



Bruxelles, le 13.10.2022
COM(2022) 518 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Faire appliquer le droit de l'Union afin de permettre à l'Europe de tenir ses
engagements**

Faire appliquer le droit de l'Union afin de permettre à l'Europe de tenir ses engagements

I. INTRODUCTION

L'Union européenne est une communauté de droit fondée sur des valeurs communes partagées par les États membres. L'application du droit de l'Union, la lutte contre les infractions à celui-ci et le respect de l'état de droit sont au cœur même de cette communauté. La législation est le meilleur atout dont dispose l'UE pour apporter des avantages aux citoyens et aux entreprises et avoir des effets positifs sur l'environnement. Le principe de primauté du droit de l'Union est fondé sur le principe d'égalité devant les traités. Il garantit l'égalité des droits pour tous dans l'ensemble de l'UE, ce qui signifie que toutes les dispositions du droit de l'Union devraient avoir le même sens et être appliquées de la même manière dans tous les États membres. La législation constitue la base sur laquelle l'UE peut tirer le meilleur parti du marché intérieur, diriger notre transition vers une Europe plus verte et plus numérique et protéger et promouvoir nos valeurs, une coopération judiciaire efficace et la sécurité de notre Union. C'est pourquoi le système fondé sur des règles est au cœur de la vision de l'UE, en Europe et dans le monde, en tant que condition préalable à l'équité, à la démocratie et au respect des droits fondamentaux. La Commission est déterminée à redoubler d'efforts pour promouvoir et défendre les droits des citoyens, les libertés fondamentales et l'état de droit. Des axes de travail essentiels tels que les rapports annuels sur l'état de droit¹, le plan d'action pour la démocratie européenne² et la stratégie renouvelée pour la mise en œuvre de la charte des droits fondamentaux de l'UE³ (ci-après la «charte») traduisent, ensemble, une intensification majeure des travaux tendant à consolider l'assise juridique et démocratique de l'UE.

Pour atteindre cet objectif, il est fondamental de faire appliquer le droit de l'Union. Il s'agit de l'une des missions essentielles de la Commission, à qui les traités de l'UE, auxquels les États membres ont adhéré, ont confié le rôle de «gardienne des traités»⁴ et, plus largement, du droit de l'Union. Ce rôle primordial confère à la Commission la responsabilité centrale des mesures visant à assurer le respect de la législation. Une manière privilégiée de jouer ce rôle consiste à collaborer avec les États membres ainsi qu'à surveiller la mise en œuvre et l'application du droit de l'Union par ces derniers. La présente communication expose plus en détail la façon dont la Commission s'acquitte de cette tâche aux stades de l'élaboration de la législation de l'UE, de sa transposition en droit national, de sa mise en œuvre et de son application dans la pratique. Tout comme la Commission, pour protéger l'état de droit, se concentre sur les mesures visant à prévenir l'apparition de problèmes, le meilleur moyen d'assurer le respect du

¹ Communication de la Commission intitulée «Rapport 2022 sur l'état de droit – La situation de l'état de droit dans l'Union européenne», COM(2022) 500 final.

² Communication de la Commission relative au plan d'action pour la démocratie européenne, COM(2020) 790 final.

³ Communication de la Commission intitulée «Stratégie visant à renforcer l'application de la Charte des droits fondamentaux dans l'Union européenne», COM(2020) 711 final.

⁴ Article 17 du traité sur l'Union européenne.

droit de l'Union est déjà d'éviter que des infractions ne soient commises. La coopération quotidienne entre la Commission et les États membres est essentielle pour garantir une mise en conformité rapide. Cependant, en fin de compte, des procédures d'infraction, comprenant la possibilité de saisir la Cour de justice de l'Union européenne (ci-après la «Cour de justice») de recours contre les États membres, sont souvent nécessaires pour remédier aux violations du droit de l'Union.

Des mesures efficaces visant à faire appliquer le droit de l'Union permettent aux citoyens et aux entreprises de l'UE de bénéficier dès que possible des avantages des règles convenues d'un commun accord et de pouvoir compter sur le respect de leurs droits fondamentaux à tout moment où qu'ils vivent ou travaillent dans l'UE. C'est la raison pour laquelle la Commission soutient les États membres dès le début du processus d'intégration des règles de l'UE dans leur ordre juridique, afin de veiller à ce que le droit de l'Union soit correctement mis en œuvre et appliqué dès le départ. Cela explique également pourquoi les chiffres relatifs aux procédures d'infraction ne constituent pas nécessairement à eux seuls une bonne mesure des efforts de la Commission en matière de contrôle de l'application de la législation, lesquels visent à éviter que des infractions ne se matérialisent et, le cas échéant, à y mettre fin le plus rapidement possible.

Outre la Commission et les gouvernements nationaux, d'autres acteurs jouent également un rôle essentiel dans l'application effective du droit de l'Union. Certains d'entre eux ont un rôle formel, comme les juridictions nationales, les autorités nationales chargées de la concurrence et de la réglementation ou les autorités publiques telles que les autorités de protection des consommateurs ou les autorités indépendantes de contrôle de la protection des données. La société civile et les particuliers contribuent également à attirer l'attention sur d'éventuelles violations du droit de l'Union et sur la nécessité d'y remédier.

La présente communication expose la façon dont la Commission a approfondi et développé ses travaux visant à faire appliquer le droit de l'Union de manière à ce que celui-ci soit respecté de la même manière dans tous les États membres et à maximiser les avantages concrets que ses efforts de mise en œuvre et de contrôle de l'application de la législation apportent aux citoyens de l'UE dans leur vie quotidienne⁵.

II. PROFITER DES AVANTAGES DU DROIT DE L'UNION

Les citoyens et les entreprises comptent sur le fait que les règles de l'UE convenues d'un commun accord seront rapidement et correctement mises en œuvre ou transposées en droit national et pleinement appliquées par les États membres. Les mesures visant à faire appliquer ces règles sont essentielles à la concrétisation des politiques de l'UE et inextricablement liées à l'élaboration de ces politiques. La législation de l'UE fait l'objet d'un processus minutieux d'examen de la législation nationale et européenne existante, de consultation du public et

⁵ La présente communication s'appuie sur les communications antérieures qui définissent le cadre opérationnel et les règles applicables à l'action de la Commission en matière de plaintes et d'infractions, sans les remplacer. Voir en particulier la communication de la Commission intitulée «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats» [C(2016) 8600] (ci-après la «communication de 2016»).

d'évaluation des incidences environnementales, sociales et économiques⁶. Son adoption est le résultat d'un processus législatif inclusif et transparent associant le Parlement européen et le Conseil, de sorte que les responsables et décideurs politiques ont eu leur mot à dire sur la manière dont les actes en question seront mis en œuvre dans la pratique. Pour que les actes adoptés produisent les effets escomptés, ils doivent être appliqués intégralement, correctement, de la même manière et en temps opportun dans tous les États membres.

Permettre aux citoyens de travailler et d'exercer une activité économique n'importe où dans l'UE

Les règles de l'UE relatives à la **reconnaissance des qualifications professionnelles** permettent aux professionnels de fournir plus aisément leurs services dans toute l'UE, tout en garantissant une meilleure protection des consommateurs. Toutefois, les États membres avaient mis en œuvre ces règles de manière incohérente, les procédures applicables aux travailleurs salariés et indépendants étant plus lourdes dans certains que dans d'autres. À la suite de procédures d'infraction, les États membres ont modifié leur législation et fait en sorte que les citoyens et les entreprises profitent des avantages de ces règles. En outre, après avoir coopéré au sein de la task-force sur le respect de l'application des règles du marché unique, les États membres ont retiré 217 professions de la liste des professions pour lesquelles une vérification préalable est requise, ce qui a permis aux travailleurs d'y fournir plus facilement des services.

L'amélioration de la coordination des **systèmes nationaux de sécurité sociale** des États membres aide également les citoyens à exercer leur droit à la libre circulation dans la pratique. Afin de protéger la libre circulation des travailleurs et la coordination des systèmes de sécurité sociale, la Commission a ouvert des procédures contre deux États membres au motif qu'ils octroient des prestations familiales de montants moins élevés aux ressortissants de l'UE qui y travaillent lorsque leurs enfants vivent dans un État membre où le coût de la vie est considéré comme inférieur. Dans l'un de ces deux dossiers, la position de la Commission a déjà été confirmée par la Cour de justice, qui a jugé illégale l'adaptation des prestations familiales en fonction de l'État de résidence des enfants bénéficiaires.

Le mécanisme de coopération **SOLVIT**, destiné à résoudre les problèmes transfrontières, permet de détecter plus tôt d'éventuelles infractions au droit de l'Union et peut offrir une réparation immédiate aux entreprises ou aux personnes touchées. Il s'attaque aux problèmes pratiques et aux obstacles que les citoyens rencontrent lorsqu'ils travaillent, vivent ou exercent une activité économique dans d'autres États membres⁷. Les autorités nationales

⁶ Conformément aux lignes directrices pour une meilleure réglementation du 3 novembre 2021 (https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fr).

⁷ Recommandation de la Commission du 17 septembre 2013 sur les principes régissant SOLVIT, C(2013) 5869 final.

qui composent le réseau SOLVIT collaborent pour appliquer les règles de l'UE et font largement usage de l'aide et de l'expertise fournies par la Commission⁸. Non seulement les centres SOLVIT nationaux trouvent des solutions à de nombreuses situations individuelles, mais ils contribuent également à détecter et à résoudre des problèmes structurels liés à l'application du droit de l'Union⁹.

La non-conformité a un coût. Elle peut retarder la protection des droits fondamentaux ou la limiter dans sa portée et fragiliser ainsi des droits tels que l'égalité de traitement et la libre circulation. Elle peut perpétuer des charges pesant sur les citoyens et les entreprises. Elle peut laisser perdurer des dommages environnementaux. Elle peut affaiblir ou retarder la protection des consommateurs, des travailleurs ou encore des demandeurs d'asile. Elle a notamment des conséquences pour les personnes travaillant ou voyageant par-delà les frontières, ou franchissant ces dernières à d'autres fins¹⁰, qui doivent s'adapter à des règles différentes en fonction de la manière dont le droit de l'Union est appliqué. Une mauvaise application des règles de l'UE fausse également la concurrence au sein du marché unique, ce qui nuit à l'égalité des conditions de concurrence pour les entreprises dans l'ensemble de l'UE.

Lorsque les États membres enfreignent les règles de l'UE en introduisant ou en tolérant des obstacles au sein du marché unique pour créer des avantages pour les entreprises, les bénéfices éventuels s'inscrivent souvent sur le court terme, tandis que les répercussions durables peuvent être beaucoup plus préjudiciables pour les entreprises, qui ont beaucoup plus de difficultés à toutes profiter des possibilités offertes par le marché unique¹¹.

Coûts liés à l'application incorrecte ou incomplète des règles

Les obstacles existants au sein du **marché unique** sont souvent dus à l'application incorrecte ou incomplète des traités et de la législation de l'UE¹². Les PME et les jeunes pousses sont particulièrement touchées, car elles sont les premières à pâtir des charges administratives et de la complexité, en particulier lorsqu'elles exercent leurs activités par-delà les frontières au sein du marché unique. Une mauvaise application des règles empêche aussi de réaliser les économies d'échelle que permet le marché unique, ce qui nuit aux

⁸ Document de travail des services de la Commission intitulé «SOLVIT's Helping Hand in the Single Market: celebrating 20 years», SWD(2022) 325 final.

⁹ https://ec.europa.eu/solvit/index_fr.htm

¹⁰ Par exemple, pour étudier, se faire soigner, participer à des activités culturelles ou à d'autres activités de loisirs, etc.

¹¹ Communication de la Commission intitulée «Plan d'action à long terme visant à mieux mettre en œuvre et faire respecter les règles du marché unique», COM(2020) 94 final.

¹² Communication de la Commission intitulée «Recenser et identifier les obstacles au marché unique», COM(2020) 93 final.

intérêts des consommateurs. L'incohérence des règles est particulièrement dommageable pour les régions transfrontalières¹³.

Il est essentiel de faire respecter les **règles de concurrence** de manière rigoureuse pour que les entreprises et les consommateurs puissent profiter des avantages du marché unique. L'application incorrecte de ces règles nuit à l'égalité des conditions de concurrence pour les entreprises et peut donc entraîner des prix plus élevés et un choix moindre pour les consommateurs.

Non seulement la mise en œuvre de la **politique environnementale** de l'UE et de la législation de cette dernière dans ce domaine est indispensable à environnement sain, mais elle ouvre aussi de nouvelles perspectives sur les plans de la croissance économique, de l'emploi et de la compétitivité. La mise en œuvre intégrale de la législation environnementale de l'UE permettrait également de réduire de 55 milliards d'EUR par an les coûts en matière de santé et les coûts directs pour l'environnement supportés par l'économie de l'UE¹⁴.

Avantages d'une mise en œuvre rapide des nouvelles règles fiscales de l'UE

De nouvelles **règles relatives à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable au commerce électronique** sont entrées en vigueur en 2021 dans le cadre des travaux visant à garantir des conditions de concurrence plus équitables et à simplifier les règles en matière de TVA. Les vendeurs en ligne peuvent désormais s'inscrire sur un portail électronique («guichet unique») et s'acquitter de toutes leurs obligations en matière de TVA pour les ventes effectuées dans l'ensemble de l'UE. La Commission a fourni un soutien et des orientations sur les nouvelles règles tant aux États membres qu'aux parties prenantes concernées. Cela a contribué à la bonne mise en œuvre des nouvelles règles en matière de TVA sur le commerce électronique, à la perception de 8,8 milliards d'EUR de recettes de TVA par l'intermédiaire du nouveau portail, dont 700 millions d'EUR de nouvelles recettes de TVA¹⁵, et à l'inscription de 100 000 vendeurs en ligne sur la plateforme électronique.

L'application intégrale et cohérente des règles de l'UE par les États membres est importante pour la sécurité juridique et la confiance des citoyens et des entreprises dans les institutions nationales et l'UE dans son ensemble. C'est particulièrement vrai en ce qui concerne nos valeurs communes, les droits fondamentaux, l'état de droit, les quatre libertés fondamentales de l'UE et le fonctionnement du marché unique. Si l'on aspire à une Union de l'égalité, il est essentiel que l'égalité et la non-discrimination soient respectées partout dans l'UE et que les citoyens puissent bénéficier du même niveau de protection de leurs droits quel que soit l'endroit où ils vivent dans l'UE.

¹³ Rapport de la Commission intitulé «Les régions frontalières de l'UE: des laboratoires vivants de l'intégration européenne», COM(2021) 393 final, et communication de la Commission intitulée «Stimuler la croissance et la cohésion des régions frontalières de l'Union européenne», COM(2017) 534 final.

¹⁴ De plus amples explications sur ce chiffre sont disponibles dans l'étude intitulée «[Update of the costs of not implementing EU environmental law](#)», COWI et Eunomia, 2019.

¹⁵ Données relatives aux six premiers mois de fonctionnement [[New EU VAT rules for e-commerce: Updated revenue figures point to a successful implementation \(europa.eu\)](#)].

Protéger la citoyenneté de l'Union

Les programmes de citoyenneté par investissement («passeports dorés») dans certains États membres ont suscité de vives inquiétudes ces dernières années. L'octroi systématique de la nationalité, et donc de la citoyenneté de l'Union, en échange d'un paiement prédéterminé et sans lien réel avec un État membre viole la notion de citoyenneté de l'Union ainsi que le principe de coopération loyale. De plus, il présente de graves risques en matière de sécurité, de blanchiment de capitaux, de fraude fiscale et de corruption. Afin de défendre fermement sa position selon laquelle la citoyenneté de l'Union n'est pas à vendre et tout programme existant de citoyenneté par investissement devrait être aboli dans les plus brefs délais, la Commission a ouvert des procédures d'infraction inédites contre deux États membres et a finalement saisi la Cour de justice d'un recours contre l'un d'entre eux. En outre, la Commission a pris contact avec un autre État membre, qui a entre-temps supprimé son programme de citoyenneté par investissement.

Sauvegarder l'égalité et la non-discrimination

Le respect de la dignité humaine et l'égalité sont des valeurs fondamentales de l'UE, consacrées à l'article 2 du traité sur l'Union européenne. Ces valeurs ne sont pas de simples normes éthiques, mais des droits fondamentaux inscrits dans la charte¹⁶ et les principes généraux du droit de l'Union. La Commission a pris des mesures pour protéger les droits des personnes LGBTIQ et, en fin de compte, elle a saisi la Cour de justice d'un recours contre un État membre dont la législation nationale discrimine les personnes en fonction de leur orientation sexuelle ou de leur identité de genre.

En ce qui concerne l'égalité entre les hommes et les femmes, dans le domaine de la sécurité sociale en particulier, la Commission a pris des mesures contre un État membre car sa législation en matière de retraite établit une discrimination indirecte à l'égard des femmes dans le calcul de la période de cotisation requise pour avoir droit à une pension.

Défendre la liberté des médias

Une société numérique ouverte, démocratique et durable repose sur la garantie de la liberté des médias et de la liberté d'expression. Les fournisseurs de services de médias doivent pouvoir accéder au marché dans des conditions non discriminatoires, proportionnées et justifiées objectivement, afin d'être en mesure d'exercer leurs activités librement et de manière indépendante partout dans l'Union européenne. La Commission a saisi la Cour de justice d'un recours contre un État membre pour non-respect des règles du marché intérieur en matière de télécommunications et violation de la liberté d'expression consacrée dans la charte.

Soutenir la migration légale et l'égalité de traitement des ressortissants de pays tiers

¹⁶ Le droit à la non-discrimination est consacré par la charte, qui interdit toute discrimination fondée sur quelque motif que ce soit.

Attirer des talents de pays tiers enrichit notre société et profite à nos économies. Les règles de l'UE prévoient des conditions communes d'entrée et de séjour pour certaines catégories de ressortissants de pays tiers, ainsi que l'égalité de traitement de ces personnes avec les citoyens de l'UE dans plusieurs domaines. La Commission a pris des mesures contre plusieurs États membres en raison de l'introduction d'obstacles injustifiés empêchant les ressortissants de pays tiers d'accéder à un emploi et d'exercer une activité indépendante. Elle a également ouvert des procédures d'infraction au sujet des charges excessives liées au traitement des permis de l'UE¹⁷. En conséquence, plusieurs États membres ont modifié leur législation nationale afin de se conformer au droit de l'Union, et il est désormais plus aisé et plus attrayant pour les ressortissants de pays tiers qualifiés de résider et de travailler en Europe.

Lutter contre les discours et les crimes de haine racistes et xénophobes

Non seulement les discours et les crimes de haine portent préjudice aux personnes visées et à la société dans son ensemble, mais ils frappent aussi au cœur les valeurs de l'UE. Pour faire respecter le droit de l'Union dans la pratique, la clé est d'accélérer la mise en œuvre de la décision-cadre de 2008 relative à la lutte contre les discours et les crimes de haine¹⁸. La Commission est déterminée à garantir une criminalisation effective des discours et des crimes de haine, et cette stratégie a permis de faire progresser la mise en œuvre de manière significative dans les États membres. À cet égard, son intention d'engager des procédures d'infraction lorsque cela s'avère nécessaire a été reconfirmée dans le plan d'action de l'UE contre le racisme¹⁹. Après qu'une série de procédures d'infraction ont été ouvertes entre 2020 et 2021, plusieurs États membres ont entamé des démarches visant à modifier leur législation ou ont déjà adopté de nouvelles modifications législatives. Par exemple, les modifications adoptées dans un État membre renforcent la criminalisation et la poursuite des discours et des crimes de haine et améliorent la protection des minorités contre ces crimes.

Unir nos forces pour combattre le terrorisme

Les actes de terrorisme constituent l'une des violations les plus graves des libertés fondamentales sur lesquelles l'Union est fondée. Les attentats terroristes perpétrés dans les États membres de l'UE ont rappelé avec force que la police et les procureurs ont besoin de meilleurs outils pour prévenir et combattre les infractions terroristes. La directive de 2017 relative à la lutte contre le terrorisme²⁰ est la pierre angulaire des mesures de justice pénale prises par les États membres pour lutter contre le terrorisme et constitue un élément essentiel du cadre de l'union de la sécurité de l'UE. La Commission a engagé des procédures contre plusieurs États membres pour faire en sorte que les conditions juridiques

¹⁷ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-integration/work/single-permit-work_en

¹⁸ Décision-cadre 2008/913/JAI du 28 novembre 2008 sur la lutte contre certaines formes et manifestations de racisme et de xénophobie au moyen du droit pénal.

¹⁹ Communication de la Commission intitulée «Une Union de l'égalité: plan d'action de l'UE contre le racisme 2020-2025», COM(2020) 565 final.

²⁰ Directive (UE) 2017/541 du 15 mars 2017 relative à la lutte contre le terrorisme.

permettant aux autorités nationales de coopérer et d'échanger des informations sur les menaces terroristes soient en place.

III. METTRE EN ŒUVRE ET APPLIQUER LE DROIT DE L'UNION: UN TRAVAIL CONJOINT

La Commission surveille le respect du droit de l'Union par les États membres et utilise toute une série d'outils pour en promouvoir et en assurer l'application correcte, dont les procédures d'infraction. Toutefois, pour appliquer et faire respecter la législation de manière effective sur le terrain, plusieurs autres acteurs doivent également jouer leur rôle. L'action tendant à la mise en conformité passe par une coopération étroite avec les États membres, en premier lieu, ainsi qu'avec des autorités spécialisées telles que celles chargées de la protection des consommateurs, de la protection des données, de la concurrence et de la réglementation, les ONG, les entreprises et les citoyens. Pour pouvoir fonctionner efficacement, le système repose à la fois sur l'engagement total des autorités nationales responsables de l'application correcte de la législation et des mesures visant à en assurer le respect et sur la participation des citoyens, de la société civile, des entreprises et d'autres acteurs aux fins de la détection d'infractions potentielles.

Les **juridictions nationales** sont des juridictions de l'UE lorsqu'elles appliquent le droit de l'Union et elles jouent un rôle particulièrement important dans la chaîne de contrôle de l'application de la législation. Lorsque les citoyens ou les entreprises de l'UE voient leurs droits mis à mal dans les États membres, ils doivent pouvoir accéder à des voies de recours nationales rapides et effectives, conformément au principe de protection juridictionnelle effective²¹. C'est pourquoi les juridictions doivent être indépendantes, impartiales et établies par la loi.

Parallèlement, les juridictions des États membres ont le droit, voire, dans certains cas, l'obligation, de poser des questions à la Cour de justice si elles ne savent pas comment interpréter ou appliquer le droit de l'Union. Ce dialogue au moyen d'un renvoi préjudiciel à la Cour de justice est essentiel à l'application uniforme du droit de l'Union, sur la base du principe de primauté de ce dernier, et à la défense des droits des citoyens²². La Commission fait systématiquement usage de son droit de présenter des observations dans toutes les procédures préjudicielles devant la Cour de justice²³. Si la Cour constate une violation du

²¹ Article 19, paragraphe 1, deuxième alinéa, du traité sur l'Union européenne et article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

²² Les règles ou les pratiques nationales qui entravent la procédure préjudicielle, par exemple parce que la responsabilité disciplinaire des juges peut être engagée au motif qu'ils ont posé une question préjudicielle ou qu'ils ont appliqué le droit de l'Union tel qu'interprété par la Cour de justice, ou parce que les juridictions nationales sont empêchées de reconnaître la primauté du droit de l'Union, ont une incidence systémique sur la capacité de faire appliquer le droit de l'Union.

²³ En matière de concurrence et d'aides d'État, il est fréquent que la Commission apporte son concours et intervienne dans les procédures judiciaires nationales.

droit de l'Union, la juridiction de renvoi a l'obligation de remédier à cette violation dans l'affaire concrète dont elle est saisie.

En outre, non seulement la Commission vérifie que l'État membre concerné exécute l'arrêt, mais elle veille aussi à ce que tous les autres États membres appliquent de la même manière la norme fixée par la Cour de justice. L'augmentation du nombre de décisions préjudicielles au fil du temps²⁴, ainsi que les interventions de la Commission dans ces affaires, ont donc grandement contribué à faire mieux respecter le droit de l'Union dans les États membres. Par ailleurs, la Commission a engagé des procédures d'infraction pour violation des principes d'autonomie, de primauté, d'effectivité et d'application uniforme du droit de l'Union et non-respect de l'autorité de la Cour de justice.

La Commission met en œuvre la stratégie européenne de formation judiciaire²⁵ pour faire en sorte que les **professionnels de la justice**, tels que les juges, les procureurs, les avocats et les autres professionnels participant à l'administration de la justice, connaissent le droit de l'Union et les instruments de coopération judiciaire de l'UE et disposent des compétences nécessaires pour faire respecter l'état de droit et appliquer le droit de l'Union correctement et de manière cohérente dans leur pays.

Faire progresser la mise en œuvre des règles fiscales de l'UE en intervenant dans les procédures préjudicielles

Dans le domaine de la fiscalité, les procédures préjudicielles constituent un moyen essentiel pour la Commission de veiller à l'application correcte du droit de l'Union.

En matière de **fiscalité directe**, certaines décisions préjudicielles portent sur des obstacles transfrontières concrets à la libre circulation résultant des systèmes fiscaux nationaux. La Cour de justice a par exemple estimé, dans une décision préjudicielle, que les citoyens qui versent de l'argent à une organisation caritative établie dans un autre État membre devraient bénéficier du même allègement fiscal que s'ils faisaient don de cette somme à une organisation caritative comparable basée dans leur propre État membre²⁶.

En matière de **fiscalité indirecte**, des décisions préjudicielles suivies d'un dialogue entre la Commission et les États membres ont conduit ces derniers à modifier leur législation. Tel a été le cas d'un État membre en ce qui concerne l'utilisation de véhicules immatriculés à l'étranger²⁷ et d'un autre État membre s'agissant de conditions restrictives liées aux règles en matière de TVA²⁸.

²⁴ Le nombre de décisions préjudicielles a fortement augmenté au cours des dix dernières années, avec 567 renvois préjudiciels en 2021, contre 385 en 2010.

²⁵ Communication de la Commission intitulée «Assurer la justice dans l'UE – Une stratégie européenne de formation judiciaire pour la période 2021-2024», COM(2020) 713 final.

²⁶ Arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-318/07, Persche.

²⁷ Arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-274/20, GN et WX/Prefettura di Massa Carrara – Ufficio Territoriale del Governo di Massa Carrara.

²⁸ Arrêt de la Cour de justice dans l'affaire C-335/19, E. sp. z o.o. sp. k./Minister Finansów.

Les **parlements nationaux** ont également un rôle important à jouer en collaborant avec les gouvernements nationaux en vue d'adopter des lois pour transposer les directives de l'UE et mettre en œuvre certains règlements au moyen du droit national. La Commission a décidé de se montrer ferme face à la non-transposition des directives, exploitant pleinement le potentiel des dispositions de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE introduites par le traité de Lisbonne: lorsque les États membres ne transposent pas les directives dans le délai fixé, elle ouvre automatiquement des procédures contre eux et demande systématiquement à la Cour de leur infliger des sanctions financières. Cette approche a porté ses fruits et le nombre de dossiers de non-communication dont la Commission a dû saisir la Cour de justice a diminué de plus de la moitié depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne. Néanmoins, le nombre de procédures d'infraction engagées parce que les États membres n'ont pas communiqué leurs mesures de transposition à la Commission dans le délai fixé dans les directives de l'UE reste élevé. Les législateurs nationaux ont un rôle important à jouer pour veiller à ce que la transposition soit à la fois effectuée en temps utile et complète: lorsqu'ils communiquent des mesures de transposition à la Commission, les États membres doivent expliquer de manière claire et transparente comment chaque disposition d'une directive a été transposée²⁹.

Parmi les **autres organes de premier plan** ayant un rôle important à jouer pour faire appliquer le droit de l'Union figurent les organismes sectoriels de réglementation, d'inspection et de répression, les autorités de surveillance nationales et régionales, les procureurs, les médiateurs nationaux et les organismes de promotion de l'égalité. Pour assurer le respect du droit de l'Union, la Commission veille en particulier à ce que les autorités nationales soient suffisamment équipées et en mesure de s'acquitter de leurs tâches, en examinant les conflits d'intérêts, l'indépendance³⁰ et les niveaux d'effectifs de ces autorités. Elle soutient aussi activement les États membres dans leurs efforts de mise en œuvre, en leur fournissant un appui technique et financier et une expertise aux fins des réformes structurelles³¹, ainsi que par des programmes de formation spécialisés³². Elle a par exemple accordé des subventions aux autorités nationales de contrôle de la protection des données afin de les aider à faire respecter le règlement général sur la protection des données³³. Elle a également ouvert des procédures d'infraction contre des États membres pour faire en sorte que ces autorités soient indépendantes et dotées des pouvoirs nécessaires pour sanctionner les violations dudit règlement.

²⁹ Dans son arrêt dans l'affaire C-543/17, *Commission/Belgique*, la Cour de justice a précisé que les États membres ont l'obligation de fournir à la Commission des informations suffisamment claires et précises sur les dispositions de droit national transposant la directive.

³⁰ Par exemple, l'indépendance des autorités nationales de régulation dans le secteur de l'énergie, qui est un principe fondamental du troisième paquet «Énergie» et qui est également essentielle pour garantir une protection effective des consommateurs, comme l'a confirmé la Cour de justice (affaire C-718/18, *Commission/Allemagne*).

³¹ Par exemple, au moyen de l'instrument d'appui technique et de l'outil TAIEX-EIR peer-to-peer.

³² Par exemple, la Commission a élaboré un programme de formation au droit environnemental de l'UE (https://ec.europa.eu/environment/legal/law/training_package.htm).

³³ Règlement (UE) 2016/679 du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données, et abrogeant la directive 95/46/CE (règlement général sur la protection des données).

Des initiatives spécifiques de l'UE, telles que les mécanismes de recours transfrontières comme SOLVIT, la procédure européenne de règlement des petits litiges ou la plateforme européenne de règlement en ligne des litiges, aident également. Dans le secteur financier, les trois autorités européennes de surveillance³⁴ ont le pouvoir de procéder à des examens des autorités nationales compétentes afin d'évaluer la convergence des dispositions nationales adoptées dans le cadre de la mise en œuvre du droit de l'Union. Elles sont également compétentes pour enquêter et prendre des mesures si les autorités nationales compétentes ne respectent pas les obligations qui leur incombent en vertu du droit de l'Union. Cela contribue à garantir l'application cohérente et effective du droit de l'Union dans le secteur financier.

Le rôle joué par les centres européens des consommateurs³⁵ pour faire respecter la législation relative à la protection des consommateurs

Les **centres européens des consommateurs** jouent un rôle essentiel dans la détection de potentielles infractions de grande ampleur à la législation relative à la protection des consommateurs et dans l'adoption de mesures à cet égard. Ils ont notamment pris des mesures pour faire en sorte que les systèmes de réservation d'hébergement en ligne soient exempts de toute technique de manipulation, comme, par exemple, le fait de dissimuler le paiement, par l'établissement, de commissions pour figurer en haut du classement, d'exercer, de manière abusive, une pression sur l'utilisateur pour qu'il conclue la transaction le plus rapidement possible, ou de présenter les remises de manière trompeuse.

En 2020, à la suite d'un **dialogue avec la Commission et les autorités nationales**, les principales plateformes de réservation d'hébergement ont modifié la manière dont elles présentent les offres, les remises et les prix aux consommateurs, afin que les utilisateurs puissent effectuer des comparaisons en connaissance de cause, conformément aux exigences de la législation de l'UE relative à la protection des consommateurs. Désormais, elles évitent de présenter une offre comme étant limitée dans le temps si le même prix reste disponible par la suite et elles fournissent des éclaircissements sur la manière dont les résultats sont classés. Un dialogue similaire a conduit une grande place de marché en ligne à mettre ses pratiques d'annulation en conformité avec les règles de l'UE en matière de protection des consommateurs en 2022. Les consommateurs pourront ainsi se désabonner des services premium beaucoup plus facilement qu'auparavant, en seulement deux clics, au moyen d'un bouton «annuler» bien visible et sans équivoque.

Former les PME à la législation relative à la protection des consommateurs

³⁴ L'Autorité bancaire européenne (ABE), l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) et l'Autorité européenne des assurances et des pensions professionnelles (AEAPP).

³⁵ Le réseau des centres européens des consommateurs (réseau CEC) rassemble les autorités nationales chargées de faire appliquer la législation de l'UE relative à la protection des consommateurs (https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/resolve-your-consumer-complaint/european-consumer-centres-network-ecc-net_fr). La coopération en la matière concerne les règles de protection des consommateurs dans des domaines divers tels que les pratiques commerciales déloyales, le commerce électronique, le blocage géographique, les vacances à forfait, la vente en ligne et les droits des passagers.

Le projet «Consumer Law Ready»³⁶ est un programme de formation à la législation relative à la protection des consommateurs à l'échelle de l'UE destiné aux petites et moyennes entreprises. Dans chaque État membre, un formateur principal a été désigné pour former des intermédiaires, qui forment ensuite les PME. Cette démarche contribuera à réduire les infractions et à mieux faire connaître le fonctionnement de la législation de l'UE relative à la protection des consommateurs.

IV. UNE APPLICATION INTELLIGENTE — PRÉVENIR LES VIOLATIONS DU DROIT DE L'UNION DÈS LEURS PRÉMICES

Afin d'anticiper les infractions et d'éviter qu'elles ne se produisent, la Commission prend déjà en considération les questions de mise en œuvre et d'application lorsqu'elle élabore des propositions législatives de l'UE. Les stratégies de mise en œuvre³⁷ élaborées par la Commission en coopération avec les administrations nationales aident à recenser les principaux défis auxquels les États membres sont confrontés dans la transposition et l'application de la législation de l'UE, et définissent les outils utilisés par la Commission pour encourager le respect des règles.

Aider les États membres à se préparer à la mise en œuvre

Le **règlement concernant l'évaluation des technologies de la santé**³⁸ vise à améliorer l'accès des patients de l'UE à des technologies de la santé innovantes, par exemple en ce qui concerne les médicaments et les dispositifs médicaux. La Commission a publié un plan glissant³⁹ pour aider les autorités nationales, les développeurs de technologies de la santé et les parties prenantes à mettre en œuvre cette législation dès son entrée en vigueur en 2025.

Pour éviter des interprétations divergentes d'actes législatifs de l'UE récemment adoptés et favoriser une compréhension commune des règles existantes, la Commission fournit des orientations pratiques⁴⁰ aux États membres, aux entreprises, aux parties prenantes et au public sur la manière d'interpréter et d'appliquer des aspects spécifiques du droit de l'Union.

Ces orientations peuvent, par exemple, prendre la forme de lignes directrices sur l'interprétation et l'application du droit de l'Union ou de «questions fréquemment posées» publiées en ligne. Elles ont été produites dans tous les grands domaines d'action. En particulier, la Commission utilise des lignes directrices pour accompagner les États membres

³⁶ <http://www.consumerlawready.eu/>

³⁷ Lignes directrices pour une meilleure réglementation, 3 novembre 2021, https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_fr

³⁸ Règlement (UE) 2021/2282 du Parlement européen et du Conseil du 15 décembre 2021 concernant l'évaluation des technologies.

³⁹ https://health.ec.europa.eu/system/files/2022-05/hta_htar_rolling-plan_en.pdf

⁴⁰ L'interprétation définitive et faisant autorité du droit de l'Union ne peut être fournie que par la Cour de justice.

dans le processus de transposition des directives et d'application des règlements, qui commence en principe dès l'adoption d'un acte, ainsi que pour consolider la jurisprudence de la Cour de justice⁴¹.

Orientations de la Commission pour faciliter l'application pratique de la législation

Les orientations de la Commission sur l'application de l'article 17 de la **directive sur le droit d'auteur**⁴² soutiennent l'application cohérente des nouvelles règles relatives aux plateformes de partage de contenus dans tous les États membres. Ces orientations constituent un document pratique destiné à clarifier la situation des utilisateurs et des titulaires de droits sur ce qui peut et ne peut pas être téléversé sans le consentement du titulaire du droit d'auteur et sur les cas dans lesquels il peut être demandé aux plateformes de supprimer ou de passer en revue le contenu téléversé par les utilisateurs.

À la suite de l'adoption du **train de mesures sur la mobilité**⁴³, la Commission a publié des documents d'orientation sous la forme de questions-réponses et de notes d'orientation sur l'interprétation de plusieurs ensembles de nouvelles règles concernant en particulier les temps de conduite⁴⁴, le détachement de conducteurs⁴⁵, les tachygraphes intelligents⁴⁶ et l'obligation de retour des véhicules au centre opérationnel⁴⁷, afin d'aider les parties prenantes à appliquer correctement ces règles et les États membres à les transposer et à les faire appliquer de manière cohérente.

La Commission déploie également un large éventail d'autres **outils de concertation**, tels que des comités, des réseaux, des groupes d'experts et des ateliers, afin de promouvoir la mise en œuvre effective du droit de l'Union dans tous les domaines d'action. Ces enceintes permettent aux États membres de partager leurs bonnes pratiques et de discuter des problèmes rencontrés au moment d'appliquer la législation de l'UE. La Commission est alors en mesure de recenser les difficultés de mise en œuvre à un stade précoce et de trouver d'éventuelles solutions, y compris l'utilisation d'outils informatiques pour favoriser une mise en œuvre plus efficace et efficiente. Le groupe de travail sur le respect de l'application des règles du marché unique,

⁴¹ Par exemple, la Commission a élaboré plusieurs lignes directrices générales d'interprétation des directives relatives à la protection de la nature, disponibles à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/environment/nature/natura2000/management/guidance_en.htm

⁴² Directive (UE) 2019/790 du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique.

⁴³ https://transport.ec.europa.eu/transport-modes/road/mobility-package-i_en

⁴⁴ Règlement (CE) n° 561/2006 du 15 mars 2006 relatif à l'harmonisation de certaines dispositions de la législation sociale dans le domaine des transports par route.

⁴⁵ Directive (UE) 2020/1057 du 15 juillet 2020 établissant des règles spécifiques en ce qui concerne la directive 96/71/CE et la directive 2014/67/UE pour le détachement de conducteurs dans le secteur du transport routier.

⁴⁶ Règlement (UE) n° 165/2014 du 4 février 2014 relatif aux tachygraphes dans les transports routiers.

⁴⁷ Règlement (CE) n° 1071/2009 du 21 octobre 2009 établissant des règles communes sur les conditions à respecter pour exercer la profession de transporteur par route.

créé à la suite des conclusions du Conseil européen sur la politique industrielle en 2020⁴⁸, est un forum essentiel pour améliorer l'application et le respect des règles. Une partie essentielle de ses travaux consiste à examiner les obstacles entravant l'application des règles du marché unique et à trouver des solutions pratiques.

Prévenir, avant leur concrétisation, les obstacles au sein du marché unique

La **directive sur la transparence du marché unique**⁴⁹ impose aux États membres de **notifier, avant leur adoption, leurs projets dans le domaine des réglementations techniques** à la Commission, afin d'éviter la création d'obstacles au marché unique. Ce mécanisme de notification a donné lieu à une pratique positive en matière d'échange d'informations, de dialogue et de coopération entre les États membres et la Commission, ainsi qu'entre États membres. Il permet aussi de partager des bonnes pratiques visant à résoudre des problèmes courants en matière de réglementations techniques, en particulier dans les domaines nouvellement réglementés tels que les services numériques et les nouvelles technologies. Il a non seulement permis d'éviter l'adoption de nouvelles règles qui enfreignent le droit de l'Union, mais a également contribué à l'application du principe de reconnaissance mutuelle.

Dans le domaine des services, la procédure de notification prévue par la directive sur les services⁵⁰ vise à empêcher la création d'obstacles réglementaires injustifiés au marché unique. La Commission encourage activement la transparence au sujet des mesures prises par les États membres en matière de services et déploie des efforts continus visant à accroître l'efficacité de la procédure de notification susmentionnée.

La **directive relative à un contrôle de proportionnalité** est un autre outil qui empêche l'apparition de nouveaux obstacles au marché unique des services professionnels. Toute nouvelle réglementation de professions nationale doit faire l'objet d'une évaluation approfondie, et une preuve du caractère proportionné doit être apportée avant son adoption.

Collaborer avec les États membres pour améliorer l'application de la législation

Le groupe d'experts WADEX⁵¹ a été créé pour aider la Commission à mettre en œuvre la directive relative à l'accessibilité des sites internet⁵² et pour offrir un forum d'échanges de bonnes pratiques et d'expériences dans le domaine de l'accessibilité des sites internet entre États membres. Entre 2020 et 2022, des webinaires mensuels ont été organisés. Ces derniers ont permis de veiller à ce que les États membres suivent une approche commune et qu'ils fournissent en temps utile et de manière efficace leurs premiers rapports sur le suivi des sites web et des applications mobiles. Selon ces mêmes rapports, plus de 10 000 sites

⁴⁸ https://single-market-economy.ec.europa.eu/single-market/single-market-enforcement-taskforce_en

⁴⁹ Directive (UE) 2015/1535 du 9 septembre 2015 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des réglementations techniques et des règles relatives aux services de la société de l'information (codifiant la directive 98/34/CE).

⁵⁰ Directive 2006/123/CE du 12 décembre 2006 sur les services dans le marché intérieur.

⁵¹ <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/policies/web-accessibility-expert-group>

⁵² Directive (UE) 2016/2102 du 26 octobre 2016 relative à l'accessibilité des sites internet et des applications mobiles des organismes du secteur public.

web et 300 applications mobiles ont été testés par les États membres au cours de cette période. Cet exercice a contribué à une sensibilisation accrue et à une meilleure accessibilité des contenus en ligne du secteur public sur les sites web et sur les applications mobiles.

Utiliser des outils informatiques pour faciliter le respect et l'application de la législation

Le **système d'information du marché intérieur (IMI)**⁵³ est un outil informatique en ligne qui facilite la coopération administrative concernant la législation sur le marché unique pour les administrations publiques des États membres. Il peut aider les citoyens et les entreprises qui exercent des activités transfrontières. Ce système est respectueux de l'environnement, sûr et multilingue. Il réduit le nombre de formalités administratives et prend en charge 19 domaines d'action.

Il peut être adapté à des fins spécifiques. Par exemple, en 2022, trois nouveaux modules de la Commission ont été lancés afin de faciliter l'application transfrontière des nouvelles règles introduites par le train de mesures sur la mobilité, en particulier en ce qui concerne le détachement de conducteurs, le retour d'un conducteur ou le retour d'un véhicule. En outre, la nouvelle interface publique connectée à l'IMI a vu le jour pour que les transporteurs par route puissent **envoyer plus facilement les déclarations de détachement** aux autorités compétentes des États membres dans lesquels ils détachent leurs conducteurs. Les transporteurs par route dans toute l'Europe peuvent désormais envoyer leur déclaration de détachement entièrement en ligne de manière très simple, ce qui permet de gagner du temps et de l'argent. Depuis le lancement de l'interface, plus de 10 millions de déclarations de détachement ont été envoyées.

Outre les comités et les groupes d'experts, la Commission organise également des **réunions bilatérales avec des États membres pour examiner la conformité dans un domaine d'action spécifique**. Ces réunions de conformité permettent à la Commission et à l'État membre concerné d'examiner toutes les procédures d'infraction ainsi que toutes les procédures EU Pilot dans ce domaine particulier qui sont en cours. Elles se sont révélées utiles pour recenser et résoudre des problèmes transversaux, gagner du temps en traitant plusieurs dossiers lors d'une seule réunion et développer la compréhension mutuelle entre les autorités nationales et les services de la Commission.

Établir un lien entre les politiques et le soutien de l'UE

Le soutien financier de l'UE s'est également révélé être un outil efficace pour encourager les États membres à mener à bien des réformes et, le cas échéant, à accélérer la réalisation des objectifs fixés par la législation de l'UE. Ce soutien comprend des fonds structurels et d'investissement européens tels que le Fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture ou des fonds de la politique de cohésion, des financements au titre des

⁵³ https://ec.europa.eu/internal_market/imi-net/index_fr.htm

programmes «Douane» et «Fiscalis», ainsi que des prêts et des subventions au titre de la facilité pour la reprise et la résilience⁵⁴ (FRR).

Ce dernier instrument vise à atténuer les conséquences économiques et sociales de la pandémie de coronavirus et à permettre aux économies et aux sociétés de l'UE de gagner en durabilité et en résilience et de mieux se préparer aux défis et aux possibilités que comportent les transitions verte et numérique. La facilité est un instrument de reprise temporaire. Elle permet à la Commission de lever des fonds afin d'aider les États membres à mettre en œuvre des réformes et des investissements, inclus dans leur propre plan national, qui soient conformes aux priorités de l'UE et qui répondent aux défis recensés dans les recommandations par pays formulées dans le cadre du Semestre européen pour la coordination des politiques économiques et sociales. Bien que la FRR ne soit pas un instrument d'application, ces priorités, traduites en jalons et en cibles, doivent être respectées pour que les États membres puissent percevoir des versements.

La FRR aide l'UE à atteindre son objectif de neutralité climatique

Afin d'accélérer la transition verte, et en particulier en vue d'atteindre les objectifs du paquet «Ajustement à l'objectif 55», de nombreux États membres se concentrent sur les secteurs du transport et du bâtiment dans leur propre plan national pour la reprise et la résilience. La facilité sera notamment utilisée pour soutenir les investissements dans la rénovation thermique des bâtiments, pour rendre le parc automobile plus vert et pour soutenir le transfert modal vers le transport ferroviaire. À titre d'exemple, dans un État membre, le plan financera une subvention accordée aux propriétaires pour aider ces derniers à financer le remplacement de leur chauffage, leur ventilation ou les audits énergétiques des maisons individuelles ou des appartements dans des logements collectifs. Ces investissements financeront la rénovation thermique de 400 000 ménages dans cet État membre.

Le recours aux **conditions de cofinancement** liées au versement, par exemple, de fonds régionaux pour développer des infrastructures dans le cadre de la politique de cohésion de l'UE, a également fortement incité les États membres à accélérer leur mise en conformité avec le droit de l'Union en la matière.

Utiliser des conditions de financement pour favoriser la conformité dans le secteur de l'eau et des déchets

⁵⁴ https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility_fr établie par le règlement (UE) 2021/241 du 12 février 2021.

Les investissements nécessaires pour une mise en conformité totale avec la législation de l'UE dans des secteurs tels que celui de la gestion de l'eau ou des déchets sont élevés: le total cumulé des dépenses requises pour la mise en conformité d'ici à 2030 en matière d'approvisionnement en eau et d'assainissement s'élève à 255 milliards d'EUR dans les 27 États membres⁵⁵. De même, les investissements supplémentaires nécessaires pour une mise en conformité avec les objectifs en matière d'économie circulaire et de gestion des déchets sont estimés respectivement à environ 13 milliards d'EUR et 28 milliards d'EUR par an jusqu'en 2030⁵⁶. Ces sommes sont nécessaires pour mettre à niveau le système de gestion des déchets en améliorant la collecte, le tri, le traitement des biodéchets, le retraitement et la numérisation des registres.

Certains États membres s'appuient, par exemple, sur les fonds de cohésion de l'UE pour financer les investissements nécessaires. Cependant, l'accès au cofinancement de l'UE est subordonné à des exigences spécifiques⁵⁷. Les États membres ne bénéficieront du cofinancement que s'ils remplissent un certain nombre de conditions établies dans la législation de l'UE (telles que l'élaboration de plans de gestion des déchets ou la planification des investissements nécessaires dans le secteur de l'eau). Cela garantit une utilisation efficace du cofinancement de l'UE, et cela permettra de mettre en place des infrastructures environnementales essentielles et de respecter les normes fixées par la législation de l'UE en matière de déchets et d'eau.

Le respect de l'état de droit est essentiel à la bonne gestion financière du budget de l'Union et à l'utilisation efficace des fonds de l'Union. Depuis le 1^{er} janvier 2021, le règlement sur la conditionnalité⁵⁸ est en vigueur, et protège le budget de l'Union contre des violations de l'état de droit dans les États membres. Le 2 mars 2022, la Commission a publié des lignes directrices sur l'application du régime général de conditionnalité. Une première proposition de décision d'exécution a été adoptée le 18 septembre 2022⁵⁹.

Outre le soutien financier, la Commission fournit également aux États membres de l'UE une expertise technique sur mesure pour que ceux-ci puissent concevoir et mettre en œuvre des réformes au titre de l'instrument d'appui technique. L'instrument d'appui technique aide les autorités nationales à améliorer leur capacité à élaborer, développer et mettre en œuvre des réformes qui renforcent la résilience dans plusieurs domaines (coopération administrative, état

⁵⁵ OCDE, «Financement de l'approvisionnement en eau, de l'assainissement et de la protection contre les inondations: défis dans les États membres de l'UE et possibilités d'action» (*Financing Water Supply, Sanitation and Flood Protection: Challenges in the EU Member States and Policy Options*), Études de l'OCDE sur l'eau, Éditions OCDE, Paris <https://doi.org/10.1787/6893cdac-en>

⁵⁶ Communication de la Commission intitulée «Examen de la mise en œuvre de la politique environnementale 2022: faire respecter les règles environnementales pour sauver l'environnement» [COM(2022) 438 final].

⁵⁷ Appelées conditions ex ante (pour la période de programmation 2014-2020) ou conditions favorisantes (pour la période de programmation 2021-2027).

⁵⁸ Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union.

⁵⁹ Proposition de décision d'exécution du Conseil relative à des mesures de protection du budget de l'Union contre les violations des principes de l'État de droit en Hongrie, COM(2022) 485 final.

de droit, réforme des systèmes de justice, renforcement de la surveillance financière et renforcement de la lutte contre la fraude, la corruption et le blanchiment de capitaux).

Promouvoir une bonne administration publique au moyen de l'initiative PACE (coopération et échanges pour les administrations publiques)

Les administrations publiques sont l'interface directe entre l'UE et les citoyens, car elles traduisent la législation et les programmes de l'UE en actions concrètes. La compétitivité des États membres, et donc de l'UE dans son ensemble⁶⁰, dépend de la qualité des administrations publiques. La Commission pilote, dans le cadre de l'instrument d'appui technique, une initiative de coopération et d'échanges pour les administrations publiques (PACE) qui permet de détacher temporairement des fonctionnaires dans un autre État membre. Ce programme permet aux participants d'acquérir connaissances et compétences, de créer des liens et, à terme, de contribuer à la création d'un véritable espace administratif européen.

V. DÉTECTION ET RÉOLUTION PRÉCOCES DES INFRACTIONS AU DROIT DE L'UNION

Renforcement de la transparence et des mécanismes de suivi pour recenser les problèmes

Le renforcement de la transparence, la publication d'informations sur la conformité et les mécanismes de contrôle réguliers se sont également révélés efficaces pour inciter les États membres à se conformer plus rapidement ou, à tout le moins, pour recenser les domaines qui requièrent une attention accrue.

Lorsque des rapports sur ces questions sont publiés, ils permettent au public de suivre les performances et le niveau de conformité de leur État membre dans des domaines d'action spécifiques. Ils sensibilisent également les entreprises et encouragent le débat public. Des tableaux de bord et d'autres évaluations similaires contribuent à centrer ces travaux au moyen d'outils tels que le tableau d'affichage du marché unique⁶¹, les rapports par pays du Semestre européen⁶², l'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale⁶³ et la carte interactive des infractions environnementales qui l'accompagne⁶⁴, ou encore la publication des réactions de la Commission aux notifications des États membres au titre de la directive sur la transparence du marché unique. D'autres instruments, tels que le rapport annuel sur l'état de droit ou le tableau de bord de la justice dans l'UE⁶⁵, fournissent un aperçu par pays de

⁶⁰ Document de travail des services de la Commission intitulé «Soutenir les administrations publiques des États membres de l'UE pour mettre en œuvre les réformes et se préparer à l'avenir» [SWD(2021) 101].

⁶¹ <https://single-market-scoreboard.ec.europa.eu/>

⁶² https://ec.europa.eu/info/publications/2022-european-semester-country-reports_fr

⁶³ https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en

⁶⁴ https://environment.ec.europa.eu/law-and-governance/environmental-implementation-review_en#environmental-infringements-map-and-dashboard

⁶⁵ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_fr

l'évolution de la situation dans les États membres, qui ont un rôle essentiel à jouer dans l'application effective du droit de l'Union. Un système judiciaire national performant est essentiel pour assurer une protection juridictionnelle effective des droits que confère le droit de l'Union aux citoyens et aux entreprises. Dans certains domaines d'action spécifiques, la Commission publie des informations sur l'état d'avancement de la transposition des directives par les États membres⁶⁶.

La Commission rend également fréquemment compte de la mise en œuvre d'instruments ou de pans spécifiques du droit de l'Union. Ces rapports visent non seulement à informer le public des domaines dans lesquels leurs droits sont menacés mais aussi à recenser les tendances et les problèmes généraux. Ils facilitent la prise de mesures répressives contre des États membres et incitent ces derniers à entreprendre une éventuelle révision de la législation.

Évaluation de Schengen

Le bon fonctionnement de l'espace Schengen⁶⁷ dépend de la mise en œuvre correcte et effective de l'acquis de Schengen et d'une confiance mutuelle entre les États membres. Le mécanisme d'évaluation et de contrôle de Schengen⁶⁸ prévoit des évaluations objectives et impartiales destinées à recenser rapidement les manquements dans l'application des règles de Schengen et à y remédier tout aussi rapidement. La Commission et les États membres organisent des visites d'évaluation, qui sont suivies de recommandations du Conseil aux États membres en vue de l'adoption de mesures correctives. Le mécanisme a été mis à jour et amélioré⁶⁹, et une procédure plus rationalisée permet notamment de remédier rapidement aux manquements graves.

Rapport sur l'état de droit

Le rapport annuel sur l'état de droit⁷⁰ est au cœur du mécanisme européen de protection de l'état de droit⁷¹. En juillet 2022, la Commission a présenté sa troisième édition du rapport, accompagné de 27 chapitres, un pour chaque pays. Ce rapport est le fruit d'un dialogue étroit avec les autorités nationales et les parties prenantes, et couvre tous les États membres sur une base objective et impartiale, en examinant les quatre piliers clés de l'état de droit, à savoir les systèmes de justice, le cadre de lutte contre la corruption, le pluralisme et la liberté des médias ainsi que d'autres questions institutionnelles en rapport avec l'équilibre

⁶⁶ https://finance.ec.europa.eu/regulation-and-supervision/enforcement-and-infringements-banking-and-finance-law/monitoring-banking-and-finance-directives_en

⁶⁷ L'espace Schengen est un espace sans frontières intérieures, au sein duquel les citoyens et de nombreux ressortissants de pays tiers en séjour régulier dans l'UE peuvent circuler librement sans faire l'objet de contrôles aux frontières. Depuis 1985, il s'est progressivement développé et comprend presque tous les États membres de l'UE et quelques pays associés non membres de l'UE.

⁶⁸ https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen-borders-and-visa/schengen-area/schengen-evaluation-and-monitoring_en

⁶⁹ Règlement (UE) 2022/922 du Conseil du 9 juin 2022 relatif à la création et au fonctionnement d'un mécanisme d'évaluation et de contrôle destiné à vérifier l'application de l'acquis de Schengen.

⁷⁰ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2022-rule-law-report_fr

⁷¹ https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism_fr

des pouvoirs. Depuis 2022, il comprend des recommandations spécifiques adressées à chaque État membre. Conformément à la nature préventive du rapport, l'objectif des recommandations est de soutenir les efforts déployés par les États membres pour faire avancer les réformes en cours ou prévues et de les aider à déterminer les domaines dans lesquels des améliorations, un suivi des modifications ou des réformes récents sont nécessaires⁷².

Organisation d'audits pour vérifier la conformité

Dans certains domaines du droit de l'Union, la Commission procède à des audits afin de vérifier que les États membres respectent les règles de l'UE dans la pratique et afin d'évaluer les contrôles nationaux.

Ces audits sont un outil essentiel de protection du budget de l'UE. Ils permettent de détecter les paiements irréguliers et de recouvrer les montants indûment dépensés par l'État membre pour non-respect des règles et des principes de bonne gestion financière. Les recommandations résultant d'audits et de plans d'action menés par les États membres à la demande de la Commission conduisent souvent de manière directe à une amélioration de la mise en œuvre des règles par les autorités des États membres.

Protéger les normes de l'UE en matière de sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale

Les citoyens de l'UE exigent des normes élevées en matière de sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale ainsi qu'en matière de santé animale et végétale. Ces normes sont protégées par des contrôles, y compris des audits, réalisés dans les États membres et dans les pays tiers qui exportent des végétaux, des animaux et des denrées alimentaires vers l'Union. Au cours de la période 2019-2020, la Commission a procédé, au sein de l'Union, à 170 audits et vérifications similaires portant sur les systèmes de contrôles officiels nationaux. Ces audits ont donné lieu à 527 recommandations adressées aux États membres. Dans un très grand nombre de cas, les États membres ont pris des mesures correctives ou ont pris des engagements satisfaisants pour remédier aux manquements. En 2020, environ 17 millions d'opérateurs de la chaîne agroalimentaire ont fait l'objet de contrôles officiels menés par les autorités nationales. Ces dernières ont procédé, au total, à plus de quatre millions de contrôles auprès de ces opérateurs. Cela a aidé les autorités nationales à mieux faire respecter les normes élevées de l'UE en matière de sécurité des aliments destinés à l'alimentation humaine et animale.

Élaborer des plans d'action visant à améliorer le respect des règles communes en matière de pêche

La Commission procède à des inspections auprès des États membres afin de vérifier

⁷² Communication de la Commission intitulée «Rapport 2022 sur l'état de droit — La situation de l'état de droit dans l'Union européenne» [COM(2022) 500 final].

comment ces derniers mettent en œuvre le contrôle de la pêche. Si elle détecte des insuffisances systématiques dans les contrôles, elle élabore des plans d'action en collaboration avec les États membres pour que ceux-ci renforcent leurs systèmes en la matière. Ces plans d'action aident la Commission à assurer un suivi de la mise en œuvre et de l'avancement des systèmes de contrôle de la pêche des États membres, qui sont essentiels pour garantir une pêche durable et des stocks halieutiques sains. Cela a permis de rendre plus fiables les chiffres de captures et d'améliorer les systèmes de détection des infractions à la politique commune de la pêche.

Assurer la régularité des paiements dans le domaine de l'agriculture

La Commission effectue régulièrement des audits dans les États membres afin de vérifier le respect, par les États membres, de la législation de l'UE régissant le soutien apporté aux agriculteurs et aux autres bénéficiaires au moyen de la politique agricole commune. En cas de non-conformité ou d'insuffisances dans les contrôles, la Commission a le pouvoir de suspendre ou de recouvrer les fonds de l'UE auprès des États membres. Ces corrections financières se sont révélées être un mécanisme efficace pour corriger les erreurs commises et pour protéger le budget de l'UE. En outre, afin de renforcer les systèmes de contrôle d'un État membre donné, la Commission demande à cet État de mettre en place un plan d'action.

Procédure préalable au déclenchement d'une procédure d'infraction (dite EU Pilot)

Lorsque la Commission, malgré ses efforts de prévention et son soutien apporté aux États membres, détecte une éventuelle infraction au droit de l'Union, elle peut décider de lancer une procédure préalable au déclenchement d'une procédure d'infraction, connue sous le nom de procédure EU Pilot⁷³. Cet outil est utilisé lorsqu'il apporte une valeur ajoutée: en 2021, sur les 302 procédures d'infraction lancées par la Commission après que celle-ci a conduit des enquêtes de sa propre initiative ou à la suite de plaintes⁷⁴, 33 ont été précédées d'une procédure EU Pilot. Il s'agit d'un outil qui peut être utilisé lorsqu'il est susceptible de conduire à une mise en conformité plus rapide qu'une procédure formelle d'infraction. Il permet à la Commission de résoudre un certain nombre d'affaires lors de la phase EU Pilot sans qu'il soit nécessaire de lancer une procédure d'infraction. Tel peut être le cas, par exemple, lorsque les questions en jeu sont de nature technique. Cet outil peut également s'avérer utile dans les cas où la Commission souhaite recueillir les informations d'ordre factuel ou juridique nécessaires pour mener son évaluation⁷⁵. Il n'est pas utilisé lorsque l'infraction est bien documentée, évidente ou reconnue par l'État membre lui-même. Il n'est pas non plus utilisé dans des affaires plus sensibles, dans lesquels les discussions au niveau technique sont moins susceptibles d'aboutir à un résultat positif. La Commission doit également se prémunir contre le risque de retards inutiles que peut provoquer une procédure

⁷³ EU Pilot est un instrument de coopération et de dialogue entre la Commission et les États membres sur des questions liées à des (éventuelles) non-conformités avec le droit de l'Union. L'utilisation de la procédure EU Pilot par la Commission est exposée dans des lignes directrices internes spécifiques, révisées en juillet 2020.

⁷⁴ .Cela exclut les procédures d'infraction déclenchées automatiquement pour non-transposition d'une directive reconnue par un État membre lui-même.

⁷⁵ La grande majorité des procédures d'infraction sont ouvertes sans procédure EU Pilot préalable.

EU Pilot: si cette dernière devient excessivement longue et infructueuse, ou s'il est fait état d'un manque de coopération de la part de l'État membre, la Commission y met fin et lance une procédure d'infraction.

Avec le temps, la procédure EU Pilot a fait ses preuves. Elle a utilisé une approche consistant à tirer profit de la relation d'ouverture et de confiance mutuelle qui unit les États membres et la Commission afin d'accélérer la mise en conformité. En 2021, plus de 80 % des procédures EU Pilot ont abouti de manière satisfaisante. Celles qui n'aboutissent pas ainsi sont suivies d'une procédure d'infraction.

Procédure EU Pilot pour permettre aux personnes d'utiliser leur compte IBAN dans n'importe quel État membre

Le règlement relatif à l'espace unique de paiements en euros (SEPA)⁷⁶ vise à garantir que tout compte bancaire de l'UE peut être utilisé pour réaliser des virements et des prélèvements transfrontières aussi facilement qu'au niveau national. Cependant, dans certains États membres, les principaux bénéficiaires de paiements tels que les sociétés de télécommunications ou les autorités fiscales ou de sécurité sociale n'ont pas accepté le numéro IBAN, de sorte que les comptes établis dans d'autres pays de l'UE ne pouvaient pas être utilisés pour mettre en place des prélèvements ou transférer des fonds, relatifs à des déclarations fiscales ou à des pensions par exemple. Entre 2016 et 2021, la Commission a lancé des procédures EU Pilot contre cinq États membres. En conséquence, le cadre juridique de ces derniers a été modifié ou est en cours de modification afin de remédier aux infractions et de garantir les sanctions adéquates. Dans trois cas, la Commission a également lancé des procédures d'infraction pour veiller à ce que les autorités nationales compétentes soient suffisamment habilitées à contrôler le respect des règles et à imposer des sanctions. Cela a également donné lieu à des modifications législatives afin de donner aux autorités les pouvoirs nécessaires.

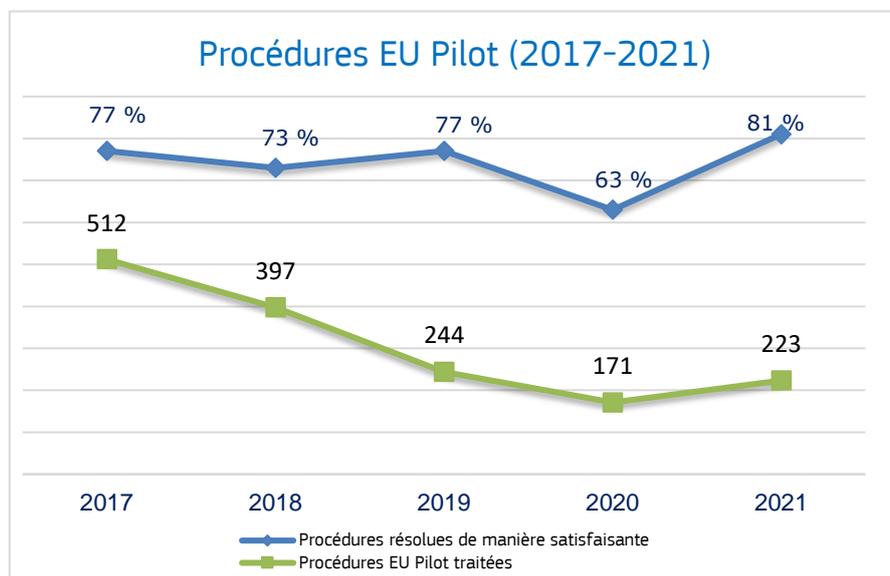
Procédures EU Pilot pour améliorer l'accès transfrontalier aux soins de santé⁷⁷

Les patients ont le droit d'accéder à des soins de santé dans n'importe quel État membre et d'être remboursés pour ces soins à l'étranger par leur pays d'origine. Certains États membres n'ayant pas correctement transposé dans leur législation nationale les règles de l'UE relatives aux droits des patients en matière de soins de santé transfrontaliers, la Commission a ouvert des procédures EU Pilot afin d'améliorer rapidement l'accès à des soins de santé transfrontaliers sûrs et de grande qualité dans ces États. Alors que des procédures d'infraction ont été engagées contre trois États membres, la procédure EU Pilot a abouti à un résultat positif pour neuf États membres. Dans la majorité de ces cas, les États membres ont modifié leur législation ou leurs pratiques administratives afin de les aligner sur les règles de l'UE. En conséquence, les patients sont soumis à des exigences moins

⁷⁶ Règlement (UE) n° 260/2012 du 14 mars 2012 établissant des exigences techniques et commerciales pour les virements et les prélèvements en euros.

⁷⁷ Par «soins de santé transfrontaliers», l'on entend des soins de santé dispensés ou prescrits dans un État membre autre que l'État membre d'affiliation.

contraignantes en matière d'autorisations et bénéficient de procédures administratives allégées et d'informations plus transparentes sur les soins de santé transfrontaliers. Ainsi, ils jouissent désormais d'un accès plus facile aux services de soins de santé dans d'autres États membres.



VI. USAGE EFFICACE DES PROCÉDURES D'INFRACTION

La politique adoptée par la Commission en matière de contrôle de l'application de la législation a évolué au fil du temps. Depuis 2017, les efforts de la Commission sont de plus en plus axés sur les questions pour lesquelles ses interventions peuvent maximiser la valeur ajoutée et améliorer la vie et les activités du plus grand nombre possible de personnes et d'entreprises. La Commission continue donc de suivre l'approche stratégique, les objectifs et les priorités qu'elle s'est fixés dans la communication de 2016 intitulée «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats».

Le but premier de la procédure d'infraction est de veiller à ce que les États membres donnent effet au droit de l'Union dans l'intérêt général, pas d'accorder une réparation à titre individuel. Dans le cadre de l'approche stratégique de la Commission, les procédures d'infraction se concentrent donc rarement sur des questions individuelles, mais plutôt sur des questions systémiques et structurelles touchant un grand nombre de personnes ou d'entreprises dans un État membre donné ou dans l'ensemble de l'Union.

Remédier à de nombreux cas particuliers de mauvaise application dans le cadre d'une seule procédure d'infraction

Dans le domaine de l'environnement, la Commission avait pour habitude d'ouvrir des dossiers individuels dans le cas d'une décharge particulière non conforme ou d'une agglomération qui ne se conformait pas à la législation sur les eaux urbaines résiduaires.

Elle met désormais l'accent sur les cas systémiques, en s'attaquant parfois à des centaines d'agglomérations dans un seul dossier de traitement des eaux urbaines résiduaires ou à des dizaines de décharges dans des dossiers en matière de déchets. Cette méthode est beaucoup plus efficace pour amener toutes les régions d'un État membre à se mettre en conformité grâce à une procédure d'infraction unique.

Traitement de questions de principe générales soulevées par une plainte

Le droit à la liberté d'association, consacré par la charte, constitue l'un des fondements essentiels d'une société démocratique et pluraliste. À cet égard, dans le cadre d'une procédure d'infraction engagée par la Commission et informée d'une plainte, la Cour de justice a jugé que la législation nationale d'un État membre entravait la libre circulation des capitaux et les droits fondamentaux à la protection des données à caractère personnel et à la liberté d'association.

Les cas isolés d'une éventuelle mauvaise application du droit de l'Union, qui ne soulèvent pas de questions de principe générales (telles que la transposition incorrecte d'une directive ou l'entrave à la procédure préjudicielle), l'absence de preuve d'une pratique générale ou de défaillances systémiques, sont traités plus efficacement par des organes de recours plus proches de ceux concernés par l'infraction. Ceux-ci peuvent offrir des solutions rapides et directes. Au-delà de la difficulté d'enquêter sur de tels cas sur le terrain et de la longueur d'une procédure d'infraction au niveau de l'UE, un arrêt de la Cour de justice s'adresse à un État membre et ne peut répondre qu'indirectement au problème d'un particulier. La Cour ne saurait condamner l'État membre à verser des dommages et intérêts à un particulier lésé par une violation du droit de l'Union. Pour demander réparation ou obtenir l'annulation d'une mesure nationale, les plaignants doivent encore saisir une juridiction nationale.

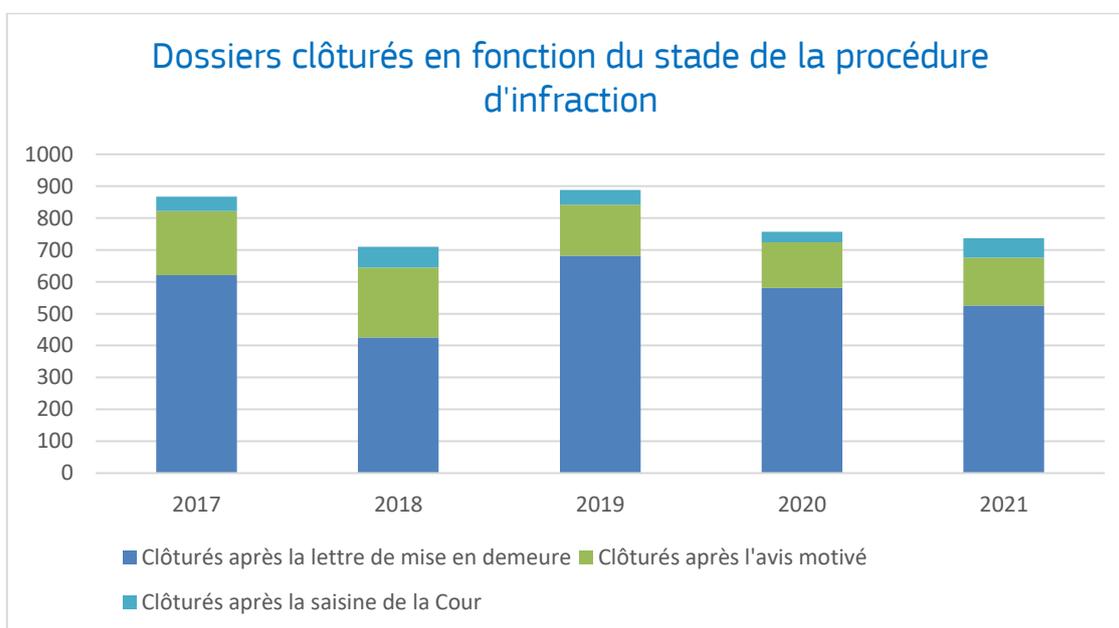
La Commission reçoit environ 4 000 plaintes chaque année⁷⁸. Elle reçoit également de nombreuses pétitions relatives au droit de l'Union, transmises par la commission des pétitions du Parlement européen. Même si la Commission n'enquête pas sur tous les cas possibles de mauvaise application du droit de l'Union, elle continue d'examiner les plaintes, les questions écrites et les pétitions en tant que sources d'information dans des affaires plus vastes liées à des violations systémiques ou structurelles du droit de l'Union dans les États membres.

Cette approche stratégique exige que les règles nationales prévoient des procédures de recours efficaces en cas d'infraction au droit de l'Union, au moyen d'un système judiciaire indépendant et efficient. C'est pourquoi la Commission accorde une priorité particulière aux infractions qui affectent la capacité des systèmes judiciaires nationaux à contribuer à l'application effective du droit de l'Union. Parallèlement, la Commission s'efforce également de veiller à ce que les autorités nationales et les organismes de régulation disposent des

⁷⁸ Généralement introduites au moyen du formulaire de plainte en ligne disponible à l'adresse suivante: https://ec.europa.eu/assets/sg/report-a-breach/complaints_fr/. La référence aux «plaintes» inclut les «plaintes multiples», pour lesquelles la Commission traite, dans le cadre d'un seul dossier de plainte, un très grand nombre de plaintes identiques.

moyens nécessaires pour offrir des voies de recours efficaces, en termes de pouvoirs et de ressources, et à ce que les mesures nationales de mise en œuvre du droit de l'Union prévoient des sanctions appropriées en cas de violation du droit de l'Union.

L'objectif de la Commission est de veiller à ce que les États membres se conforment au droit de l'Union dans les meilleurs délais. Elle se félicite que la majorité des infractions soient résolues à un stade précoce de la procédure⁷⁹ – plus de 90 % des procédures d'infraction sont réglées avant d'être renvoyées devant la Cour de justice. La résolution des problèmes sans avoir à saisir la Cour de justice garantit une mise en conformité plus rapide et permet d'économiser du temps et de l'argent. Les États membres sont tenus de tout mettre en œuvre pour se conformer à l'arrêt de la Cour dans les meilleurs délais. Toutefois, si, malgré l'arrêt de la Cour, l'État membre ne remédie toujours pas au manquement, la Commission peut renvoyer l'affaire devant la Cour de justice et demander que des sanctions financières soient infligées à l'État membre⁸⁰.



Une procédure d'infraction efficace

Le droit de l'Union en matière de **pollution atmosphérique** est un domaine dans lequel la mise en conformité peut avoir un coût économique élevé, mais où le non-respect du droit de l'Union coûte des vies et cause de graves maladies. Il a donné lieu à un grand nombre de procédures d'infraction. En juillet 2022, la Commission avait engagé 28 procédures d'infraction concernant le non-respect, par 18 États membres, de la directive sur la qualité de l'air ambiant⁸¹. La Cour de justice a été saisie de 15 affaires, dont 10 ont donné lieu à un arrêt. L'une de ces affaires constitue une seconde saisine de la Cour, de sorte qu'elle peut

⁷⁹ En 2021, 69 % des procédures d'infraction ont été clôturées après une première lettre de mise en demeure.

⁸⁰ Sur la base de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE.

⁸¹ Directive 2008/50/CE du 21 mai 2008 concernant la qualité de l'air ambiant et un air pur pour l'Europe.

donner lieu à des amendes. Ces efforts ont contribué à faire passer le nombre de zones de mesure de la qualité de l'air dépassant les limites légales applicables aux particules de 91 en 2019 à 55 en 2021⁸², et le nombre de zones présentant un excès de dioxyde d'azote de 68 à 23 en 2021. Cela signifie que les habitants de plusieurs villes d'Europe peuvent désormais bénéficier d'un air plus pur. L'application de la législation de l'UE en matière de qualité de l'air a contribué à réduire d'un tiers le nombre de décès prématurés liés à la pollution atmosphérique depuis 2005, ce qui a permis de sauver plus de 150 000 vies⁸³.

La Commission accorde une attention particulière à la **protection des forêts européennes**, étant donné qu'elles contiennent d'importants stocks de carbone, qu'elles éliminent le carbone de l'atmosphère et qu'elles revêtent une importance capitale pour la biodiversité et la fourniture de services écosystémiques essentiels. Quand des États membres ont systématiquement manqué à leur obligation de prendre les mesures appropriées pour éviter la détérioration des habitats forestiers due à l'exploitation illégale des forêts ou à des pratiques irrégulières de gestion forestière, la Commission a engagé une procédure d'infraction, en utilisant des images satellites pour démontrer la détérioration des habitats forestiers. Plusieurs procédures d'infraction sont en cours à l'encontre de quatre États membres, un arrêt ayant déjà été rendu par la Cour de justice dans l'une de ces affaires. Dans une procédure judiciaire similaire relative à la protection des forêts, la Commission a invoqué l'article 279 du TFUE, demandant à la Cour d'imposer des mesures provisoires pour éviter des dommages irréversibles à nos forêts. Par la suite, la Cour de justice a ordonné à l'État membre concerné de cesser ses opérations de gestion forestière active et l'enlèvement d'épicéas centenaires morts afin de protéger les habitats forestiers, faute de quoi elle infligerait une amende journalière jusqu'à ce que l'ordonnance soit exécutée.

La Commission utilise tous les moyens dont elle dispose pour protéger les entreprises européennes contre les obstacles à l'accès aux **marchés publics**. Il s'agit notamment de veiller à la bonne application des règles existantes visant à éviter les abus en termes d'attribution directe ou à supprimer les restrictions limitant la sous-traitance, qui sont essentielles pour permettre aux PME de participer aux procédures d'appel d'offres, au niveau à la fois national et international.

Dans le domaine des **services**, la Commission a engagé des procédures d'infraction à l'encontre de dix États membres pour avoir imposé des restrictions à certains services fournis notamment par les architectes, les ingénieurs, les comptables et les conseillers fiscaux, les avocats et dans le secteur de la construction et du bâtiment. Ces restrictions se sont traduites, pour ces entreprises, par des difficultés à exercer des activités transfrontières et à se développer. En conséquence, les citoyens et les entreprises n'ont pas été en mesure de bénéficier des services les plus compétitifs et les plus innovants disponibles sur le marché de l'UE. À la suite de ces procédures d'infraction, les États membres ont modifié leur législation.

⁸² La mise à jour pour 2021 se fonde sur les données les plus récentes sur la qualité de l'air disponibles au moment de la rédaction, à savoir pour 2020.

⁸³ Source: Agence européenne pour l'environnement.

Les consommateurs européens ne devraient pas être confrontés à des obstacles ou à des frictions pour accéder aux biens et aux services en ligne par-delà les frontières, où qu'ils se trouvent et quels que soient leur lieu de résidence ou leur nationalité. La Commission a aidé les États membres à appliquer le **règlement sur le blocage géographique**⁸⁴, qui protège l'accès des consommateurs aux sites web de commerce électronique contre toute discrimination fondée sur la nationalité, le lieu de résidence ou le lieu d'établissement des consommateurs effectuant des achats en ligne. Mais les responsabilités des États membres comprennent l'obligation d'indiquer comment et par qui les règles doivent être appliquées. Dans ce contexte, en 2019, la Commission a engagé des procédures d'infraction à l'encontre de neuf États membres. En 2021, tous les États membres avaient rempli leurs obligations, les autorités compétentes ayant été désignées dans tous les États membres. Cela a permis, par exemple, de préparer une enquête à l'échelle de l'UE sur un moteur de recherche en ligne de premier plan au sujet de pratiques injustifiées de blocage géographique⁸⁵.

Afin de préserver l'**état de droit**, et plus particulièrement de protéger l'indépendance de la justice et d'assurer une protection juridictionnelle effective par des juridictions nationales indépendantes, la Commission a pris des mesures à l'encontre d'un État membre parce qu'il avait adopté une législation abaissant l'âge de départ à la retraite des juges, combinée à un pouvoir entièrement discrétionnaire du pouvoir exécutif de prolonger des mandats actifs, forçant un certain nombre de juges actifs à la retraite. La Commission a porté l'affaire devant la Cour de justice, qui a confirmé la violation du droit de l'Union. En conséquence, l'État membre a abrogé ses règles de départ à la retraite pour les juges et a réintégré les juges qui avaient été contraints de prendre leur retraite.

À la suite de plaintes dénonçant l'absence de mise en œuvre des règles concernant les relevés de chauffage et d'eau chaude ainsi que la facturation pour les ménages au titre de la **directive relative à l'efficacité énergétique**⁸⁶, la Commission a ouvert une procédure d'infraction. La directive n'ayant pas été transposée dans l'État membre concerné, la Commission a décidé de saisir la Cour de justice. Après le prononcé de l'arrêt de la Cour, l'État membre a adopté la législation nécessaire. Les personnes vivant dans des immeubles à appartements ont désormais le droit de faire installer individuellement des compteurs de chauffage et d'eau chaude, de sorte qu'ils peuvent surveiller leur consommation d'énergie individuelle et prendre des mesures pour réduire leur consommation.

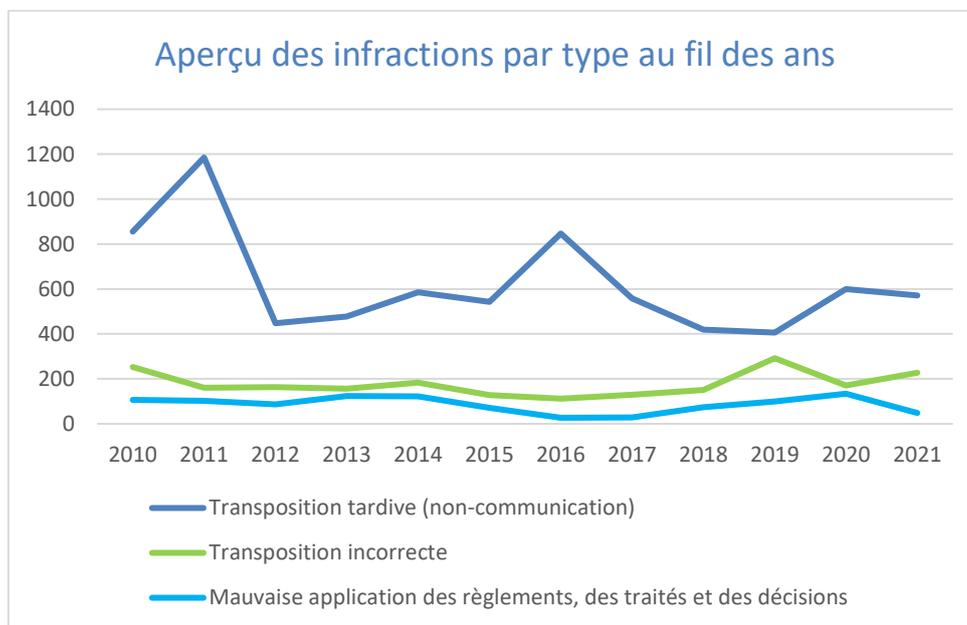
La Commission ouvre des procédures d'infraction soit de sa propre initiative, dans le cadre du suivi d'une plainte, soit automatiquement tous les deux mois, dans des cas de non-communication déclenchés par le fait que les États membres n'ont pas transposé intégralement des directives de l'UE dans le délai imparti. La poursuite des cas de

⁸⁴ [Réexamen à court terme du règlement sur le blocage géographique](#)

⁸⁵ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement--protection/coordinated-actions/social-media-and-seconsumerarch-engines_fr#google

⁸⁶ Directive 2012/27/UE du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique.

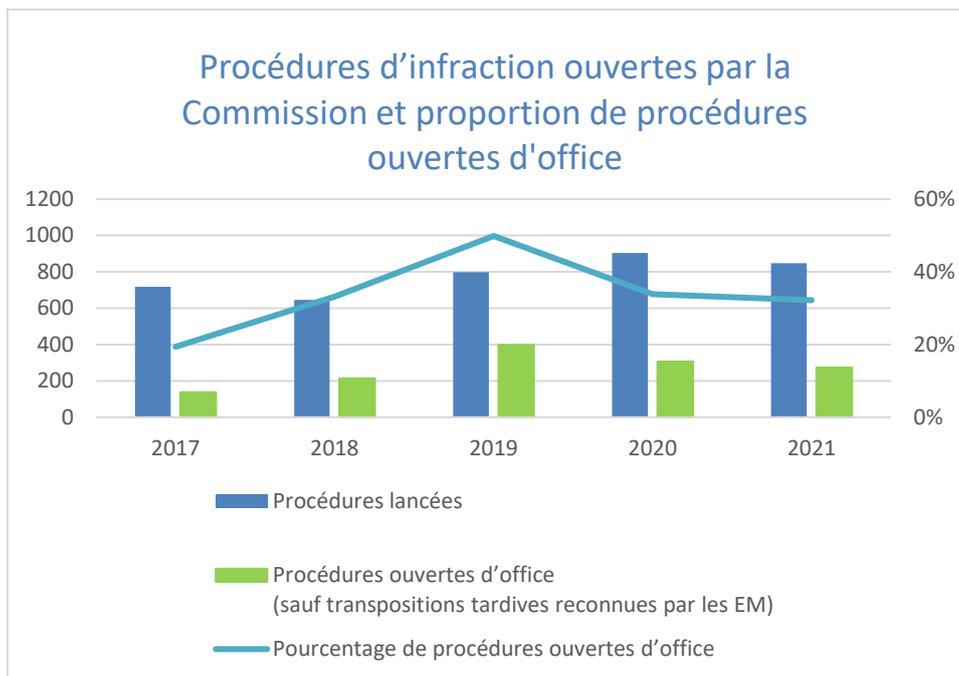
transposition tardive des directives en droit national a été et reste une priorité pour la Commission, étant donné que ces retards ont pour conséquence d’empêcher la concrétisation des avantages des règles convenues de l’UE. Au fil du temps, il y a eu moins de cas où les États membres n’avaient pas respecté le délai de transposition des directives, ce qui a entraîné une diminution globale du nombre de procédures d’infraction⁸⁷.



Ces dernières années, un plus grand nombre d’affaires ont été ouvertes à la suite d’**enquêtes menées d’office par la Commission**⁸⁸. Ces procédures engagées d’office ont permis à la Commission de poursuivre son approche stratégique en matière d’application de la législation, en engageant des procédures pour remédier à des cas prioritaires énoncés dans la communication de 2016, notamment la transposition incorrecte des directives, et en agissant rapidement et fermement en cas d’infractions qui entravent les libertés et les valeurs fondamentales de l’UE.

⁸⁷ Depuis 2011, le nombre de cas de retard de transposition est passé de plus de 1 000 à environ 500 par an.

⁸⁸ Elles excluent les procédures d’infraction pour non-communication ouvertes automatiquement pour défaut de transposition des directives, ainsi que les cas fondés sur des plaintes.



VII. DES RÉACTIONS RAPIDES ET EFFICACES AUX CRISES

Les crises ou les situations d’urgence telles que la pandémie de COVID-19 et la guerre d’agression russe contre l’Ukraine ont mis à l’épreuve la capacité des États membres à respecter pleinement les quatre libertés fondamentales de l’UE et le fonctionnement du marché unique. Dans des circonstances difficiles, il peut être tentant de privilégier des considérations d’ordre interne par rapport à la bonne application du droit de l’Union. Toutefois, des mesures efficaces visant à faire appliquer le droit de l’Union restent primordiales pour que les citoyens et les entreprises puissent continuer de bénéficier de la protection et de la sécurité juridique offertes par le droit de l’Union, et que les biens et services essentiels puissent être fournis là où ils sont les plus nécessaires.

Les crises récentes ont montré à la fois la nécessité et la capacité d’adaptation de l’UE. La Commission a mis en œuvre un large éventail de mesures pour aider les États membres et le public à s’adapter à l’évolution de la situation, qu’il s’agisse de proposer une nouvelle législation visant à modifier les règles, de proposer des orientations ou un soutien financier, ou d’assurer la coordination entre les autorités compétentes et les dialogues spécifiques. Des procédures d’infraction ont également été utilisées lorsqu’elles étaient indispensables. Cette approche globale a contribué à garantir que le droit de l’Union continue de s’appliquer en cas de crise. Cela a, à son tour, contribué à faire comprendre que l’UE a été en mesure de réagir ensemble plus efficacement à ces crises que cela n’aurait été possible par des réponses nationales seules.

Certaines règles de l’UE disposent déjà d’une importante flexibilité intégrée qui a été mise à profit pendant la crise, comme la clause dérogatoire générale du pacte de stabilité et de

croissance ou les mesures prises au titre de la directive relative à la protection temporaire⁸⁹. La Commission a adopté des encadrements temporaires⁹⁰ afin de permettre aux États membres d'utiliser la flexibilité offerte par les règles en matière d'aides d'État pour soutenir l'économie. La Commission a présenté des propositions visant à appliquer des dérogations spécifiques aux règles relatives aux assemblées générales, ainsi qu'à adapter les délais dans des domaines tels que les déclarations fiscales. Dans d'autres cas, les lignes directrices ont apporté de la clarté aux règles existantes, telles que celles concernant l'initiative relative aux voies réservées afin de garantir la continuité de la circulation des marchandises dans le marché unique et de permettre la libre circulation des travailleurs critiques pendant la pandémie, ou de contribuer à la reconnaissance des diplômes détenus par les personnes fuyant l'Ukraine. Des mesures spécifiques ont également contribué à montrer aux États membres qu'il existait des alternatives claires aux solutions nationales: le certificat COVID numérique de l'UE a préservé la libre circulation des personnes en donnant aux autorités nationales un moyen de vérifier le statut de tous les titulaires de certificats qui circulent dans l'UE. Fin 2021, les États membres avaient délivré plus d'un milliard de certificats. Ces mesures ont toutes préservé l'intégrité du droit de l'Union, tout en permettant une flexibilité essentielle.

Il y a néanmoins eu des cas où des États membres cherchaient à contourner les règles de l'UE. Par exemple, au début de la pandémie de COVID-19, certains États membres ont unilatéralement introduit des restrictions à l'exportation de médicaments ou d'équipements de protection, ou ont pris des mesures pour favoriser les producteurs nationaux ou les prestataires de services dans des secteurs tels que l'alimentation et les voyages. La Commission est restée vigilante face à ces menaces pesant sur le marché unique et de nombreuses mesures protectionnistes mises en place par les États membres au cours des premiers mois de la pandémie ont été abrogées relativement rapidement. La Commission a également engagé des procédures d'infraction contre des mesures protectionnistes nationales à la suite de l'invasion de l'Ukraine, telles que des interdictions d'exportation dans plusieurs secteurs économiques (céréales, matériaux de construction, par exemple), ou l'application d'une tarification discriminatoire du carburant à l'égard de véhicules portant des plaques d'immatriculation étrangères.

À la suite de l'invasion de l'Ukraine par la Russie, la Commission a adopté des mesures visant à faciliter le transport, le transit et les échanges avec l'Ukraine, y compris un «plan d'action pour la création de corridors de solidarité UE-Ukraine en vue de faciliter les exportations agricoles et les échanges bilatéraux de l'Ukraine avec l'UE»⁹¹, et ainsi atténuer les effets de cette crise sur le transport de marchandises. La Commission a suspendu les droits

⁸⁹ Directive 2001/55/CE du Conseil du 20 juillet 2001 relative à des normes minimales pour l'octroi d'une protection temporaire en cas d'afflux massif de personnes déplacées et à des mesures tendant à assurer un équilibre entre les efforts consentis par les États membres pour accueillir ces personnes et supporter les conséquences de cet accueil.

⁹⁰ [Encadrement temporaire des aides d'État dans le contexte de la pandémie de coronavirus](#) et [encadrement temporaire de crise dans le contexte de l'invasion de l'Ukraine par la Russie](#).

⁹¹ Communication de la Commission intitulée «Un plan d'action pour la création de corridors de solidarité UE-Ukraine en vue de faciliter les exportations agricoles et les échanges bilatéraux de l'Ukraine avec l'UE», COM(2022) 217 final.

à l'importation pendant un an sur toutes les exportations ukrainiennes vers l'Union européenne. Elle a également pris des mesures pour renforcer la mise en œuvre et l'application des sanctions à l'encontre des personnes et entités russes et biélorusses inscrites sur la liste noire. La Commission a publié un certain nombre de documents d'orientation sur l'interprétation des sanctions, fournissant aux États membres des éclaircissements sur de nouvelles questions et un soutien continu pour garantir une application correcte.

Enfin, la Commission a activé les outils d'urgence prévus par le droit de l'Union pour atténuer les effets de la crise énergétique. Sur proposition de la Commission, les colégislateurs ont adopté des règles visant à garantir le remplissage des installations de stockage de gaz⁹² de manière à ce qu'un volume suffisant de gaz soit disponible pendant la saison hivernale 2022, ce qui a une incidence directe sur les citoyens et les entreprises. La Commission a également rapidement proposé de nouvelles règles sur des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz⁹³ et sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie⁹⁴. Ces interventions d'urgence constituent une étape supplémentaire dans les travaux de la Commission visant à garantir que le cadre juridique de l'UE apporte une réponse solide et efficace aux situations de crise.

La Commission tire également des enseignements et examine comment les règles de l'UE doivent être dotées de mécanismes de flexibilité et de coordination intégrés, de sorte qu'en cas de crise, les mesures puissent être prises dans un cadre juridique prédéterminé. Sur la base de l'expérience acquise à la suite de la pandémie de COVID-19, la Commission a adopté un plan d'urgence dans le domaine des transports⁹⁵, qui fournit une panoplie d'outils pour faire face à tout type de crise des transports et veille notamment à ce que la législation de l'UE soit modifiée et appliquée afin de réagir de manière appropriée à de tels événements, dès lors qu'ils se produisent. De même, dans sa proposition de décembre 2021 visant à modifier le code frontières Schengen⁹⁶, la Commission a introduit un mécanisme de coordination pour faire face aux menaces sanitaires aux frontières extérieures et un nouveau mécanisme de sauvegarde de l'espace Schengen visant à apporter une réponse commune aux frontières intérieures en cas de menaces pesant sur les États membres. Dans le cadre de l'union européenne de la santé, la Commission a également créé l'Autorité européenne de préparation et de réaction en cas d'urgence sanitaire (HERA), afin de renforcer la capacité de l'Europe à prévenir les urgences sanitaires transfrontières et à y réagir rapidement, et à renforcer la mise en œuvre des mesures d'urgence. En outre, l'instrument du marché unique pour les situations

⁹² Règlement (UE) 2022/1032 du 29 juin 2022 modifiant les règlements (UE) 2017/1938 et (CE) n° 715/2009 en ce qui concerne le stockage de gaz.

⁹³ Règlement (UE) 2022/1369 du Conseil du 5 août 2022 relatif à des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz (fondé sur l'article 122 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne).

⁹⁴ Proposition de règlement du Conseil sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie, COM(2022) 473 final.

⁹⁵ Communication de la Commission intitulée «Un plan d'urgence pour les transports», COM(2022) 211 final.

⁹⁶ Proposition de règlement modifiant le règlement (UE) 2016/399 concernant un code de l'Union relatif au régime de franchissement des frontières par les personnes, COM(2021) 891 final.

d'urgence⁹⁷ permettra de réagir rapidement en situation de crise afin de maintenir la circulation des biens et des personnes et de garantir l'accès aux fournitures et services vitaux.

Utilisation de la panoplie d'instruments de mise en œuvre en cas de crise

La pandémie de COVID-19 a gravement perturbé le secteur des voyages et plusieurs États membres ont ressenti la nécessité de réagir. Les mesures nationales au titre desquelles les personnes dont les vacances avaient été annulées ne recevaient que des bons de voyage ou des remboursements différés de longue durée n'étaient pas conformes aux droits des voyageurs en matière de remboursement en vertu du droit de l'Union. Dans un premier temps, la Commission a fourni des orientations pratiques sur l'application de la législation de l'UE relative aux **droits des passagers**⁹⁸ et a publié une recommandation concernant des bons à valoir à titre d'alternative au remboursement des voyages à forfait annulés, insistant également sur la manière dont les États membres pouvaient soutenir les besoins de liquidités des opérateurs de transport⁹⁹. Elle a également œuvré avec les autorités chargées de la mise en œuvre de la coopération en matière de protection des consommateurs¹⁰⁰ à l'établissement de dialogues avec les compagnies aériennes. En conséquence, en 2022, 16 grandes compagnies aériennes européennes se sont mises d'accord sur une réponse comprenant le remboursement de plus de 500 000 bons de vol imposés aux consommateurs dont les vols avaient été annulés pendant la pandémie. La Commission a également engagé des procédures d'infraction à l'encontre des États membres qui avaient adopté des règles contraires au règlement de l'UE sur les droits des passagers¹⁰¹ ou à la directive sur les voyages à forfait¹⁰². La grande majorité d'entre eux ont rapidement mis leur pratique en conformité avec le droit de l'Union et la Cour de justice n'a dû être saisie que d'une affaire.

VIII. CONCLUSION

L'application du droit de l'Union est et restera l'une des principales priorités de la Commission. La présente communication expose l'éventail large et diversifié de mesures prises par la Commission pour faire respecter le droit de l'Union, toujours conformément à notre objectif ultime: susciter des changements positifs et faire en sorte que les citoyens et les

⁹⁷ Proposition de règlement établissant un instrument du marché unique pour les situations d'urgence et abrogeant le règlement (CE) n° 2679/98 du Conseil, COM(2022) 459 final.

⁹⁸ Orientations interprétatives relatives aux règlements de l'UE sur les droits des passagers au regard de l'évolution de la situation en ce qui concerne le Covid-19, 2020/C 89 I/01.

⁹⁹ Recommandation (UE) 2020/648 de la Commission du 13 mai 2020 concernant des bons à valoir destinés aux passagers et voyageurs à titre d'alternative au remboursement des voyages à forfait et des services de transport annulés dans le contexte de la pandémie de COVID-19.

¹⁰⁰ https://ec.europa.eu/info/live-work-travel-eu/consumer-rights-and-complaints/enforcement-consumer-protection/consumer-protection-cooperation-network_en

¹⁰¹ Règlement (CE) n° 261/2004 du 11 février 2004 établissant des règles communes en matière d'indemnisation et d'assistance des passagers en cas de refus d'embarquement et d'annulation ou de retard important d'un vol.

¹⁰² Directive (UE) 2015/2302 du 25 novembre 2015 relative aux voyages à forfait et aux prestations de voyage liées.

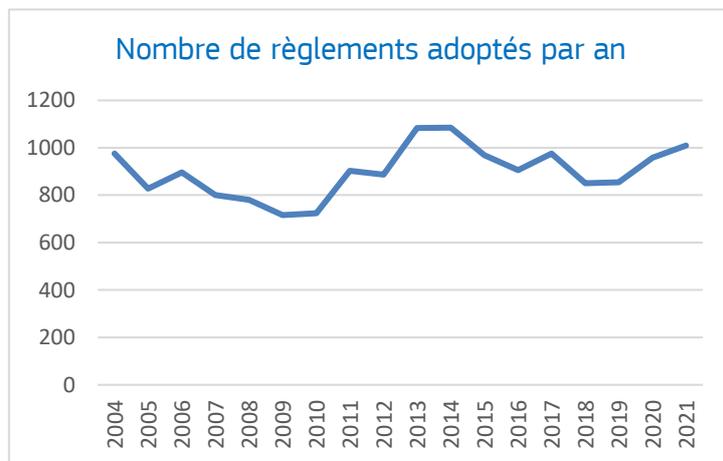
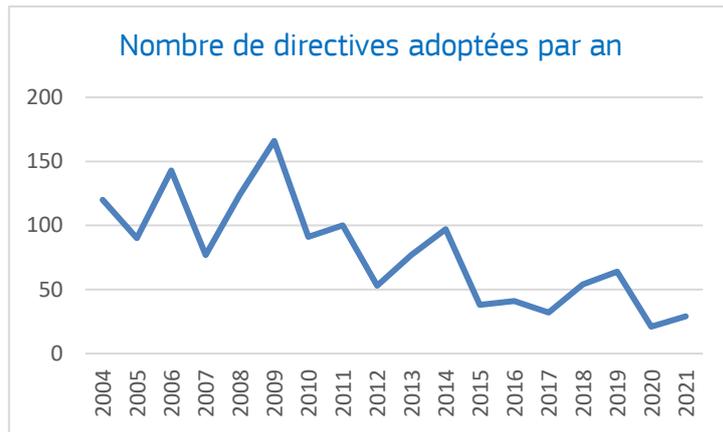
entreprises bénéficient pleinement des avantages du droit de l'Union. Il peut y avoir de nombreux facteurs déclencheurs d'une mise en œuvre insuffisante ou incorrecte, et la Commission a mis au point une boîte à outils variée pour y répondre.

Une approche globale, intelligente et stratégique de l'application de la législation a apporté des avantages directs – un air plus pur, des normes de qualité de l'eau plus élevées, des transports plus sûrs et une meilleure protection des consommateurs, ou encore le respect des libertés et droits fondamentaux de l'UE. Dans tous ces cas, il est essentiel de travailler avec les États membres: l'application et le contrôle du respect du droit de l'Union sont le fruit d'un effort combiné et le respect de ce droit dépend de la mesure dans laquelle les États membres prennent les mesures nécessaires pour éviter et corriger rapidement toute violation, y compris au moyen d'un système de justice nationale efficace doté de juridictions indépendantes.

Le contrôle de l'application du droit de l'Union n'est pas un événement ponctuel: il nécessite des efforts constants et soutenus de la part de la Commission et des États membres, pour promouvoir une application cohérente et efficace des règles de l'UE et pour éviter d'éventuels problèmes. L'évolution rapide de notre environnement international, les crises inattendues et les nouveaux défis en matière d'application de la législation exigent de la Commission qu'elle évalue en permanence les moyens d'améliorer encore la mise en œuvre et l'application de nos règles convenues d'un commun accord. Un exercice d'évaluation est en cours au sein de la Commission et avec les États membres afin de veiller à ce que les bons outils de contrôle soient disponibles pour que le droit de l'Union fonctionne dans la pratique¹⁰³. En particulier, cet exercice vise à déterminer si le mode actuel de gestion des plaintes, des procédures EU Pilot et d'infraction reste adapté à l'objectif poursuivi. Un certain nombre d'améliorations des activités de contrôle de l'application de la législation sont déjà envisagées dans le cadre de cette analyse.

Au fil du temps, le nombre de nouvelles directives a diminué, tandis que le recours aux **règlements** en tant qu'instrument législatif est de plus en plus fréquent. La Commission dispose d'un système bien établi de suivi et d'application de la transposition rapide et correcte des directives. La mise en œuvre et l'application des règlements sont tout aussi importantes – et bien que les règlements aient un effet direct, cela dépend souvent du travail des autorités nationales. Certains règlements exigent des modifications de la législation nationale, et beaucoup d'États membres confient aux agences nationales ou aux régulateurs des responsabilités essentielles pour la mise en œuvre de la législation. La Commission intensifiera donc ses efforts pour contrôler et faire respecter la mise en œuvre et l'application des règlements de manière plus systématique et plus stratégique.

¹⁰³ Communication de la Commission intitulée «Une meilleure réglementation: unir nos forces pour améliorer la législation», COM(2021) 219.



La Commission attache une grande importance à la **transparence**, qui permet au grand public de s’engager dans la responsabilité partagée de l’application de la législation et favorise une mise en conformité plus rapide par les États membres. C’est la raison pour laquelle la Commission a progressivement augmenté les informations rendues publiques concernant ses activités de contrôle de l’application de la législation. Un rapport annuel sur le contrôle de l’application du droit de l’Union¹⁰⁴ présente les grandes tendances, détaille la coopération avec les États membres et explique les décisions importantes en matière d’infractions. Un registre public des procédures d’infraction¹⁰⁵ fournit des informations actualisées sur la dernière mesure prise dans chaque cas. La Commission publie des communiqués de presse sur toutes les décisions en matière d’infractions prises, ainsi que des informations supplémentaires sur les décisions les plus importantes. Toutefois, le public et la société civile ont recensé un certain nombre de domaines dans lesquels il serait possible d’accroître la transparence, comme la procédure préalable au déclenchement d’une procédure d’infraction (EU Pilot), les rapports décrivant les affaires et les statistiques actualisées sur les mesures d’exécution prises par la Commission. La Commission continuera d’améliorer et d’accroître les informations mises à la disposition du public, de manière systématique et facilement

¹⁰⁴ https://ec.europa.eu/info/publications/annual-reports-monitoring-application-eu-law_en

¹⁰⁵ https://ec.europa.eu/atwork/applying-eu-law/infringements-proceedings/infringement_decisions/?lang_%20code=en&lang_code=fr

accessible. Le bilan portera plus précisément sur les informations supplémentaires qui devraient être rendues publiques et les moyens pour le faire, en étroite coopération avec les États membres.

Enfin, le bilan examinera également les moyens d'améliorer la **coopération** entre la Commission et les États membres en ce qui concerne la transposition rapide et correcte des directives.

La Commission rendra compte des résultats de l'exercice d'évaluation dans le courant de l'année 2023.