

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 3.3.2010
COM(2010) 70 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

RAPPORT D'ÉVALUATION CONCERNANT L'INITIATIVE «EU PILOT»

{SEC(2010) 182}

RAPPORT DE LA COMMISSION

RAPPORT D'ÉVALUATION CONCERNANT L'INITIATIVE «EU PILOT»

1. INTRODUCTION

Selon les traités, la responsabilité première de l'application du droit de l'Union européenne incombe aux États membres. La Commission, en sa qualité de gardienne des traités, a à la fois le pouvoir et la responsabilité de veiller à ce qu'il le soit correctement. Étant donné le champ d'application de l'acquis de l'UE et la dimension de celle-ci, nombreuses sont les questions et préoccupations qui émanent des citoyens, des représentants des intérêts de la société civile et des entreprises. Aux fins de la compréhension et de l'application correctes du droit de l'UE, il est nécessaire d'apporter une réponse à ces questions et préoccupations et de remédier aussi rapidement et efficacement que possible à tout problème posé par l'application de ce droit.

La tâche consistant à garantir une compréhension et une application correctes du droit de l'UE a toujours demandé un effort conjoint de la part des services de la Commission et des autorités des États membres pour déterminer les enjeux, clarifier la situation de droit et de fait, trouver des solutions et répondre aux questions soulevées. Divers moyens de contact ont été utilisés à cet effet au fil des ans. Aucune structure globale n'a toutefois été mise en place pour mesurer les résultats et l'état d'avancement des travaux dans ce domaine, et il n'existe pas de volonté systématique ni de moyen de le faire.

Dans sa communication intitulée «Pour une Europe des résultats – application du droit communautaire»¹, la Commission a proposé de lancer un projet pour tenter de renforcer l'attachement de la Commission et des États membres à réaliser cette tâche, ainsi que leur coopération et leur relation de partenariat en la matière. La proposition envisageait un nouvel engagement commun de la part de la Commission et des autorités des États membres à évaluer la possibilité de collaborer de façon plus étroite et plus cohérente en vue d'apporter des réponses à la fois meilleures et plus rapides aux questions et problèmes posés. L'idée était d'utiliser cette méthode de travail pour remédier aux infractions au droit de l'UE à un stade précoce, en évitant, autant que possible, de recourir aux procédures d'infraction. Le projet ne servirait donc pas à traiter les problèmes ayant fait l'objet d'une procédure d'infraction déclenchée par l'envoi d'une lettre de mise en demeure, conformément à l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE – ex-article 226 du traité CE), ou à donner suite à un arrêt de la Cour de justice statuant sur l'existence d'une infraction.

Une base de données confidentielle en ligne a été créée pour permettre aux services de la Commission et aux autorités des États membres de communiquer. Un réseau de personnes de contact chargé de faire fonctionner le système a été établi afin de garantir que les dossiers transmis parviennent au bon interlocuteur, de même que pour suivre l'état d'avancement des procédures et favoriser une utilisation rationnelle et constructive du système. Ces outils devaient permettre de clarifier et de confirmer tous les aspects de la situation de droit et de fait au niveau de l'UE et de l'État membre concerné, de tirer les conclusions qui s'imposent,

¹ COM(2007) 502, point 2.2 «Amélioration des méthodes de travail», p. 8.

d'informer les citoyens et les entreprises et d'apporter des solutions aux problèmes constatés, garantissant ainsi la conformité au droit de l'UE.

Ce projet, baptisé «EU Pilot», est en cours depuis la mi-avril 2008 et associe quinze États membres qui se sont portés volontaires, à savoir: l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, les Pays-Bas, le Portugal, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Slovénie et la Suède.

La Commission a proposé d'évaluer les résultats du projet au terme de sa première année de fonctionnement. Le présent document constitue le rapport d'évaluation sur le fonctionnement du système jusqu'au début du mois de février 2010.

2. INFORMATIONS CONCERNANT LE FONCTIONNEMENT D'EU PILOT

Début février 2010, 723 dossiers avaient été introduits dans le système EU Pilot et 424 étaient arrivés au terme du processus. Ils constituent une base suffisante pour une première évaluation du fonctionnement du projet.

Plus de 60 % des dossiers concernent des plaintes, plus de 20 % des demandes et près des 20 % restants des dossiers créés par la Commission de sa propre initiative. Sur ces plaintes et demandes, 43 % émanent de citoyens et 36 % d'entreprises ou d'organismes de la société civile. Le domaine sur lequel portent ces dossiers confirme les constatations effectuées précédemment quant au volume des questions et des problèmes se posant dans les différents secteurs du droit de l'UE: 36 % des dossiers concernent l'environnement, 21 % le marché intérieur, 8 % la fiscalité, 7 % l'emploi, le droit du travail et la sécurité sociale, 6 % la justice, la liberté et la sécurité, 5 % les entreprises, 4 % la protection de la santé et des consommateurs et 4 % l'agriculture.

Il est clair que les grands États membres ont tendance à être saisis davantage étant donné qu'ils comptent un nombre plus important de citoyens, d'entreprises et de représentants des intérêts de la société civile. Certains États membres n'ont eu à traiter jusque-là qu'une poignée de dossiers. À ce stade, le retour d'information en provenance des États membres a été en grande partie positif. Ils ont souligné en particulier la contribution qu'EU Pilot peut apporter à l'amélioration de la communication avec la Commission, qui permet à son tour de répondre plus rapidement et de manière plus satisfaisante aux demandes et aux plaintes. Parallèlement, ils ont souligné la nécessité de continuer à améliorer le fonctionnement concret du système (par ex. en clarifiant sa portée et les règles de traitement des dossiers par la Commission).

L'évaluation globale de la Commission est que les questions soulevées dans la grande majorité de ces dossiers ont un contenu pertinent qui mérite une réponse. L'évaluation initiale du taux de succès a été élevée, les services de la Commission estimant que 85 % des réponses fournies par les États membres étaient acceptables et avaient permis de clore le dossier. Certains dossiers ont fini par atteindre la phase d'infraction, si bien qu'au début de février 2010, 40 procédures d'infraction avaient été lancées ou étaient sur le point de l'être à la suite d'un traitement dans le cadre d'EU Pilot. En ce qui concerne le traitement des dossiers, le pourcentage de dossiers refusés par les États membres a été très faible (3 %), et était essentiellement lié à l'insuffisance des informations transmises par le plaignant. Environ 67 % des dossiers ont reçu une réponse de l'État membre dans un délai de dix semaines, le délai moyen étant de 73 jours. Aucune échéance n'a été fixée pour le suivi par les services de la Commission des réponses données par les États membres mais ce suivi a été effectué dans

près de 40 % des cas dans un nouveau délai de dix semaines, le délai moyen étant de 109 jours.

L'impression première de la Commission du fonctionnement d'EU Pilot et de la façon dont la plupart des dossiers ont été traités est positive. EU Pilot a commencé à apporter une contribution positive à la coopération engagée entre la Commission et les États membres en vue de remédier, dans un délai raisonnable, à des problèmes concernant l'application du droit de l'UE. Cela étant, l'efficacité du système pourrait être encore améliorée par le renforcement de la communication et de la coopération sur les dossiers individuels et un raccourcissement du délai moyen de traitement des dossiers.

3. APPROFONDISSEMENT DE L'ANALYSE ET DÉVELOPPEMENT D'EU PILOT

Les services de la Commission et les autorités des États membres ont désormais une vision claire de l'infrastructure technique qui sous-tend ce système et l'exploitent de façon efficace. Certains aspects peuvent toutefois être clarifiés et améliorés pour rendre son utilisation plus conviviale. Plusieurs ajustements sont d'ores et déjà prévus.

On estime, de manière générale, que la nature des dossiers introduits dans EU Pilot est pertinente par rapport au champ d'application du système et que les questions soulevées méritent d'être examinées. Au départ, certains États membres ne voyaient pas clairement dans quelle mesure ce projet couvrirait les dossiers introduits d'initiative par les services de la Commission, étant donné qu'il visait essentiellement à régler les problèmes soulevés par les citoyens, les entreprises et les représentants des intérêts de la société civile. Cette question toutefois a été examinée et un vaste accord s'est dégagé sur les avantages offerts par un recours à ce système pour ce type de communication entre les services de la Commission et les autorités des États membres. Dans les cas particulièrement complexes, des réunions entre experts pourraient venir compléter les échanges effectués dans le cadre d'EU Pilot.

L'intérêt d'un recours plus systématique à EU Pilot par les services de la Commission a été confirmé: sans préjudice d'autres mécanismes créés par le droit de l'UE, cela signifie que tous les dossiers devraient ainsi être enregistrés dans le système afin que la situation de fait ou de droit puisse être clarifiée.. Toutefois, lorsqu'un cas urgent ou impérieux impose l'ouverture immédiate d'une procédure d'infraction, des exceptions à cette règle pourront être autorisées. Cette façon de procéder permettra, dans de nombreux cas, de garantir qu'il pourra être répondu aux questions et problèmes posés plus rapidement qu'au moyen d'une procédure d'infraction, ce qui permettra d'améliorer l'échange d'informations et le suivi des dossiers. Dans les cas où, comme à l'heure actuelle, les services de la Commission concernés jugent utile d'adresser une lettre administrative avant d'engager une démarche formelle, ils mettront à disposition un formulaire à compléter dans EU Pilot et à renvoyer par l'intermédiaire du système, qui constituera le seul support de transmission des informations demandées. Cette façon de procéder remplacera l'envoi de lettres administratives, pratique habituelle de la Commission, et garantira un recours plus cohérent et plus général à EU Pilot. Elle ménagera aux autorités des États membres au moins une courte période pendant laquelle elles pourront être consultées afin qu'une solution constructive puisse être trouvée plus rapidement que dans le cadre d'une procédure d'infraction. L'utilisation d'EU Pilot n'empêche pas de chercher à établir des contacts supplémentaires pour assurer un suivi plus poussé des dossiers. Cela garantit effectivement que les États membres seront au moins régulièrement informés du lancement possible d'une procédure d'infraction, sans que cela n'entraîne de retard au

moment de son lancement. Cette façon de procéder devrait représenter la règle, sauf si une situation d'urgence impose l'adoption d'une mesure formelle immédiate, ce qui confirme la détermination, de part et d'autre, à chercher à régler toutes les questions le plus vite possible, quelque soit le stade du processus, afin de renforcer l'application correcte du droit de l'UE. Cela présentera des avantages pour les citoyens et apportera pour les autorités des États membres comme pour les services de la Commission cohérence et efficacité dans l'organisation des travaux.

Les services de la Commission veillent également à ce que les problèmes traités dans le cadre du système EU Pilot soient toujours exposés de la manière la plus claire possible, ce qui montre tout l'intérêt et l'importance que la Commission porte aux questions soulevées par les citoyens et facilite la tâche des autorités des États membres, elles aussi censées fournir des explications et des solutions claires ciblées sur les questions clés et veiller à ce que les réponses fournies répondent bien aux questions soulevées.

La question s'est posée de savoir quelles langues il convenait d'utiliser pour les messages destinés aux États membres et aux citoyens, aux entreprises ou aux représentants des groupes d'intérêt de la société civile concernés ou pour les communications reçues de ces différents acteurs. Il est admis qu'une traduction peut être nécessaire à un moment ou à un autre du processus. La Commission est déterminée à veiller à ce que le système fonctionne de la façon la plus efficace possible, en tenant compte des règles et des procédures applicables et de la langue qu'il conviendra d'utiliser en fonction du contexte administratif. Elle veillera à ce qu'une traduction soit effectuée pour ses propres besoins et s'il y a lieu pour soutenir les travaux des États membres.

Dans le cadre d'EU Pilot, il est envisagé de communiquer directement les réponses données par une autorité d'un État membre au destinataire final chaque fois que cela peut permettre de simplifier et de raccourcir le délai de traitement des dossiers en fonction du contexte donné et des questions soulevées. En outre, certains États membres estiment qu'il est généralement préférable que la Commission réponde à un courrier qui lui a, de toute façon, été adressé en premier lieu. Cela garantit également que le correspondant reçoit en même temps tous les éléments de la réponse, à savoir ceux qui ont été fournis par les services de la Commission et les données transmises par les autorités de l'État membre. La réponse au correspondant peut donc être envoyée par l'intermédiaire des services de la Commission sauf si l'État membre juge approprié de répondre directement. En tout état de cause, le correspondant recevra toujours une évaluation par les services de la Commission de la réponse donnée par l'autorité de l'État membre.

Lors de ce premier exercice d'évaluation du fonctionnement d'EU Pilot, une première tentative a été faite pour classer les dossiers en fonction de leur contenu. L'objectif est d'essayer de déterminer si différentes catégories de dossiers doivent être traitées de façon différente et s'il est possible d'élaborer une méthode standard permettant d'évaluer le délai approprié pour le traitement de différents types de problèmes. L'approfondissement de cette question s'inscrira dans le cadre des travaux menés sur ce projet. Une ventilation approximative des dossiers donne les pourcentages suivants: environ 60 % concernent un problème d'ordre pratique possible soulevé par un citoyen ou une entreprise dans le cadre de l'application du droit de l'UE, 25 % concernent une infraction éventuelle à ce droit, 15 % ont trait à des demandes relatives à des questions liées à l'exercice des droits en vertu de la législation de l'UE et 2 % consistent en de simples demandes d'information ou d'explications.

Il est admis que le délai indicatif de dix semaines fixé pour les réponses dans EU Pilot constitue une référence générale pour le traitement des réponses par les autorités de l'État membre. La nature du problème soulevé et les mesures nécessaires pour le régler peuvent en effet différer fortement, comme en témoignent les délais de traitement très variables des différents dossiers soumis. Certaines questions doivent pouvoir recevoir une réponse bien avant ce délai de dix semaines; d'autres, en revanche, peuvent demander plus de temps. Les services de la Commission demandent parfois une réponse dans un délai inférieur à dix semaines, pour des raisons qui doivent être expliquées dans la demande. La rapidité de la procédure dans son ensemble est évaluée à l'aune de ce délai de dix semaines. Le temps que mettent les services de la Commission à évaluer les réponses et à informer le destinataire final des conclusions auxquelles ils sont parvenus représente de toute évidence un élément important pour la rapidité de traitement des dossiers, a fortiori lorsque les services de la Commission communiquent au destinataire final la réponse de l'État membre et l'évaluation qu'ils ont effectuée. Même si le traitement de certains dossiers prendra plus de temps du fait de leur complexité, un délai de dix semaines est donc considéré comme la norme pour l'évaluation par les services de la Commission des réponses des États membres, à l'instar de ce qui a été décrit précédemment pour les États membres. Le respect de ce délai garantira que la première démarche formelle, à savoir soit l'envoi d'une lettre de mise en demeure soit la clôture du dossier, pourra dans de nombreux cas être entreprise dans un délai de six mois, soit bien plus tôt que les douze mois fixés jusqu'à présent pour le traitement initial des plaintes débouchant sur l'envoi d'une lettre de mise en demeure ou la clôture du dossier.

De manière générale, les autorités des États membres et les services de la Commission ont consacré beaucoup de temps et d'efforts pour monter ce projet et garantir son fonctionnement initial. Une collaboration très étroite, dans un cadre tant bilatéral que collectif, s'est instaurée entre les services de la Commission et les autorités des États membres. Une grande attention a été portée à l'examen de l'état d'avancement et du sort réservé aux dossiers, ainsi qu'au fonctionnement général du système. De nombreux participants se sont déclarés en faveur de la poursuite et de l'approfondissement de cette méthode de travail ainsi que de la participation d'autres États membres.

4. CONCLUSIONS GÉNÉRALES

L'évaluation par la Commission du fonctionnement d'EU Pilot à ce jour a montré que:

- la phase de lancement a été menée à bien et le projet EU Pilot contribue désormais de façon positive à la coopération engagée entre la Commission et les États membres participants en vue de répondre aux demandes émanant des citoyens, des entreprises et des représentants des intérêts de la société civile et de résoudre leurs problèmes;
- l'un des points forts d'EU Pilot a été la création d'un réseau actif de points de contact au sein des services de la Commission et des autorités nationales; cela renforce la surveillance de la gestion des dossiers de demande et de plaintes et améliore la coordination et la coopération entre la Commission et les États membres;
- les services de la Commission et les autorités des États membres participants ont œuvré à l'élaboration du projet et à son lancement dans un esprit d'ouverture et de collaboration;
- si des résultats positifs commencent à être enregistrés, un certain nombre de points peuvent encore être améliorés pour mieux faire fonctionner le système, renforcer la compréhension

entre les services de la Commission et les États membres participants, accélérer le traitement des dossiers et améliorer les résultats obtenus;

- la Commission et les États membres participants sont déterminés à encore améliorer, ensemble, le traitement des dossiers ainsi que les méthodes de travail utilisées dans le cadre d'EU Pilot;
- il convient d'associer à EU Pilot et à son développement le plus grand nombre d'États membres afin d'élargir et de renforcer son application.

La Commission a l'intention d'inviter les États membres qui ne participent pas encore à EU Pilot à adhérer au projet, d'élargir son application, d'étendre son impact et d'accentuer son développement.

Une nouvelle évaluation du fonctionnement d'EU Pilot est prévue pour 2011.