



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 21.12.2011
COM(2011) 930 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Deuxième rapport concernant l'initiative EU Pilot

{SEC(2011) 1626 final}

1. INTRODUCTION

En 2007, la Commission européenne a adopté une communication intitulée «Pour une Europe des résultats – Application du droit communautaire»¹. Elle y proposait le lancement d'un projet, fondé sur une forme de partenariat entre la Commission et les États membres, afin d'assurer la bonne application du droit de l'UE, de fournir des réponses plus rapides aux citoyens et aux entreprises, d'apporter des solutions aux problèmes qui se posent et de renforcer le traitement et la gestion des procédures existantes.

En avril 2008, le projet «EU Pilot» a été conçu à cet effet et a commencé à fonctionner avec 15 États membres volontaires. En mars 2010, la Commission a adopté le premier rapport d'évaluation concernant l'initiative «EU Pilot»². Elle y observait que des résultats positifs commençaient à être enregistrés, mais qu'un certain nombre d'aspects pouvaient être développés davantage pour améliorer le fonctionnement du système, renforcer la compréhension entre la Commission et les États membres participants, accélérer le traitement des dossiers et améliorer les résultats obtenus³.

En 2010 et 2011, la Commission a continué de mettre en œuvre, de compléter et de peaufiner le projet. Depuis l'adoption du premier rapport d'évaluation en mars 2010, les principales évolutions concernant l'application du projet «EU Pilot» ont été les suivantes:

- à la suite de l'évaluation globalement positive du projet dans le premier rapport d'évaluation, les 12 États membres restants ont été invités par la Commission à rejoindre le projet. Dix d'entre eux ont répondu à cette invitation⁴.
- Depuis mars 2010, un délai de dix semaines est appliqué comme norme pour l'évaluation, par la Commission, des réponses des États membres, ce qui correspond au délai accordé aux États membres pour fournir une réponse aux questions qui leur sont posées.
- Depuis mars 2010, le champ d'application d'«EU Pilot» s'est élargi et, de manière générale (à quelques exceptions près), le système est utilisé à un stade précoce, c'est-à-dire avant toute possibilité de recours à une procédure d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE, dans tous les cas relatifs à la bonne application et à la mise en œuvre de la législation de l'UE ou à la conformité de la législation nationale avec le droit européen.
- La Commission a amélioré le système informatique sur lequel se fonde le projet «EU Pilot» afin de garantir l'efficacité du système et de le rendre plus convivial.

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

² COM(2010) 70 final.

³ Cf. point 4 «Conclusions générales».

⁴ Ces 25 États membres sont: l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, la Bulgarie, Chypre, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, la Lettonie, la Lituanie, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Slovaquie, la Slovénie et la Suède. Malte est en train de prendre les mesures internes nécessaires et devrait commencer à utiliser le système d'ici peu. Les négociations sont encore en cours avec le Luxembourg.

Dans son premier rapport d'évaluation, la Commission s'est engagée à procéder à une autre évaluation en 2011. Le présent document constitue la deuxième évaluation du projet «EU Pilot». Afin de donner une vue d'ensemble du système, ce rapport couvre la période allant du lancement du projet en avril 2008 jusqu'à septembre 2011. Il met l'accent sur les principales observations permettant d'évaluer l'efficacité du système. Il s'appuie sur des chiffres et sur les volumes de dossiers, examine tant les domaines d'action en jeu que le respect des critères pertinents et tient également compte des données disponibles sur la qualité des dossiers. Le document de travail des services de la Commission joint en annexe contient des statistiques destinées à étayer le rapport.

2. MÉTHODE DE TRAVAIL

Le système «EU Pilot» est le principal outil de la Commission pour communiquer avec les États membres sur des questions relatives à l'application correcte du droit de l'UE ou la conformité de la législation d'un État membre avec celui-ci, et ce à un stade précoce de la procédure (c'est-à-dire avant le lancement d'une procédure d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE).

Chaque fois que se profile l'éventualité d'un recours à la procédure d'infraction, la règle générale veut que EU Pilot soit utilisé avant que la Commission lance la première étape de la procédure au titre de l'article 258 du TFUE. La pratique suivie par le passé, selon laquelle la Commission envoyait des lettres administratives à cet effet, a donc été remplacée. Cependant, lorsque l'urgence ou tout autre intérêt supérieur justifie le lancement immédiat d'une procédure d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE, des exceptions peuvent être autorisées et des procédures d'infraction peuvent être lancées sans échanges préalables au moyen d'EU Pilot. Dans de telles situations exceptionnelles, la Commission peut immédiatement répondre à une infraction présumée de la part d'un État membre et demander à celui-ci de se conformer au droit de l'UE. Le système gère les demandes de renseignement et les plaintes des citoyens et des entreprises ainsi que les procédures engagées d'office. Celles-ci couvrent notamment les questions abordées avec la Commission au sein de la commission des pétitions du Parlement européen ou par lettre émanant d'un député du Parlement européen.

La base de données a été créée en anglais. Cependant, plusieurs États membres ont obtenu le droit de continuer à correspondre dans leur langue officielle. Les besoins en traduction sont couverts par la Commission le cas échéant.

Chacun des dossiers, qui comprend une description du sujet et toute question relative à un thème en particulier, est alors soumis à l'État membre concerné au moyen du système EU Pilot. Les autorités nationales disposent de dix semaines pour répondre le plus exhaustivement possible aux questions posées et proposer une solution aux problèmes soulevés qui soit compatible avec le droit de l'UE. Les États membres peuvent également faire valoir la nécessité d'une prorogation de la période de dix semaines, indiquant alors à la Commission qu'il leur faut davantage de temps pour élaborer leur réponse. La décision d'accepter ou non la demande de prorogation de l'échéance générale est prise au cas par cas.

Dans des cas exceptionnels, un délai inférieur à dix semaines peut être fixé. Les raisons en sont alors expliquées à l'État membre.

Dans un nouveau délai de dix semaines, la réponse reçue de l'État membre est examinée, après avoir été traduite si nécessaire, et une évaluation de celle-ci est enregistrée dans la base de données EU Pilot. Si aucune solution compatible avec le droit de l'UE n'est trouvée, une procédure d'infraction au titre de l'article 258 peut être lancée. En cas de plainte, une réponse sera également rédigée pour informer le plaignant de l'issue de l'enquête ouverte suite à sa plainte. Si nécessaire, les autorités des États membres seront invitées à fournir des informations supplémentaires.

Le respect de ces délais par les deux parties pourrait s'avérer difficile, mais il est essentiel pour garantir que la première étape clé dans la gestion de ces dossiers (qu'il s'agisse de l'envoi d'une lettre de mise en demeure au titre de l'article 258 du TFUE ou de la clôture du dossier) puisse avoir lieu avant l'expiration du délai maximum de 12 mois à compter de la date d'enregistrement d'une plainte dans le système d'enregistrement (CHAP) ou de la création dans EU Pilot d'une procédure engagée d'office. Par conséquent, le respect du délai de dix semaines est l'un des éléments pour évaluer la prestation/l'efficacité tant des États membres que de la Commission.

Les **demandes d'accès aux documents** relevant des dossiers EU Pilot sont régies par le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission⁵, mis en œuvre par la décision de la Commission du 5 décembre 2001 modifiant son règlement intérieur⁶.

3. ÉVALUATION

L'évaluation porte sur deux périodes: l'appréciation des dossiers clôturés couvre la période allant de mars 2010 à février 2011 et les données statistiques globales relatives au fonctionnement du système couvrent la période allant de la phase de lancement du projet en avril 2008 à septembre 2011.

L'évaluation porte notamment sur les éléments suivants:

- une appréciation des dossiers EU Pilot clôturés entre mars 2010 et février 2011, effectuée par les États membres et la Commission sur la base des critères de qualité et de coopération/appui;
- le volume de dossiers traités dans le cadre d'EU Pilot; les tendances dans les différents États membres, en tenant compte du fait que tous n'ont pas adhéré au projet EU Pilot au même moment;
- l'origine des dossiers et les domaines sur lesquels portent les dossiers soumis par l'intermédiaire du système;
- la durée moyenne du traitement des dossiers par les États membres et la Commission et le respect des délais généraux de dix semaines;

⁵ JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

⁶ JO L 345 du 29.12.2001, p. 94.

- enfin, le taux de «succès» du projet, c'est-à-dire le nombre de réponses fournies par les États membres qui ont été jugées acceptables sans qu'il ait été nécessaire de lancer la procédure d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE. Le projet EU Pilot vise à obtenir des résultats plus rapidement et à trouver, pour les citoyens et les entreprises, des solutions compatibles avec le droit de l'UE grâce à une meilleure coopération entre les États membres et la Commission sans qu'il soit nécessaire de recourir à la procédure prévue à l'article 258 du TFUE.

Le document de travail des services de la Commission joint en annexe contient des précisions sur ces éléments.

En ce qui concerne l'évaluation des dossiers clôturés pour la période allant de mars 2010 à février 2011, la Commission et les États membres participants ont répondu à une série de questions relatives à trois critères principaux: **la qualité, la coopération et l'appui**. Il ressort de cette évaluation que lorsqu'ils traitent un dossier, les États membres sont globalement satisfaits de la qualité des dossiers EU Pilot introduits par la Commission, en particulier en ce qui concerne la clarté des questions soulevées et la mise en évidence des problèmes en jeu. Par ailleurs, tant la Commission que les États membres sont extrêmement satisfaits du niveau de coopération et d'appui atteint dans le cadre du projet.

En ce qui concerne le **volume** de dossiers, un total de 2 121 dossiers ont été introduits dans EU Pilot au cours de la période allant d'avril 2008 à septembre 2011. 1 410 d'entre eux sont arrivés au terme⁷ du processus. Cependant, le volume n'est pas équitablement réparti sur les États membres. Outre le fait que les États membres les plus peuplés se voient attribuer davantage de dossiers que les autres par l'intermédiaire d'EU Pilote en raison d'un nombre plus élevé d'habitants, d'entreprises et de représentants des intérêts de la société civile, un autre élément pèse dans la balance: il existe une différence dans le nombre de dossiers entre les États membres qui utilisent le système depuis le début en 2008 et ceux qui ont commencé à le faire en 2010 ou 2011. Sur 2 121 dossiers, 15,5 % d'entre eux ont été soumis à l'Italie et à l'Espagne, 8 % au Royaume-Uni, 7,7 % à l'Allemagne et 6,5 % au Portugal.

Le pourcentage de dossiers refusés par les États membres ne s'élève qu'à 2 % de l'ensemble des dossiers introduits dans EU Pilot et les motifs avancés sont des lacunes dans les informations transmises par le plaignant.

Les domaines traités dans les dossiers introduits dans EU Pilot correspondent globalement à la répartition actuelle des questions et des problèmes qui se posent dans les différents secteurs du droit de l'UE: quelque 33 % des dossiers ont trait à des thèmes environnementaux, 15 % au marché intérieur, 10,5 % à la fiscalité, 8 % à la mobilité et au transport et 6 % à la santé et à la protection des consommateurs.

Quant à leur **origine**, 49 % de ces 2 121 dossiers ont été ouverts à la suite d'une plainte, 7 % à la suite d'une demande de citoyens ou d'entreprises et 44 % sont des procédures engagées d'office par la Commission.

Le temps nécessaire aux États membres et à la Commission pour traiter les dossiers EU Pilot est évalué à l'aune du délai de dix semaines. Depuis le lancement d'EU Pilot en 2008, la **durée**

⁷ «arrivés au terme du processus» signifie que des réponses aux dossiers ont été fournies par les États membres et que la Commission les a jugées compatibles ou non avec le droit de l'UE.

moyenne de réponse des États membres à un dossier est de 67 jours, ce qui est conforme au délai de dix semaines (70 jours). Depuis mars 2010⁸, le temps nécessaire aux services de la Commission pour évaluer les réponses fournies par les autorités des États membres et prendre une décision quant au suivi à donner à un dossier est en moyenne de 102 jours, ce qui est supérieur au délai général. Il est à noter que les affaires pour lesquelles le délai n'est pas respecté sont, pour la plupart, celles pour lesquelles les services de la Commission demandent des informations complémentaires de la part des autorités nationales, en particulier dans le cas de dossiers complexes et pour lesquels des traductions ont été demandées.

En ce qui concerne le **«taux de succès»** des 1 410 dossiers arrivés au terme du processus dans le cadre du système, près de 80 % des réponses fournies par les États membres (soit 1 107 dossiers) ont été jugés acceptables, permettant ainsi de clore le dossier sans qu'il soit nécessaire de lancer une procédure d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE. Les 20 % restants (303), pour lesquels aucune solution acceptable et conforme au droit de l'UE n'a pu être trouvée, ont fait l'objet d'une procédure d'infraction, qui a déjà été lancée ou est en passe de l'être par la Commission à la suite du traitement du dossier dans EU Pilot. Le taux de succès mentionné dans le premier rapport d'évaluation était de 85 %. Le nombre croissant de dossiers EU Pilot relevant des nouveaux États membres participants pourrait expliquer cette légère baisse. En outre, depuis l'adoption du premier rapport, le système EU Pilot doit être utilisé dans tous les cas où des informations factuelles ou juridiques supplémentaires sont requises pour la bonne compréhension d'une question concernant l'application ou la mise en œuvre correcte du droit de l'UE ou encore la conformité du droit national avec le droit de l'UE. Par le passé, le recours au système EU Pilot avant le lancement d'une procédure au titre de l'article 258 du TFUE était facultatif.

Depuis 2010, la Commission observe une réduction du nombre de nouvelles procédures d'infraction⁹ pour les 15 premiers États membres qui se sont portés volontaires. Pour ce qui est des 12 autres États membres, qui ont adhéré au système EU Pilot après mars 2010, on note également une baisse, bien que dans une moindre mesure. Même s'il n'est pas possible de déterminer toutes les raisons de cette tendance, l'une des explications réside dans la mise sur pied du système EU Pilot, qui aide à clarifier et à résoudre de manière satisfaisante certaines questions soulevées par la Commission au sujet de l'application du droit de l'UE. Il met ainsi un terme aux problèmes tout en évitant le recours à une procédure d'infraction et, dans le cas de plaintes, fournit des résultats plus rapides aux citoyens et aux entreprises.

4. CONCLUSIONS

Conformément aux engagements pris par la Commission dans son premier rapport d'évaluation sur EU Pilot:

- le système EU Pilot a été étendu et est désormais pleinement utilisé par 25 États membres. Son application a été élargie, affinée et renforcée;
- le projet EU Pilot a contribué et continue de contribuer de façon positive à la coopération entre la Commission et les États membres participants en vue de répondre aux demandes

⁸ Cette date correspond à l'introduction d'un délai général de dix semaines dont dispose la Commission pour évaluer les réponses fournies par les États membres dans le cadre du système.

⁹ Les procédures pour défaut de notification ne sont pas concernées par ces statistiques puisqu'elles sont exclues du champ d'application du système EU Pilot.

émanant des citoyens, des entreprises et des représentants des intérêts de la société civile et de résoudre leurs problèmes; environ 80 % des réponses fournies par les États membres ont été jugées acceptables (c'est-à-dire conformes au droit de l'UE), ce qui a permis de clore les dossiers sans qu'il ait été nécessaire de lancer une procédure d'infraction au titre de l'article 258 du TFUE;

- grâce à un recours plus systématique à EU Pilot, les États membres participants ont acquis une vue d'ensemble de la gestion globale des questions relatives à l'application du droit de l'UE;
- les méthodes de travail et la qualité des dossiers soumis au moyen d'EU Pilot ont été améliorées grâce à la coopération entre la Commission et les États membres, qui sont déterminés à poursuivre leurs efforts en vue de maintenir à un bon niveau les résultats obtenus;
- les États membres et la Commission, en particulier, s'efforceront de respecter le délai de dix semaines fixé par la Commission pour le traitement des dossiers;
- en étroite coopération avec les États membres, le système informatique et le champ d'application du projet ont encore été développés et clarifiés afin d'améliorer le fonctionnement d'EU Pilot;
- des améliorations sont encore possibles dans le domaine de la coopération et du fonctionnement, en particulier en ce qui concerne le respect des critères convenus et la qualité des questions soumises par la Commission et des réponses fournies par les États membres.

La Commission estime que le projet EU Pilot n'est plus dans sa phase initiale et expérimentale et qu'il s'agit désormais d'une méthode de travail bien établie, dont les résultats bénéficient à la Commission, aux États membres participants et aux citoyens. L'approche générale adoptée par la Commission consiste à rechercher une résolution rapide des problèmes au moyen d'EU Pilot et, s'il y a lieu, à lancer et à poursuivre avec détermination une procédure d'infraction. La Commission examine la possibilité d'étendre EU Pilot à tous les États membres en tant qu'outil de résolution et de prévention des problèmes et poursuit ses contacts avec les États membres qui n'utilisent pas encore ce système.

Certains aspects du fonctionnement d'EU Pilot seront passés en revue dans les futurs rapports annuels de la Commission sur le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne.