



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 2.4.2012
COM(2012) 154 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPÉEN**

**modernisant la gestion des relations avec le plaignant en matière d'application du droit
de l'Union**

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT EUROPÉEN

modernisant la gestion des relations avec le plaignant en matière d'application du droit de l'Union

INTRODUCTION

L'Union européenne est fondée sur le principe du respect de l'État de droit. La réalisation de ses nombreux objectifs définis dans les traités et dans la législation dépend de l'application effective du droit de l'Union dans les États membres. En tant que gardienne des traités, la Commission reconnaît le rôle essentiel du plaignant dans la détection des infractions au droit de l'Union. En 2002, la Commission a établi les procédures régissant ses relations avec les plaignants en matière d'infractions au droit de l'Union¹. Depuis, elle a amélioré et étendu ses méthodes d'enregistrement et de traitement de la correspondance transmise par les plaignants concernant l'application du droit de l'Union par les États membres. Afin de tenir compte de cette évolution, la Commission a décidé de revoir et de moderniser sa communication de 2002.

Un nouvel outil informatique, CHAP («Complaint handling/Accueil des plaignants»), mis en place en septembre 2009, permet à la Commission de répondre plus directement aux préoccupations des citoyens, des entreprises et de la société civile. Toutes les plaintes sont enregistrées dans cette application. Un accusé de réception est envoyé dans les quinze jours ouvrables qui suivent la réception, indiquant que la correspondance a été enregistrée en tant que plainte. Précédemment, la correspondance n'était enregistrée qu'à l'issue de l'évaluation de son contenu. La suite donnée à la plainte continue d'être guidée par la nature du problème soulevé, par les motifs sur lesquels il se fonde, son incidence potentielle et les priorités fixées par la Commission dans sa communication «Pour une Europe des résultats – application du droit communautaire» [COM(2007) 502 final].

L'entrée en vigueur du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) rend nécessaire de corriger certains termes utilisés dans la communication précédente, qui ont été modifiés par le traité. Il est également nécessaire de rectifier les écarts entre les versions linguistiques de la communication précédente².

La Commission énonce, dans la présente communication, les mesures administratives en faveur du plaignant qu'elle s'engage à respecter lors du traitement de sa plainte et de l'instruction du dossier d'infraction présumée correspondant.

Les mesures en faveur du plaignant qui font l'objet de la présente communication ne modifient pas la nature bilatérale de la procédure en manquement visée aux articles 258 et 260 du TFUE et à l'article 106 *bis* du traité Euratom. À cet égard, conformément à la

¹ COM(2002) 141 final du 20.3.2002.

² Dans le texte modifié, l'expression «le cas échéant» figurant au point 4 avait été erronément rendue par l'expression «where necessary» dans la version anglaise; elle est remplacée par les termes «in such cases». La formule «à sa demande» figurant au point 8 n'avait pas été rendue dans les versions anglaise et suédoise. Elle est réintroduite dans le texte.

jurisprudence constante de la Cour de justice de l'Union européenne, la Commission ne peut que rappeler qu'elle dispose d'un pouvoir discrétionnaire quant au lancement ou non³ de la procédure d'infraction et au moment pour ce faire⁴, de même qu'en ce qui concerne la saisine éventuelle de la Cour et le moment pour ce faire⁵. En outre, la Commission dispose d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire excluant le droit pour les particuliers d'exiger d'elle qu'elle prenne position dans un sens déterminé⁶.

Ainsi que la Cour a eu l'occasion de le rappeler, «les dommages causés par les institutions nationales (...) ne sont susceptibles de mettre en jeu que la responsabilité de ces institutions et les juridictions nationales demeurent seules compétentes pour en assurer la réparation»⁷. Dans ce contexte, il convient de souligner l'importance des voies de recours nationales disponibles et, si possible, de renforcer celles-ci, car elles permettent aux plaignants de faire valoir leurs droits d'une manière plus directe et plus personnelle⁸.

Enfin, la Commission applique, dans le domaine des procédures d'infraction, les règles d'accès aux documents instituées par le règlement (CE) n° 1049/2001 du Parlement européen et du Conseil du 30 mai 2001 relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission⁹, tel que mis en œuvre par les dispositions figurant à l'annexe de la décision 2001/937/CE, CECA, Euratom de la Commission du 5 décembre 2001 modifiant son règlement intérieur¹⁰ et tel qu'interprété par la Cour¹¹.

³ Voir notamment l'arrêt du 6 décembre 1989 dans l'affaire C-329/88, Commission/Grèce (Recueil 1989, p. 4159), l'arrêt du 27 novembre 1990 dans l'affaire C-200/88, Commission/Grèce (Recueil 1990, p. I-4299), l'arrêt du 21 janvier 1999 dans l'affaire C-207/97, Commission/Belgique (Recueil 1999, p. I-275), l'arrêt du 25 novembre 1999 dans l'affaire C-212/98, Commission/Irlande (Recueil 1999, p. I-8571), l'arrêt du 6 juillet 2000 dans l'affaire C-236/99, Commission/Royaume de Belgique (Recueil 2000, p. I-05657) et l'arrêt du 14 mai 2002 dans l'affaire C-383/00, Commission/République fédérale d'Allemagne (Recueil 2002, p. I-04219).

⁴ Voir l'arrêt du 1^{er} juin 1994 dans l'affaire C-317/92, Commission/Allemagne (Recueil 1994, p. I-2039) et l'arrêt du 10 mai 1995 dans l'affaire C-422/92, Commission/Allemagne (Recueil 1995, p. I-1097).

⁵ Voir l'arrêt du 6 octobre 2009 dans l'affaire C-562/07, Commission/Espagne (Recueil 2009, p. I-9553).

⁶ Voir l'arrêt du 14 septembre 1995 dans l'affaire T-571/93, Lefebvre e.a./Commission (Recueil 1995, p. II-2379).

⁷ Voir l'arrêt du 26 février 1986 dans l'affaire 175/84, Krohn & Co. Import – Export GmbH & Co. KG/Commission (Recueil 1986, p. 753).

⁸ Voir également d'autres propositions dans ce contexte dans la communication «Tirer le meilleur parti des mesures environnementales de l'UE: instaurer la confiance par l'amélioration des connaissances et de la réactivité» [COM(2012) 95 final] du 7.3.2012.

⁹ JO L 145 du 31.5.2001, p. 43.

¹⁰ JO L 345 du 29.12.2001, p. 94.

¹¹ Voir à cet égard l'arrêt du 5 mars 1997 dans l'affaire T-105/95, WWF UK/Commission (Recueil 1997, p. II-313), l'arrêt du 11 décembre 2001 dans l'affaire T-191/99, Petrie e.a./Commission (Recueil 2001, p. II-3677) et l'arrêt du 21 septembre 2010 dans les affaires jointes C-514/07 P, C-528/07 P et C-532/07 P, Suède e.a./API et Commission.

1. Définitions et étendue

On entend par «plainte», toute démarche écrite auprès de la Commission qui dénonce des mesures, l'absence de mesure ou des pratiques contraires au droit de l'Union.

On entend par «plaignant», toute personne ou entité qui dépose une plainte auprès de la Commission.

On entend par «procédure d'infraction», la phase précontentieuse de la procédure en manquement ouverte par la Commission sur base de l'article 258 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ou de l'article 106 *bis* du traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique (traité Euratom).

L'approche décrite s'applique aux relations entre les plaignants et la Commission en liaison avec des mesures ou des pratiques qui pourraient relever du champ d'application de l'article 258 du TFUE. Elles ne s'appliquent pas aux plaintes qui relèvent d'autres dispositions des traités, notamment aux plaintes concernant les aides d'État qui relèvent des articles 107 et 108 du TFUE ou du règlement (CE) n° 659/1999 du Conseil¹².

2. Principes généraux

Toute personne peut mettre en cause un État membre en déposant, sans frais, une plainte auprès de la Commission pour dénoncer une mesure (législative, réglementaire ou administrative), l'absence de mesure ou une pratique imputable à un État membre qu'elle estime contraire au droit de l'Union.

Le plaignant n'a pas à démontrer l'existence d'un intérêt à agir; il n'a pas non plus à prouver qu'il est principalement et directement concerné par la mesure, l'absence de mesure ou la pratique qu'il dénonce.

Sous réserve des exceptions énoncées au point 3, la Commission enregistre la correspondance en tant que plainte suivant les indications de son auteur telles qu'elles ressortent de la correspondance.

La Commission apprécie discrétionnairement si une suite doit être donnée ou non à la plainte.

3. Enregistrement des plaintes

Toute plainte portant sur l'application du droit de l'Union par un État membre est enregistrée dans l'application centrale pour l'enregistrement des plaintes relatives à l'application du droit de l'Union par un État membre (ci-après l'«application»).

Ne sont pas considérées comme pouvant faire l'objet d'une instruction comme plainte par la Commission, et ne sont donc pas enregistrées dans l'application, les correspondances:

- anonymes, ne comportant pas l'adresse de l'expéditeur ou comportant une adresse incomplète;

¹² JO L 83 du 27.3.1999, p. 1.

- ne faisant pas référence, explicite ou implicite, à un État membre auquel les mesures ou la pratique contraires au droit de l'Union sont susceptibles d'être imputées;
- dénonçant les pratiques d'une personne ou d'une entité privée, sauf dans la mesure où la plainte révèle une participation des pouvoirs publics ou dénonce la passivité de ceux-ci à l'égard de ces pratiques. En tout état de cause, la Commission vérifie si cette correspondance ne révèle pas un comportement contraire aux règles de concurrence (articles 101 et 102 du TFUE);
- n'énonçant aucun grief;
- énonçant des griefs à propos desquels il existe, de la part de la Commission, une position claire, publique et constante, qui est communiquée au plaignant;
- énonçant des griefs ne relevant manifestement pas du champ d'application du droit de l'Union.

4. Accusé de réception

La Commission accuse réception de toute plainte dans les quinze jours ouvrables qui suivent sa réception. Cet accusé de réception mentionne le numéro d'enregistrement, qui est à rappeler dans toute correspondance.

En cas de plaintes nombreuses relatives à un même grief, les lettres individuelles peuvent être remplacées par une publication au *Journal officiel de l'Union européenne* et sur le serveur «Europa» de l'Union.

Si la Commission décide de ne pas enregistrer la correspondance dans l'application, elle en avertit son auteur par simple lettre indiquant la ou les raisons parmi celles énoncées au deuxième alinéa du point 3.

Le cas échéant, la Commission informera le plaignant des éventuelles possibilités alternatives de recours, telles que la faculté de s'adresser aux juridictions nationales, au médiateur européen, aux médiateurs nationaux ou de recourir à toute autre procédure de plainte existant au niveau national ou international.

5. Modalités de dépôt des plaintes

Pour être enregistrées dans l'application, les plaintes doivent être soumises par écrit sous forme de lettre, de télécopie ou de courriel.

Elles sont rédigées dans une des langues officielles de l'Union.

En vue de faciliter et d'accélérer le traitement des plaintes, il est recommandé d'utiliser le formulaire-type publié au *Journal officiel de l'Union européenne*¹³ et disponible auprès de la Commission sur simple demande ou sur le site web de la Commission, qui figure sur le serveur Internet «Europa» de l'Union européenne à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/eu_law/your_rights/your_rights_forms_fr.htm

¹³ JO C 119 du 30.4.1999, p. 5.

Ce formulaire comprend une annexe où sont exposés les principes généraux de l'action en manquement et rappelant que l'arrêt en constatation de manquement prononcé par la Cour de justice de l'Union européenne n'a pas d'effet sur les droits du plaignant. Le plaignant y est également invité à utiliser les voies de recours nationales à sa disposition.

Les courriers de plainte relative à l'application du droit de l'Union par un État membre sont, soit à adresser au Secrétariat général de la Commission européenne par courrier postal à l'adresse «B-1049 Bruxelles, Belgique» ou par courriel à l'adresse «SG-PLAINTE@ec.europa.eu», soit à déposer dans un des bureaux de représentation de la Commission dans les États membres.

6. Protection du plaignant et des données à caractère personnel

La communication à l'État membre de l'identité du plaignant ainsi que des données transmises par ce dernier est soumise à son accord préalable, dans le respect, notamment, du règlement (CE) n° 45/2001 du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2000 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel par les institutions et organes communautaires et à la libre circulation de ces données¹⁴.

7. Communication avec le plaignant

Une fois enregistrée, une plainte peut être instruite en coopération avec l'État membre concerné. La Commission en informe le plaignant par écrit.

Si, par la suite, une procédure en manquement est ouverte sur la base d'une plainte, la Commission prend contact avec le plaignant et l'informe par écrit de chaque étape de la procédure (mise en demeure, avis motivé, saisine de la Cour de justice ou classement).

En cas de plaintes nombreuses portant sur un même grief, les lettres individuelles peuvent être remplacées par une publication au *Journal officiel de l'Union européenne* et sur le serveur «Europa» de l'Union européenne.

Le plaignant peut, à tout moment de la procédure, demander à exposer ou à préciser, sur place et à ses propres frais, les éléments de sa plainte aux services de la Commission.

8. Délai d'instruction des plaintes

En règle générale, la Commission instruit les plaintes enregistrées en vue d'aboutir à une décision de mise en demeure ou de classement dans un délai maximum d'un an à compter de la date d'enregistrement de la plainte.

En cas de dépassement de ce délai, la Commission en informe le plaignant par écrit, à sa demande.

9. Issue de l'instruction des plaintes

¹⁴ JO L 8 du 12.1.2001, p. 1.

À l'issue de l'instruction de la plainte, la Commission peut, soit adresser une mise en demeure qui ouvre la procédure d'infraction à l'encontre de l'État membre incriminé, soit classer le dossier d'infraction sans suite.

La Commission décide, dans les limites de sa marge d'appréciation, d'engager ou de clôturer la procédure d'infraction.

Le plaignant est informé par écrit de la décision prise par la Commission sur le dossier d'infraction lié à sa plainte. Il en est de même des décisions ultérieures de la Commission sur ce dossier.

En cas de plaintes nombreuses portant sur un même grief, les lettres individuelles peuvent être remplacées par une publication au *Journal officiel de l'Union européenne* et sur le serveur «Europa» de l'Union européenne.

10. Classement sans suite

En dehors des circonstances exceptionnelles où l'urgence serait requise, lorsqu'il est envisagé de proposer le classement sans suite d'un dossier de plainte, la Commission en avertit préalablement le plaignant par une lettre énonçant les raisons la conduisant à proposer ce classement et invite le plaignant à formuler ses observations éventuelles dans un délai de quatre semaines.

En cas de plaintes nombreuses portant sur un même grief, les lettres individuelles peuvent être remplacées par une publication au *Journal officiel de l'Union européenne* et sur le serveur «Europa» de l'Union européenne.

Si le plaignant ne répond pas ou s'il ne peut être joint pour une cause qui lui est imputable, ou si les observations formulées par le plaignant n'amènent pas la Commission à reconsidérer sa position, le dossier d'infraction est classé.

Si les observations formulées par le plaignant sont de nature à amener la Commission à reconsidérer sa position, l'instruction de la plainte se poursuit.

Le plaignant est informé par écrit de la décision de classement prise par la Commission.

11. Publicité des décisions en matière d'infractions

Les décisions de la Commission en matière d'infractions sont publiées dans les huit jours de leur adoption sur le site Internet du Secrétariat général de la Commission à l'adresse suivante:

http://ec.europa.eu/eu_law/infringements/infringements_decisions_fr.htm

Les décisions d'adresser un avis motivé à l'État membre ou de saisir de la Cour de justice font, en outre, l'objet d'un communiqué de presse, sauf décision contraire de la Commission.

12. Accès aux documents en matière d'infractions

L'accès aux documents en matière d'infractions est régi par le règlement (CE) n° 1049/2001, tel que mis en œuvre par les dispositions figurant à l'annexe de la décision 2001/937/CE, CECA, Euratom de la Commission¹⁵.

13. Recours au médiateur européen

Si un plaignant estime qu'à l'occasion du traitement de sa plainte, il y a eu mauvaise administration de la part de la Commission du fait que celle-ci a méconnu l'une des présentes mesures, il peut exercer le droit de recours au médiateur européen dans les conditions prévues aux articles 24 et 228 du TFUE.

¹⁵ JO L 345 du 29.12.2001, p. 94.