



Strasbourg, le 28.4.2026
COM(2026) 380 final

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

Un corpus réglementaire de l'UE plus simple, plus clair et mieux mis en œuvre

L'Union européenne traverse une période charnière. Elle fait face à un environnement géopolitique tendu, à des pressions économiques et à des menaces pour la sécurité et la démocratie. Dans le même temps, elle déploie d'urgence des efforts visant à lever les obstacles structurels qui l'entravent et à créer des conditions propices à une économie sociale de marché hautement compétitive, innovante et durable. Dans le cadre de ces efforts, nous devons veiller à disposer d'un cadre réglementaire qui soit simple, efficient, transparent et que l'on puisse faire respecter, qui repose fondamentalement sur l'état de droit et qui soutienne un marché unique pleinement intégré. Il est essentiel qu'une Europe unie exploite ses atouts et conserve un avantage concurrentiel. Le contrôle stratégique du respect du droit de l'Union est au cœur de ces efforts, une attention particulière étant accordée aux domaines qui comptent le plus pour nos concitoyens et nos entreprises. La qualité des règles de l'Union et la possibilité de les faire respecter conditionnent également la capacité de l'Union à agir sur le plan extérieur et à diffuser ses propres normes; et contribuent, par là même, à renforcer la sécurité économique de l'UE et à étendre son influence mondiale.

La Commission dispose d'un système d'amélioration de la réglementation particulièrement avancé, comme l'a reconnu l'OCDE¹, qui allie données probantes, analyse d'impact et vaste consultation des parties prenantes. En parallèle, elle a adopté des mesures ambitieuses pour renforcer le marché unique, les droits et les libertés fondamentales des citoyens, ainsi que pour protéger l'état de droit. Pour autant, les citoyens, les entreprises et les administrations publiques sont souvent aux prises avec une législation complexe, dense ou ambiguë au niveau de l'Union ou au niveau national. Ils doivent également faire face à des retards excessifs dans la transposition et la mise en œuvre de la législation de l'Union, à des difficultés liées au contrôle de son respect, à des obstacles administratifs et à une réglementation nationale excessive.

Une mise en œuvre fragmentée, tardive ou timide de la législation de l'Union entrave la réalisation des objectifs d'action de l'Union, affaiblit le marché unique et nuit à la compétitivité et à la résilience de l'Union. Les violations graves et durables du droit de l'Union peuvent également porter atteinte à l'état de droit, déjà mis à rude épreuve dans le contexte international actuel. Or, la protection de l'état de droit ne consiste pas seulement à défendre les valeurs de l'UE. Elle est également capitale pour la sécurité juridique et la prévisibilité, mais aussi pour la création d'un environnement favorable aux investissements et aux entreprises.

La présente communication vise à moderniser la conception, la mise en œuvre et le contrôle du respect de la législation de l'Union, tout en veillant à ce que cette législation soit claire, souple et adaptée à sa finalité, soutenant ainsi la réalisation des objectifs de la feuille de route «Une Europe, un marché»². En rationalisant les procédures, en formulant des propositions davantage fondées sur des données probantes et en veillant à l'application stricte du principe de proportionnalité, l'UE peut contribuer à la réalisation de ses objectifs d'action: stimuler la compétitivité, renforcer la sécurité juridique et répondre plus rapidement et plus efficacement aux besoins urgents. Tenant compte de ces objectifs, la Commission introduit, dans la présente communication, des mesures visant à améliorer la mise en œuvre de la législation de l'Union dans tous les domaines d'action et à accélérer le contrôle de son respect. Le contrôle du respect des règles du marché unique se verra accorder une importance des plus stratégiques.

Les nouvelles initiatives de l'UE devraient être conformes aux principes d'amélioration de la réglementation, et notamment au principe de «simplicité dès la conception». Elles devraient

¹ Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2025, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/fr/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/2f1a3d38-fr.pdf

² https://commission.europa.eu/document/5445de81-9481-4335-9902-9756159ba614_en.

être accompagnées d'analyses d'impact de qualité et contribuer aux objectifs d'action de l'Union de la manière la plus efficace possible. Les mesures et principes énoncés dans la présente communication seront intégrés dans les lignes directrices et la boîte à outils pour une meilleure réglementation et seront mis en œuvre progressivement, le caractère prioritaire des actions de la Commission étant minutieusement défini. La législation existante devrait, à son tour, être réexaminée en tant que de besoin, afin de veiller à ce qu'elle reste pertinente et afin de favoriser la cohérence entre les actes législatifs connexes. À cette fin, la présente communication est accompagnée d'un plan d'action pour un nettoyage approfondi de la réglementation qui portera sur 12 domaines d'action essentiels.

La Commission a sollicité l'avis des parties prenantes en ce qui concerne l'amélioration de la réglementation au moyen d'un appel à contributions³. Quelque 288 contributions ont été reçues, provenant de 27 pays⁴. Dans l'ensemble, les parties prenantes considèrent que les outils d'amélioration de la réglementation sont essentiels à la qualité du processus législatif de l'UE. Elles souhaitent que ces outils soient renforcés et modernisés, et elles demandent davantage de transparence, de responsabilité et de solidité juridique.

1. SIMPLICITE DES LA CONCEPTION

Afin de créer un marché unique plus homogène et plus efficace, la Commission veut garantir l'absence de complexité et de fragmentation réglementaires dans les nouvelles propositions législatives. La simplicité et la clarté de la réglementation figurent parmi les principales préoccupations soulevées par les parties prenantes dans l'appel à contributions, selon lesquelles la simplicité doit être intégrée dans la législation dès les toutes premières étapes de la conception.

Une proposition législative est considérée comme «simple dès la conception» lorsque les personnes concernées par celle-ci peuvent facilement comprendre:

- quel en est l'objectif;
- qui sont les acteurs, quelles sont leurs obligations et quels sont les délais y afférents;
- quelles sont les interactions entre les nouveaux droits et obligations et les droits et obligations existants;
- quelles mesures sont prises afin d'assurer la mise en conformité; et
- quelles sont les conséquences en cas de non-respect des obligations.

Les actes législatifs devraient être clairs afin que soient assurées leur bonne mise en œuvre, ainsi que la cohérence et la prévisibilité de leur application, y compris par les autorités publiques et les tribunaux. La Commission s'efforcera d'appliquer un principe de «simplicité dès la conception» lors de l'élaboration de ses futures propositions législatives et invite le Parlement européen, le Conseil et les États membres à s'y conformer dans l'exercice de leurs responsabilités.

³ Appel à contributions, https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/16232-Communication-sur-lamelioration-de-la-reglementation_fr.

⁴ Parmi les parties ayant répondu à la consultation figurent des associations professionnelles (100), des ONG (65), des citoyens de l'UE (29), des entreprises (22), des autorités publiques (22), des parties «autres» (16), des «syndicats» (12), des «établissements universitaires/instituts de recherche» (11), des «organisations environnementales» (5), des «organisations de défense des consommateurs» (4) et des «citoyens de pays tiers» (2).

Le principe de «simplicité dès la conception» comporte plusieurs aspects:

La discipline réglementaire

Afin de créer un cadre réglementaire plus efficace et efficient, il est essentiel que l'Europe soit en mesure d'axer son action en priorité sur les problèmes et les risques les plus importants. La discipline réglementaire est un moyen de veiller à ce que les principes de subsidiarité et de proportionnalité soient appliqués de manière cohérente dans la législation de l'Union. Ainsi, l'Union pourra concentrer ses efforts et ses ressources sur les domaines dans lesquels une action au niveau de l'UE est nécessaire, proportionnée et apporte la plus grande valeur ajoutée.

Nous devons également faire preuve de discipline et d'attention lors de l'établissement des règles d'exécution, afin d'éviter que la législation de l'Union ne soit trop longue, trop complexe et trop coûteuse. Dans ses futures propositions législatives, la Commission veillera à ne proposer que des habilitations bien conçues pour les actes délégués et les actes d'exécution, limitées à ce qui est strictement nécessaire pour mettre en œuvre et faire respecter efficacement les règles de l'UE ou les obligations internationales de cette dernière. Nous invitons également le Parlement européen et le Conseil à faire preuve de la même rigueur à cet égard, tout au long du processus législatif.

Pour approfondir le marché unique et renforcer l'attractivité de l'UE dans l'économie mondiale, il est essentiel de choisir l'instrument juridique et le degré d'harmonisation appropriés. Le choix du type d'acte juridique doit être dûment justifié, fondé sur les traités ainsi que tenir compte de l'objectif et du contenu de l'acte⁵. Pour les enjeux présentant une forte dimension relative au marché unique et lorsque l'UE a la compétence pour ce faire, un recours plus systématique à des règlements exhaustifs⁶ peut permettre de limiter les obligations supplémentaires et la fragmentation réglementaire, qui peuvent notamment découler de la surréglementation. Dans ces cas, il convient de privilégier une harmonisation complète, toute exception devant être justifiée par des arguments solides.

Une réglementation à l'épreuve du temps et pouvant être adaptée

Afin de soutenir l'innovation et la croissance, les règles nationales et de l'UE doivent prévoir une marge de manœuvre suffisante pour pouvoir être adaptées aux évolutions futures, dans un contexte de changements technologiques et géopolitiques de plus en plus rapides. Pour ce faire, il est nécessaire de concevoir des règles qui favorisent l'innovation, intègrent des considérations anticipatives et à long terme, et apportent la sécurité juridique ainsi que la confiance nécessaires aux investissements et à l'activité au sein du marché unique. Dans le même temps, la Commission veillera à ce que les règles soient réexaminées et mises à jour si nécessaire afin de les ajuster aux changements de circonstances et aux évolutions technologiques.

Nous aurons également recours, s'il y a lieu, à des clauses de suppression automatique qui rendront les actes législatifs caducs à une date ultérieure spécifiée. Si elles sont associées à des clauses de suivi et d'évaluation appliquées à des moments opportuns, les clauses de suppression

⁵ Les directives nécessitent des mesures de transposition et offrent aux États membres une plus grande souplesse quant à leur mise en œuvre, tandis que les règlements sont directement applicables et régissent un domaine d'action, sans qu'il soit nécessaire, pour les États membres, d'adopter des dispositions normatives supplémentaires de grande portée.

⁶ C'est notamment le cas lorsque les règles de l'Union encadrent de manière exhaustive la matière régie par l'acte concerné et contiennent un ensemble complet de dispositions applicables de manière autonome.

automatique peuvent contribuer à prévenir la multiplication de règles et d'obligations de déclaration redondantes. Ces clauses permettent d'éviter que les actes législatifs qui ne sont plus pertinents ne restent indéfiniment en vigueur. Un vocabulaire normalisé et harmonisé sera utilisé pour les clauses de suppression automatique, de suivi et d'évaluation.

Une législation allégée et plus accessible

Il est, par ailleurs, essentiel que chacun soit en mesure de déterminer plus facilement ses droits et obligations juridiques, ainsi que le calendrier de mise en œuvre y afférent. La Commission améliorera donc les synthèses de la législation disponibles sur le site web EUR-Lex⁷ afin de présenter clairement les droits et obligations et de signaler les obligations de mise en œuvre au niveau national. Nous prévoyons également: i) de collaborer avec les autres institutions pour faciliter l'accès à la législation de l'UE, notamment en la rendant lisible par machine; ii) de mettre à disposition davantage de versions consolidées d'actes législatifs, et ce, dans des délais plus courts, afin que l'acte juridique principal et toutes ses modifications ultérieures puissent être lus dans un document unique; et iii) de poursuivre le développement de l'espace européen des données juridiques afin d'assurer un accès en ligne aisé à la législation et à la jurisprudence applicables à jour, à l'échelle tant de l'UE que des États membres⁸. Lorsqu'elle concevra les obligations de déclaration, la Commission mettra en œuvre le principe «une fois pour toutes» et rendra les sources d'information facilement identifiables.

La Commission appliquera des normes renforcées pour la rédaction des considérants présentés au début de chaque proposition législative. Ceux-ci seront davantage axés sur le raisonnement qui sous-tend l'acte juridique et sur la manière dont ce dernier doit être interprété, au lieu de simplement paraphraser des dispositions de l'acte ou de faire référence à des initiatives ou à des objectifs d'action qui ne sont pas liés à celui-ci. Le Parlement européen et le Conseil peuvent également contribuer à la simplification des considérants au cours du processus législatif.

Afin de renforcer l'homogénéité et la cohérence du cadre réglementaire, la Commission aura recours à des techniques établies, telles que la codification⁹ et la refonte¹⁰. Dans les deux cas, les actes préexistants et leurs actes modificatifs¹¹ sont remplacés et abrogés, ce qui permet de rendre le cadre juridique plus cohérent et plus intelligible, et partant plus facile à comprendre et à appliquer pour toutes les parties prenantes. Pour faciliter l'adoption de ces techniques, il est toutefois essentiel que les colégislateurs respectent leur engagement de ne pas rouvrir d'autres éléments de la législation.

⁷ EUR-Lex donne accès à la législation de l'Union, y compris à la version faisant foi du *Journal officiel de l'Union européenne*, aux versions consolidées des actes juridiques de l'UE (textes sans effet juridique), aux synthèses de la législation et à la jurisprudence. Il s'agit d'un répertoire en ligne complet de la législation de l'UE et des documents connexes, qui permet aux utilisateurs de rechercher, de consulter et de télécharger des documents, ainsi que de suivre l'état d'avancement des propositions législatives.

⁸ Communication de la Commission «DigitalJustice@2030», COM(2025) 802.

⁹ Accord interinstitutionnel du 20 décembre 1994 – Méthode de travail accélérée pour la codification officielle des textes législatifs, JO C 102, p. 2, [EUR-Lex – 31996Y0404\(02\) – FR – EUR-Lex](#).

¹⁰ Accord interinstitutionnel du 28 novembre 2001 pour un recours plus structuré à la technique de la refonte des actes juridiques, JO C 77, p. 1, [EUR-Lex – 32002Q0328 – FR – EUR-Lex](#).

¹¹ Dans le cas d'une codification *verticale*, un acte et ses actes modificatifs sont regroupés dans un nouvel acte; dans le cas d'une codification *horizontale*, des actes de base concernant des matières connexes et leurs actes modificatifs sont regroupés dans un nouvel acte. Aucune de ces techniques n'implique de modifications de fond. Dans le cas des *refontes*, un nouvel acte législatif intègre, dans un texte unique, à la fois les modifications de fond et les dispositions qui restent inchangées.

Pour obtenir un cadre juridique cohérent et allégé, il est également nécessaire d'établir une relation claire entre les actes législatifs et d'éliminer les chevauchements et les dispositions redondantes. Les actes législatifs ou les dispositions qui s'appliquent à des activités ou secteurs particuliers devraient compléter ou remplacer les actes législatifs ou les dispositions qui sont d'application plus générale, et non les reproduire. De même, les nouvelles règles devraient combler de véritables lacunes réglementaires, et non reprendre la législation existante. Il convient d'assurer une cohérence, une clarté et une homogénéité totales entre les dispositions existantes et nouvelles.

La Commission veillera à ce que ces principes soient appliqués lors de l'élaboration de nouvelles propositions, et elle poursuivra également ses efforts de réexamen des actes législatifs existants dans des domaines essentiels où la fragmentation réglementaire est devenue particulièrement forte, en commençant par les domaines décrits dans le plan d'action pour un nettoyage approfondi de la réglementation qui accompagne la présente communication.

Des délais de transposition et de mise en œuvre réalistes

Les citoyens, les entreprises et les gouvernements ont besoin de temps pour se préparer à des règles nouvelles et pour comprendre comment s'y conformer. Dans le cadre de l'appel à contributions, les parties prenantes ont fait valoir que la question de la mise en œuvre des actes législatifs devait être intégrée à ces derniers dès le début de leur conception. Une préoccupation majeure soulevée dans ce contexte concernait les périodes de transition et de mise en œuvre, jugées trop courtes pour permettre une préparation suffisante.

La Commission veillera tout particulièrement à ce que la question de la mise en œuvre de la législation soit intégrée à celle-ci dès le début de sa conception. Elle tiendra compte des besoins et des capacités des petites et moyennes entreprises¹² en appliquant le principe «penser en priorité aux PME».

En outre, la Commission intensifiera ses efforts pour faire en sorte que les délais de transposition et de mise en œuvre soient réalisables et crédibles, en les calculant sur la base d'estimations réalistes du temps nécessaire pour élaborer les mesures d'exécution et les outils numériques, et pour ménager aux entreprises et aux autorités nationales un temps d'adaptation suffisant. Les clauses d'antériorité, les délais de grâce et les dispositions prévoyant des phases de test ainsi que l'introduction progressive des obligations majeures seront systématiquement envisagés lorsque de nouvelles propositions législatives seront présentées. La Commission invite le Parlement européen et le Conseil à accorder également une attention particulière à cette question tout au long du processus législatif.

Tirer parti des progrès technologiques

L'élaboration de politiques adaptées au numérique permet d'identifier les aspects numériques d'une initiative législative dès les premières étapes de la planification et intègre leur prise en considération systématique dans la conception des politiques. Cette approche structurée contribue à la cohérence de l'acquis, à la fluidité de la mise en œuvre numérique des politiques

¹² Lorsqu'elles présentent peu de risques réglementaires, les PME devraient être exemptées de certaines obligations et, lorsqu'elles doivent se conformer à des règles coûteuses ou devant être interprétées, elles devraient avoir accès à des mesures de soutien. Les spécificités des petites entreprises à moyenne capitalisation devraient également être prises en considération, s'il y a lieu.

et à la réduction des charges administratives¹³. Les technologies de pointe, y compris l'intelligence artificielle, peuvent permettre, en outre, d'améliorer la qualité des actes législatifs et de réduire les divergences réglementaires entre les textes juridiques.

Dans ce contexte, la Commission met actuellement au point un nouvel outil informatique qui permettra de gérer plus facilement la législation de l'UE, et notamment les règles d'exécution, et de repérer les chevauchements, les lacunes ainsi que la complexité inutile. En parallèle, l'outil électronique de rédaction législative de l'UE – EdiT – sera encore amélioré afin d'assurer la clarté et la cohérence de nos propositions législatives. Ces actions, qui faciliteront l'élaboration des actes législatifs et renforceront l'accessibilité et la prévisibilité, seront ainsi au service de priorités telles que la réduction de la charge administrative. Des clauses types, incluant des dispositions favorables aux petites et moyennes entreprises, faciliteront la rédaction des actes juridiques et renforceront la cohérence juridique.

La formation et les orientations constituent un autre moyen d'assurer la qualité juridique de nos propositions et de veiller à ce que le principe de «simplicité dès la conception» soit bien ancré dans le cycle d'élaboration des politiques. À cette fin, la Commission investira dans la promotion de l'expertise interne spécialisée en matière de rédaction juridique, au moyen de programmes de formation obligatoires et d'orientations actualisées dans ce domaine. Les bonnes pratiques en la matière et l'application de ces principes seront encouragées par un réseau de correspondants «qualité juridique».

Le contrôle de l'application dès la conception

La «simplicité dès la conception» se traduira par des obligations plus claires et plus accessibles pour les États membres et les entreprises, ce qui facilitera le respect des règles dès le départ. Les règles de l'UE devraient être faciles à mettre en œuvre, à contrôler et à faire respecter, et difficiles à exploiter ou à contourner. Cela implique, lors de l'élaboration de la législation de l'UE, d'intégrer, dès le départ, des mécanismes visant à faire respecter ces règles. Les outils intégrés de suivi et de contrôle de l'application peuvent être utiles pour tous les types d'actes juridiques, mais ils sont particulièrement pertinents pour les règlements, qui sont directement applicables. Divers mécanismes pourront être envisagés, mais les dispositions suivantes se sont révélées utiles dans leur contexte respectif:

- désigner les autorités nationales chargées du contrôle de l'application et définir leurs pouvoirs en la matière, éventuellement en combinaison avec un degré suffisant d'harmonisation des sanctions;
- doter la Commission de solides pouvoirs d'enquête dans certains domaines;
- mettre en place des mécanismes solides de notification préalable¹⁴ pour les projets de législation nationale, qui prévoient une appréciation contraignante de la compatibilité menée par la Commission afin que les problèmes identifiés soient éliminés avant l'adoption des mesures nationales.

En fonction des circonstances propres à chaque proposition, la Commission examinera si ces types de dispositions relatives au «contrôle de l'application dès la conception» pourraient

¹³ Le cadre d'élaboration des politiques adaptées au numérique prévoit que les propositions législatives ayant une incidence numérique sont accompagnées d'une fiche financière et numérique législative, <https://interoperable-europe.ec.europa.eu/collection/digital-ready-policymaking/digital-ready-policymaking-dprm-framework>.

¹⁴ Cela concerne des domaines et des mesures nationales qui ne sont pas couverts par les mécanismes de notification existants, tels que ceux établis par la directive sur la transparence du marché unique et la directive sur les services.

apporter une valeur ajoutée et, le cas échéant, y aura recours. Dans le même temps, la Commission s'efforcera de réduire au minimum toute charge qui pourrait résulter de ces arrangements et peser sur les États membres et sur elle-même, dans les limites des contraintes budgétaires actuelles.

Actions clés

- Mettre davantage l'accent sur les principes de subsidiarité et de proportionnalité dans le cadre de la **discipline réglementaire**, notamment en ce qui concerne les habilitations pour les actes délégués et les actes d'exécution.
- Privilégier les **règlements exhaustifs ainsi qu'une harmonisation complète** pour réglementer les questions liées au marché unique, lorsque cela est juridiquement possible et approprié.
- Faire usage de clauses prévoyant le suivi et l'évaluation de manière régulière et à des moments opportuns, ainsi que de **clauses de suppression automatique**, s'il y a lieu, afin que la législation reste adaptée aux nouvelles évolutions.
- Recourir davantage aux techniques de **refonte et de codification** et assurer la **cohérence entre les législations sectorielle et générale**, ainsi qu'entre les **actes juridiques existants et nouveaux**.
- Identifier les **termes et dispositions normalisés** qui constituent de bonnes pratiques; adopter, chaque fois que cela est possible, des formulations types dont les institutions auront convenu, et rédiger les **considérants de manière plus ciblée**.
- Fixer des **délais de transposition et de mise en œuvre réalistes et envisager systématiquement des mesures**, telles que les clauses d'antériorité ou l'introduction progressive d'obligations, afin de faciliter la mise en œuvre.
- Continuer à développer et à utiliser des **outils numériques**, tels que l'outil de rédaction électronique EdiT, un nouvel outil de gestion de l'acquis; perfectionner encore EUR-Lex, le point d'accès au droit de l'UE, et poursuivre le développement de l'espace européen des données juridiques.
- Créer un **réseau de correspondants «qualité juridique»** dans l'ensemble de la Commission et introduire une **formation obligatoire pour les rédacteurs d'actes juridiques** fondée sur des **orientations** actualisées.
- Renforcer les **mécanismes de suivi et de contrôle de l'application** dans les actes juridiques de l'UE afin d'assurer un **contrôle de l'application dès la conception**, ce qui implique de prévenir les incompatibilités avec le droit de l'Union à un stade précoce au moyen de mécanismes de notification préalable.

2. AMELIORATION CIBLEE DE NOTRE CADRE POUR UNE MEILLEURE REGLEMENTATION

Le cadre réglementaire de l'UE doit réagir rapidement aux défis qui se posent actuellement, parmi lesquels l'accroissement de la prospérité et de la compétitivité ou le traitement des

questions sociales, environnementales et géopolitiques. Cela exige de procéder à un meilleur ciblage et de faire preuve de plus de souplesse, de rigueur, de clarté et de prévisibilité.

Le système d'amélioration de la réglementation de la Commission, qui s'appuie sur des analyses d'impact, des consultations et des évaluations, est reconnu pour sa grande qualité et considéré comme une référence au niveau international. Par la présente communication, il est proposé d'apporter des améliorations ciblées à ce cadre pour qu'il permette de gérer plus efficacement un plus large éventail de situations. Les modifications présentées visent à accroître à la fois le nombre et la pertinence des analyses d'impact, à assurer la disponibilité d'un ensemble de données probantes le plus solide possible lorsqu'une action législative urgente est nécessaire, et à rationaliser le calendrier des consultations. Cette nouvelle approche sera d'application immédiate, mais mise en œuvre progressivement en fonction de l'état d'avancement de la révision des lignes directrices et de la boîte à outils.

Des analyses d'impact plus nombreuses et plus ciblées

Au cours de la première année de son mandat, la Commission a agi avec rapidité et détermination pour relever certains des défis géopolitiques et économiques les plus complexes des dernières décennies. Il a fallu adopter des initiatives législatives au moyen de procédures d'urgence, notamment plusieurs propositions de simplification¹⁵. Grâce aux modifications exposées dans la présente communication, la Commission disposera d'un plus grand nombre d'initiatives accompagnées d'une analyse d'impact¹⁶, même si, en cas d'extrême urgence, des dérogations à certaines normes en matière d'amélioration de la réglementation pourraient encore être nécessaires.

Pour rendre cela possible, il sera nécessaire de faire une application plus rigoureuse et plus structurée des considérations relatives au principe de proportionnalité. Les analyses d'impact se concentreront sur ce qui est véritablement important, à savoir l'évaluation des principales répercussions économiques, sociales et environnementales des propositions concernées. De plus, une approche plus adaptée permettra de distinguer les nouvelles initiatives ou les révisions législatives majeures des initiatives plus ciblées¹⁷. Elle permettra de définir les données probantes et le niveau d'analyse nécessaires en fonction de la nature des initiatives et de leurs effets attendus, notamment de leurs effets externes, le cas échéant.

Cette approche se retrouvera dans les modèles révisés destinés aux analyses d'impact et aux évaluations. Il s'agira notamment d'élaborer dès le départ une «matrice des incidences principales» afin d'axer les efforts sur les incidences importantes et pertinentes propres à chaque proposition. De cette manière, nous serons en mesure de mettre en évidence les incidences principales et les aspects essentiels à analyser et, partant, de définir les éléments qui doivent en priorité faire l'objet de l'analyse d'impact, ainsi que de délimiter la portée de l'analyse et le degré de détail souhaité. L'aspect «coûts/avantages» restera un élément essentiel de cette analyse plus ciblée et plus concise, les chiffres, les données et les statistiques jouant un rôle de premier plan chaque fois qu'ils seront disponibles. Dans la mesure du possible, la

¹⁵ Par exemple, la législation omnibus, qui est un acte législatif unique modifiant plusieurs réglementations.

¹⁶ Une analyse d'impact n'est pas nécessaire pour toutes les propositions législatives, pour la boîte à outils pour une meilleure réglementation, pour TOOL #7. Qu'est-ce qu'une analyse d'impact et quand est-elle nécessaire?, https://commission.europa.eu/law/law-making-process/better-regulation/better-regulation-guidelines-and-toolbox/better-regulation-toolbox_fr.

¹⁷ Les initiatives ciblées sont celles qui ne modifient pas fondamentalement les objectifs d'action de la législation existante et qui proposent des modifications visant à rendre celle-ci la plus efficace et efficiente possible.

Commission s'efforcera d'atteindre ces objectifs en utilisant au mieux ses propres ressources, capacités et expertise internes.

Grâce à cette approche plus rigoureuse, le comité d'examen de la réglementation pourra faire porter son contrôle de qualité sur un éventail plus large d'évaluations qui viendront appuyer des propositions d'action. Cet examen approfondi, largement soutenu par les parties prenantes, prendra également en considération la nature et l'ampleur des incidences de chaque proposition. Pour les propositions majeures, le comité continuera d'émettre des avis nuancés¹⁸, tandis que pour d'autres initiatives plus ciblées, il formulera des recommandations d'amélioration qui seront communiquées de manière transparente et dûment prises en considération. Il en résultera une meilleure qualité des données probantes présentées à l'appui des propositions qui ne sont, actuellement, pas examinées par le comité.

Exigences minimales applicables aux procédures accélérées

Lorsqu'une action rapide de l'Union s'impose pour éviter un préjudice important, remplir des obligations juridiques ou saisir une occasion unique, il y a urgence. La Médiatrice européenne a émis des recommandations¹⁹ concernant la manière dont la Commission étaye les propositions urgentes par des données probantes. Le recours aux procédures d'urgence a également été évoqué par certaines parties ayant répondu à l'appel à contributions. Si les répondants reconnaissent que de véritables situations d'urgence peuvent nécessiter des procédures accélérées, une consultation et une évaluation devraient néanmoins être réalisées, dans la mesure du possible.

En réponse aux recommandations de la Médiatrice européenne et aux préoccupations des parties prenantes, la Commission évaluera l'urgence de chaque situation et les possibles conséquences préjudiciables d'une action tardive afin de distinguer une situation d'urgence d'une simple occasion à saisir. Pour ce faire, elle prendra en considération des paramètres tels que:

- l'existence ou l'anticipation de chocs ou de crises, notamment dans les relations extérieures de l'Union;
- les conséquences potentielles d'une absence d'action immédiate;
- l'existence de délais légaux; et
- un contexte politique appelant une action urgente.

Même en cas d'urgence, la Commission s'efforcera de recueillir les meilleurs éléments de preuve disponibles. Autant que faire se peut, elle réalisera une analyse d'impact pour les initiatives urgentes susceptibles d'avoir des incidences notables. Cette évaluation sera ensuite examinée par le comité d'examen de la réglementation. Le comité tiendra compte des délais requis et formulera des recommandations visant à contribuer au processus décisionnel, en veillant à ce que son examen approfondi serve la proposition, tout en gardant à l'esprit les contraintes inhérentes à l'urgence de l'action.

Afin de maintenir une participation utile des parties prenantes dans le cadre de la procédure accélérée, la Commission les consultera par l'intermédiaire d'un appel à contributions. Les entreprises, les citoyens, la société civile, les pouvoirs publics et d'autres parties prenantes

¹⁸ Avis favorable, avis favorable assorti de réserves, ou avis défavorable.

¹⁹ Recommandations conjointes pour les enquêtes sur les affaires 983/2025/MAS, 2031/2024/VB et 1379/2024/MIK.

auront ainsi la possibilité de contribuer à l'élaboration de l'initiative. Des consultations ciblées de diverses parties prenantes pourront également être menées, éventuellement sous forme de dialogues sur la mise en œuvre ou de vérifications sur le terrain, afin de recueillir des informations pratiques et de veiller à ce que les mesures proposées soient efficaces, efficientes et applicables.

Dans des circonstances exceptionnelles, lorsque l'urgence à agir sera telle que les propositions devront être adoptées dans un délai extrêmement serré, le commissaire chargé de l'amélioration de la réglementation pourra accorder des dérogations aux règles de procédure habituelles susmentionnées. Ces dérogations ne seront envisagées que lorsque l'urgence particulière aura été clairement démontrée.

En pareilles circonstances exceptionnelles, la Commission veillera à ce qu'un document de travail analytique de ses services accompagne la proposition ou soit publié dès que possible, au plus tard trois mois après l'adoption de la proposition. Dans ce document figureront au minimum:

- une définition du problème;
- l'approche retenue pour résoudre le problème;
- une évaluation des principales incidences de la proposition, notamment une analyse des coûts-avantages et une évaluation de la cohérence de la proposition au regard de l'objectif de neutralité climatique.

L'évaluation du caractère d'urgence et toutes les dérogations seront dûment consignées, de manière transparente, et figureront dans l'exposé des motifs des propositions. Cette approche permettra d'assurer un juste équilibre entre la nécessité d'une action urgente et le fait qu'il est impératif de veiller à ce que les normes d'amélioration de la réglementation soient aussi élevées que possible en toutes circonstances.

Un système de consultation plus affiné et plus souple

Le système de consultation de la Commission est très complet et largement salué: il arrive systématiquement en tête des classements de l'OCDE²⁰. La palette des outils de consultation s'est encore élargie récemment avec l'ajout de dialogues sur la mise en œuvre ou de vérifications sur le terrain²¹. Bien que le système de consultation de la Commission soit très performant, les parties prenantes ont fait part de leurs préoccupations au sujet de la durée ou du chevauchement des consultations, du caractère répété des demandes d'informations et de l'insuffisance des retours d'informations.

Pour répondre à ces préoccupations, la Commission veillera à mieux intégrer les différents instruments de consultation et à éviter les doubles emplois, de même qu'elle continuera de garantir la plus grande accessibilité possible à l'ensemble des citoyens et des parties prenantes. Si chaque instrument de consultation a une finalité particulière et peut s'adresser à des publics quelque peu différents, l'arsenal d'instruments dont dispose la Commission devrait permettre

²⁰ Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation 2025, voir graphiques 2.1 et 2.2 sur la participation des parties prenantes à l'élaboration du droit primaire et de la réglementation subordonnée, https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2025/04/oecd-regulatory-policy-outlook-2025_a754bf4c/56b60e39-en.pdf.

²¹ Ces outils ont été très efficaces dans le cadre du programme de simplification de la Commission, en contribuant aux tests de résistance de la législation existante ainsi qu'à l'élaboration de propositions omnibus et d'autres propositions de simplification.

d'éviter que des appels à contributions répétés ayant une même finalité soient adressés aux mêmes parties prenantes.

Nous nous efforcerons de ne consulter le public qu'une seule fois au sujet d'une même initiative, soit au moyen d'un appel à contributions, soit au moyen d'un questionnaire, complétés si nécessaire par des consultations ciblées, de manière à recueillir une diversité de points de vue et de contributions auprès d'un ensemble varié de parties prenantes concernées. Un document simplifié d'appel à contributions fera porter les demandes d'informations sur des points clés de sorte qu'il soit plus facile pour les parties prenantes de fournir des contributions utiles.

L'élaboration du calendrier général des consultations sera également améliorée. Comme l'ont demandé de nombreuses parties prenantes, la Commission évitera, dans la mesure du possible, d'inclure les principales périodes de vacances dans le délai global de consultation. Lorsque plusieurs consultations publiques et/ou ciblées porteront sur une même initiative, le délai standard de douze semaines appliqué aux questionnaires de consultation publique pourra être réduit jusqu'à six semaines.

Par ailleurs, la Commission informera directement les parties prenantes lorsque la synthèse des réponses aux consultations sera disponible sur le portail «Donnez votre avis». Ce mécanisme de notification automatisé améliorera la transparence et permettra aux participants d'accéder facilement aux résultats des consultations.

En outre, nous veillerons à associer davantage les comités consultatifs et leurs réseaux, tels que le réseau de pôles régionaux, aux activités de consultation, en facilitant leur participation et en fournissant un retour d'informations sur leurs contributions.

Évaluation des modifications importantes

Au cours du processus législatif, le Parlement européen et le Conseil peuvent apporter des modifications substantielles aux propositions initiales de la Commission. Dans la pratique, les institutions qui proposent ces modifications n'en évaluent pas les incidences, malgré leur engagement à le faire «lorsqu'[elles] le jugeront approprié et nécessaire aux fins du processus législatif»²². En l'absence de telles évaluations, l'analyse des incidences attendues d'un acte législatif est incomplète et potentiellement trompeuse, ce qui pourrait alourdir le processus de mise en œuvre de la législation ou le compliquer de manière imprévue.

Pour améliorer ce point, la Commission propose une approche cohérente, pragmatique et collaborative, fondée sur trois axes qui permettront aux institutions de mieux collaborer entre elles.

Premièrement, les institutions devraient avoir une compréhension commune de ce qui constitue une modification substantielle. L'élargissement du champ d'application d'une proposition aux microentreprises ou aux PME, des mesures susceptibles d'entraîner des coûts de mise en conformité supplémentaires, de nouvelles obligations de déclaration pour les entreprises ou les administrations ou des dépenses publiques supplémentaires, par exemple, constituent des modifications substantielles. Un ensemble de paramètres commun permettrait au Parlement

²² Accord interinstitutionnel du 13 avril 2016 «Mieux légiférer», JO L 123, p. 1, [EUR-Lex - 32016Q0512\(01\) - FR - EUR-Lex](#). Si, par le passé, le Parlement européen a procédé à certaines évaluations de ce type, ce n'est plus le cas. Le Conseil, pour sa part, ne l'a jamais fait.

européen et au Conseil de recenser les modifications substantielles qu'ils apportent et de les évaluer.

Deuxièmement, après avoir mis en évidence une modification substantielle, l'institution qui la propose fournirait une évaluation de ses incidences et quantifierait les coûts ou les économies qui y sont associées, au moyen d'une méthode simple de calcul des coûts. En ce qui concerne les coûts administratifs ou les économies, la «méthode des coûts standards» en faciliterait le calcul et la communication.

Enfin, les incidences de ces modifications substantielles pourraient être exposées selon un modèle de présentation concise, comportant notamment une description générale, les coûts et avantages supplémentaires attendus, les parties prenantes concernées et l'incidence des modifications sur la compétitivité et sur l'innovation.

Éléments et actions clés

- Un **éventail plus large d'initiatives** ayant des incidences importantes, accompagnées d'une **analyse d'impact** et examinées par le **comité d'examen de la réglementation**.
- Des **analyses d'impact plus ciblées**, fondées sur une **matrice** initiale **des incidences principales** et sur une approche plus **proportionnée**.
- Des **exigences minimales** applicables aux **initiatives urgentes** dans le cadre de **procédures accélérées**.
- Un **appel à contributions** simplifié pour mettre en évidence les informations essentielles à l'intention des parties prenantes.
- Des **délais de consultation** mieux définis et plus souples, prenant en considération les **périodes de vacances**.
- Un déploiement plus **intégré** et plus **souple** des différents **outils de consultation**, pour éviter une lassitude face au nombre de consultations et pour pouvoir recueillir un large éventail de points de vue et de contributions.
- Une **notification** directe et automatique des synthèses des consultations aux personnes ayant participé à celles-ci.
- Une mise à jour des **lignes directrices pour une meilleure réglementation** ainsi que des **modèles d'analyse d'impact** et **d'évaluation** afin qu'il soit tenu compte de ces améliorations.
- Une collaboration continue avec les colégislateurs pour concevoir et mettre en œuvre des **méthodes communes** permettant à **chaque institution d'évaluer les modifications substantielles qu'elle aura proposées**.

3. NETTOYAGE APPROFONDI DE LA LEGISLATION

Le corpus législatif de l'Union s'est étoffé au fil du temps, à mesure que celle-ci endossait de nouvelles responsabilités, œuvrait à la promotion du marché unique et était appelée à traiter des questions de plus en plus délicates et complexes. Dans de nombreux cas, la législation de l'UE remplace 27 ensembles différents de règles nationales. Cependant, la taille et la densité mêmes du droit de l'Union, ainsi que l'interaction entre la législation de l'Union et le droit national, peuvent entraîner une complexité qui n'a pas lieu d'être, une multiplication des charges de mise en conformité, et de possibles incohérences. L'accumulation des règles pose problème dans les pays et territoires les plus développés²³.

Les parties prenantes ont régulièrement fait observer, notamment dans les appels à contributions, que les efforts de simplification devaient aussi porter sur le réexamen et la consolidation des mesures existantes. S'il demeure essentiel de légiférer pour relever les défis émergents et actualiser nos règles, il est tout aussi important de gérer le corpus législatif existant afin d'en améliorer la clarté, la cohérence et l'homogénéité.

En 2025, la Commission a proposé des mesures de simplification ambitieuses, en s'appuyant sur sa communication intitulée «Pour une Europe plus simple et plus rapide»²⁴. Une fois adoptés par les colégislateurs, les dix trains de mesures omnibus et d'autres propositions de simplification devraient permettre aux entreprises et aux administrations de réaliser des économies de coûts récurrents d'au moins 15 milliards d'euros. Cette dynamique est toujours à l'œuvre: plusieurs nouvelles propositions omnibus sont en cours d'élaboration et des mesures de simplification supplémentaires sont en préparation. Plus de la moitié des initiatives législatives du programme de travail de la Commission pour 2026 contribueront à alléger et à clarifier la législation de l'Union ainsi qu'à faciliter sa mise en œuvre²⁵.

En outre, à l'issue d'un réexamen des actes délégués et des actes d'exécution, il a été décidé qu'environ 30 % des actes prévus pour 2026 n'étaient plus prioritaires. Cette décision contribuera à ce que le droit dérivé atteigne ses objectifs, reste proportionné et se concentre sur les domaines dans lesquels l'action de l'UE apporte la plus grande valeur ajoutée.

Un plan d'action pour un nettoyage approfondi de la réglementation

Chaque membre du collège est chargé de procéder à un examen exhaustif de l'ensemble des textes législatifs relevant de sa responsabilité, afin de déterminer si ceux-ci restent pertinents et adaptés à l'objectif poursuivi. Cela fait partie intégrante des tests de résistance exposés dans les orientations politiques de la Commission et dans les lettres de mission des commissaires²⁶. Cet examen de la législation, qui concerne tous les domaines d'action, porte aussi sur les actes délégués et les actes d'exécution.

Pour accélérer ces mesures et leur accorder une plus grande priorité, la Commission lance un plan d'action pour un nettoyage approfondi de la réglementation. Ce plan d'action se concentre sur douze domaines d'action, exposés à l'annexe 1. Ceux-ci seront passés en revue en priorité,

²³ Perspectives économiques de l'OCDE, https://www.oecd.org/fr/publications/perspectives-economiques-de-l-ocde-volume-2025-numero-2_62298503-fr.html.

²⁴ Une Europe plus simple et plus rapide: communication sur la mise en œuvre et la simplification, COM(2025) 47.

²⁵ Programme de travail de la Commission 2026, COM(2025) 870.

²⁶ Le choix de l'Europe: orientations politiques pour la prochaine Commission européenne 2024-2029.

en 2026 et 2027, avec pour objectif de réduire la complexité et la fragmentation des législations qui en relèvent et, partant, d'en améliorer l'efficacité et l'efficience.

Les douze domaines d'action essentiels ci-après ont été retenus sur la base d'une analyse interne des difficultés de mise en œuvre ainsi que des contributions des parties prenantes, recueillies notamment dans le cadre des dialogues sur la mise en œuvre et des contrôles sur le terrain: libre circulation des marchandises et des services, services financiers, douanes, fiscalité, santé et sécurité alimentaire, agriculture, transports, énergie, climat, environnement, numérique, logement et octrois de permis.

Ce nettoyage approfondi devrait se traduire par des mesures législatives ou autres visant à remédier aux dispositions obsolètes, aux chevauchements, aux incohérences ou aux exigences redondantes qui créent autant de charges inutiles. Il favorisera par ailleurs la consolidation de la législation dans des domaines caractérisés par une forte fragmentation réglementaire et pourrait conduire au retrait de certaines propositions de la Commission, dans les cas où celles-ci ne seraient plus d'actualité, ou si les travaux des colégislateurs ne progressent plus.

Parmi les mesures possibles figurent l'harmonisation, la numérisation des processus, la rationalisation de règles qui font l'objet d'une fragmentation, la réduction des obligations de déclaration et l'exploitation des outils numériques en vue de réduire les formalités administratives. Le plan d'action vise à favoriser la transparence et la prévisibilité, en veillant à ce que la législation de l'UE soit adaptée à sa finalité tout en réduisant les coûts de mise en conformité pour les entreprises, les administrations publiques et les citoyens.

Afin de donner l'impulsion nécessaire à ce nettoyage approfondi de la réglementation, le collège des commissaires examinera régulièrement les progrès accomplis dans la mise en œuvre du plan d'action. Ces derniers seront exposés dans le rapport annuel de la Commission sur les progrès accomplis en matière de simplification, de mise en œuvre et d'application.

La plateforme de simplification - un nouveau groupe d'experts de haut niveau

Ces efforts de nettoyage approfondi de la réglementation seront soutenus par un groupe de haut niveau des parties prenantes, la plateforme de simplification²⁷. Le nouveau groupe²⁸ réunira les autorités nationales, régionales et locales, le Comité des régions (soutenu par le réseau de pôles régionaux), le Comité économique et social, les partenaires sociaux, les entreprises et les organisations de la société civile. Les participants formuleront des suggestions sur la manière dont les règles de l'UE et leur mise en œuvre peuvent être simplifiées, de manière à en faciliter l'application par les citoyens, les entreprises et les administrations, les progrès accomplis et les besoins émergents faisant l'objet d'un suivi.

Actions clés

- Procéder à un **nettoyage réglementaire approfondi**, tel qu'il est exposé dans le plan d'action figurant en annexe.
- Recueillir des contributions supplémentaires auprès des parties prenantes afin de recenser les difficultés de mise en œuvre et d'évaluer le potentiel de simplification,

²⁷ Ce nouveau groupe s'appuiera sur les travaux de la plateforme «Prêts pour l'avenir», qui a été active entre 2021 et 2024.

²⁸ C(2026) 8000.

notamment au moyen de **consultations**, de **dialogues sur la mise en œuvre** et de **vérifications sur le terrain**.

- Créer un nouveau groupe d'experts de haut niveau - la **plateforme de simplification** - pour soutenir les efforts de simplification et de réduction de la charge administrative.

4. LUTTER CONTRE LA SURREGLEMENTATION

Les obstacles au marché unique peuvent résulter de choix des pouvoirs publics nationaux, de procédures administratives divergentes, d'un manque de capacités administratives ou d'inégalités en matière de numérisation. Bien qu'ils ne constituent pas toujours un manquement au droit de l'Union, ces obstacles entravent le bon fonctionnement du marché unique, parfois involontairement. À leur tour, les obstacles au marché unique nuisent à la prospérité et à la résilience.

La surréglementation constitue un obstacle majeur à cet égard²⁹. Il y a surréglementation quand un État membre, lors de la transposition ou de la mise en œuvre du droit de l'Union dans un domaine d'action donné, introduit un champ d'application plus large, des règles ou des obligations plus strictes que ce qui est requis par l'acte juridique de l'Union en question³⁰. Instaurer des procédures plus lourdes qu'il n'est nécessaire pour mettre en œuvre le droit de l'Union peut également être considéré comme une forme de surréglementation.

Même lorsqu'elles ne constituent pas une infraction à la législation de l'UE, ces pratiques sont généralement préjudiciables au marché unique et tendent à entraver les activités des entreprises, y compris au niveau national, ou à porter indûment atteinte aux droits des personnes. Dès lors, les entreprises ne sont pas sur un pied d'égalité, certaines devant faire face à des coûts de mise en conformité plus élevés, ce qui sape l'esprit d'entreprise, nuit à l'innovation et, en fin de compte, à la compétitivité de l'Europe. De plus, en raison de cette surréglementation, les responsabilités sont parfois difficiles à établir, ce qui peut amener les acteurs économiques à tenir l'UE pour responsable de charges réglementaires qui découlent en réalité de choix des pouvoirs publics nationaux, ce qui nuit à la réputation de l'UE.

Ce n'est qu'en agissant en partenariat avec les États membres qu'il est possible de s'attaquer à ces obstacles et de réduire la surréglementation. C'est pourquoi la Commission travaillera à l'élaboration d'une boîte à outils de bonnes pratiques et de critères, de manière à aider les États membres à détecter et à éviter la surréglementation dans la transposition et la mise en œuvre de la législation de l'UE au niveau national. Cela s'inscrit dans le prolongement de l'engagement collectif d'éviter la surréglementation, exprimé dans les conclusions du Conseil européen du 19 mars 2026. Par ailleurs, la Commission épaulera les États membres lors du processus de transposition des directives, en les aidant à détecter les risques potentiels de surréglementation à un stade précoce.

La Commission se servira des consultations, des dialogues sur la mise en œuvre organisés par les commissaires et des vérifications sur le terrain pour recenser et examiner les difficultés de

²⁹ La surréglementation est également considérée comme un obstacle dans la stratégie pour le marché unique de 2025, COM(2025) 500.

³⁰ Cela est sans préjudice de la faculté laissée aux États membres d'adopter des mesures plus strictes dans certains domaines d'action si les traités le prévoient.

mise en œuvre dues à la surréglementation. Les enquêtes menées dans les domaines sur lesquels le contrôle du respect du droit doit se concentrer (voir ci-après la section qui y est consacrée) contribueront également à la détection des cas de surréglementation.

Les États membres aussi devraient contribuer à la détection des cas de surréglementation. Aujourd'hui déjà, ils ont la possibilité de signaler, dans une base de données³¹, les cas où leurs propres mesures nationales sont plus strictes que le droit de l'Union, pendant le processus de transposition des directives, ou après transposition. Or, dans la pratique, ils ne le font pas.

La Commission encouragera l'utilisation des mécanismes et forums existants pour supprimer les obstacles préjudiciables au marché unique et la surréglementation au sein de celui-ci. Le Semestre européen³² aura également son rôle à jouer, puisqu'il permettra de recenser les principaux obstacles et problèmes de surréglementation détectés dans chaque État membre et de signaler les cas qui devraient être traités en priorité. La Commission s'appuiera, entre autres, sur les travaux du groupe de travail sur le respect de l'application des règles du marché unique, qui a mis au point une approche collaborative, en coopération avec les États membres, pour éliminer les obstacles préjudiciables au marché unique.

Enfin, la Commission prendra aussi en considération le risque de surréglementation lorsqu'elle élaborera des propositions législatives, et formulera celles-ci de manière à limiter ce risque autant que possible (par exemple, s'il y a lieu, en privilégiant les règlements exhaustifs plutôt que des directives dans les domaines relevant du marché unique, en veillant à ce que les règles de l'UE réglementent de manière exhaustive la matière régie par l'acte concerné).

Actions clés

- Soutenir les États membres dans leur engagement à éviter la surréglementation au moyen d'**une boîte à outils des bonnes pratiques, et d'orientations en matière de transposition.**
- Permettre une **détection plus efficace et plus précoce** des cas de surréglementation, grâce aux outils de la Commission et en collaboration avec les États membres.
- Recenser les principaux obstacles et assurer le suivi des questions de surréglementation pour chaque État membre dans le cadre du **Semestre européen** et du **groupe de travail sur le respect de l'application des règles du marché unique.**

5. UNE MEILLEURE MISE EN ŒUVRE ET UN CONTROLE RIGoureux DE L'APPLICATION DE LA LEGISLATION

Même les meilleures règles manquent leur objectif lorsque leur mise en œuvre est fragmentée, retardée ou variable dans les différents États membres. De telles insuffisances non seulement affaiblissent l'intégrité du marché unique et nuisent à la compétitivité, mais elles érodent également la confiance dans l'état de droit, l'un des socles de la légitimité de l'Union. Il en résulte un coût considérable pour les citoyens et les entreprises. Un contrôle rigoureux et

³¹ THEMIS est une base de données partagée entre les services de la Commission et les États membres, dans laquelle les autorités nationales notifient leurs mesures de transposition nationales à la Commission.

³² Le Semestre européen est le cadre de l'Union européenne pour la coordination et la surveillance des politiques économiques et sociales.

prévisible de l'application de la législation sous-tend également la crédibilité de l'Union dans les partenariats internationaux et sa capacité à promouvoir une coopération fondée sur des règles.

La Commission actuelle a pris des initiatives majeures pour renforcer le marché unique³³ et protéger l'état de droit³⁴. Elle a accru le soutien qu'elle apporte aux États membres en matière de mise en œuvre, en les dotant des outils nécessaires à la mise en œuvre de la législation de l'Union dans les délais et correctement dès le départ³⁵. Toutefois, un contrôle crédible et efficace de l'application des règles constitue le filet de sécurité indispensable pour que, en cas d'échec des mesures préventives, l'on parvienne à une mise en conformité avec les règles de l'UE dans les délais impartis.

En adéquation avec l'ampleur des défis auxquels l'Europe doit faire face et en vue de renforcer la résilience pour l'avenir, la Commission intensifiera le contrôle de l'application du droit de l'Union. Nous prendrons des mesures en vue de faire respecter de manière plus rapide et rigoureuse le droit de l'Union dans tous les domaines d'action et aux fins de l'égalité de traitement³⁶.

Domaines du marché unique sur lesquels le contrôle du respect des règles doit se concentrer

Le marché unique est le moteur de l'innovation, de la croissance et de la compétitivité européennes³⁷. Face à des obstacles injustifiés ainsi qu'à la divergence des règles nationales et des conditions de transaction, les entreprises ne parviennent pas à réaliser leur plein potentiel. Ces obstacles faussent la concurrence et limitent l'activité et l'investissement transfrontières.

C'est la raison pour laquelle la Commission intensifie ses travaux sur le contrôle de l'application des règles du marché unique. À l'annexe 2, nous recensons, en fonction de leur importance économique et systémique, onze domaines du marché unique sur lesquels le contrôle du respect des règles doit se concentrer. Dans ces domaines, la Commission enquêtera de manière plus proactive sur tous les États membres et engagera des actions pour remédier aux problèmes recensés, si nécessaire, au moyen de procédures d'infraction rapides. Les domaines prioritaires énumérés concernent des questions ayant une incidence grave sur le fonctionnement du marché unique et un effet préjudiciable sur les entreprises européennes. La Commission a recensé ces domaines en se fondant sur les informations recueillies auprès de sources telles que les dialogues sur la mise en œuvre, les plaintes des citoyens et des parties

³³ Le marché unique: notre marché intérieur européen dans un monde incertain - Stratégie pour un marché unique simple, homogène et solide, COM(2025) 500 final.

³⁴ Cycle annuel de l'état de droit https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/annual-rule-law-cycle_fr.

³⁵ Une Europe plus simple et plus rapide: Communication sur la mise en œuvre et la simplification, COM(2025) 47.

³⁶ La présente communication complète, sans les remplacer, les priorités en matière de contrôle de l'application de la législation énoncées dans des communications antérieures, notamment les communications de la Commission intitulées «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats», C(2016) 8600, et «Faire appliquer le droit de l'Union afin de permettre à l'Europe de tenir ses engagements», COM(2022) 518 final.

³⁷ Selon la Banque centrale européenne, «[u]ne réduction des obstacles à la circulation des marchandises entraînerait une augmentation des échanges intra-UE de 4,4 % et des gains de prospérité estimés à 1,3 %. Toutefois, la réduction des obstacles à la circulation des services entraînerait une plus grande augmentation des échanges (14,5 %) et une augmentation plus importante du bien-être (1,8 %)\», [article](#) publié dans le [Bulletin économique de la BCE, numéro 8/2025](#).

prenantes et sur les problèmes systémiques signalés par les centres SOLVIT actifs dans l'ensemble de l'UE pour résoudre des problèmes transfrontières de différents types. L'exercice de contrôle de l'application de la législation dans ces domaines prioritaires inclura également la lutte contre la surréglementation illégale³⁸.

L'objectif est de garantir le respect des règles du marché unique le plus rapidement possible, en utilisant l'outil approprié pour chaque cas. Les enquêtes s'appuieront sur les outils existants et sur des échanges avec les États membres dans le cadre de groupes d'experts, d'ateliers de transposition et, si nécessaire, de réunions ciblées. Les dialogues sur la mise en œuvre organisés par les commissaires et les vérifications sur le terrain peuvent également permettre aux personnes concernées, dans la pratique, par les règles de l'UE d'apporter leur précieuse contribution. La Commission aura davantage recours aux dialogues préalables au déclenchement d'une procédure d'infraction avec les États membres pour enquêter sur les violations potentielles de la législation relative au marché unique et dans les cas où une résolution rapide, en coopération avec les États membres concernés, constitue une perspective réaliste.

Si nécessaire, la Commission engagera une procédure d'infraction, soit après un dialogue préalable infructueux, soit dès le départ en cas de violations graves et avérées. Lorsqu'une procédure d'infraction est lancée, l'objectif est de parvenir à une mise en conformité rapide, ce que reflète le taux de réussite de la Commission à un stade précoce de la procédure³⁹.

Si la Commission ne parvient pas à un résultat positif avec l'État membre concerné, que ce soit dans le cadre du dialogue ou de la phase précontentieuse de la procédure d'infraction, elle n'hésitera pas à saisir la Cour de justice chaque fois que cela sera approprié. Les progrès et les résultats des mesures prises par la Commission pour faire respecter les règles dans ces domaines prioritaires liés au marché unique seront consignés dans les rapports annuels rédigés par la Commission sur la simplification, la mise en œuvre et l'application.

Accélérer le contrôle de l'application du droit de l'Union

Il est essentiel d'assurer le respect du droit de l'Union, non seulement pour le bon fonctionnement du marché unique, mais aussi pour la préservation de l'Union en tant que communauté fondée sur l'état de droit. Les règles de l'UE ne produisent les avantages qu'elles sont censées procurer aux citoyens et aux entreprises que si les États membres les mettent en œuvre correctement et dans les délais. Il s'agit d'un point particulièrement critique en cette période de pressions sur l'état de droit partout dans le monde et d'échanges internationaux faussés.

Or, les directives qui ne sont pas transposées dans les délais sont encore trop nombreuses. En 2025, près de 70 % des nouvelles procédures d'infraction étaient dues à des retards de transposition des directives par les États membres, lesquels empêchent les citoyens et les

³⁸ Le rapport annuel de la Commission sur le marché unique et la compétitivité du 30 janvier 2026 [COM(2026) 46] annonçait un programme annuel d'application des règles du marché unique, qui sera publié chaque année. Les onze domaines prioritaires liés au marché unique qui figurent dans la présente communication et sur lesquels le contrôle du droit devrait se concentrer englobent les priorités en matière de contrôle de l'application pour 2026. Lesdits domaines prioritaires sont sans préjudice du suivi strict de la mise en œuvre des règles de l'UE dans d'autres domaines prioritaires, tels que les règles visant à accélérer le déploiement de l'énergie propre, comme il est indiqué dans le document COM(2026) 370 du 22 avril 2026 (AccelerateEU).

³⁹ Deux tiers des procédures d'infraction sont résolues au premier stade (après la lettre de mise en demeure), tandis qu'environ 95 % des affaires trouvent une solution sans qu'il soit besoin de saisir la Cour de justice.

entreprises de bénéficier pleinement du droit de l'Union. Cette année-là, la plupart des États membres ont systématiquement dépassé les délais de transposition, ce qui a contraint la Commission à engager 370 procédures d'infraction portant sur les 36 directives à transposer.

Si la Commission agit rapidement pour ouvrir des procédures d'infraction en cas de retard de transposition, il faut souvent des années pour que lesdites procédures aboutissent. Les cas de transposition incorrecte de directives et de mauvaise application de directives ou de règlements prennent encore plus de temps. En 2025, la durée moyenne d'une procédure d'infraction close cette année-là était de presque trois ans, et près d'un cinquième d'entre elles avait duré plus de cinq ans⁴⁰. Dans le même temps, les règles de l'UE sont appliquées de manière variable d'un État membre à l'autre, ce qui crée une situation hétérogène sur le terrain et une insécurité juridique pour les citoyens et les entreprises.

Dans ce contexte, la Commission s'efforcera d'accélérer ses mesures de contrôle de l'application dans les cas de non-transposition des directives. Si les États membres omettent de lui communiquer leurs mesures de transposition, la Commission simplifiera et accélérera le processus d'adoption⁴¹ des avis motivés, qui constituent la deuxième étape de la procédure d'infraction, juste après la lettre de mise en demeure adressée à l'État membre. Lorsqu'un État membre n'aura communiqué aucune mesure de transposition (défaut total de transposition) ou n'aura procédé à aucune communication supplémentaire une fois que la procédure d'infraction aura été engagée (défaut partiel de transposition), la Commission émettra, de manière générale, un avis motivé dans un délai de six mois à compter de l'adoption de la lettre de mise en demeure.

L'obligation incombant aux États membres de transmettre des informations suffisamment claires et précises sur le contenu des règles nationales transposant une directive est rappelée par la Cour dans une jurisprudence bien établie⁴². La Cour souligne que ces informations sont nécessaires pour permettre à la Commission de déterminer si un État membre a pleinement transposé une directive. Au cours de ces dernières années, la Commission a aidé les États membres à standardiser et à rationaliser la présentation de ces explications⁴³ et continuera de proposer son soutien. Cependant, si un État membre ne transmet pas les explications nécessaires, la Commission recourra à la même procédure simplifiée que celle applicable en cas de défaut de communication des mesures de transposition, exposée ci-dessus.

De même, la Commission adoptera une approche plus stricte à l'égard des demandes des États membres visant à obtenir une prolongation du délai de deux mois pour répondre à une lettre de mise en demeure⁴⁴ (dans tous les types de procédures d'infraction). À l'avenir, les prolongations de délai ne seront généralement accordées qu'au stade de l'avis motivé, à condition que les États membres aient reconnu l'infraction et remplissent les conditions

⁴⁰ <https://ec.europa.eu/implementing-eu-law/member-state-infringement-cases/fr#inline-nav-10>

⁴¹ Notamment par un recours plus fréquent à la procédure d'habilitation pour l'adoption de décisions dans le cadre d'une procédure d'infraction.

⁴² Voir l'arrêt de principe de la Cour de justice du 8 juillet 2019, *Commission/Belgique*, C-543/17, ECLI:EU:C:2019:573, point 59.

⁴³ Par exemple, en fournissant aux États membres un modèle qu'ils peuvent utiliser pour transmettre leurs explications.

⁴⁴ L'objectif de la lettre de mise en demeure est de recueillir les observations de l'État membre sur les constatations de la Commission, souvent à l'issue de dialogues préalables au déclenchement d'une procédure d'infraction ou d'échanges bilatéraux. Des retards injustifiés entravent l'évaluation de la Commission et risquent d'entraîner une inégalité de traitement entre les États membres.

cumulatives imposées⁴⁵, ce qui fera l'objet d'une évaluation stricte. Au stade de la lettre de mise en demeure, des prolongations limitées du délai de réponse ne seront accordées que dans des circonstances très exceptionnelles, telles que des cas de force majeure, lorsque des événements imprévisibles auront empêché l'État membre de répondre dans les délais.

D'ici la fin de son mandat, la Commission a pour objectif de réduire le nombre de procédures d'infraction ouvertes de longue date. À cette fin, elle se concentrera sur les affaires ouvertes depuis plus de cinq ans dont la Cour de justice n'a pas encore été saisie. Les efforts et la coopération des États membres seront essentiels pour résoudre ces affaires.

Tirer parti de l'intelligence artificielle

Une autre manière de faire appliquer plus rapidement la législation consiste à accélérer les contrôles de conformité des mesures nationales de transposition. La législation nationale reflète le système constitutionnel, procédural et administratif propre à chaque État membre, et le contrôle de ces mesures nécessite du temps et des ressources. Dans ce contexte, la Commission introduira l'utilisation d'outils d'IA spécialement conçus pour appuyer le processus de vérification de la manière dont les États membres transposent le droit de l'Union. Ces outils aideront également la Commission à recenser les cas potentiels de surréglementation, contribuant ainsi à une évaluation plus systématique dans l'ensemble des États membres. En 2026, la Commission lancera un projet pilote pour les contrôles de conformité des mesures nationales de transposition. L'IA viendra appuyer - et non remplacer - l'évaluation humaine et sera soumise à des garde-fous stricts⁴⁶. Les États membres sont encouragés à utiliser également l'IA pour accélérer leurs travaux de transposition et de suivi.

Renforcer les moyens de dissuasion

Un contrôle rigoureux de l'application de la législation nécessite des moyens de dissuasion crédibles. Une fois qu'une violation du droit de l'Union a été mise en évidence et qu'une enquête a été menée à son sujet, toutes les parties doivent œuvrer ensemble à sa résolution. En cas d'échec et d'absence de mise en conformité de la part de l'État membre, la Commission peut, dans deux cas de figure⁴⁷, introduire une procédure devant la Cour de justice assortie d'une demande de sanctions financières.

Dans les cas où la transposition d'une directive est incomplète, les traités prévoient des sanctions financières dès que la Commission saisit une première fois la Cour d'un recours contre un État membre. Dans ce cas de figure, la Cour ne peut, dans son arrêt, aller au-delà du montant proposé par la Commission. En revanche, si un État membre ne se conforme pas au premier arrêt et que la Cour doit être saisie une seconde fois d'un recours contre cet État membre, celle-ci dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour décider d'un montant plus élevé que celui proposé par la Commission (voie qu'elle a suivie ces dernières années). Le défaut de transposition entrave l'application de la directive dans l'ordre juridique national, ce

⁴⁵ La demande doit comporter un calendrier réaliste et suffisamment clair des mesures à prendre; elle doit avoir pour objet de permettre à l'État membre de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à l'avis motivé; une seule demande de prolongation du délai de réponse peut être déposée; la demande doit parvenir au secrétariat général avant l'expiration du délai initial; et le délai supplémentaire accordé ne peut excéder trois mois.

⁴⁶ À savoir exclure tout risque de prise de décision automatisée et veiller à une bonne administration.

⁴⁷ Notamment i) lorsqu'un État membre n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt antérieur de la Cour constatant une violation du droit de l'Union (article 260, paragraphe 2, TFUE), et ii) lorsqu'un État membre a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative (article 260, paragraphe 3, TFUE).

qui signifie que les citoyens et les entreprises sont privés des droits et avantages conférés par la directive en question⁴⁸.

Compte tenu de ce qui précède et de la nécessité de garantir le caractère suffisamment dissuasif des sanctions financières infligées aux États membres, la Commission sera systématiquement plus stricte lors du calcul des sanctions qu'elle proposera à la Cour, ce qui entraînera des montants plus élevés.

Collaborer avec les États membres pour améliorer la mise en conformité

La suppression des obstacles existants ne représente que la moitié du chemin à parcourir; il est tout aussi important d'empêcher que de nouveaux obstacles apparaissent. Compte tenu de l'évolution rapide de la législation, des ressources limitées et de la nécessité d'une prompt réaction aux crises, il est essentiel que les nouvelles règles soient correctement mises en œuvre dès le départ.

La Commission croit fermement à une responsabilité partagée avec les États membres pour assurer le plein respect du droit de l'Union. Au cours de la mise en œuvre, la Commission apporte un soutien considérable aux États membres sous la forme de stratégies de mise en œuvre, de feuilles de route pour la transposition, d'orientations sur mesure et de groupes de travail spécialisés. Les États membres devraient, quant à eux, dialoguer de manière proactive avec la Commission en faisant part le plus tôt possible des difficultés qu'ils rencontrent dans le cadre de la mise en œuvre. C'est de cette manière qu'une mise en œuvre fragmentée de la législation de l'Union peut être évitée.

Au fil du temps, le nombre de nouvelles directives a diminué, tandis que les règlements, en tant qu'outils législatifs, gagnent en importance et nécessitent des approches différentes en matière de suivi. Dans ce contexte, la Commission et les États membres devront renforcer leur suivi de la mise en œuvre et de l'application des règlements de l'UE. En 2026, la Commission mettra au point un nouvel outil informatique pour fournir un point d'entrée unique par lequel les États membres communiqueront avec la Commission et lui notifieront les mesures nationales d'exécution dans les délais fixés dans les règlements (par exemple, lorsqu'ils désignent des autorités compétentes). L'outil aidera également la Commission à fournir aux États membres des orientations systématiques en matière de mise en œuvre et à effectuer une surveillance systématique de la mise en œuvre et de l'application des règlements.

Toutefois, les obstacles ne découlent pas tous d'une mise en œuvre incorrecte du droit de l'Union. Nombre d'entre eux surviennent en raison de règles nationales unilatérales. Une coopération efficace signifie également que les États membres devraient s'abstenir d'introduire des règles nationales qui pourraient devenir problématiques pour le bon fonctionnement du marché unique et pour la mise en œuvre cohérente des règles de l'UE.

⁴⁸ La jurisprudence de la Cour relative aux infractions de défaut de communication rappelle constamment que «[les] obligation[s] [de transposition et de communication] constituent des obligations essentielles des États membres afin d'assurer la pleine effectivité du droit de l'Union, et que le manquement à ces obligations doit, dès lors, être considéré comme étant d'une gravité certaine (arrêt du 25 avril 2024, *Commission/Pologne*, C-147/23, ECLI:EU:C:2024:346, point 72).

Afin de réduire la fragmentation juridique, la Commission renforcera l'utilisation des outils existants, tels que la directive sur la transparence du marché unique⁴⁹ et la directive sur les services⁵⁰, qui exigent des États membres qu'ils notifient les projets de mesures nationales, et étudiera des possibilités d'améliorer encore ces procédures. Ces dispositions constituent des mécanismes puissants pour prévenir les incompatibilités avec le droit de l'Union à un stade précoce, avant l'adoption des mesures nationales, éliminant ainsi la nécessité de futures actions de contrôle de l'application de la législation et apportant des gains d'efficacité tant à la Commission qu'aux États membres.

Dans le cadre du système de transparence créé par la directive sur la transparence du marché unique, les États membres doivent notifier les projets de mesures concernant certains produits et services avant d'adopter celles-ci. La Commission examine ces projets au regard du droit de l'Union, avec la participation égale de tous les États membres, qui peuvent présenter leur propre évaluation. Une «période de statu quo» de trois mois s'applique après la notification, au cours de laquelle l'État membre notifiant ne peut pas adopter la mesure, ce qui laisse du temps pour un retour d'information et des ajustements éventuels. Les parties prenantes sont pleinement informées par l'intermédiaire de la plateforme «TRIS» et peuvent fournir un retour d'information utile pour prévenir les obstacles au niveau national.

Pour les mesures nationales relevant de l'obligation de notification prévue par la directive sur les services, aucune période de statu quo ne s'applique, mais la Commission engage les États membres à notifier volontairement les mesures autant que possible quand elles en sont au stade de projet, afin d'accroître l'effet préventif des notifications.

Ces dernières années, la Commission a signalé des problèmes de conformité dans les projets de mesures, en particulier dans les secteurs de l'agroalimentaire, des services numériques et de l'environnement. Toutefois, les États membres n'ont pas tous remédié à ces problèmes.

En tirant pleinement parti de cet outil préventif, la Commission lancera systématiquement des procédures d'infraction si les infractions mises en évidence ne sont pas résolues. Elle veillera également au strict respect de la directive sur la transparence du marché unique en agissant pour faire respecter la législation lorsque les États membres se seront affranchis des exigences procédurales (par exemple, s'ils ne respectent pas la période de statu quo) ou n'auront pas notifié leurs projets d'actes. La Commission procédera de la même manière en ce qui concerne les dispositions similaires qui pourraient être introduites dans de futurs actes législatifs, dans le cadre des efforts visant à instaurer un contrôle de l'application dès la conception.

Enfin, outre les mesures susmentionnées, la Commission accordera, dans le cadre du prochain cadre financier et notamment pour les mesures relevant des plans de partenariat national et régional, une attention particulière au respect des obligations découlant du droit de l'Union, notamment en ce qui concerne le bon fonctionnement du marché unique.

⁴⁹ Directive (UE) 2015/1535 du Parlement européen et du Conseil 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 (JO L 241 du 17.9.2015, p. 1).

⁵⁰ Directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur (JO L 376 du 27.12.2006, p. 36).

Actions clés

- Résoudre rapidement les problèmes recensés dans les **domaines prioritaires du marché unique sur lesquels le contrôle du respect des règles doit se concentrer**, et saisir la Cour de justice des problèmes persistants, le cas échéant.
- **Accélérer les procédures d'infraction** en cas de transposition incomplète des directives, au moyen d'avis motivés émis plus rapidement et d'un suivi systématique lorsque les États membres n'auront pas fourni de documents explicatifs.
- **Accorder moins de prolongations des délais** impartis aux États membres pour répondre à la Commission dans le cadre des procédures d'infraction.
- Introduire l'utilisation d'**outils d'intelligence artificielle** spécialement conçus pour contribuer à accélérer l'évaluation des transpositions, allégeant ainsi la charge administrative, sans transiger sur l'exactitude, et assurant des garde-fous stricts.
- **Réduire le nombre de procédures d'infraction ouvertes de longue date** d'ici la fin du mandat de l'actuelle Commission, en mettant particulièrement l'accent sur les procédures ouvertes depuis plus de cinq ans qui n'ont pas été portées devant la Cour de justice.
- Proposer à la Cour de justice d'infliger des **sanctions financières plus dissuasives** aux États membres.
- À côté du contrôle existant de la transposition des directives, **améliorer le suivi des règlements de l'UE** au moyen d'un nouvel outil informatique visant à centraliser les notifications des États membres, s'il y a lieu, et à systématiser les orientations de mise en œuvre et à renforcer la surveillance exercée par la Commission.
- **Mieux prévenir les infractions aux règles du marché unique**, en recourant aux obligations de notification prévues par la directive sur la transparence du marché unique et par la directive sur les services.