



Bruxelles, 5.9.2007
COM(2007) 502 final

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**POUR UNE EUROPE DES RÉSULTATS – APPLICATION DU DROIT
COMMUNAUTAIRE**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

**POUR UNE EUROPE DES RÉSULTATS – APPLICATION DU DROIT
COMMUNAUTAIRE¹**

I. INTRODUCTION

L'Union européenne est fondée sur le droit, met en œuvre un grand nombre de ses politiques par des instruments législatifs et s'appuie sur le principe du respect de l'État de droit. La réalisation de ses nombreux objectifs définis dans les traités et dans la législation dépend de l'application effective du droit communautaire dans les États membres. Les lois ne prennent vraiment tout leur sens que si elles sont correctement appliquées et mises en œuvre. Le corpus législatif est imposant – plus de 9 000 mesures législatives dont près de 2 000 sont des directives nécessitant chacune de 40 à plus de 300 mesures de transposition dans la législation nationale et régionale. L'UE regroupe 27 administrations nationales et plus de 70 régions autonomes. Plus de 500 millions d'Européens bénéficient de la possibilité de faire valoir leurs droits en s'appuyant sur cette législation. Il convient de répondre aux attentes des citoyens quant aux avantages procurés par l'UE. Aussi convient-il, dans la poursuite de l'objectif «mieux légiférer», d'accorder un degré de priorité élevé à l'application du droit, d'identifier les raisons pour lesquelles sa mise en œuvre et le contrôle de son application ont pu se heurter à des difficultés et de déterminer si l'approche actuelle de la gestion des problèmes d'application et de contrôle de cette dernière peut être améliorée. L'adaptation à cette nouvelle réalité, alliée à la volonté de répondre aux attentes des citoyens et aux impératifs du programme «mieux légiférer», représente un véritable défi.

L'incapacité de relever ce défi affaiblira les fondements de l'Union européenne. Si les lois ne sont pas correctement appliquées, les objectifs des politiques européennes risquent de ne pas être atteints et les libertés garanties par les traités de ne pouvoir être réalisées que partiellement. À défaut d'une gestion stratégique du processus juridique, les infractions prioritaires risquent de ne pas bénéficier de l'attention qu'elles méritent et le règlement des plaintes des citoyens pourrait prendre de plus en plus de temps. Il faut absolument minimiser ces risques.

Les institutions européennes et les États membres doivent continuer à œuvrer pour garantir l'application et la mise en œuvre correctes du droit communautaire et le traitement adéquat des demandes d'informations et des plaintes des citoyens. Il s'agira à cet égard d'intensifier la coopération en vue de prévenir les problèmes, de faire face aux difficultés avec une plus grande efficacité et de résoudre plus rapidement les infractions constatées, tout en accroissant la transparence et l'échange d'informations. Il conviendra également de mieux intégrer les

¹

Cette notion couvre la législation fondée sur le traité instituant la Communauté européenne et le traité Euratom, ainsi que les autres instruments internationaux. Un important corpus législatif a été édifié, notamment par le biais de décisions-cadres adoptées en vertu de l'article 34, paragraphe 2, point b), du titre VI du traité UE. Les États membres sont obligés de transposer cette législation en droit national, même s'il n'existe pas de procédures d'infraction destinées à assurer le respect de la loi. Ce domaine du droit communautaire n'est pas couvert par la présente communication.

questions de mise en œuvre et de contrôle de l'application tout au long du cycle d'élaboration des politiques, de la conception des lois à l'évaluation des résultats, en passant par le processus d'adoption. Il est impératif, dans l'intérêt des citoyens et des entreprises, de clarifier les défis posés par la mise en œuvre de la législation afin d'améliorer cette dernière et de réaliser les objectifs du programme «mieux légiférer» tels que la simplification et l'allègement des charges administratives.

La présente communication propose des moyens permettant d'améliorer l'application du droit communautaire. Elle s'appuie sur la communication de 2002 sur l'amélioration du contrôle de l'application du droit communautaire et s'aligne sur les grands principes définis dans l'examen stratégique du programme «mieux légiférer» dans l'Union européenne de 2006². Elle traite aussi des principales questions politiques abordées dans la résolution du Parlement de mai 2006³.

II. L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE DANS UNE UNION EUROPEENNE DE PLUS EN PLUS DIVERSIFIEE

L'application et le contrôle de l'application du droit communautaire font intervenir de nombreux acteurs - les institutions européennes, les États membres, y compris les autorités locales et régionales et les tribunaux. Le volume et la nature des problèmes rencontrés varient selon la question traitée et la nature des droits créés.

La responsabilité de l'application correcte et dans les délais impartis des traités et de la législation communautaires incombe au premier chef aux États membres⁴. Ils sont responsables de l'application directe du droit communautaire, de l'application de leurs lois transposant le droit communautaire et des nombreuses décisions administratives prises en vertu de ces lois. Les juridictions nationales jouent, elles aussi, un rôle essentiel pour garantir le respect du droit, notamment en posant des questions préjudicielles à la Cour de justice.

La Commission exerce différentes fonctions. Premièrement, c'est à elle qu'il incombe, en vertu de son droit d'initiative, de proposer à la fois des lois nouvelles et des lois modificatives. Elle porte une responsabilité particulière dans l'application du programme «mieux légiférer» en élaborant de nouvelles lois prenant en compte la mise en œuvre et le contrôle de l'application et en apportant des adaptations aux lois en vigueur pour faciliter une meilleure application. Le Parlement et le Conseil jouent, quant à eux, un rôle fondamental en adoptant la mesure définitive.

Deuxièmement, la Commission travaille en partenariat étroit avec les États membres gérant l'application du droit par le biais de contacts, de réseaux actifs dans les différents secteurs concernés et de réunions régulières avec des experts nationaux. Ce travail garantit une application efficace du droit, des mises à jour techniques et l'émergence d'idées favorisant le développement du droit.

Troisièmement, la Commission s'est vu conférer, en tant que gardienne des traités, l'autorité et les responsabilités requises pour garantir le respect du droit communautaire⁵, en veillant à ce que les États membres respectent les règles du traité et la législation communautaire. Elle

2 COM(2002)725 et COM(2006)689

3 PE n°: 2005/2150(INI) (FINAL A6-9999/2006)

4 Article 10 du traité CE

5 Article 211 du traité CE

contrôle la mise en œuvre, par les États membres, du droit communautaire grâce aux contacts, aux échanges de correspondance et aux réunions avec les États membres. La Commission peut engager des procédures d'infraction, en demandant aux États membres de corriger une absence ou une erreur de transposition ou une application incorrecte du droit. La Commission peut saisir la Cour de justice⁶ afin de faire constater l'existence d'une infraction au droit communautaire commise par l'État membre concerné⁷. Elle peut s'adresser une deuxième fois à la Cour de justice pour lui demander d'appliquer des sanctions financières jusqu'à ce que le premier arrêt rendu par la Cour soit respecté⁸.

La Commission fait rapport, chaque année, sur l'application et le contrôle de l'application du droit au Conseil et au Parlement. Elle fournit des informations à la demande tant du Parlement que du médiateur.

Les questions et les problèmes liés à l'application du droit sont inévitablement nombreux et variés. À la fin de 2006, plus de 3 200 dossiers, dont des plaintes et des procédures d'office⁹, étaient en cours de traitement par la Commission, à cela s'ajoutant un nombre considérable de questions et de demandes d'informations visant à obtenir des explications ou des conseils sur des questions juridiques¹⁰.

Ces problèmes peuvent survenir pour de nombreuses raisons. Il se peut que les États membres ne soient pas suffisamment attentifs à l'interprétation et l'application correctes du droit ou qu'ils aient pris du retard dans la mise en œuvre et la notification des mesures nationales de transposition. Les États membres sont parfois aussi confrontés à des difficultés d'interprétation et de choix des procédures à suivre. Il peut arriver que la manière dont ils transposent une directive ou interprètent un règlement s'écarte de l'esprit de la mesure communautaire en question. Ces différences et difficultés d'interprétation peuvent se répercuter aux niveaux régional et local. Dans certains cas, les dispositions de la loi peuvent être vagues ou difficiles à mettre en œuvre. Un degré élevé de correspondance ou des infractions à des lois spécifiques commises par un certain nombre d'États membres peuvent refléter l'ampleur du contenu ou de la portée de l'instrument ou l'intérêt marqué manifesté par les acteurs concernés, mais pourraient aussi être un indicateur des dispositions dont la mise en œuvre, l'application ou la compréhension pourraient nécessiter un effort particulier de la part des États membres.

Les cas sur lesquels la Cour de justice est appelée à statuer sont relativement peu nombreux. Près de 70% des plaintes peuvent être classées avant l'envoi d'une lettre de mise en demeure; quelque 85% sont classées avant que l'avis motivé ait été rendu et environ 93% le sont avant que la Cour ait statué. Ces chiffres témoignent d'un degré élevé de conformité convenue, du

6 Après avoir, dans un premier temps, envoyé une lettre de mise en demeure et, dans un deuxième temps, adopté un avis motivé (article 226 du traité CE). Dans certains domaines, comme en ce qui concerne la politique agricole et d'autres programmes de financement, qui sont régis par des dispositions directement applicables, des mécanismes d'audit et d'apurement des comptes peuvent réduire le recours aux procédures d'infraction.

7 Arrêt du 10 avril 2003, Commission/Allemagne (C-20/01 et C-28/01, Recueil, p. I-3609) (voir points 29-30) et affaire C-471/98 Commission/Belgique, Recueil 2002, point 39, p. I-9861.

8 Article 228 du traité CE et document SEC(2005)1658: communication sur la mise en œuvre de l'article 228 du Traité CE.

9 Environ 1 000 cas décelés d'office (30%), près de 1 700 cas de plainte (51%) et environ 600 affaires de défaut de notification (19%).

10 Les récents élargissements de l'UE et le volume de législation communautaire adopté ces dernières années créent un potentiel d'augmentation du nombre de questions soulevées.

renforcement de la compréhension et du soutien en faveur du droit, de l'accroissement du potentiel d'application correcte du droit et de la réalisation des intentions du législateur communautaire.

Le processus peut toutefois être long. Il faut environ 19 mois pour classer une plainte avant l'envoi d'une lettre de mise en demeure, 38 mois lorsqu'une affaire est classée entre l'envoi de la lettre de mise en demeure et le moment où l'avis motivé est rendu et 50 mois lorsque l'affaire est classée après que l'avis motivé a été rendu et avant que la Cour de justice ait été saisie de l'affaire, le délai moyen pour classer une affaire étant donc de 26 mois¹¹.

Tout retard ou erreur dans l'application du droit communautaire affaiblit le système et réduit les possibilités d'atteindre ses objectifs, privant ainsi les citoyens et les entreprises des avantages qu'il offre. Les institutions européennes en général, et la Commission et les États membres en particulier, ont un intérêt commun à les limiter au maximum. On trouvera ci-après un aperçu des moyens qui peuvent être mis en œuvre pour améliorer le système actuel.

III. DOMAINES A AMELIORER

Les principaux domaines dans lesquels la Commission décèle des possibilités d'amélioration sont les suivants:

- (1) prévention: meilleure prise en compte de la mise en œuvre tout au long du cycle d'élaboration des politiques;
- (2) réaction efficace et appropriée: amélioration de l'échange d'informations et de la résolution des problèmes;
- (3) amélioration des méthodes de travail: définition des priorités et accélération de la gestion des infractions;
- (4) renforcement du dialogue et de la transparence: entre les institutions européennes et amélioration de l'information du public.

1. LA PREVENTION

1.1. Meilleure prise en compte de la mise en œuvre tout au long du cycle d'élaboration des politiques

Il convient de tout mettre en œuvre pour que la législation soit claire, simple et applicable. Les questions de mise en œuvre, de gestion et de contrôle doivent être davantage prises en compte dans l'élaboration des propositions, en particulier au stade de l'analyse d'impact, et tout au long du cycle d'élaboration des politiques. L'analyse d'impact doit examiner les options de mise en œuvre et leurs implications, ainsi que le choix de l'instrument juridique

11 Statistiques les plus récentes (2005), correspondant en grande partie à celles concernant les années antérieures.

afin de contribuer au maximum à l'efficacité de la mesure. Les mesures d'exécution doivent prendre autant que possible la forme de règlements¹².

Les propositions de la Commission soumises au Conseil et au Parlement seront généralement accompagnées de suggestions axées sur le risque afin de faciliter la mise en œuvre dans les délais impartis. L'ampleur des préparatifs de la mise en œuvre de la nouvelle législation dépend de la nature des obligations qui y sont liées, du contexte et de l'expérience passée. Ils peuvent être limités si la nouvelle mesure est technique, dans un cadre bien établi. Dans d'autres cas, toutefois, la Commission pourrait par exemple suggérer d'élaborer des lignes directrices, d'organiser des réunions de groupes d'experts chargés de la transposition, de lancer une coopération administrative, etc., afin de préparer l'application correcte du droit. La Commission demandera systématiquement la désignation d'un point de contact et communiquera des informations détaillées sur le ou les réseaux mis en place pour échanger des informations à la suite de l'adoption de chaque nouvelle mesure. La Commission précisera aussi comment elle entend, ultérieurement, assurer le suivi de l'application correcte du droit (recours programmé aux évaluations de la conformité, aux rapports ou études, aux inspections, ...).

La Commission continuera à intégrer dans la nouvelle législation des dispositions relatives à l'évaluation, qui constitueront un cadre commun permettant de déterminer si les lois produisent les effets escomptés et si les mesures de contrôle de l'application sont suffisantes. Dans le cadre de ses actions d'évaluation en cours, la Commission examinera aussi la législation en vigueur, en particulier à la lumière des difficultés décelées en matière de mise en œuvre, afin de déterminer dans quels domaines des efforts supplémentaires ou des modifications peuvent s'avérer nécessaires. Elle restera encore active dans le contrôle des principes énoncés dans le traité et des règlements, lorsque les règles communautaires sont directement applicables, en particulier dans les cas où aucun moyen spécifique d'application du droit n'a encore été mis au point et où le respect des règles et de la jurisprudence de la Cour de justice en la matière est en jeu. Les mesures de détection des problèmes seront axées sur le risque et iront de la surveillance du marché au dialogue avec les parties concernées et les autorités de contrôle nationales et au suivi des décisions préjudicielles prises par la Cour européenne de justice. Dans toutes ces initiatives, l'amélioration du flux d'informations entre l'UE et les autorités nationales concernant la manière dont la législation communautaire est mise en œuvre permettra de mieux anticiper et de résoudre les problèmes.

1.2. Tableaux de correspondance

Les tableaux de correspondance constituent une source d'information importante sur la manière dont les directives communautaires sont appliquées dans les États membres. Ils font partie intégrante des processus législatifs de nombreux États membres, fournissent de précieuses informations à un coût minimum et avec un minimum de charge administrative et contribuent à la transparence et à l'accessibilité, ainsi qu'à une meilleure compréhension et à une meilleure application de la loi, y compris l'interprétation par les tribunaux.

12 Les directives sont transposées en droit national par les États membres afin d'être intégrées dans le contexte juridique national. Les règlements sont directement applicables dans tout État membre. Le remplacement des directives par des règlements peut, lorsqu'il est juridiquement possible et politiquement acceptable, simplifier les choses puisque les règlements sont applicables immédiatement et que les parties intéressées peuvent les invoquer directement devant les tribunaux.

La Commission continuera à systématiquement imposer la présence d'un tableau de correspondance dans chaque nouvelle proposition de directive. Elle insistera sur ce point au cours du processus législatif. Elle enverra un tableau de correspondance type aux États membres après l'adoption de chaque directive, en leur demandant de le compléter et de le lui renvoyer avec les mesures de transposition. La Commission cherchera aussi à obtenir un engagement général de la part du Conseil et des États membres à ce que les tableaux de correspondance soient fournis dans leur totalité.

1.3. Formation en droit communautaire

Qui dit application correcte du droit communautaire, dit prise de décisions appropriées de la part des autorités nationales. La Commission demandera aux États membres de confirmer la disponibilité de la formation initiale et permanente en droit communautaire pour les fonctionnaires et les juges, afin d'identifier les formations supplémentaires que l'UE pourrait soutenir¹³. Elle continuera à apporter son concours à l'amélioration de la disponibilité des bases de données concernant les jugements des juridictions nationales relatifs au droit communautaire. Elle publiera aussi un document explicatif sur la jurisprudence de la Cour liée aux demandes de dommages-intérêts pour violation de droits en vertu du droit communautaire.

2. ÉCHANGE D'INFORMATIONS ET RESOLUTION DES PROBLEMES

2.1. Situation actuelle

De nombreuses plaintes et demandes de renseignements émanant de citoyens et d'entreprises concernant le droit communautaire doivent être traitées efficacement par un premier échange d'informations ou par une résolution coopérative du problème. La Commission dispose actuellement de différents mécanismes pour répondre aux citoyens. Les demandes de renseignements généraux sont traitées par Europe Direct, par le service d'orientation pour les citoyens et par les centres européens d'information pour les entreprises, notamment. Grâce au système SOLVIT, les États membres œuvrent ensemble à la recherche de solutions aux problèmes transfrontaliers rencontrés au sein du marché intérieur.¹⁴

Certaines demandes et plaintes concernant l'application du droit communautaire ne peuvent être résolues par ces mécanismes. Lorsque des demandes ou des plaintes de ce type sont adressées à la Commission, le service concerné fournit des explications au sujet du droit et demande aux États membres, le cas échéant, de confirmer les faits et d'expliquer leur point de vue. La nécessité de trouver des solutions rapides et constructives n'est pas suffisamment soulignée. Bien que des progrès aient été accomplis, en particulier grâce à la généralisation des «réunions paquet», au cours desquelles la Commission passe en revue, avec un État membre, tous les dossiers en cours dans un secteur déterminé, certaines questions continuent de faire l'objet de longues discussions entre la Commission et les États membres. Un nombre important d'affaires ne sont réglées qu'après l'ouverture d'une procédure d'infraction.

13 En plus des actions existantes en droit pénal, civil, commercial, de la concurrence et environnemental.

14 http://ec.europa.eu/solvit/site/index_fr.htm.

2.2. Amélioration des méthodes de travail

La Commission considère que les méthodes de travail actuelles peuvent être améliorées afin de résoudre plus rapidement les problèmes et de renforcer le traitement et la gestion des procédures existantes¹⁵. Comme c'est actuellement le cas, les plaintes et demandes de renseignements adressées à la Commission au sujet de l'application correcte du droit communautaire continueront d'être enregistrées et de faire l'objet d'un accusé de réception et la Commission fournira des explications sur le droit communautaire. Les affaires qui requièrent des éclaircissements sur la situation de fait ou de la position juridique de l'État membre concerné seront transmises à ce dernier. À moins que l'urgence ne nécessite une action immédiate et lorsque la Commission estime que les contacts avec l'État membre peuvent contribuer à dégager une solution avantageuse, les États membres se verront imposer des délais serrés pour communiquer des éclaircissements, des informations et des solutions directement à l'entreprise ou aux citoyens concernés et pour informer la Commission. Dans le cas d'une infraction au droit communautaire, les États membres seront tenus de résoudre le problème ou de proposer une solution dans les délais fixés. Si aucune solution n'est proposée, la Commission prendra le relais en adoptant d'autres mesures conformément à la pratique en vigueur, telles que les procédures d'infraction.

De cette manière, ils auront la possibilité de régler les problèmes qui surviennent à l'intérieur de ce cadre convenu en agissant sur le niveau le plus proche du citoyen dans son environnement juridique et institutionnel national, conformément aux exigences du droit communautaire. Si l'engagement nécessaire est obtenu, il sera possible d'apporter une réponse rapide à un plus grand nombre de plaintes et de demandes de renseignements.

Des mécanismes de transmission seront mis en place entre la Commission et les États membres. Un point de contact central à l'intérieur de l'État membre sera chargé de traiter les demandes de renseignements à leur arrivée ainsi que l'envoi des réponses. Ce point de contact encouragera l'autorité compétente de l'État membre à apporter une réponse constructive en fournissant des informations, en résolvant le problème ou tout au moins en expliquant son point de vue.

Un archivage de l'issue des affaires sera assuré de manière à pouvoir rendre compte des résultats obtenus et d'un éventuel suivi, y compris l'enregistrement et l'ouverture de procédures d'infraction. Ce rapport fera état de l'ampleur, de la nature et de la gravité des problèmes qui n'ont pas encore été réglés et précisera, s'il y a lieu, d'élaborer des mécanismes supplémentaires spécifiques de résolution des problèmes ou des initiatives sectorielles mieux adaptées¹⁶.

Toutes ces mesures doivent contribuer à réduire le nombre de procédures d'infraction et à améliorer l'efficacité de leur gestion. La Commission propose d'associer certains États membres à une expérience pilote en 2008, qui pourrait être élargie à l'ensemble des États

15 Sans préjudice des systèmes actuels d'alertes rapides, du mécanisme SOLVIT ou des domaines du droit directement applicable, lorsque la division des compétences entre la Commission et les États membres pour l'application du droit est spécifiquement prévue, comme c'est le cas pour les déboursements dans les domaines de l'agriculture et des principaux fonds communautaires.

16 Notamment un réseau européen regroupant les autorités nationales chargées des enquêtes et du contrôle de l'application de la législation conformément au règlement (CE) n° 2006/2004.

membres à l'issue d'une évaluation de la première année de mise en œuvre. En expérimentant ces mesures, la Commission veillera à éviter les consultations répétitives avec les États membres et continuera à exercer pleinement son droit à suivre en toute indépendance les questions en suspens.

L'objectif de cette nouvelle méthode de travail est d'apporter des réponses aux citoyens et aux entreprises et de résoudre les problèmes plus rapidement, notamment en corrigeant les infractions à la législation communautaire. Tous les États membres doivent mettre tout en œuvre non seulement pour tenter d'apporter des solutions aux plaintes conformément au droit communautaire mais aussi pour œuvrer avec diligence dans le traitement de toutes les affaires. Un appui politique solide et des ressources suffisantes devront être assurés par la Commission et les États membres pour atteindre ces objectifs. Ces propositions, qui nécessiteront l'adaptation de la communication de 2002 sur la gestion des plaintes¹⁷, seront étoffées au cours des discussions menées avec les États membres dans le cadre du dialogue interinstitutionnel permanent.

La Commission s'affaire aussi à élaborer des mesures complémentaires pour améliorer la gestion des demandes de renseignements. Elle s'efforce d'améliorer l'accès aux instruments utilisés pour communiquer des informations aux citoyens, et ce par la création d'un «guichet unique» en ligne. Elle examinera aussi la faisabilité de l'implication de ses bureaux de représentation dans le processus de résolution des problèmes.

Il convient de noter que les plaignants peuvent, dans certains cas, faire valoir leurs droits directement et de manière plus efficace auprès des juridictions nationales. Seul un tribunal national peut appliquer des voies de recours telles que les injonctions aux administrations, l'annulation de décisions nationales, la réparation de dommages, etc.

3. RECHERCHE D'UNE GESTION PLUS EFFICACE DES INFRACTIONS

Les procédures d'infraction ont un rôle essentiel à jouer pour garantir l'application correcte du droit communautaire. La nécessité de recourir à ces procédures doit être limitée par les mesures de résolution des problèmes et de prévention décrites ci-dessus. L'efficacité de la gestion et de la résolution des problèmes d'infraction pourra ainsi être optimisée.

Il est également possible de renforcer l'application correcte de la législation en établissant des priorités dans la gestion des affaires¹⁸.

Le traitement de toutes les plaintes et de toutes les infractions sera assuré. La fixation de priorités permettra cependant à la Commission de porter une attention plus immédiate et plus intense sur certaines affaires plutôt que sur d'autres.

La priorité devrait être accordée aux infractions qui présentent les plus grands risques et entraînent des retombées particulièrement étendues pour les citoyens et les entreprises, ainsi

17 COM(2002)141.

18 Arrêt du 10 avril 2003, Commission/Allemagne (C-20/01 et C-28/01, Recueil, p. I-3609) (voir points 29-30) et affaire C-471/98 Commission/Belgique, Recueil 2002, point 39, p. I-9861.

qu'à celles dont la persistance a été confirmée par la Cour de justice. Il s'agit notamment des catégories suivantes:

- non-communication des mesures nationales de transposition des directives ou d'autres obligations de notification;
- infractions au droit communautaire, y compris les dossiers de non-conformité, soulevant des questions de principe ou ayant des conséquences négatives particulièrement importantes pour les citoyens, notamment celles qui concernent l'application de certains principes du traité et d'éléments déterminants des règlements et directives-cadres;
- non-respect des arrêts de la Cour constatant l'existence d'une infraction (article 228 du traité CE).

Ces catégories sont incluses dans la liste plus complète des priorités fixées en 2002¹⁹. Le champ d'application de la première et de la troisième catégorie est évident. La définition des principes applicables à certaines affaires relevant de la deuxième catégorie et l'évaluation de la portée de leurs effets doivent être établies pour chaque secteur en fonction de la disponibilité des ressources, comme le prévoit par exemple une prochaine communication concernant l'environnement. À compter de 2008, la Commission présentera dans ses rapports annuels une description détaillée de son action à l'égard de ces priorités.

Des critères de référence spécifiques devraient être fixés pour suivre l'état d'avancement des affaires suivantes:

- en ce qui concerne les affaires relatives à la non-communication des mesures de transposition, le délai entre l'envoi de la lettre de mise en demeure et la résolution de l'affaire ou la saisine de la Cour de justice ne devrait pas dépasser 12 mois;
- sous réserve de circonstances particulières liées à des cas exceptionnels, la durée correspondante de la procédure visant à garantir le respect d'un arrêt antérieur de la Cour devrait être en moyenne de 12 à 24 mois.

Il est difficile d'établir un critère général pertinent pour d'autres affaires prioritaires étant donné qu'elles varient considérablement tant sur le plan du contenu que du contexte. Elles feront donc l'objet d'une gestion particulière de manière à garantir un traitement rapide.

La Commission confirme sa volonté de travailler plus intensivement en fonction de la priorité accordée à l'affaire. Des prises de décision accélérées seront introduites par la Commission pour la plupart des phases de la procédure afin de permettre un traitement plus rapide des affaires.

19 COM(2002) 141, point 3.1 et communication de refonte sur l'application de l'article 228 du traité CE [SEC (2005) 1658], point 16.4, qui fournit certains éléments permettant de distinguer les effets des infractions sur des intérêts d'ordre général ou particulier dans le contexte du coefficient de gravité.

4. RENFORCEMENT DU DIALOGUE ET DE LA TRANSPARENCE

4.1. Dialogue interinstitutionnel

Les institutions communautaires sont toutes parties prenantes dès lors qu'il s'agit d'appliquer le droit communautaire. L'évaluation de la manière dont les actes législatifs sont appliqués est un élément important du processus d'élaboration des politiques. Les discussions entre les institutions sur les effets du droit communautaire, sa mise en œuvre, sa gestion et le contrôle de son application, ainsi que l'analyse des causes profondes des problèmes, peuvent contribuer positivement à l'évaluation et à l'élaboration des politiques européennes.

La Commission mettra davantage l'accent, dans son rapport annuel, sur les questions stratégiques, l'évaluation de l'état actuel de la législation dans différents secteurs, les priorités et la programmation de ses futures actions, y compris l'examen des domaines du droit faisant fréquemment l'objet d'infractions. Cette réorientation soutiendra le dialogue interinstitutionnel stratégique visant à établir dans quelle mesure le droit communautaire atteint ses objectifs, à mettre en évidence les problèmes rencontrés et à déterminer les solutions éventuelles à appliquer. Une analyse approfondie de ce type pourrait aussi alimenter les débats au sein du Parlement et du Conseil.

L'annexe à la communication propose plusieurs domaines du droit ou mesures spécifiques susceptibles de faire l'objet d'un dialogue interinstitutionnel consacré à leur application.

4.2. Transparence accrue

La transparence et l'amélioration de la communication constituent des éléments déterminants des relations avec les institutions européennes et le grand public. Les citoyens, les entreprises, la société civile, les administrations nationales et régionales, le Parlement européen et les parlements nationaux ont un intérêt commun à ce que la législation soit appliquée. La Commission publie déjà de nombreuses informations dans son rapport annuel: elle communique des informations sommaires aux plaignants sur les principales démarches entreprises concernant leur plainte, assiste la commission des pétitions, informe d'autres commissions parlementaires qui en font la demande et répond aux questions parlementaires et aux demandes du médiateur.

La Commission continuera d'accroître la transparence en publiant des informations générales sur l'efficacité de la nouvelle approche utilisée pour traiter la correspondance, les demandes de renseignements et les plaintes. Elle veillera à ce que des informations sommaires soient publiées à tous les stades des procédures d'infraction à partir de l'envoi de la lettre de mise en demeure au fur et à mesure de leur avancement. Une base de données existante sera adaptée à cet effet. Conformément aux règles en vigueur en matière d'accès aux documents et compte tenu de la nécessité de garantir l'efficacité de la procédure d'infraction, la Commission continuera d'assurer la confidentialité concernant le contenu et la planification des contacts avec les États membres tant que les affaires en question sont à l'enquête.

En outre, la Commission publiera davantage d'informations sur la proximité des échéances en ce qui concerne la mise en œuvre et les résultats obtenus par les États membres dans la mise en œuvre de la législation et la communication des tableaux de correspondance. Elle entreprendra des actions visant à assurer un libre accès à sa base de données électronique

contenant les notifications de transposition et les tableaux de correspondance tant que les dispositions relatives à l'accès aux bases de données nationales n'auront pas été adoptées. La Commission continuera par ailleurs à développer le portail relatif à la législation communautaire sur le site Internet Europa.

IV. CONCLUSION

L'application correcte et dans les délais impartis du droit communautaire est essentielle pour que l'Union européenne continue de reposer sur des fondements solides et pour que les politiques européennes entraînent les effets escomptés et soient bénéfiques aux citoyens. Il est de l'intérêt commun des institutions européennes et des États membres que ces fondements restent solides. Un engagement encore plus déterminé de leur part est nécessaire pour qu'un degré de priorité élevé soit accordé à l'application correcte de la législation.

La présente communication décrit les actions qui seront entreprises par la Commission pour améliorer l'application du droit communautaire ainsi que l'appui qui sera demandé aux États membres, au Parlement et au Conseil à cet égard.

Annexe Domaines du droit communautaire à l'égard desquels une évaluation est proposée