction sont aussi utilisées en cas de non-conformité de la législation ou de la réglementation des États membres, de même que contre les mauvaises pratiques administratives. La détection par la Commission des infractions potentielles au droit communautaire se fait de multiples façons, qui sont liées aux différentes fonctions exercées par la Commission. On distingue ainsi son propre travail consistant à examiner la conformité des mesures nationales de transposition des directives, les travaux des comités et groupes d'experts concernant la mise en œuvre et l'application du droit communautaire, la correspondance et les plaintes des citoyens, des entreprises et de la société civile et les travaux entrepris conjointement avec les États membres qui produisent des rapports sur l'application du droit communautaire.

Dans la gestion des infractions potentielles qui sont portées à son attention, la Commission doit faire preuve de cohérence et garantir une utilisation optimale des ressources ainsi qu'un traitement équitable des États membres. Elle doit évaluer s'il est plus indiqué d'engager une action spécifique sur des infractions potentielles individuelles portées à son attention ou d'ouvrir des procédures parallèles, voire collectives, susceptibles de renforcer sa position en couvrant simultanément diverses situations de fait et de droit. Elle doit déterminer, dans chaque cas, le type d'action le plus approprié, compte tenu du nombre et de la diversité des problèmes qui se présentent, ce qui influe sur le choix du moment où elle aura éventuellement recours à la procédure d'infraction.

L'expérience montre qu'il est souvent plus rationnel et plus équitable d'essayer de résoudre les problèmes récurrents ou fréquents en adoptant une méthode plus systématique. La communication de la Commission de 2008 relative à l'application du droit communautaire de l'environnement⁸ présente des exemples de violation systémique que la Commission a poursuivie ou poursuit actuellement dans le domaine de la protection de l'environnement. Parmi ces exemples figurent des infractions aux normes relatives à la qualité des eaux de baignade et de l'eau potable et des violations de l'obligation de collecter et de traiter les eaux urbaines résiduaires, la tolérance vis-à-vis d'activités illégales liées aux déchets et, en ce qui concerne la nature, le non-respect des règles de chasse ou des conditions dérogatoires.

⁸ COM(2008) 773.

Les problèmes fréquents et récurrents peuvent aussi être le signe d'un manque de clarté de la législation et, dans ce cas également, il peut se révéler plus approprié de modifier les dispositions concernées que de recourir à des mesures coercitives. Une modification de la législation peut, en outre, présenter l'avantage supplémentaire de permettre la réalisation d'avancées juridiques. Même lorsqu'un arrêt de la Cour de justice dans une affaire particulière donne une interprétation du droit pouvant avoir des implications plus générales s'étendant à d'autres États membres, l'ouverture, par la Commission, de procédures d'infraction dans plusieurs d'entre eux sur la base de la jurisprudence peut se révéler un processus juridique plus long et plus complexe débouchant sur des résultats plus diversifiés et moins transparents que dans le cas d'une modification de la législation, cette dernière pouvant, en outre, fournir des garanties supplémentaires en matière de clarté et d'accessibilité.

De même, alors que l'exécution des dispositions des traités est habituellement directement et efficacement obtenue par l'intermédiaire de procédures d'infraction, une action coordonnée de la part de la Commission et des États membres peut aussi constituer un moyen rationnel, cohérent et axé sur la collaboration de résoudre les nombreux problèmes qui se posent. À titre d'exemple, la diversité qui caractérise l'économie des services et la variété des problèmes survenant dans des contextes parfois très différents peuvent rendre une stratégie harmonisée inadaptée, alors que l'exécution directe des règles des traités exige une action au cas par cas. C'est pourquoi le législateur communautaire a adopté la directive sur les services en 2006, en vue de codifier et de préciser les critères, énoncés dans le traité CE, applicables au droit d'établissement et aux prestations de services transfrontalières et d'introduire un vaste examen des systèmes d'autorisation et des exigences légales des États membres en ce qui concerne l'accès aux activités de services et l'exercice de ces activités. Des considérations analogues ont motivé l'adoption, en 2008, du «paquet» législatif concernant les produits et notamment du règlement établissant des procédures pour l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux fins de la libre circulation des marchandises. De telles mesures n'empêchent évidemment pas la poursuite, en parallèle, de l'exécution directe des dispositions des traités au moyen des procédures d'infraction.

En tout état de cause, le recours aux procédures d'infraction ne doit pas devenir automatique, étant donné qu'il n'est pas toujours possible de gérer ces procédures selon un calendrier strict, ce dernier n'étant déterminé que par le seul contexte propre à chaque dossier. Il convient plutôt d'en faire usage en tenant compte de considérations plus larges, à savoir: le recours possible à des moyens plus rapides et plus efficaces pour résoudre les problèmes; la sécurité juridique globale dans le secteur concerné, les problèmes survenant en parallèle dans d'autres États membres et qui posent la question du traitement équitable et de la régularité des procédures ainsi que la nécessité d'utiliser les moyens les plus rationnels pour atteindre les objectifs généraux du droit communautaire.

3.9. Simplification de la législation – l'objectif d'une meilleure réglementation

Le programme «Mieux légiférer - Simplification» de la Commission a aussi entraîné des modifications législatives destinées à réduire les coûts pour les producteurs, à accroître la transparence et l'accès au marché et à clarifier le droit. À titre d'exemple, en ce qui concerne les produits de construction, les objectifs fixés par le programme «Mieux légiférer» ont exigé le lancement d'une vaste consultation sur le fonctionnement de la directive adoptée à la fin des années 1980. Il en a résulté une importante réforme destinée à améliorer la compréhension des dispositions et l'accès à ces dernières, à réduire les coûts de mise en conformité et à accroître la clarté et l'efficacité de la législation, en particulier pour les petits fabricants. La réforme a essentiellement porté sur la nécessité de fournir des informations sur la performance des

produits, la clarification des garanties découlant du marquage CE, l'élaboration de critères plus stricts pour les organismes indépendants qui vérifient la performance des produits et l'introduction d'une plus grande souplesse dans les exigences relatives aux essais de produits.

Si le programme «Mieux légiférer» peut déboucher sur une clarification et une simplification de la législation, il peut aussi avoir pour effet de limiter le recours aux mesures législatives, en justifiant la réalisation d'importantes consultations et d'enquêtes auprès des acteurs du marché avant d'établir le bien-fondé d'une initiative législative, comme expliqué au sujet de l'évolution du droit communautaire relatif aux retards de paiement dans les transactions commerciales.

3.10. Le rôle de la législation en matière de transparence et d'accès au droit

La transparence, la compréhension du droit et la force exécutoire sont favorisées par un ensemble commun et cohérent de dispositions légales aux niveaux de l'UE et des États membres. Même dans les cas où la législation et la jurisprudence sont claires, des modifications législatives peuvent se justifier pour accroître la transparence et améliorer l'accès au droit, comme lorsqu'il se révèle nécessaire de codifier une série de modifications successives de la législation communautaire, par exemple. La jurisprudence de la Cour de justice et l'évolution de la législation communautaire sont donc complémentaires, leur combinaison étant souvent indispensable pour atteindre les résultats recherchés.

4. CONCLUSIONS

Dans le présent rapport, la Commission passe en revue certains aspects de la situation actuelle en matière d'application du droit communautaire et:

- propose d'engager un dialogue interinstitutionnel sur les causes des retards de transposition et les moyens envisageables pour les réduire;
- met l'accent sur l'importance de l'attention accordée à la planification de la mise en œuvre et aux mécanismes d'exécution dans l'élaboration de la législation;
- attire l'attention sur la variété des instruments de gestion et d'exécution disponibles pour garantir l'application correcte du droit et s'engage à adopter une politique transparente en ce qui concerne l'utilisation de ces instruments pour favoriser la compréhension, la clarté et l'efficacité maximales du droit;
- confirme les priorités sur lesquelles porteront les travaux de la Commission, telles qu'exposées dans le document annexé au présent rapport intitulé «Situation in the different sectors»⁹, et notamment à faire usage des procédures d'infraction de manière à maximiser les avantages offerts aux citoyens et aux entreprises.

⁹ SEC(2009) 1684.