Journal officiel
de l'Union européenne

FR
Série C

C/2024/4229

24.7.2024

P9_TA(2023)0443

Suivi de l'application du droit de l'Union européenne en 2020, 2021 et 2022

Résolution du Parlement européen du 23 novembre 2023 sur le suivi de l'application du droit de l'Union européenne en 2020, 2021 et 2022 (2023/2080(INI))

(C/2024/4229)

Le Parlement européen,

— vu le traité sur l'Union européenne (traité UE), et notamment ses articles 2 et 3,

— vu les rapports annuels 2020, 2021 et 2022 de la Commission sur le contrôle de l'application du droit de l'Union, du 23 juillet 2021 (COM(2021)0432), du 15 juillet 2022 (COM(2022)0344) et du 14 juillet 2023 (COM(2023)0453),

— vu sa résolution du 9 juin 2016 pour une administration de l'Union européenne ouverte, efficace et indépendante ([1]),

— vu sa résolution du 7 juillet 2022 intitulée «Une meilleure réglementation: unir nos forces pour améliorer la législation» ([2]),

— vu sa résolution du 20 janvier 2021 sur le contrôle de l'application du droit de l'Union en 2017, 2018 et 2019 ([3]),

— vu l'accord interinstitutionnel intitulé «Mieux légiférer» du 13 avril 2016 entre le Parlement européen, le Conseil et la Commission ([4]),

— vu l'article 54 de son règlement intérieur,

— vu les courriers de la commission des affaires constitutionnelles et de la commission des pétitions,

— vu le rapport de la commission des affaires juridiques (A9-0328/2023),

A. considérant qu'en vertu de l'article 4, paragraphe 3, du traité UE, ainsi que de l'article 288, paragraphe 3, et de l'article 291, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), c'est aux États membres qu'incombe la responsabilité première de transposer, d'appliquer et de mettre en œuvre le droit de l'Union de manière correcte, harmonieuse et dans les délais impartis; que les normes européennes doivent être formulées de sorte à faciliter la transposition dans le droit national;

B. considérant que le nombre de procédures en manquement aux règles du marché unique a chuté de 80 % entre 2020 et 2022; qu'en l'absence de surveillance et de contrôle effectif et efficace par la Commission, les entreprises transfrontalières et la libre circulation des personnes, des biens, des capitaux et des services dans l'Union pourraient être gravement entravées; que la Commission devrait procéder aux contrôles permettant de garantir tous les droits conférés par le droit de l'Union, en particulier les droits de l'homme, ceux en matière d'environnement ainsi que la protection des droits et des libertés des citoyens dans l'ensemble de l'Union;

C. considérant qu'en 2020, l'environnement était de loin le premier domaine d'action dans lequel des procédures en manquement ont été ouvertes, avec 236 procédures; que si le nombre d'affaires a diminué en 2021, l'environnement arrivait toujours en troisième position pour ce qui est du nombre de nouvelles procédures en manquement en 2022; qu'en 2020, 2021 et 2022, l'environnement était également de loin le premier domaine d'action en ce qui concerne les procédures en manquement ouvertes à la fin de l'année, avec 445 cas en 2020, 356 en 2021 et 369 en 2022;

([1]) JO C 86 du 6.3.2018, p. 126.
([2]) JO C 47 du 7.2.2023, p. 250.
([3]) JO C 456 du 10.11.2021, p. 56.
([4]) JO L 123 du 12.5.2016, p. 1.

D. considérant que le moyen privilégié de la Commission pour résoudre les procédures en manquement semble être de dialoguer avec les autorités nationales, par opposition au fait de traduire les États membres devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), qu'elle voit comme une mesure de dernier recours, notamment dans les procédures relatives au non-respect de l'état de droit et à la protection des droits fondamentaux; qu'en 2016, dans ses travaux sur les procédures en manquement et les plaintes pour manquement, la Commission a décidé de donner la priorité aux violations les plus graves du droit de l'Union qui portent de graves atteintes aux intérêts des citoyens et des entreprises; que 2017 a été la première année au cours de laquelle la Commission a appliqué cette nouvelle approche plus ciblée;

E. considérant que la criminalité organisée est une menace grave pour la sécurité, les citoyens, les entreprises et les institutions publiques en Europe; que le contrôle de la transposition correcte de la législation relative à la lutte contre le blanchiment d'argent est essentiel pour empêcher les criminels de profiter du produit de leurs crimes;

Sur le contrôle et la garantie de l'application du droit de l'Union

1. salue les rapports 2020, 2021 et 2022 de la Commission sur le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne; estime que ces rapports sont des outils essentiels du contrôle de la transposition et de la mise en œuvre correctes du droit de l'Union et reconnaît qu'ils permettent aux législateurs de l'Union de recenser les problèmes potentiels et de chercher des solutions; constate que près de la moitié des procédures en manquement engagées par la Commission pour mauvaise application du droit de l'Union ou non-conformité des règles nationales avec le droit de l'Union se rapportent à l'environnement, à l'emploi, aux transports et à la mobilité ou au marché unique;

2. constate que le total des nouvelles procédures en manquement engagées par la Commission est passé de 903 dossiers en 2020 à 551 en 2022; souligne que le faible nombre total des procédures en manquement concernant le marché unique - les clôtures de dossiers ne sont pas prises en compte - est inquiétant, si on le compare à celui des mandats précédents de la Commission; comprend qu'il est lié à la pandémie de COVID-19 et au nombre réduit d'instruments législatifs adoptés, étant donné que la plupart des procédures en manquement sont liées à des retards de transposition; saisit également l'importance de dialogues entre la Commission européenne et les États membres au stade de la phase précontentieuse; estime toutefois que le fait de s'appuyer presque exclusivement sur le dialogue et la diplomatie informelle est susceptible de conduire soit à du marchandage politique avec les États membres, soit à une application deux poids, deux mesures de la part de la Commission; regrette par conséquent que la Commission semble réticente à poursuivre des États membres devant la CJUE lorsque cela est approprié; invite la Commission à clarifier davantage comment elle accorde la priorité aux violations graves du droit de l'Union et à préciser ses critères de sélection, et à fournir des précisions juridiques sur les principaux concepts liés à son action de contrôle de l'application du droit de l'Union telles que les «questions des principes plus larges» et la «non-application systématique du droit de l'Union»; recommande à cette dernière de raccourcir la période de dialogue, de réduire au minimum et de clarifier le calendrier des procédures en manquement, et de ne pas reculer devant l'idée du contentieux, qui est essentiel pour mettre fin aux violations du droit de l'Union par les États membres, assurer la protection des citoyens de l'Union et garantir la convergence réglementaire dans l'ensemble du marché unique;

3. souligne l'importance de l'état de droit en tant que condition préalable au contrôle et à l'application appropriés du droit de l'Union; se déclare préoccupé par le nombre de cas d'infraction liée à l'état de droit; insiste sur la nécessité de renforcer les mécanismes visant à garantir le respect de l'état de droit, tels que le cycle de rapport sur l'état de droit ou le règlement relatif à la conditionnalité ([5]), conformément aux principes d'attribution, de subsidiarité et de proportionnalité énoncés à l'article 5 du traité UE; renouvelle sa demande à la Commission et au Conseil d'ouvrir immédiatement des négociations avec le Parlement concernant la création d'un mécanisme de l'Union pour la démocratie, l'état de droit et les droits fondamentaux régi par un accord interinstitutionnel entre les trois institutions conformément à l'article 295 du traité FUE, notamment un cycle de suivi annuel des valeurs de l'Union, qui couvre l'ensemble des aspects figurant à l'article 2 du traité UE;

([5]) Règlement (UE, Euratom) 2020/2092 du Parlement européen et du Conseil du 16 décembre 2020 relatif à un régime général de conditionnalité pour la protection du budget de l'Union (JO L 433 I du 22.12.2020, p. 1).

4. s'inquiète du nombre considérable de procédures en manquement en cours qui sont restées au point mort pendant de nombreuses années dans la phase précontentieuse de la Commission, sans saisine de la CJUE pour les États membres concernés, malgré l'incapacité persistante de ces derniers à respecter le droit de l'Union en question ou à transposer correctement les dispositions du droit de l'Union dans leur système juridique national respectif; note que la Médiatrice a constaté que cela peut, dans certains cas, constituer un cas de mauvaise administration ([6]); invite les États membres à employer des mécanismes de coordination appropriés pour la transposition du droit de l'Union, qui permettent aux différents services gouvernementaux concernés de coopérer efficacement à l'adoption des mesures de transposition;

5. estime qu'une action rapide visant à mettre fin aux violations du droit de l'Union par les États membres est essentielle à la pleine protection des droits des citoyens, et qu'il est possible d'y parvenir en adoptant un calendrier plus court et clair et en renforçant les règles juridiques relatives aux procédures en manquement ainsi qu'en saisissant la CJUE en cas de violations persistantes du droit de l'Union;

6. souligne que la Commission dispose d'un certain nombre d'outils pour aider les États membres à transposer, appliquer et mettre en œuvre le droit de l'Union correctement et à temps, notamment des documents d'orientation, des plans de mise en œuvre, des groupes d'experts, des documents explicatifs, des stages de formation ou des ateliers; insiste sur le fait que certains de ces outils ont une visée préventive tandis que d'autres peuvent être utilisés parallèlement aux procédures en manquement afin de mettre fin à des violations constatées du droit de l'Union dans le but d'éviter la saisine de la CJUE; invite la Commission, dans la mesure du possible, à apporter un soutien accru aux autorités nationales et régionales compétentes dans le processus de transposition de la législation de l'Union;

7. est fermement convaincu que les arrêts de la CJUE doivent être exécutés dans leur intégralité par les États membres; souligne qu'une exécution superficielle de ceux-ci, suivie de l'introduction de nouvelles lois et de politiques qui présentent les mêmes carences que celles constatées précédemment par la CJUE, doit être sanctionnée par l'initiation de procédures en manquement;

8. prend acte du fait que le nombre de nouveaux cas EU Pilot est passé de 212 en 2020 à 279 en 2022; note que sur les 279 affaires en 2022, 51 ont été déclenchées par des plaintes et 228 ont été ouvertes par la Commission à la suite d'enquêtes menées de sa propre initiative;

9. se félicite de la création, en 2020, du groupe de travail sur le respect des règles du marché unique (SMET), composé des autorités nationales compétentes et de la Commission; demande la coopération constante de ce groupe de travail avec le système SOLVIT existant; salue les efforts actuellement déployés pour déterminer comment le SMET peut contribuer à traiter les cas de mauvaise application du droit de l'Union que SOLVIT n'a pas été en mesure de résoudre; se réjouit des rapports en cours sur les dossiers «structurels» de SOLVIT qui pourraient devenir des projets du SMET; invite la Commission, étant donné que l'actuel système SOLVIT apporte un soutien limité en particulier dans les affaires transfrontières dans lesquelles les pouvoirs publics portent atteinte aux droits des citoyens et des entreprises, à évaluer les possibilités d'injonctions qui apporteraient une clarté juridique dans un délai de trois mois au niveau de l'Union, par exemple au niveau de la CJUE, afin de garantir la transposition, l'application et la mise en œuvre correctes du droit de l'Union dans tous les États membres;

10. rappelle que l'Union s'est fixé pour objectif de faire de l'Europe le premier continent neutre sur le plan climatique d'ici à 2050; souligne que, dans le but d'atteindre les objectifs climatiques, le règlement sur la gouvernance ([7]) exigeait des États membres qu'ils élaborent leurs premières stratégies à long terme pour une période d'au moins 30 ans; note qu'en 2022, la Commission a engagé des procédures en manquement contre quatre États membres qui ne lui ont pas notifié ces stratégies; invite les États membres à adopter et à mettre en œuvre de toute urgence et comme il se doit leurs stratégies à long terme;

([6]) Médiateur européen, affaires 2238/2021/MHZ et 2249/2021/MHZ, décisions du 16 décembre 2022.

([7]) Règlement (UE) 2018/1999 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, modifiant les règlements (CE) nº 663/2009 et (CE) nº 715/2009 du Parlement européen et du Conseil, les directives 94/22/CE, 98/70/CE, 2009/31/CE, 2009/73/CE, 2010/31/UE, 2012/27/UE et 2013/30/UE du Parlement européen et du Conseil, les directives 2009/119/CE et (UE) 2015/652 du Conseil et abrogeant le règlement (UE) nº 525/2013 du Parlement européen et du Conseil (JO L 328 du 21.12.2018, p. 1).

11. est préoccupé par les graves lacunes dans l'application de la législation de l'Union en matière d'énergie et d'environnement; souligne en particulier les lacunes de transposition constatées dans de nombreux États membres par la Commission en ce qui concerne la directive sur la performance énergétique des bâtiments ([8]), la directive relative à l'efficacité énergétique ([9]), la directive sur les énergies renouvelables ([10]) et la directive sur les plastiques à usage unique ([11]); exhorte les États membres à transposer correctement cette législation;

12. est préoccupé par les graves lacunes et retards dans l'application du droit de l'Union dans les domaines de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion; note avec préoccupation qu'en 2022, la Commission a engagé des procédures en manquement contre 19 États membres pour non-transposition complète de la directive sur l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée ([12]) et contre 19 autres États membres pour non-transposition des règles de l'Union en matière de conditions de travail transparentes et prévisibles;

13. souligne la nécessité d'appliquer les mesures prises au niveau de l'Union pour lutter contre les discours de haine et la discrimination; se félicite des efforts déployés par la Commission pour protéger les personnes LGBTIQ+ contre la discrimination, notamment de l'introduction auprès de la CJUE d'un recours contre la Hongrie du fait de règles nationales qui discriminent les personnes sur la base de leur orientation sexuelle et de leur identité de genre; exhorte les États membres, en particulier la Hongrie, à veiller à ce que la législation nationale respecte pleinement les droits fondamentaux consacrés par le droit de l'Union; exprime sa profonde préoccupation quant au fait que la détérioration de la liberté des médias contribue à ce que les minorités, y compris les personnes LGBTIQ+, soient de plus en plus prises pour cible; se félicite, à cet égard, des efforts déployés par la Commission pour défendre la liberté et le pluralisme des médias, et de sa décision saisir la CJUE d'un recours contre la Hongrie pour violation de la liberté d'expression, consacrée par la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne;

Sur l'harmonisation de la mise en œuvre du droit de l'Union

14. invite la Commission et les États membres à agir conjointement et de façon cohérente pour éviter les problèmes liés à la «surenchère réglementaire»; relève que, s'il convient certes d'éviter toute charge administrative supplémentaire superflue, en particulier pour les PME, et de la diminuer afin d'empêcher la fragmentation du marché unique, cela ne devrait pas empêcher les États membres de maintenir ou de prendre des mesures plus ambitieuses et d'adopter des normes sociales, environnementales et de protection des consommateurs plus contraignantes lorsque le droit de l'Union n'a prévu que des normes minimales; invite la Commission, à cet égard, à soutenir les États membres afin d'éviter la surenchère réglementaire inutile, notamment en évaluant la nécessité, la proportionnalité et la faisabilité de ces normes nationales et si elles portent atteinte ou non aux objectifs politiques prévus par rapport à la législation pertinente de l'Union et à la législation nationale d'autres États membres, ainsi que les effets potentiels de ces normes sur le climat des affaires national, dans le but de prévenir les désavantages concurrentiels et de garantir des règles harmonisées pour les entreprises;

15. estime que, pour réduire les problèmes liés à la transposition au niveau national, le Parlement, le Conseil et la Commission devraient, lorsque les traités le permettent, privilégier la forme juridique que sont les règlements plutôt que les directives et se concentrer sur l'adoption d'une législation de l'Union élaborée en suivant les principes de clarté, de simplification, de transparence et de sécurité juridiques, en vue de faciliter cette transposition et d'apporter une valeur ajoutée européenne spécifique; regrette que, trop souvent, le processus législatif de l'Union ait recours à des compromis ambigus entre les trois institutions; souligne que le droit de l'Union doit établir clairement les droits et obligations de ses destinataires, en particulier des institutions de l'Union européenne et des États membres;

([8]) Directive 2010/31/UE du Parlement européen et du Conseil du 19 mai 2010 sur la performance énergétique des bâtiments (JO L 153 du 18.6.2010, p. 13).

([9]) Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE (JO L 315 du 14.11.2012, p. 1).

([10]) Directive (UE) 2018/2001 du Parlement européen et du Conseil du 11 décembre 2018 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (JO L 328 du 21.12.2018, p. 82).

([11]) Directive (UE) 2019/904 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 relative à la réduction de l'incidence de certains produits en plastique sur l'environnement (JO L 155 du 12.6.2019, p. 1).

([12]) Directive (UE) 2019/1158 du Parlement européen et du Conseil du 20 juin 2019 concernant l'équilibre entre vie professionnelle et vie privée des parents et des aidants et abrogeant la directive 2010/18/UE du Conseil (JO L 188 du 12.7.2019, p. 79).

16. souligne qu'en l'absence d'un ensemble cohérent et complet de règles codifiées de bonne administration applicable dans toute l'Union, il est difficile pour les citoyens et les entreprises de bien comprendre les droits que leur confère la législation de l'Union; insiste, dès lors, sur le fait que la codification des règles sur la bonne administration sous la forme d'un règlement exposant les divers aspects des procédures administratives – notamment les notifications, les délais contraignants, le droit d'être entendu et le droit de chacun d'accéder à son dossier – serait capitale pour le renforcement des droits des citoyens et de la transparence; estime qu'un tel règlement augmenterait l'efficacité, l'efficience et la capacité des administrations et services publics et, à cet égard, répondrait au besoin d'investissement et de réforme dans l'Union européenne;

17. demande à la Commission de surveiller davantage l'application du droit de l'Union et de s'attaquer aux effets anticoncurrentiels des contraintes territoriales en matière d'approvisionnement en vue de parvenir à un marché unique pleinement opérationnel et de concrétiser les avantages potentiels de celui-ci pour les consommateurs; réaffirme que les contraintes territoriales en matière d'approvisionnement peuvent découler de différentes pratiques, notamment le refus d'approvisionnement, la menace de cesser d'approvisionner un distributeur particulier, la limitation des quantités disponibles pour la vente, la variation inexpliquée des gammes de produits et des prix entre les États membres ou la limitation des options linguistiques pour l'emballage des produits;

18. constate avec inquiétude qu'à l'échelle de l'Union, le temps moyen pris pour la transposition a augmenté et qu'en 2019, le délai de transposition des directives dans la législation nationale a ainsi été en moyenne trois mois plus long qu'en 2018;

°
° °

19. charge sa Présidente de transmettre la présente résolution au Conseil, à la Commission, au Comité des régions, au Comité économique et social ainsi qu'aux parlements nationaux des États membres.