



Bruxelles, le 1.10.2014  
COM(2014) 612 final

**RAPPORT DE LA COMMISSION**

**31<sup>e</sup> RAPPORT ANNUEL SUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DU DROIT DE  
L'UNION  
(2013)**

## INTRODUCTION

La Commission vérifie si les États membres respectent les obligations découlant du droit de l'Union, c'est-à-dire *transposent complètement et correctement* les directives de l'Union et *appliquent comme il se doit* l'ensemble de l'acquis de l'Union. À cette fin, la Commission peut formellement contester la mise en œuvre du droit de l'Union par les États membres de sa propre initiative, mais elle agit également à la suite de pétitions du Parlement européen (PE) et de plaintes qu'elle reçoit de la part de citoyens, d'entreprises, d'ONG et d'autres parties prenantes, qui révèlent des violations potentielles du droit de l'Union, par exemple une transposition incorrecte ou une mauvaise application de celui-ci.

Avant de recourir à des actions formelles en justice, la Commission tente de remédier aux problèmes et d'assurer la bonne mise en œuvre du droit de l'Union par l'établissement d'un dialogue structuré avec les États membres dans le cadre d'EU Pilot. Si ce dialogue se révèle infructueux, la Commission lance une procédure formelle (au moyen d'une lettre de mise en demeure adressée à l'État membre en vertu de l'article 258 du TFUE)<sup>1</sup>. Au cas où un État membre n'alignerait pas sa législation ou ses pratiques sur le droit de l'Union au cours de la procédure formelle d'infraction, la Commission peut renvoyer l'affaire devant la Cour de justice en vertu de l'article 258 du TFUE, avec la possibilité de demander des sanctions financières (en vertu soit de l'article 260, paragraphe 2, soit de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE).

Le 31<sup>e</sup> rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'Union examine les résultats enregistrés sur des éléments essentiels de l'application du droit de l'Union et met l'accent sur des questions stratégiques<sup>2</sup>.

---

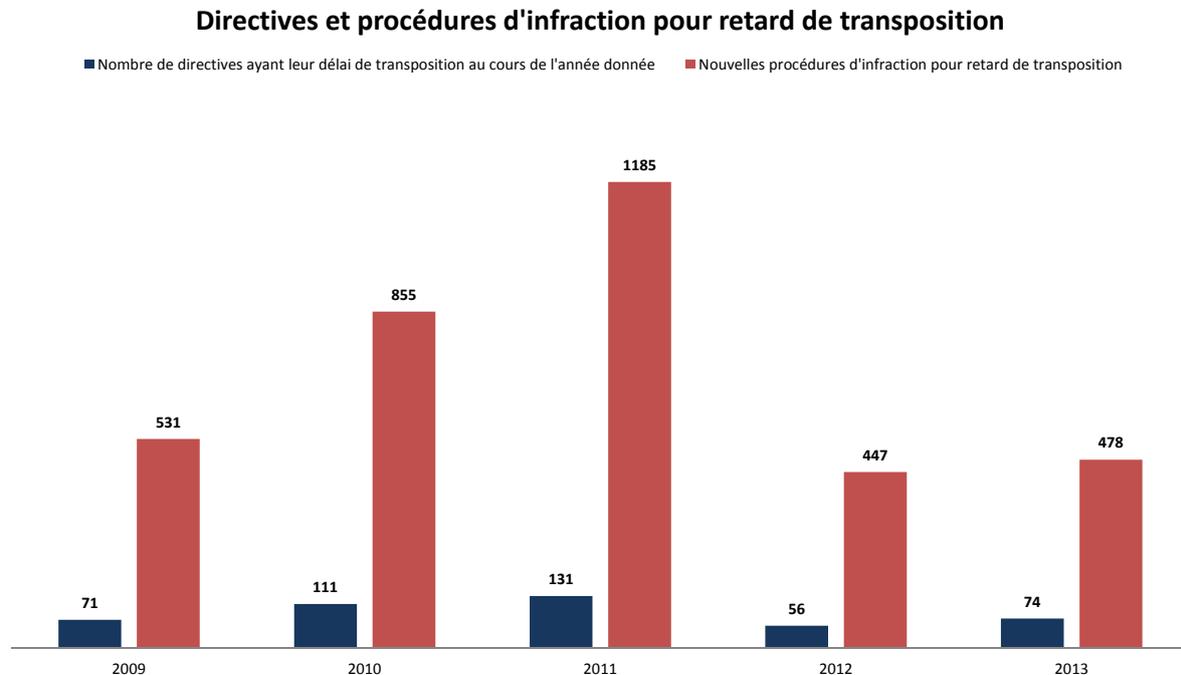
<sup>1</sup> Il est à noter que ces procédures peuvent également être engagées en vertu d'autres dispositions du droit de l'Union, par exemple l'article 106 du TFUE en combinaison avec les articles 101 ou 102 du TFUE.

<sup>2</sup> Des informations détaillées pour chaque État membre et chaque domaine d'action sont fournies dans un document de travail des services de la Commission qui sera publié par voie électronique sur le [site web](#) de la Commission consacré à ce sujet.

# 1. TRANSPOSITION DES DIRECTIVES

## 1.1. RETARDS DE TRANSPOSITION

Les retards de transposition des directives restent un problème persistant qui fait obstacle à la fourniture d'avantages tangibles aux citoyens.

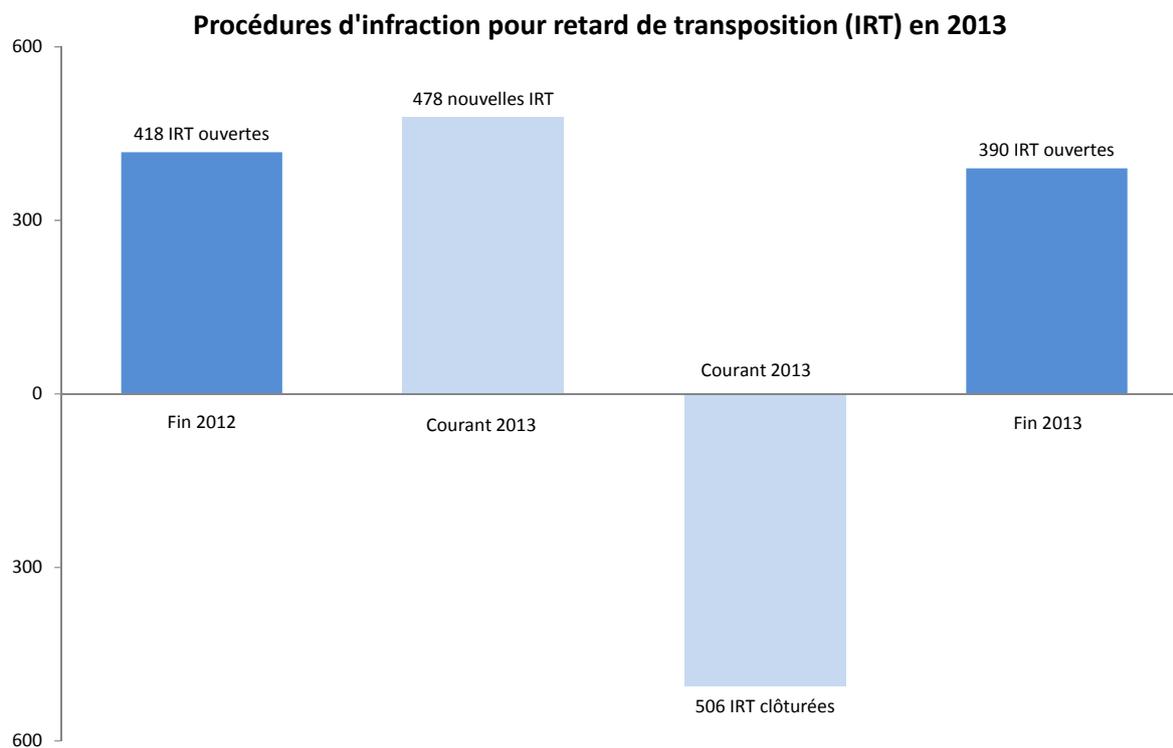


La réduction des retards de transposition constitue depuis longtemps une priorité de l'action de la Commission: «*La priorité devrait être accordée aux infractions qui présentent les plus grands risques et entraînent des retombées particulièrement étendues pour les citoyens et les entreprises... Il s'agit notamment des catégories suivantes: non-communication des mesures nationales de transposition des directives ou d'autres obligations de notification;...*»<sup>3</sup>

Le nombre de directives à transposer en 2013 était supérieur à celui de l'année précédente (74 contre 56 en 2012), mais inférieur à celui de 2011 (131). Toutefois, il n'y a eu qu'une légère augmentation des nouvelles procédures d'infraction pour retard de transposition en 2013 par rapport à l'année précédente (478 nouvelles procédures d'infraction pour retard de transposition ont été lancées en 2013 contre 447 en 2012; il y en avait eu 1 185 en 2011 et 855 en 2010). À la fin 2013, 390 procédures pour retard de transposition étaient ouvertes, ce qui représente une baisse de 6,7 % par rapport aux 418 procédures ouvertes à la fin 2012. En 2012 et 2013, la Commission a clôturé davantage de procédures d'infraction pour retard de transposition qu'elle n'en a ouvert, ce qui a permis au nombre de procédures d'infraction de ce type ouvertes d'atteindre son niveau le plus bas depuis 5 ans à la fin de 2013.

<sup>3</sup> Communication de la Commission intitulée «Pour une Europe des résultats – application du droit communautaire», [COM\(2007\) 502 final](#), p. 9.

Le graphique ci-dessous présente les chiffres clés<sup>4</sup> relatifs aux procédures d’infraction pour retard de transposition (IRT) engagées par la Commission en 2013.

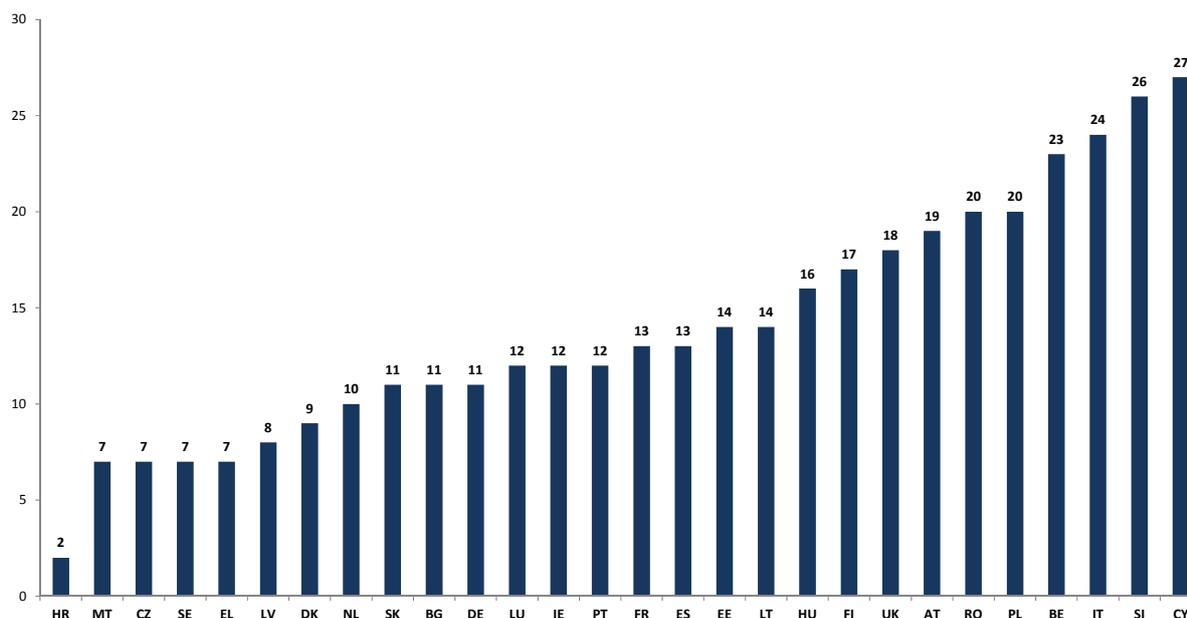


Le tableau ci-dessous indique le nombre d’infractions pour retard de transposition par État membre<sup>5</sup>:

<sup>4</sup> Le nombre d’IRT ouvertes en 2012 plus le nombre de nouvelles IRT en 2013 (418+478=896) moins le nombre d’IRT clôturées (896-506=390).

<sup>5</sup> Le tableau indique le nombre de procédures d’infraction pour retard de transposition ouvertes au 31 décembre 2013, quelle que soit l’année d’ouverture de la procédure. À l’inverse, la section «Transposition des directives» des pages de la partie I du document de travail des services de la Commission consacrées aux États membres indiquera combien de *nouvelles* procédures d’infraction pour retard de transposition ont été engagées contre les États membres *pendant l’année 2013*.

**Cas de retard de transposition de directives dans l'EU-28  
(au 31 décembre 2013)**



Les quatre domaines les plus souvent concernés par l'ouverture de nouvelles procédures d'infraction pour retard de transposition en 2013 ont été l'environnement (168 procédures), la santé et les consommateurs (58), le marché intérieur et les services (47) et les transports (36).

Des procédures d'infraction pour retard de transposition ont été engagées contre 20 États membres en raison d'un retard de transposition de la directive relative aux émissions industrielles<sup>6</sup> et de la directive introduisant de nouvelles règles concernant les médicaments falsifiés dans le code communautaire relatif aux médicaments à usage humain<sup>7</sup>. En outre, 19 États membres ont fait l'objet d'une procédure pour retard de transposition de la directive qui adapte un certain nombre de règles relatives au droit d'établissement et à la libre prestation de services du fait de l'adhésion de la Croatie<sup>8</sup>. 17 procédures ont été engagées concernant la directive relative au niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers<sup>9</sup>. 16 États membres n'ont pas transposé et/ou notifié dans le délai fixé leurs règles d'application

<sup>6</sup> Directive [2010/75/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 24 novembre 2010 relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution).

<sup>7</sup> Directive [2011/62/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 modifiant la directive 2001/83/CE instituant un code communautaire relatif aux médicaments à usage humain, en ce qui concerne la prévention de l'introduction dans la chaîne d'approvisionnement légale de médicaments falsifiés.

<sup>8</sup> Directive [2013/25/UE](#) du Conseil du 13 mai 2013 portant adaptation de certaines directives dans le domaine du droit d'établissement et de libre prestation de services, du fait de l'adhésion de la République de Croatie.

<sup>9</sup> Directive [2009/119/CE](#) du Conseil du 14 septembre 2009 faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers.

dans le cadre de la directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs<sup>10</sup> et de la directive relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales<sup>11</sup>. 15 États membres ont reçu une lettre de mise en demeure en raison d'un retard de transposition de la directive limitant l'utilisation de diverses substances dangereuses dans les équipements électroniques<sup>12</sup>.

## 1.2. SAISINES DE LA COUR EN VERTU DE L'ARTICLE 258 ET DE L'ARTICLE 260, PARAGRAPHE 3, DU TFUE

L'article 260, paragraphe 3, du TFUE dispose que lorsqu'elle saisit la Cour de justice en cas d'infraction pour retard de transposition en vertu de l'article 258 du TFUE, la Commission peut proposer des sanctions financières sans avoir à attendre un premier arrêt. L'objectif de cette innovation du traité de Lisbonne est d'inciter plus fortement les États membres à transposer les directives dans les délais fixés par le législateur. La Commission établit la proposition de montants d'amendes conformément à sa communication<sup>13</sup> sur la mise en œuvre de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE.

En 2013, la Commission a continué de saisir la Cour de justice de plusieurs procédures d'infraction pour retard de transposition avec demande d'astreintes journalières en vertu de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE. En 2013, neuf États membres ont fait l'objet de 14 décisions de ce type: la Belgique, la Bulgarie, l'Estonie, la Roumanie et le Royaume-Uni (deux procédures chacun), ainsi que l'Autriche, Chypre, la Pologne et le Portugal (une chacun). L'astreinte journalière proposée allait de 4 224 à 148 177,92 EUR. La plupart des propositions de sanctions pour retard de transposition de directives ont été formulées dans le domaine de l'énergie. La Commission n'a pas encore proposé à la Cour d'appliquer le versement de sommes forfaitaires<sup>14</sup>.

Les États membres ont accentué leurs efforts pour parvenir à une transposition complète avant l'arrêt de la Cour de justice au cours de l'année 2013. Toutefois, si l'on y associe les autres procédures fondées sur l'article 258 et l'article 260, paragraphe 3, du TFUE lancées au cours des années précédentes, il restait un total de douze procédures d'infraction ouvertes pour retard de transposition avec une décision de saisine<sup>15</sup> proposant des astreintes journalières:

---

<sup>10</sup> Directive [2011/61/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2003/41/CE et 2009/65/CE ainsi que les règlements (CE) n° 1060/2009 et (UE) n° 1095/2010.

<sup>11</sup> Directive [2010/64/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 relative au droit à l'interprétation et à la traduction dans le cadre des procédures pénales.

<sup>12</sup> Directive [2011/65/UE](#) du Parlement européen et du Conseil du 8 juin 2011 relative à la limitation de l'utilisation de certaines substances dangereuses dans les équipements électriques et électroniques.

<sup>13</sup> Communication de la Commission – Mise en œuvre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, [IO C 12](#) du 15.1.2011.

<sup>14</sup> Communication de la Commission – Mise en œuvre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, [IO C 12](#) du 15.1.2011, point 21.

<sup>15</sup> Certaines de ces douze procédures sont déjà pendantes devant la Cour de justice. En ce qui concerne les autres procédures, leur documentation est en cours de finalisation en vue de leur présentation devant la Cour de justice.

deux procédures à l'encontre de l'Estonie, de la Roumanie et de la Slovénie et une procédure à l'encontre de l'Autriche, de la Belgique, de Chypre, de l'Allemagne, de la Pologne et du Portugal<sup>16</sup>.

## 2. PHASE PRECONTENTIEUSE

Les problèmes de transposition et/ou d'application du droit de l'Union sont examinés par la Commission de sa propre initiative ou lorsque des manquements lui sont signalés. En effet, les plaintes déposées par les citoyens, les entreprises et les organisations de parties prenantes peuvent grandement contribuer au contrôle du respect des obligations découlant du droit de l'Union par le signalement de manquements commis par les autorités des États membres. Une fois détectés, les problèmes font l'objet d'un suivi au moyen d'un dialogue structuré entre la Commission et l'État membre concerné dans le cadre d'EU Pilot afin d'y remédier.

### 2.1. DETECTION DES PROBLEMES

#### 2.1.1. PLAINTES ET PETITIONS

Les citoyens, les entreprises, les ONG et d'autres organisations introduisent fréquemment des plaintes devant la Commission. Celle-ci a établi ses règles en matière de traitement des plaintes dans une communication de 2002 et les a actualisées en 2012<sup>17</sup>.

En 2013, les citoyens, les entreprises et les organisations sont restés très actifs en matière de signalement de violations potentielles du droit de l'Union. La Commission a reçu plus de nouvelles plaintes (3 505) qu'au cours de chacune des trois années précédentes (3 141 plaintes avaient été soumises en 2012, 3 115 en 2011 et 3 349 en 2010). En conséquence, le nombre total de dossiers ouverts a augmenté d'environ 19 % au cours de l'année 2013. Le graphique ci-dessous fournit les données essentielles<sup>18</sup> relatives aux plaintes:

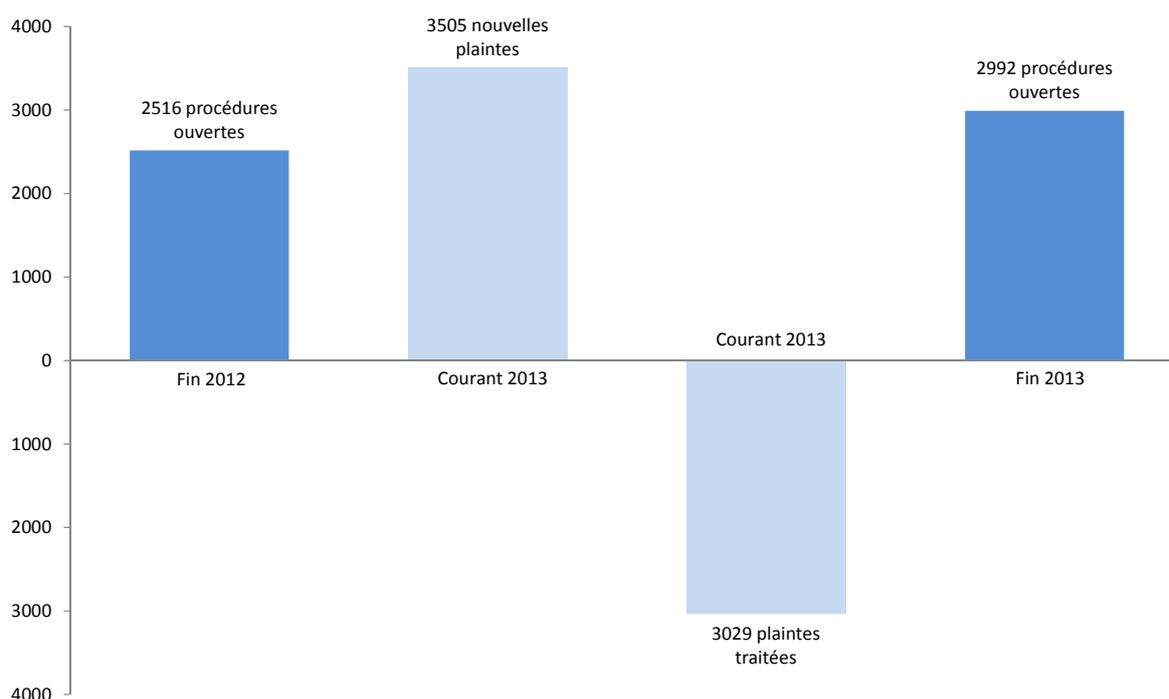
---

<sup>16</sup> Voir le document de travail des services de la Commission pour des informations plus détaillées sur les directives qui n'ont pas été transposées par l'État membre et les propositions de sanctions y afférentes.

<sup>17</sup> 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, [COM\(2012\) 154 final](#).

<sup>18</sup> Le nombre de dossiers ouverts en 2012 plus le nombre de nouveaux dossiers en 2013 (2 516+3 505=6 021), moins le nombre de dossiers traités (6 021-3 029=2 992).

### Plaintes déposées et traitées (2013)



**Nouveaux dossiers** – Les trois États membres qui ont fait l’objet du plus grand nombre de plaintes sont:

- l’Italie: 472 plaintes, dont la plupart sont liées à l’emploi (120 plaintes), au marché intérieur et aux services (81) et à l’environnement (64);
- l’Espagne: 439 plaintes, en particulier dans les domaines de l’emploi (100 plaintes), de la justice et de l’environnement (65 chacun); et
- l’Allemagne: 297 plaintes, dont la plupart sont liées à la justice (64 plaintes), au marché intérieur et aux services (57) et à l’environnement (53).

72 % des nouvelles plaintes étaient concentrées dans les cinq domaines d’action suivants: justice (590), environnement (520), marché intérieur et services (494), emploi (470) et fiscalité et union douanière (452).

**Plaintes traitées** – Après avoir évalué plus de 3 000 dossiers en 2013, la Commission a entamé des échanges de vues bilatéraux avec les États membres concernés pour 487 plaintes, afin de déterminer si les règles de l’Union avaient été enfreintes<sup>19</sup>. Les plaintes qui ont conduit à des échanges de vues bilatéraux se rapportaient le plus souvent à l’environnement, à la fiscalité et à

<sup>19</sup> Les autres contributions n’ont pas été traitées plus avant pour une des raisons suivantes: le droit de l’Union n’a pas été violé, la Commission ne disposait pas de la compétence requise ou les correspondances ne remplissaient pas les conditions nécessaires pour être considérées comme des plaintes. Il est également observé que dans des cas urgents et exceptionnels, la Commission peut décider d’adresser une lettre de mise en demeure (article 258 du TFUE) à l’État membre sans procéder au préalable à un échange de vues bilatéral.

l'union douanière, ainsi qu'au marché intérieur et aux services (respectivement 82, 78 et 70 procédures engagées dans le cadre d'EU Pilot), et concernaient en particulier les États membres suivants:

- l'Italie: 57 nouveaux dossiers ouverts dans EU Pilot, la plupart d'entre eux concernant des plaintes relatives au marché intérieur et aux services (14 nouveaux dossiers EU Pilot), à l'environnement (11), ainsi qu'à la fiscalité et à l'union douanière (6);
- la France: 50 nouveaux dossiers ouverts dans EU Pilot, concernant principalement des questions liées à la fiscalité et à l'union douanière (13), à l'emploi (7), ainsi qu'aux entreprises et à l'industrie (7); et
- l'Espagne: 42 nouveaux dossiers ouverts dans EU Pilot, en particulier dans le cadre de plaintes liées à l'emploi, aux entreprises et à l'industrie, ainsi qu'à l'environnement (respectivement 9, 8 et 8 nouveaux dossiers EU Pilot).

Le Parlement européen a informé la Commission de manquements dans la manière dont les États membres mettent en œuvre et appliquent la législation de l'Union dans les domaines suivants par le biais de pétitions et questions:

- *Environnement:*
  - des procédures formelles d'infraction ont déjà été engagées à l'encontre de l'Italie en raison d'une prétendue non-conformité aux règles de l'Union relatives aux émissions industrielles et d'un prétendu non-respect du principe du pollueur-payeur dans l'aciérie ILVA (située à Tarente)<sup>20</sup>, ainsi qu'en raison de la transposition potentiellement incorrecte de certaines règles figurant dans la directive sur l'évaluation des incidences sur l'environnement<sup>21</sup>; et
  - des enquêtes dans le cadre d'EU Pilot ont été lancées en raison d'autres violations possibles des règles relatives à la gestion des déchets, à la gestion de l'eau et à la protection de la nature dans six autres États membres;
- *Affaires intérieures:* les temps d'attente à la frontière entre l'Espagne et Gibraltar<sup>22</sup>, signalés par le Parlement européen ainsi que dans de nombreuses plaintes de citoyens, ont fait l'objet d'un suivi au moyen d'une visite sur place de la Commission et de recommandations ultérieures adressées à la fois aux autorités espagnoles et aux autorités britanniques<sup>23</sup>;
- *Justice:* la Commission a ouvert une enquête concernant la discrimination fondée sur la religion et a assuré le suivi, au moyen d'une lettre de mise en demeure complémentaire,

---

<sup>20</sup> [IP/13/866](#).

<sup>21</sup> Directive [2011/92/UE](#) du Conseil concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

<sup>22</sup> JO [2013/C 246/07](#).

<sup>23</sup> JO [2013/C 357/04](#).

d'une procédure d'infraction engagée antérieurement à l'encontre de la Belgique en raison de la mauvaise application du règlement sur le titre exécutoire européen<sup>24</sup>;

- *Transports*: la Commission a envoyé une lettre de mise en demeure à l'Autriche au sujet de l'éventuelle violation du principe de non-discrimination lors de la fixation des péages du tunnel de Felbertauern;
- *Santé*: la Commission a ouvert six enquêtes concernant une prétendue violation des règles de l'Union relatives à la sécurité alimentaire, aux cosmétiques et au bien-être animal;
- *Fiscalité*: des initiatives du Parlement européen ont amené la Commission à soulever des préoccupations concernant les règles applicables aux travailleurs mobiles; et
- *Agriculture et développement rural*: une enquête de la Commission a été ouverte à la suite d'une question du Parlement européen invoquant une violation de règles relatives à l'agriculture biologique.

### 2.1.2. PROCEDURES D'OFFICE

Outre les procédures faisant suite à des plaintes, la Commission examine la mise en œuvre correcte du droit de l'Union de sa propre initiative. 1 023 enquêtes ont été ouvertes en 2013 (contre 791 en 2012).

Les transports, l'environnement et la justice étaient les trois domaines les plus sujets à des infractions potentielles (respectivement 256, 199 et 144 nouveaux dossiers EU Pilot). Les principaux États membres concernés étaient l'Italie, la Grèce et l'Espagne (respectivement 67, 61 et 58 nouveaux dossiers EU Pilot).

## 2.2. RESOLUTION DES PROBLEMES

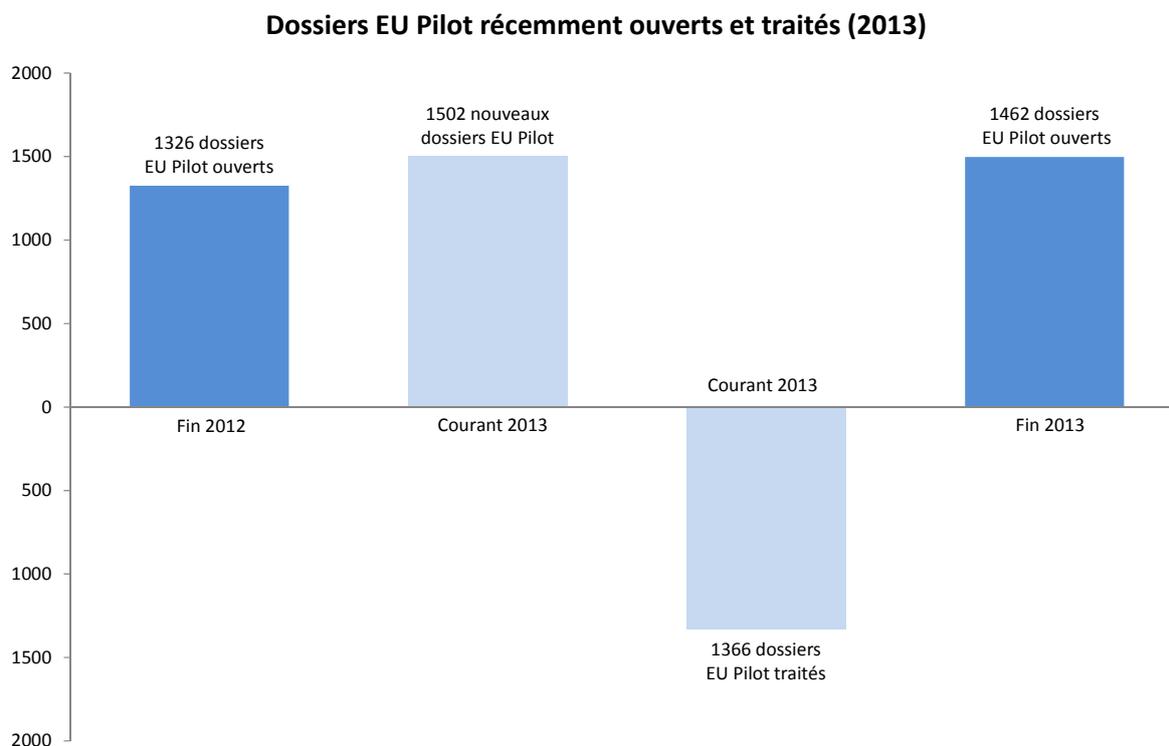
La finalité de la politique de la Commission en matière d'infractions est de favoriser le plus rapidement possible l'application correcte du droit de l'Union. EU Pilot est une initiative de la Commission visant à résoudre les problèmes liés à l'application du droit de l'Union en conformité avec celui-ci et à répondre aux questions. Soutenu par une base de données et un outil de communication en ligne, EU Pilot donne la possibilité de résoudre rapidement les problèmes étant donné qu'en principe, la procédure doit être terminée dans un délai de 20 semaines. Le dialogue dans le cadre d'EU Pilot facilite la mise en conformité avec les obligations découlant du droit de l'Union grâce à une résolution rapide des problèmes, dans l'intérêt des citoyens et des entreprises.

Le nombre de nouveaux dossiers EU Pilot a progressivement augmenté au cours des trois dernières années (1 201 nouveaux dossiers ont été ouverts en 2011 et 1 405 en 2012). Par conséquent, bien que la Commission ait résolu 16 % de dossiers EU Pilot en plus en 2013 (1 366

---

<sup>24</sup> Règlement (CE) n° [805/2004](#) portant création d'un titre exécutoire européen pour les créances incontestées.

contre 1 175), le nombre de dossiers ouverts est supérieur de 10 % à celui de l'année précédente. Le graphique ci-dessous fournit les chiffres clés relatifs à EU Pilot pour 2013<sup>25</sup>:



**1 502 nouveaux dossiers en 2013** – Répartis en 479 procédures déclenchées par des plaintes et 1 023 nouvelles procédures d'office.

**1 366 dossiers clôturés en 2013** – Sur les 1 330 dossiers EU Pilot traités en 2013, la Commission en a clôturé 934 parce que l'État membre avait fourni une réponse satisfaisante. Le taux de résolution pour les États membres atteint donc 70,22 %, soit une légère hausse par rapport au taux de 2012 (68,34 %) <sup>26</sup>.

En 2013, 396 dossiers EU Pilot ont été suivis de procédures formelles d'infraction (contre 334 en 2012). Il s'agit de 79 procédures concernant les transports, de 71 concernant l'environnement et de 50 concernant la fiscalité et l'union douanière. C'est pour l'Espagne, l'Italie et la France (respectivement 34, 33 et 32 dossiers) que le nombre de dossiers EU Pilot suivis d'une procédure d'infraction a été le plus élevé.

**1 462 dossiers EU Pilot en souffrance** – À la fin 2013, la plupart des dossiers EU Pilot ouverts concernaient l'Italie (147), suivie de la France (112) et de l'Espagne (107). Pour ce qui est des domaines concernés, l'environnement restait en tête, avec 396 dossiers ouverts, devant la justice (210) et les transports (200).

<sup>25</sup> Le nombre de dossiers EU Pilot ouverts en 2012 plus le nombre de nouveaux dossiers EU Pilot en 2013 (1 326+1 502=2 828), moins le nombre de dossiers traités (2 828-1 366=1 462).

<sup>26</sup> Rapport de la Commission – 30<sup>e</sup> rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'UE (2012), [COM\(2013\) 726 final](#), p. 7.

### 3. PROCEDURES D'INFRACTION

Si un État membre ne remédie pas à la violation présumée du droit de l'Union et que la Commission estime qu'il existe une violation des obligations découlant du droit de l'Union, la Commission peut engager une procédure d'infraction en vertu de l'article 258 du TFUE<sup>27</sup> et, par la suite, saisir la Cour de justice. En 2013, la Commission a lancé 761 nouvelles procédures d'infraction. C'est l'Italie qui a reçu le plus grand nombre de lettres de mise en demeure de la Commission (58), suivie de la France (44) et de l'Espagne (41). En ce qui concerne les domaines d'action, la plupart des nouvelles procédures portaient sur des questions liées à l'environnement, aux transports et à la santé (respectivement 223, 94 et 69 lettres de mise en demeure). En outre, la Commission a envoyé 217 avis motivés à des États membres au cours de l'année 2013. Ce sont l'Italie, la Roumanie et la Belgique qui en ont reçu le plus (respectivement 20, 15 et 14). L'environnement, l'énergie ainsi que la fiscalité et l'union douanière étaient les domaines dans lesquels la Commission a adressé le plus d'avis motivés aux États membres (respectivement 52, 38 et 29).

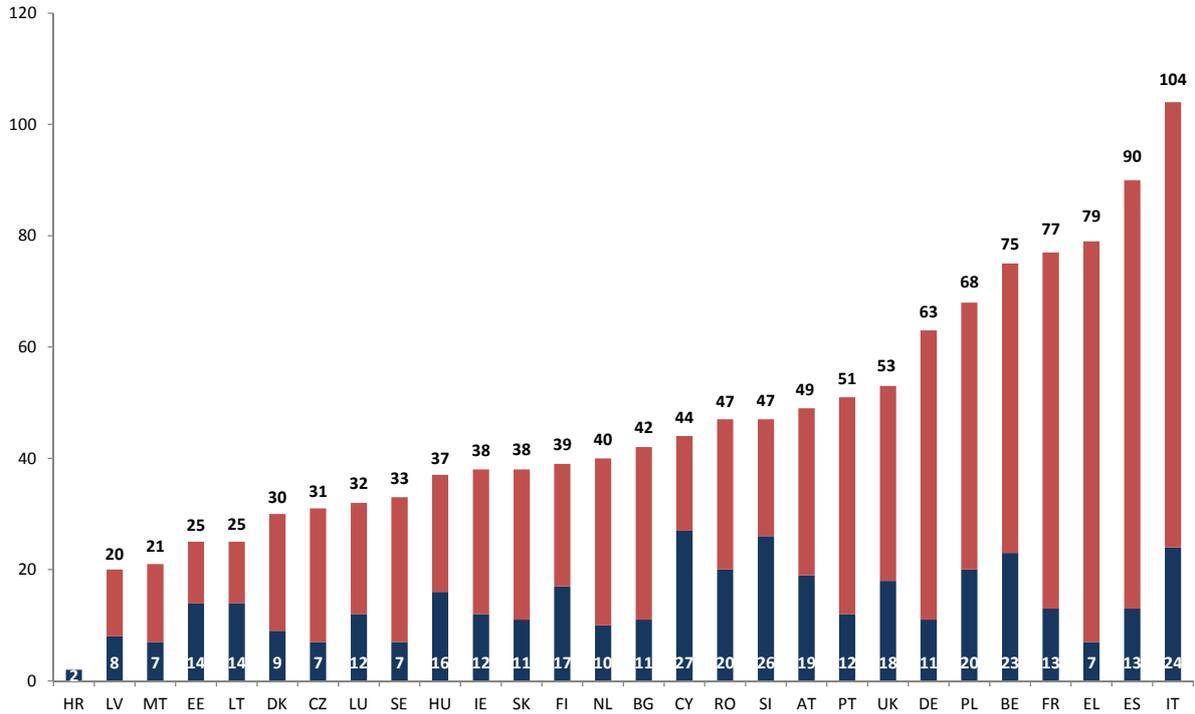
À la fin de l'année dernière, 1 300 procédures d'infraction étaient encore ouvertes<sup>28</sup>. Le nombre de procédures d'infraction ouvertes a continué de baisser: de près de 2 100 en 2010, il est passé à 1 775 en 2011, puis à 1 343 en 2012. Les graphiques ci-dessous ventilent le nombre total de procédures d'infraction ouvertes entre infractions pour retard de transposition et dossiers de transposition incorrecte/de mauvaise application par État membre et par domaine d'action:

---

<sup>27</sup> Ou en vertu d'autres dispositions du TFUE, voir la note de bas de page n° 2 ci-dessus.

<sup>28</sup> Ce chiffre englobe toutes les procédures dans lesquelles la Commission a adressé au moins une lettre de mise en demeure à l'État membre concerné en vertu de l'article 258 du TFUE.

## Nombre d'infractions dans l'EU-28 (au 31 décembre 2013)

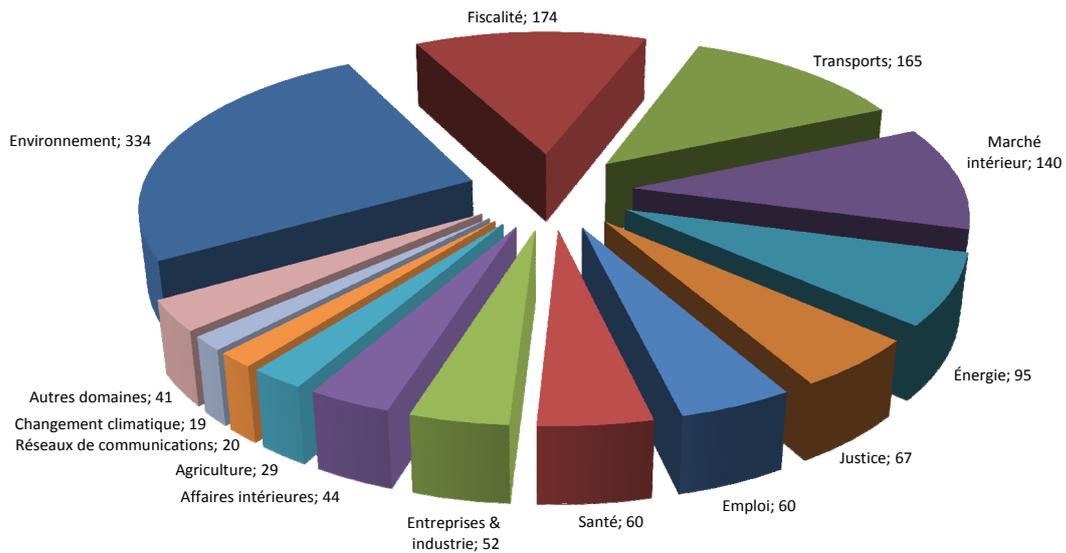


*Partie **bleue** des bâtonnets: procédures d'infraction pour retard de transposition*

*Partie **rouge** des bâtonnets: procédures d'infraction pour transposition incorrecte et/ou mauvaise application du droit de l'Union*

*Chiffres en **noir**: nombre total de procédures d'infraction ouvertes à l'encontre de l'État membre*

## Dossiers d'infractions par domaine d'action en 2013



Le dialogue entre l'État membre et la Commission se poursuit tout au long de la procédure formelle, afin de favoriser une mise en conformité aussi rapide que possible. Les statistiques confirment que les États membres accomplissent des efforts importants pour mettre fin à leurs infractions avant que la Cour de justice ne rende son arrêt<sup>29</sup>. Courant 2013:

- la Commission a clôturé 484 dossiers après l'envoi de la lettre de mise en demeure;
- 200 dossiers ont été résolus après l'envoi d'avis motivés à l'État membre; et
- 47 dossiers ont été clôturés (ou les poursuites abandonnées) après que la Commission a décidé de saisir la Cour de justice.

Au total, 731 procédures d'infraction ont été clôturées avant que la Cour de justice n'ait rendu son arrêt en vertu de l'article 258 du TFUE parce que les États membres concernés avaient démontré qu'ils respectaient le droit de l'Union. En 2013, la Cour de justice a rendu 52 arrêts en vertu de l'article 258 du TFUE, dont 31 (59,6 %) en faveur de la Commission. La Cour de justice a prononcé la majeure partie de ses arrêts contre la France (8, dont 2 en faveur de l'État membre), la Pologne (6/2), l'Espagne (5/0), l'Italie, l'Irlande et les Pays-Bas (respectivement 4/1, 4/1 et 4/2). La fiscalité (24), les transports (11) et l'environnement (7) sont les trois domaines dans lesquels la Cour a rendu le plus d'arrêts en 2013.

Les États membres prennent fréquemment les mesures qui s'imposent pour se conformer à l'arrêt de la Cour de justice en temps voulu. Toutefois, à la fin de 2013, la Commission considérait que 113 arrêts rendus en vertu de l'article 258 du TFUE n'avaient pas encore été pleinement respectés par les États membres concernés. La plupart de ces procédures concernaient l'Espagne (14), la Grèce (13) et l'Italie (12) et avaient trait à l'environnement (40), aux transports (18), ainsi qu'à la fiscalité et à l'union douanière (17).

Sur ces 113 affaires, neuf se retrouvaient devant la Cour de justice pour la deuxième fois, en vertu de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE. En principe, lorsqu'elle rend un arrêt en vertu de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE, la Cour de justice peut infliger le paiement d'une somme forfaitaire et/ou d'une astreinte (journalière ou d'une autre fréquence) à l'État membre défaillant, qui doit payer la somme forfaitaire immédiatement et verser l'astreinte jusqu'à ce qu'il se conforme pleinement au premier et au deuxième arrêts de la Cour de justice. En 2013, la Cour de justice a rendu cinq arrêts en vertu de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE. Elle a infligé

---

<sup>29</sup> Les chiffres suivants ont été calculés pour l'ensemble des procédures d'infraction, quel que soit leur type (plainte, initiative de la Commission ou retard de transposition de directives par les États membres).

des astreintes à l'encontre de la Belgique<sup>30</sup>, de la République tchèque<sup>31</sup>, du Luxembourg<sup>32</sup> et de la Suède<sup>33</sup>, mais a rejeté la demande formée par la Commission à l'encontre de l'Allemagne<sup>34</sup>.

## 4. ÉVOLUTION DES POLITIQUES

Une transposition et une application précises et dans les délais du droit de l'Union constituent un élément du programme plus général de la Commission pour une réglementation intelligente.

### 4.1. UNE RÉGLEMENTATION DE L'UNION BIEN AFFÛTÉE

Pour donner suite à sa communication de 2012 sur une réglementation bien affûtée<sup>35</sup>, la Commission a mis en œuvre le programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) en 2013. REFIT implique une cartographie et un examen de l'acquis en vue de veiller à ce que la législation soit bien adaptée et que les formalités administratives et charges inutiles soient supprimées tout en conservant les avantages de la législation de l'Union. REFIT recense les domaines dans lesquels la Commission proposera de simplifier la législation et de réduire les contraintes réglementaires; ne prendra pas de mesures; retirera ou abrogera des propositions et dans lesquels elle procédera à une analyse pour voir où les charges peuvent être réduites. Les premiers résultats ont été publiés sous la forme d'un document de travail des services de la Commission<sup>36</sup>, suivi d'une communication<sup>37</sup> qui a répertorié des actions spécifiques de modification législative, d'abrogation, de retrait et d'évaluation. La communication a confirmé que des problèmes récurrents d'application de la réglementation devraient également faire l'objet d'un suivi dans le cadre de REFIT.

### 4.2. PLANS DE MISE EN ŒUVRE

Afin d'aider les autorités nationales compétentes à assurer la transposition et l'application correctes des règles de l'Union, la Commission a renforcé sa coopération avec les États membres en ce qui concerne les plans de mise en œuvre. Ceux-ci recensent les principaux risques pesant

---

<sup>30</sup> Affaire [C-533/11](#), Commission/Belgique (somme forfaitaire: 10 000 000 EUR; astreinte: 859 404 EUR pour chaque période de six mois de non-exécution de l'arrêt rendu en vertu de l'article 258 du TFUE)

<sup>31</sup> Affaire [C-241/11](#), Commission/République tchèque (somme forfaitaire: 250 000 EUR; aucune astreinte journalière)

<sup>32</sup> Affaire [C-576/11](#), Commission/Luxembourg (somme forfaitaire: 2 000 000 EUR; astreinte: 2 800 EUR pour chaque jour de non-exécution de l'arrêt rendu en vertu de l'article 258 du TFUE)

<sup>33</sup> Affaire [C-270/11](#), Commission/Suède (somme forfaitaire: 3 000 000 EUR; aucune astreinte journalière)

<sup>34</sup> Affaire [C-95/12](#), Commission/Allemagne (aucune sanction)

<sup>35</sup> Communication de la Commission intitulée «Pour une réglementation de l'UE bien affûtée», [COM\(2012\) 746 final](#). Cette communication a été suivie d'une autre communication sur les résultats et les prochaines étapes du programme REFIT, [COM\(2013\) 685 final](#)

<sup>36</sup> REFIT: cartographie de l'acquis, premiers résultats – [SWD\(2013\) 401 final](#) (en anglais uniquement).

<sup>37</sup> Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT): résultats et prochaines étapes, [COM\(2013\) 685 final](#).

sur la mise en œuvre correcte et en temps voulu des nouveaux actes législatifs de l'Union (ou des actes modifiés) et proposent des actions aux autorités nationales pour atténuer ces risques.

Des plans de mise en œuvre accompagnaient les propositions de la Commission concernant, entre autres:

- la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques<sup>38</sup>;
- la modification de la directive<sup>39</sup> établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires<sup>40</sup>;
- la réglementation des services de paiement dans le marché intérieur<sup>41</sup>;
- le renforcement de la présomption d'innocence et du droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales<sup>42</sup>;
- la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants soupçonnés ou poursuivis dans le cadre des procédures pénales<sup>43</sup>;
- l'aide juridictionnelle provisoire pour les suspects et les personnes poursuivies privés de liberté, ainsi que l'aide juridictionnelle dans le cadre des procédures relatives au mandat d'arrêt européen<sup>44</sup>;
- les voyages à forfait et les prestations de voyage assistées<sup>45</sup>; et
- certaines règles régissant les actions en dommages et intérêts en droit interne pour les infractions aux dispositions du droit de la concurrence<sup>46</sup>.

#### 4.3. DOCUMENTS EXPLICATIFS

Si les États membres sont tenus de transposer les directives correctement et en temps voulu, c'est à la Commission qu'il appartient, dans son rôle de gardienne des traités, de s'assurer que cette transposition a bien lieu. Pour ce faire, les informations que les États membres communiquent à la Commission doivent être claires et précises. En 2011, les institutions européennes et les États membres ont établi un nouveau cadre permettant aux États membres

---

<sup>38</sup> [COM\(2013\) 920](#).

<sup>39</sup> Directive [2009/71/Euratom](#) établissant un cadre communautaire pour la sûreté nucléaire des installations nucléaires.

<sup>40</sup> [COM\(2013\) 343](#).

<sup>41</sup> [COM\(2013\) 547](#).

<sup>42</sup> [COM\(2013\) 821](#) et [SWD\(2013\) 500](#) (ce dernier en anglais uniquement).

<sup>43</sup> [COM\(2013\) 822](#) et [SWD\(2013\) 492](#) (ce dernier en anglais uniquement).

<sup>44</sup> [COM\(2013\) 824](#) et [SWD\(2013\) 499](#) (ce dernier en anglais uniquement).

<sup>45</sup> [COM\(2013\) 512](#) et [SWD\(2013\) 266](#) (ce dernier en anglais uniquement).

<sup>46</sup> [COM\(2013\) 404](#).

de fournir des informations sur la façon dont ils ont transposé les directives dans leur droit national. Il a été convenu que ces informations («documents explicatifs») seront présentées dans des cas justifiés, en même temps que les mesures de transposition des directives.

En novembre 2013, la Commission a présenté un rapport sur la mise en œuvre du nouveau cadre<sup>47</sup>, lequel a montré que, depuis le 1<sup>er</sup> novembre 2011, 29 documents explicatifs avaient été demandés au moment de la présentation d'une proposition. 19 autres demandes ont été formulées concernant des propositions en instance devant les colégislateurs au 1<sup>er</sup> novembre 2011.

Une évaluation complète du nouveau cadre n'a pas été possible en 2013, car la première directive, adoptée en décembre 2011, ne devait être transposée par les États membres que pour la fin de l'année 2013<sup>48</sup>. Une évaluation plus approfondie ne pourra par conséquent être envisagée que lorsque la Commission aura reçu des documents explicatifs pour un nombre plus représentatif de directives. La Commission fera rapport au Parlement européen et au Conseil sur l'évolution de la situation dans les prochains rapports annuels.

#### 4.4. TRANSPARENCE – ACCES AUX DOCUMENTS LIES AUX INFRACTIONS

La Cour a rendu son arrêt dans une affaire qui portait sur une demande formulée par une organisation en vue d'avoir accès à des documents de la Commission relatifs à l'examen d'une éventuelle violation du droit de l'Union par un État membre<sup>49</sup>.

La Cour a confirmé que, du point de vue de l'accès du public aux documents, la Commission pouvait traiter la totalité du contenu de son dossier administratif comme appartenant à une catégorie unique de documents pendant la phase d'enquête de la procédure d'infraction (y compris EU Pilot). La Commission est en droit d'appliquer une présomption générale selon laquelle la divulgation de tout document au cours de cette phase porterait atteinte à la protection des objectifs des activités d'enquête, à savoir donner à l'État membre l'occasion de se conformer à ses obligations et d'exercer son droit de se défendre. En conséquence, la Commission n'a pas enfreint le règlement sur l'accès aux documents détenus par les institutions de l'Union<sup>50</sup> lorsqu'elle a refusé d'accorder l'accès à l'ensemble de la documentation au cours de la période d'enquête.

En outre, la Cour a confirmé sa jurisprudence antérieure<sup>51</sup> pour ce qui est du droit discrétionnaire de la Commission s'agissant des procédures d'infraction ouvertes en vertu de l'article 258 du TFUE. Plus précisément, le plaignant ne dispose pas du droit, dans le cadre de

---

<sup>47</sup> [COM\(2013\)788 final](#).

<sup>48</sup> Directive [2011/98/UE](#).

<sup>49</sup> Affaires jointes [C-514/11 P](#) et [C-605/11 P](#).

<sup>50</sup> Règlement (CE) n° [1049/2001](#) relatif à l'accès du public aux documents du Parlement européen, du Conseil et de la Commission.

<sup>51</sup> Affaire [247/87](#), Star Fruit/Commission (point 11), affaire [C-87/89](#), Sonito e.a./Commission (point 6), et affaire [C-111/11 P](#), Ruipérez Aguirre et ATC Petition/Commission ([ordonnance](#) du 14 juillet 2011, points 11 et 12).

cette procédure, d'exiger de la Commission qu'elle prenne position dans un sens déterminé ou engage une procédure à l'encontre de l'État membre. Il incombe également à la Commission d'apprécier l'opportunité d'agir contre un État membre, de déterminer les dispositions du droit de l'Union qu'il aurait violées et de fixer le calendrier des étapes de sa procédure.

## 5. CONCLUSIONS

Le nombre élevé et en hausse des plaintes indique que les citoyens sont de plus en plus conscients des avantages qui découlent de l'application intégrale et correcte des règles du droit de l'Union. Parallèlement, elle est un indicateur du fait que les citoyens s'attendent à ce que les États membres intensifient leurs efforts pour mettre en œuvre le droit de l'Union et à ce que la Commission en assure un suivi permanent.

La transposition en temps voulu des directives reste une priorité absolue de la politique de la Commission en matière de droit de l'Union et les délais de transposition sont rigoureusement appliqués. Bien que la transposition en temps voulu des directives reste un problème dans de nombreux États membres, le Danemark, la Lettonie et Malte ont maintenu un nombre très faible de procédures d'infraction pour retard de transposition au cours des trois dernières années. La Grèce et la République tchèque ont fait des progrès satisfaisants en matière de réduction de leurs procédures d'infraction pour retard de transposition au cours de la même période.

La diminution globale du nombre de procédures formelles d'infraction au cours de ces cinq dernières années (de près de 2 900 à 1 300) traduit en partie le fait que des problèmes ont été résolus grâce au recours à EU Pilot. Le dialogue structuré via EU Pilot a fait la preuve de son efficacité dans la résolution rapide des infractions potentielles, dans l'intérêt des citoyens comme des entreprises. La situation varie d'un État membre à l'autre. Ainsi, la République tchèque et le Portugal ont réussi à réduire de moitié le nombre de procédures d'infraction à leur encontre au cours de cette période, les Pays-Bas et le Luxembourg ayant également sensiblement amélioré leurs résultats. En revanche, la Slovaquie, Chypre et la Roumanie ont vu le nombre de procédures d'infraction à leur encontre augmenter au cours des cinq dernières années, bien que leur nombre total de procédures se situe dans la moyenne.

La Commission continuera de suivre de près l'application du droit de l'Union. Cette mission consiste notamment à prêter une assistance proactive aux États membres et, le cas échéant, à lancer des procédures formelles d'infraction en vue de garantir le plein respect des obligations découlant du droit de l'Union dans l'ensemble de l'Union.