



Bruxelles, le 15.7.2016
COM(2016) 463 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

Le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne Rapport annuel 2015

{ SWD(2016) 230 final }

{ SWD(2016) 231 final }

I.	Introduction	3
II.	L'application de la législation dans les domaines d'action prioritaire	4
1.	Un nouvel élan pour l'emploi, la croissance et l'investissement	4
2.	Un «marché unique numérique connecté»	6
3.	Une union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique.....	6
4.	Un marché intérieur plus approfondi et plus équitable, doté d'une base industrielle renforcée.....	7
5.	Une Union économique et monétaire plus approfondie et plus équitable.....	9
6.	Un espace de justice et de droits fondamentaux basé sur la confiance mutuelle	10
7.	Vers une nouvelle politique migratoire	12
8.	Collaboration avec les États membres pour garantir l'application correcte du droit de l'UE	13
8.1.	Plans de mise en œuvre: état des lieux.....	13
8.2.	Documents explicatifs: état des lieux	14
III.	Procédures d'infraction	16
IV.	Avant le lancement d'une procédure d'infraction.....	17
1.	Détection des problèmes.....	17
1.1.	Cas décelés d'office.....	17
1.2.	Plaintes et pétitions	18
2.	Résolution des problèmes	20
V.	Étapes des procédures d'infraction	23
1.	Phase précontentieuse	23
2.	Arrêts rendus par la Cour de justice en vertu de l'article 258 et de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE 26	
VI.	Transposition des directives	27
1.	Retards de transposition.....	27
2.	Saisines de la Cour de justice en vertu de l'article 258 et de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE	30
VII.	Conclusions	31

I. Introduction

Pour permettre aux citoyens et aux entreprises de profiter des avantages des politiques de l'Union européenne, il est essentiel que la législation de l'UE soit appliquée de manière efficace. L'application correcte du droit garantit aux personnes et aux entreprises la possibilité d'exercer leurs droits et d'obtenir rapidement et effectivement réparation si ceux-ci sont violés. Une priorité de la Commission européenne consiste donc à veiller à la mise en œuvre du droit de l'UE. Si celui-ci n'est pas mis en œuvre ou appliqué correctement, ce sont les fondements mêmes de l'UE qui sont fragilisés.

Le contrôle et l'amélioration de l'application du droit de l'UE constituent une priorité de la Commission Juncker et un aspect essentiel du train de mesures sur l'amélioration de la législation¹. Les résultats obtenus dans le cadre de ce contrôle alimentent les évaluations de la législation, les analyses d'impact des nouvelles initiatives et, d'une manière plus générale, le cycle de vie législatif. L'objectif est d'améliorer l'application et le respect de la législation existante, ainsi que la qualité des nouveaux textes législatifs.

Les États membres sont tenus de transposer les directives dans leur droit national en temps utile et avec toute la précision requise et de veiller à la bonne application et mise en œuvre de la législation de l'UE dans son ensemble (l'acquis²). La Commission, en tant que gardienne des traités, contrôle les mesures adoptées par les États membres et s'assure que leur législation est conforme au droit de l'UE³. Elle s'emploie à faire en sorte que les États membres respectent le droit de l'UE, en travaillant en partenariat avec eux et en leur apportant le soutien et l'assistance nécessaires.

Lorsque la Commission détecte une possible infraction, la première étape consiste à s'entretenir avec l'État membre concerné, qui est invité à régler le problème, rapidement et efficacement, conformément au droit de l'UE. Si ces efforts visant à résoudre le problème ne sont pas couronnés de succès, la Commission peut engager une procédure formelle d'infraction. Dans le cas où un État membre persiste à ne pas respecter le droit de l'UE, elle peut saisir la Cour de justice. Enfin, des sanctions financières peuvent être proposées quand un État membre n'exécute pas un arrêt de la Cour ou manque à son obligation de communiquer les mesures de transposition d'une directive législative à la Commission⁴.

Le présent rapport annuel met en évidence les principales avancées enregistrées en matière de politique d'application de la législation en 2015. La structure du rapport reflète l'attention portée à l'application du droit dans les domaines d'action prioritaires de la présente Commission. Par exemple, la Commission a poursuivi ses actions visant à faire respecter la législation de l'UE dans le domaine de la migration et de l'asile, où la crise des réfugiés a fait ressortir la nécessité d'une application complète et cohérente des règles communes en matière d'asile et de migration irrégulière. Un autre exemple a trait aux instruments de l'ancien troisième pilier, dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale, où il est essentiel de garantir une transposition et une mise en œuvre intégrales du droit de l'UE pour apporter une réponse européenne coordonnée aux menaces pour la sécurité. En plus des domaines prioritaires, les documents qui accompagnent le rapport⁵ examinent dans quelle mesure le droit de l'UE a été correctement appliqué, en passant en revue les problèmes rencontrés, dans chaque État membre et chaque domaine d'action.

¹ En mai 2015, la Commission a présenté une série de mesures en vue d'accroître l'ouverture et la transparence du processus de prise de décisions de l'Union, d'améliorer la qualité des législations nouvelles et existantes pour que les politiques de l'Union atteignent leurs objectifs de la manière la plus efficace et la plus efficiente: voir COM(2015) 215 final.

² Article 291, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

³ Article 17 du TUE: «[la Commission] veille à l'application des traités ainsi que des mesures adoptées par les institutions en vertu de ceux-ci. Elle surveille l'application du droit de l'Union [...]».

⁴ Article 258 et article 260, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

⁵ SWD(2016) 230 final – SWD(2016) 231 final.

II. L'application de la législation dans les domaines d'action prioritaire

L'amélioration de l'application et de la mise en œuvre des instruments juridiques de l'UE est un préalable essentiel au succès des politiques de l'UE en général et des actions prioritaires de la Commission Juncker en particulier. La Commission utilise un large éventail d'outils, dont les procédures d'infraction, pour réaliser les objectifs des politiques de l'UE. Le rapport annuel 2015 donne un aperçu des actions de la Commission à cet égard.

1. Un nouvel élan pour l'emploi, la croissance et l'investissement

La première priorité de la Commission Juncker est de renforcer la compétitivité de l'Europe et de stimuler l'investissement créateur d'emplois. Toutefois, les efforts déployés pour mettre en place un environnement réglementaire propice aux entreprises et à la création d'emplois sont compromis si l'acquis de l'UE n'est pas mis en œuvre correctement et en temps utile. Les actions visant à garantir l'application et la mise en œuvre du droit de l'UE contribuent donc aussi considérablement à stimuler l'emploi, la croissance et l'investissement.

En 2015, les activités menées par la Commission pour faire respecter le droit de l'UE se sont concentrées sur les domaines suivants:

Application de l'acquis en matière de concurrence

La Commission a poursuivi activement ses efforts pour faire appliquer les règles relatives aux pratiques anticoncurrentielles et aux aides d'État. Par exemple, des procédures d'infraction ont été lancées pour supprimer les droits privilégiés accordés à une entreprise publique sur les concessions hydroélectriques d'un pays. La Commission a aussi examiné des dispositions législatives limitant les pouvoirs des autorités nationales de la concurrence. Elle a assuré un suivi actif des procédures engagées en vertu de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE, en demandant à la Cour de justice d'infliger le paiement de sommes forfaitaires et d'astreintes aux États membres qui manquaient à leur obligation de récupérer des aides d'État illégales et incompatibles. L'exécution cohérente des décisions est essentielle pour la crédibilité du contrôle des aides d'État par la Commission

Application de l'acquis en matière de santé et de sécurité au travail

La transposition et l'application correctes et dans les délais des directives de l'UE dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail sont cruciales pour garantir la protection effective de la santé et de la sécurité des travailleurs, ainsi que l'égalité des conditions de concurrence sur le marché intérieur de façon à contribuer à la croissance, à l'emploi et à l'investissement dans l'UE.

La Commission a entrepris de contrôler la transposition, par les États membres, de la directive⁶ concernant l'alignement des directives dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail sur le règlement relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges⁷. En établissant un lien entre les directives sur la santé et la sécurité au travail et le règlement relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges, cette directive apporte une contribution importante à la protection de la santé des travailleurs contre le risque d'exposition à des substances chimiques dangereuses. La Commission procède aussi à des contrôles concernant la transposition correcte, dans les États membres, de la directive du Conseil portant application de l'accord-cadre relatif à la prévention des blessures par objets tranchants dans le secteur hospitalier et sanitaire conclu par les partenaires sociaux⁸.

Application de l'acquis en matière d'éducation

L'application correcte des dispositions du droit de l'UE dans le domaine de l'éducation a un impact majeur sur les droits des citoyens de l'UE, notamment sur ceux des étudiants mobiles. Les plaintes

⁶ Directive [2014/27/UE](#).

⁷ Règlement (CE) n° [1272/2008](#).

⁸ Directive [2010/32/UE](#).

reçues par la Commission à cet égard concernent l'accès à l'éducation et en particulier les questions relevant, entre autres, de l'égalité de traitement en matière de bourses, de subventions et de prêts étudiant, de frais de scolarité, d'exigences linguistiques, de tarifs de transport réduits pour les étudiants ou de pratiques administratives. L'objectif principal de la Commission est de faciliter la mobilité des citoyens à des fins d'apprentissage grâce à l'application correcte du droit de l'UE, de façon à leur permettre d'enrichir leur parcours scolaire et de contribuer ainsi à l'emploi et à la croissance.

Application de l'acquis en matière d'environnement

La Commission a axé son action visant à faire respecter les règles de l'UE en matière d'environnement sur la réalisation des objectifs d'Europe 2020 et la contribution à une économie plus forte et plus «circulaire» qui utilise les ressources d'une manière plus durable. L'application effective de la législation environnementale ne constitue pas seulement un élément propice au maintien de l'état de droit et un préalable à la création d'un environnement plus sain dans l'ensemble de l'UE. Elle contribue aussi à garantir des conditions de concurrence égales pour tous les États membres et les opérateurs économiques qui sont tenus de se conformer aux exigences environnementales. Une application stricte du droit incite aussi le marché à trouver des solutions innovantes pour utiliser les ressources de manière plus efficace et réduire la dépendance à l'égard des importations. Ces innovations peuvent procurer un avantage concurrentiel aux entreprises de l'UE et créer des emplois.

D'importantes lacunes persistent dans certains États membres en termes de mise en œuvre et d'application de la législation environnementale de l'UE. C'est surtout le cas en ce qui concerne la gestion des déchets, les infrastructures de traitement des eaux usées et le respect des valeurs limites de qualité de l'air.

La Commission a continué à combattre ces manquements par des moyens juridiques, en particulier des procédures d'infraction, mais aussi en encourageant la mise en conformité. Elle soutient par exemple l'amélioration de la gestion des déchets municipaux dans des régions dont les performances sont médiocres ou moyennes. Sur la base d'une évaluation de la situation dans chaque État membre en matière de gestion des déchets, des «feuilles de route» formulent des recommandations pour améliorer la gestion des déchets municipaux dans chaque pays. De telles initiatives contribuent à la mise en œuvre de l'initiative en faveur de l'«économie circulaire» lancée par la Commission en décembre 2015⁹.

Application de l'acquis en matière d'agriculture

La stratégie adoptée par la Commission pour garantir l'application effective de la législation a notamment consisté à faire en sorte que les mesures agricoles les plus porteuses en termes de croissance et de création d'emplois soient mises en œuvre. La priorité a été donnée à l'application correcte, par les États membres, des dispositions régissant le régime des paiements directs dans le cadre de la réforme de la politique agricole commune 2014-2020. Les paiements directs annuels offrent une protection de base des revenus des agriculteurs contre les chocs auxquels l'agriculture est exposée, tels que les variations de prix et les conditions météorologiques, ce qui permet d'éviter des pertes d'emplois et de production excessives, aussi bien dans l'agriculture que dans les nombreux autres secteurs qui en dépendent.

La Commission a aussi suivi de près la mise en œuvre des labels de qualité de l'UE, qui permettent aux agriculteurs et aux producteurs de denrées alimentaires d'aider les consommateurs à reconnaître les produits possédant des qualités particulières liées à leur origine (dans le cas des indications géographiques). En outre, des contrôles de conformité ont été menés dans le secteur de la production biologique afin de prévenir, de détecter et de combattre la fraude et de renforcer la confiance des consommateurs.

⁹ [COM\(2015\) 614 final](#).

Des efforts considérables ont aussi été consentis pour veiller à ce que le soutien au développement rural mis en place par les États membres dans le cadre de programmes de développement rural soit octroyé dans le respect des règles de l'UE applicables en la matière et des critères des programmes autorisés.

Application de l'acquis dans le domaine des affaires maritimes et de la pêche

La Commission a surveillé étroitement les domaines de la conservation et du contrôle de la pêche, qui sont essentiels à la construction d'une économie «circulaire», où les ressources halieutiques sont exploitées de manière durable. Ces efforts contribueront à garantir l'emploi et la croissance dans le secteur de la pêche sur le long terme. Une attention particulière a été prêtée aux défaillances systémiques des systèmes nationaux de contrôle des pêches qui nuisent à la détection des activités de pêche illicite, au préjudice de la durabilité du secteur. En accord avec l'objectif de l'UE de s'imposer au niveau mondial comme un acteur plus fort dans le domaine de la pêche, la Commission a également agi dans plusieurs cas où la compétence externe exclusive de l'UE n'était pas respectée.

2. Un «marché unique numérique connecté»

La stratégie de contrôle de l'application du droit adoptée par la Commission dans le domaine des réseaux de communication, du contenu et des technologies a mis l'accent sur des priorités ciblées. Parmi celles-ci figurent des aspects structurels de la législation sur les communications électroniques tels que l'indépendance des autorités nationales de régulation, le respect des procédures de consultation et des délais dans le processus d'analyse des marchés, la gestion du spectre et la liberté d'établissement. Les activités visant à faire respecter la législation ont aussi porté sur des dispositions essentielles destinées à préserver le marché intérieur des services audiovisuels, comme le principe du pays d'origine et la liberté de réception. En outre, la Commission a vérifié la conformité de la transposition, par les États membres, de la directive concernant la réutilisation des informations du secteur public (la «directive ISP»)¹⁰.

3. Une union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique

Le «cadre stratégique pour une union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique»¹¹ de la Commission prévoit que «[l]a mise en œuvre intégrale et l'application rigoureuse de la législation en matière énergétique et dans les domaines connexes constituent la première priorité à prendre en compte pour instituer l'union de l'énergie».

La Commission a suivi de près l'application de l'acquis dans les domaines de la politique de l'énergie et du climat. Elle a entrepris des contrôles systématiques de la transposition, par les États membres, des directives suivantes et de la conformité des législations nationales correspondantes:

- les directives du troisième paquet «énergie»¹²;
- la directive relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer¹³;
- la directive relative à l'efficacité énergétique¹⁴;
- la directive sur la performance énergétique des bâtiments¹⁵;
- la directive sur les énergies renouvelables¹⁶;
- la directive sur les stocks de pétrole¹⁷;
- la directive sur les déchets radioactifs¹⁸;

¹⁰ Directive [2013/37/UE](#).

¹¹ [COM\(2015\) 80](#).

¹² Directives [2009/72/CE](#) et [2009/73/CE](#).

¹³ Directive [2013/30/UE](#).

¹⁴ Directive [2012/27/UE](#).

¹⁵ Directive [2010/31/UE](#).

¹⁶ Directive [2009/28/CE](#).

¹⁷ Directive [2009/119/CE](#).

¹⁸ Directive [2011/70/EURATOM](#).

- les directives sur le système d'échange de quotas d'émission de l'UE¹⁹;
- la directive sur la qualité des carburants²⁰; et
- la directive relative au stockage géologique du dioxyde de carbone²¹.

La Commission a lancé 15 procédures d'infraction pour retard de transposition de la directive sur la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer. En outre, des dialogues dans le cadre d'EU Pilot²² et des procédures d'infraction ont été systématiquement ouverts en cas de non-respect des obligations en matière de présentation de rapports, principalement au titre des directives sur l'efficacité énergétique et sur la performance énergétique des bâtiments et du règlement sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel²³. Ces actions ont abouti à un taux de respect de près de 100 % des obligations en question.

4. Un marché intérieur plus approfondi et plus équitable, doté d'une base industrielle renforcée

Le marché unique offre des possibilités considérables aux entreprises européennes, ainsi qu'un plus grand choix et des prix moins élevés aux consommateurs. Il permet aux citoyens de voyager, de vivre, de travailler ou d'étudier là où ils le souhaitent. Toutefois, ces avantages ne se concrétisent pas quand les règles du marché unique ne sont pas appliquées ou mises en œuvre, ou si elles ne peuvent pas produire tous leurs effets en raison d'autres obstacles.

Application de l'acquis dans le domaine du marché unique, de l'industrie, de l'entrepreneuriat et des PME

La nouvelle stratégie de la Commission pour le marché unique²⁴ envisage une approche plus globale du respect des règles du marché intérieur, prévoyant la mise en œuvre d'une stratégie avisée de contrôle de l'application de la réglementation. Cette approche couvre toutes les étapes de l'élaboration des politiques, de leur conception à leur mise en œuvre, en passant par l'information, conformément à la volonté d'améliorer la législation. Il s'agit notamment de mieux intégrer les aspects liés à l'évaluation et au contrôle de l'application dans l'élaboration des politiques, ainsi que de mieux assister et orienter les États membres dans l'application des règles du marché unique. La stratégie entend aussi définir une politique plus cohérente et plus efficace en matière d'application de la législation en vue d'améliorer le respect global des règles du marché unique et du droit de l'UE en général.

Conformément à cette nouvelle approche, en 2015, la Commission et plusieurs États membres ont élaboré des stratégies nationales visant à éradiquer les causes profondes des problèmes systémiques et récurrents dans le domaine des marchés publics. La Commission a engagé des dialogues avec des États membres sur des questions spécifiques en vue de contribuer à prévenir les difficultés de mise en œuvre. De plus, elle a entrepris de cerner les problèmes spécifiques d'application et de mise en œuvre posés par les règles régissant les marchés publics dans des secteurs comme la santé, les technologies de l'information, l'énergie et la gestion des déchets.

La Commission a également agi en cas de violations constatées des règles du marché intérieur concernant la forme juridique et la détention du capital au titre de la directive sur les services. C'est ainsi qu'elle a engagé dix dialogues dans le cadre d'EU Pilot et six procédures d'infraction en 2015.

Les infractions liées à la directive sur le retard de paiement²⁵ pèsent lourdement sur les programmes d'ajustement financier des États membres. Les paiements d'arriérés à des fournisseurs privés au titre

¹⁹ Directives [2008/101/CE](#) et [2009/29/CE](#).

²⁰ Directive [2009/30/CE](#).

²¹ Directive [2009/31/CE](#).

²² Voir la section IV.2 du présent rapport.

²³ Règlement (UE) n° [994/2010](#).

²⁴ [COM\(2015\) 550 final](#).

²⁵ Directive [2011/7/UE](#).

de la directive sont couverts par le protocole d'accord entre le mécanisme européen de stabilité et la Grèce et par la surveillance post-programme du Portugal. Étant donné que ces programmes prévoient que tous les arriérés publics doivent être réglés dans un délai spécifique, cela peut avoir des conséquences sur le respect des obligations au titre de la directive sur le retard de paiement.

Application de l'acquis en matière de protection des consommateurs

La Cour de justice de l'UE (CJUE) n'a cessé de renforcer le principe selon lequel les règles de procédure des États membres doivent tenir compte de la position généralement plus faible des consommateurs afin que ceux-ci puissent bénéficier effectivement du droit de l'UE en matière de protection des consommateurs. En 2015, la CJUE a continué à développer cette jurisprudence fondée sur les principes du contrôle d'office par les juridictions nationales, d'équivalence et d'effectivité. La Commission a donc évoqué les implications de la jurisprudence de la Cour fondée sur ces principes avec certains États membres, dans le cadre de dialogues EU Pilot, mais aussi de procédures d'infraction. Elle a en outre commandé une étude concernant l'incidence de la jurisprudence de la CJUE sur les procédures en vigueur dans les États membres.

La Commission a engagé des procédures d'infraction pour retard de transposition de la directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges²⁶, qui a trait à la mise en place d'un système efficace de règlement extrajudiciaire des litiges de consommation combiné à une plateforme en ligne. Elle a aussi évalué la qualité des mesures nationales transposant la directive sur les droits des consommateurs²⁷ qui s'applique, entre autres, aux contrats en ligne. À la suite de ces contrôles, la Commission a ouvert 20 dialogues dans le cadre d'EU Pilot pour non-respect de la directive.

En 2015, de nombreux États membres ont continué à modifier leur législation pour la mettre en conformité avec la directive relative aux pratiques commerciales déloyales²⁸. Parallèlement, la Commission a poursuivi son travail de mise à jour du document d'orientation de 2009 sur l'application de la directive²⁹ afin d'améliorer le respect de la directive par les entreprises et son application effective dans les États membres. De même, les dialogues dans le cadre d'EU Pilot et les procédures d'infraction concernant la transposition de la directive sur les voyages à forfait³⁰ ont donné lieu à des modifications législatives dans plusieurs États membres. Ces modifications visent à garantir le respect de l'obligation faite aux organisateurs de forfaits et/ou aux détaillants qui vendent des forfaits de justifier de garanties propres à assurer le remboursement des paiements qu'ils reçoivent et le rapatriement des vacanciers en cas d'insolvabilité. En décembre 2015, la Commission a aussi présenté un rapport³¹ sur l'application de la directive sur la multipropriété en temps partagé³².

En outre, la Commission a travaillé en étroite collaboration avec les autorités chargées de la protection des consommateurs pour mieux faire respecter les droits de ces derniers. Dans le secteur de la location de voitures, cinq grandes sociétés ont accepté de revoir en profondeur leurs relations avec la clientèle. Les citoyens bénéficieront d'une plus grande clarté sur les polices d'assurance et les options en matière de carburant, et d'une plus grande transparence des prix³³.

Application de l'acquis en matière de santé et de sécurité alimentaire

En 2015, la Commission s'est employée à garantir la transposition intégrale de la directive sur les soins de santé transfrontaliers³⁴. Elle a notamment lancé une série de procédures d'infraction. En réponse, les États membres ont intensifié leurs efforts pour achever la transposition avant que la Cour

²⁶ Directive [2013/11/UE](#).

²⁷ Directive [2011/83/CE](#).

²⁸ Directive [2005/29/CE](#).

²⁹ [SEC\(2009\)1666](#).

³⁰ Directive [90/314/EEC](#).

³¹ [COM\(2015\) 644 final](#).

³² Directive [2008/122/CE](#).

³³ http://ec.europa.eu/justice/newsroom/consumer-marketing/news/150713_en.htm.

³⁴ Directive [2011/24/UE](#).

de justice ne soit saisie. Dans le secteur de la santé, la Commission a engagé des dialogues dans le cadre d'EU Pilot concernant la transposition correcte de la directive sur les tissus et cellules humains³⁵. Les premières mesures visant à garantir le respect du droit de l'UE dans le domaine du bien-être animal ont consisté en l'ouverture de procédures d'infraction à l'encontre de plusieurs États membres pour non-respect des exigences concernant les poules pondeuses et la conduite en groupes des truies. Ces actions ont produit les résultats escomptés en 2015, la plupart des dossiers ayant été clôturés après la mise en conformité avec les directives concernées³⁶.

Application de l'acquis en matière de mobilité et de transport

Dans ce domaine, la Commission a engagé et poursuivi des procédures d'infraction liées à des problèmes ayant une incidence directe sur la réalisation du marché intérieur, en particulier:

- aux redevances d'utilisation discriminatoires pour les voitures particulières;
- aux restrictions d'accès aux marchés nationaux du transport routier pour les transporteurs non résidents;
- aux obstacles à la liberté d'établissement dus au monopole de recrutement des dockers; et
- aux limitations de la fourniture de services de transport et de la libre circulation des marchandises résultant de législations nationales sur le salaire minimum.

En 2015, les États membres ont intensifié leurs efforts pour se conformer aux décisions de la Cour exigeant l'application intégrale des dispositions du premier paquet ferroviaire. La Commission a donc pu clôturer les procédures d'infraction ouvertes à l'encontre de trois États membres à cet égard. Toutefois, les États membres n'ont pas déployé d'efforts similaires pour transposer dans les délais la directive établissant un espace ferroviaire unique européen³⁷. Par conséquent, la Commission a ouvert 20 procédures d'infraction.

La Commission a poursuivi activement ses efforts pour encourager l'utilisation des technologies numériques, en particulier dans le secteur du transport routier. Le contrôle de l'application du droit de l'UE dans ce domaine a été intensifié et, en 2015, plusieurs procédures d'infraction ont été ouvertes ou poursuivies concernant l'application de la directive concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier³⁸. Des contrôles de conformité concernant la mise en œuvre de la directive relative au permis de conduire³⁹ ont donné lieu au lancement de 20 procédures d'infraction en 2015.

Application de l'acquis en matière de fiscalité directe

La Commission a poursuivi trois initiatives lancées entre 2011 et 2014 concernant le respect de la législation de l'UE en matière de fiscalité directe. Toutes trois sont destinées à bénéficier aux contribuables. La première initiative a pour but de déterminer si les États membres accordent le même traitement fiscal aux personnes qui héritent de biens dans un autre État membre⁴⁰. La deuxième vise à vérifier si les personnes qui vivent dans un État membre, mais travaillent dans un autre (travailleurs transfrontaliers) reçoivent un traitement fiscal égal⁴¹. La troisième, lancée à la fin de 2014, complète les précédentes en examinant le traitement fiscal des personnes qui quittent un État membre de l'UE pour s'établir dans un autre (citoyens mobiles)⁴².

5. Une Union économique et monétaire plus approfondie et plus équitable

³⁵ Directive [2004/23/CE](#).

³⁶ Directives [1999/74/CE](#) et [2008/120/CE](#).

³⁷ Directive [2012/34](#).

³⁸ Directive [2004/52/CE](#).

³⁹ Directive [2006/126/CE](#).

⁴⁰ [IP/11/1551](#).

⁴¹ [IP/12/340](#).

⁴² [IP/14/31](#).

La mise en place d'une union des marchés de capitaux, l'achèvement de l'union bancaire et la facilitation des investissements transfrontières sont essentiels à la stabilité financière. La politique adoptée par la Commission pour garantir le respect du droit de l'UE dans ce domaine s'est concentrée sur le contrôle de la transposition correcte et en temps voulu des directives adoptées dans le cadre de la réforme financière.

Une attention particulière a été prêté aux directives relatives au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances⁴³ et aux systèmes de garantie des dépôts⁴⁴. La transposition de ces deux directives est essentielle pour mettre en œuvre le mécanisme de résolution unique nouvellement créé, qui approfondira encore l'Union économique et monétaire. La Commission a aussi vérifié si les directives sur la comptabilité et la transparence⁴⁵ avaient été transposées en droit national dans les délais prescrits. De plus, elle a procédé à des contrôles de conformité et, lorsque nécessaire, elle a lancé des procédures d'infraction pour non-respect:

- de la directive concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement⁴⁶;
- de la directive relative aux conglomérats financiers⁴⁷;
- des directives «Solvabilité II» et «Omnibus II»⁴⁸;
- de la directive sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs⁴⁹; et
- de la directive sur les notations de crédit⁵⁰.

6. Un espace de justice et de droits fondamentaux basé sur la confiance mutuelle

Les Européens partagent les valeurs et jouissent des droits qui sont énoncés dans les traités et la charte des droits fondamentaux de l'UE.

L'une des libertés fondamentales de l'UE est la *libre circulation des personnes*. L'application, au niveau local, de la directive sur la libre circulation⁵¹ et de l'acquis en la matière par les administrations nationales est cruciale pour que les Européens puissent jouir pleinement de leur droit à la libre circulation. Le manque de clarté concernant les droits et les obligations des citoyens de l'UE peut entraver leur libre circulation. La Commission s'emploie donc à aider les administrations nationales à combler ce déficit d'information. À cet effet, elle met actuellement au point un outil de formation en ligne sur les droits des citoyens de l'UE en matière de libre circulation. Cet outil fournira aux administrations nationales – qui ont une influence directe ou indirecte sur les droits des citoyens de l'UE à la libre circulation – un instrument pratique pour mieux comprendre les droits et les obligations associés à la libre circulation et en améliorer ainsi l'application dans la pratique. Des progrès substantiels ont été accomplis en 2015 et l'outil sera mis à la disposition des autorités des États membres en 2016.

Dans le domaine du *droit pénal*, en 2015, les États membres devaient transposer deux directives essentielles concernant la justice et les droits fondamentaux dans leur législation nationale. L'une vise à faire en sorte que les victimes de la criminalité bénéficient de mesures de protection appropriées (décision de protection européenne⁵²). L'autre établit des normes minimales concernant les droits, le soutien et la protection de ces victimes⁵³. La Commission a ouvert des procédures d'infraction à l'encontre d'États membres qui ont manqué à leurs obligations. Elle a aussi lancé ou achevé des

⁴³ Directive [2014/59/UE](#).

⁴⁴ Directive [2014/49/UE](#).

⁴⁵ Directive [2013/34/UE](#).

⁴⁶ Directive [2013/36/UE](#).

⁴⁷ Directive [2011/89/UE](#).

⁴⁸ Directives [2009/138/CE](#) et [2014/51/UE](#).

⁴⁹ Directive [2011/61/UE](#).

⁵⁰ Directives [2013/14/UE](#) et [2013/50/UE](#).

⁵¹ Directive [2004/38/CE](#).

⁵² Directive [2011/99/UE](#).

⁵³ Directive [2012/29/UE](#).

contrôles de la conformité de la législation nationale avec les directives sur les droits procéduraux⁵⁴ et engagé des dialogues dans le cadre d'EU Pilot lorsqu'elle a constaté des lacunes.

En ce qui concerne la *coopération judiciaire en matière civile*, la Commission a donné la priorité à la promotion et à la protection des droits des enfants, et en particulier à la prévention et à la lutte contre l'enlèvement international d'enfants. Elle estimait que cette question relevait dans son intégralité (y compris l'acceptation de nouveaux pays adhérents à la convention de La Haye de 1980 sur l'enlèvement international d'enfants) de la compétence externe exclusive de l'UE du fait de l'adoption d'une législation parallèle interne de l'UE (règlement Bruxelles II *bis*⁵⁵). Vu l'opposition de la plupart des États membres, et après avoir lancé des procédures d'infraction contre plusieurs d'entre eux pour non-respect de la compétence externe exclusive de l'UE dans ce domaine, la Commission a demandé l'avis de la Cour de justice. Cette dernière a confirmé⁵⁶ que l'acceptation de l'adhésion d'un État tiers à la convention de La Haye relevait de la compétence exclusive de l'UE. À la suite de l'avis rendu par la Cour, le Conseil a repris les négociations sur les propositions de la Commission relatives à cette question alors en suspens, que la Commission a publiées en 2015.

Dans le domaine de la *protection des données*, dans son arrêt du 6 octobre 2015⁵⁷, la Cour a déclaré invalide la décision de la Commission relative à la «sphère de sécurité»⁵⁸. Tenant compte notamment des articles 7, 8 et 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, elle a considéré que la décision ne contenait pas de constatations suffisantes de la Commission quant au fait que l'accès des autorités publiques américaines aux données transférées en vertu de la décision était limité ou qu'il existait une protection juridique efficace contre des ingérences de cette nature. À la suite de l'arrêt, la Commission a publié, le 6 novembre 2015, une communication concernant le transfert transatlantique de données à caractère personnel conformément à la directive relative à la protection des données⁵⁹. Cette communication présente d'autres outils pour l'exécution des transferts transatlantiques conformément à la directive, en l'absence de décision constatant le caractère adéquat du niveau de protection.

S'agissant de l'*égalité de traitement* et de la *lutte contre la discrimination*, la Commission a continué à lutter contre la discrimination dont les Roms font l'objet dans les États membres en renforçant les mesures prises pour faire respecter la directive sur l'égalité raciale⁶⁰. Elle a engagé une procédure à l'encontre d'un deuxième État membre pour discrimination des enfants roms dans l'éducation et a poursuivi les dialogues menés dans le cadre d'EU Pilot avec plusieurs autres États membres sur la discrimination présumée des Roms dans les domaines du logement et/ou de l'éducation. La Commission a par ailleurs poursuivi ses efforts visant à renforcer les organismes nationaux de promotion de l'égalité créés en vertu des directives sur l'égalité de traitement pour lutter contre la discrimination et aider les victimes de cette dernière.

Le *programme européen en matière de sécurité* adopté en 2015⁶¹ vise à donner aux États membres les outils nécessaires pour relever les défis à court et à long terme en matière de sécurité. Dans ce contexte, la Commission a engagé des dialogues dans le cadre d'EU Pilot avec 12 États membres qui ne respectaient pas leurs obligations au titre du règlement sur les précurseurs d'explosifs⁶². Elle a poursuivi ses efforts pour garantir la transposition intégrale et la mise en œuvre correcte de la directive concernant la prévention de la traite des êtres humains et la lutte contre ce phénomène ainsi que la protection des victimes⁶³ et de la directive relative à la lutte contre les abus sexuels et

⁵⁴ Directive [2010/64/UE](#) et directive [2012/13/UE](#).

⁵⁵ Règlement (CE) n° [2201/2003](#).

⁵⁶ [Avis 1/13](#).

⁵⁷ Maximilian Schrems/Data Protection Commissioner, [C-362/14](#).

⁵⁸ Décision de la Commission [2000/520/CE](#).

⁵⁹ Directive [95/46/CE](#).

⁶⁰ Directive [2000/43/CE](#).

⁶¹ [COM\(2015\)185 final](#).

⁶² Règlement (UE) n° [98/2013](#).

⁶³ Directive [2011/36/UE](#).

l'exploitation sexuelle des enfants, ainsi que la pédopornographie⁶⁴. En outre, dans le courant de l'année 2015, les États membres devaient transposer la directive relative aux attaques contre les systèmes d'information⁶⁵. La Commission a ouvert des procédures d'infraction contre les États membres qui ont manqué à leurs obligations. Le programme européen en matière de sécurité donne, par ailleurs, la priorité à la transposition et à la mise en œuvre correctes des instruments de l'ancien «troisième pilier» dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

La période transitoire prévue par le protocole 36 du traité de Lisbonne a pris fin le 1^{er} décembre 2014, marquant la levée des limitations qui étaient imposées au contrôle juridictionnel de la Cour de justice européenne et au pouvoir de la Commission, qui lui est conféré par l'article 258 du TFUE, de contrôler l'application de la législation de l'UE dans le domaine de la coopération policière et judiciaire en matière pénale.

La transposition et la mise en œuvre correctes des instruments de l'ancien troisième pilier sont essentielles au bon fonctionnement des politiques de l'UE en matière de liberté, de sécurité et de justice. Pour avoir une vision complète et précise de la mise en œuvre de ces instruments et pour être à même de tenir son rôle de gardienne des traités, la Commission a invité tous les États membres à notifier leurs mesures nationales de transposition des instruments qui leur sont applicables pour le 15 mars 2015. Ce délai a ensuite été reporté au 15 mai 2015.

Si la Commission a reçu un grand nombre de notifications, certains États membres n'ont communiqué aucune mesure de transposition pour plusieurs de ces instruments. En décembre 2015, la Commission a pris contact avec ceux qui n'avaient pas notifié de mesures complètes concernant la transposition des instruments suivants:

- décision-cadre [2006/960/JAI](#) du Conseil (également appelée l'«initiative suédoise»);
- décision-cadre [2003/568/JAI](#) du Conseil relative à la lutte contre la corruption dans le secteur privé;
- décision-cadre [2008/841/JAI](#) du Conseil relative à la lutte contre la criminalité organisée;
- décision-cadre [2009/315/JAI](#) sur les échanges d'informations extraites du casier judiciaire entre les États membres (ECRIS);
- décision-cadre [2009/829/JAI](#) sur la décision européenne de contrôle judiciaire;
- décision-cadre [2008/947/JAI](#) sur les mesures de probation et les peines de substitution; et
- décision-cadre [2008/909/JAI](#) sur le transfèrement de prisonniers.

La Commission a aussi examiné la conformité des mesures nationales de transposition notifiées avec le droit de l'UE.

7. Vers une nouvelle politique migratoire

Les orientations politiques définies par le président Juncker en juillet 2014 ont placé la migration parmi les grandes priorités du mandat 2014-2019 de la Commission. Dans ce contexte, en 2015, la Commission a adopté l'agenda européen en matière de migration⁶⁶. L'agenda définit une approche nouvelle et globale qui combine les politiques intérieures et extérieures et qui repose sur la confiance mutuelle et la solidarité entre les États membres et les institutions de l'UE. Il met l'accent sur la mise en œuvre effective du droit de l'UE. La Commission devrait veiller au moyen d'un suivi systématique à l'application intégrale et cohérente des règles communes en matière d'asile et de migration irrégulière par les États membres.

À la lumière de l'agenda, la Commission a donné la priorité en 2015 aux actions portant sur les infractions aux différents instruments juridiques en matière d'asile, en s'efforçant en particulier de traiter rapidement tous les cas de retard de transposition. À la fin de l'année, la Commission avait ouvert 37 procédures d'infraction pour retard de transposition de la directive sur les procédures

⁶⁴ Directive [2011/93/UE](#).

⁶⁵ Directive [2013/40/UE](#).

⁶⁶ [COM\(2015\) 240 final](#).

d'asile⁶⁷ et de la directive sur les conditions d'accueil⁶⁸ dans leurs versions refondues. Dans deux cas de retard de transposition de la version refondue de la directive relative aux conditions que doivent remplir les demandeurs d'asile⁶⁹, la Commission a adressé des avis motivés aux États membres concernés.

La Commission a aussi poursuivi des procédures d'infraction à l'encontre d'États membres pour mise en œuvre incorrecte et/ou violation de la législation de l'UE en matière d'asile. Il s'agissait notamment de lacunes systémiques (abordées dans une deuxième mise en demeure complémentaire adressée à la Grèce) et, dans le cas de la Hongrie, d'un problème de conformité d'une législation nouvellement adoptée avec l'acquis de l'UE en matière d'asile et avec la charte des droits fondamentaux. La Commission a aussi ouvert des procédures d'infraction à l'encontre de quatre États membres pour mise en œuvre incorrecte du règlement Eurodac⁷⁰. Ces procédures concernent l'obligation de relever les empreintes digitales des demandeurs d'asile ou des personnes qui franchissent une frontière extérieure de manière irrégulière et de les transmettre au système Eurodac.

La mise en œuvre correcte de la directive «retour»⁷¹ est essentielle pour réaliser les objectifs de l'agenda en matière de prévention et de lutte contre la migration irrégulière. Dans ce domaine, la Commission a adressé à certains États membres des courriers administratifs concernant l'adoption de décisions de retour et leur exécution dans le respect de la directive «retour». Elle a aussi ouvert une procédure d'infraction à l'encontre d'un État membre pour mise en œuvre incorrecte de la directive.

La Commission a régulièrement et publiquement rendu compte de l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'acquis de l'UE en matière d'asile⁷².

8. Collaboration avec les États membres pour garantir l'application correcte du droit de l'UE

L'un des objectifs essentiels du train de mesures sur l'amélioration de la législation est de faire en sorte que le droit de l'UE soit correctement appliqué et mis en œuvre par les États membres. La façon dont une nouvelle législation sera mise en œuvre doit déjà être prise en compte durant sa conception et bien avant son adoption. Selon la jurisprudence constante de la Cour de justice, les États membres sont tenus de communiquer à la Commission des informations claires et précises sur la manière dont ils transposent les directives de l'UE dans leurs législations nationales⁷³.

En outre, dans des cas justifiés, le législateur, sur proposition de la Commission, insère un considérant qui mentionne l'engagement pris par les États membres de transmettre des documents explicatifs à la Commission, en plus du texte des mesures nationales de transposition (voir la sous-section 8.2).

8.1. Plans de mise en œuvre: état des lieux

Dans le train de mesures sur l'amélioration de la législation, la Commission s'est engagée à aider activement les États membres à transposer et à mettre en œuvre la législation en élaborant des plans de mise en œuvre pour certaines directives et certains règlements. Si la responsabilité de l'application du droit de l'UE incombe aux États membres, les plans de mise en œuvre visent à aider ceux-ci à appliquer efficacement la législation dans les délais prescrits. Ils relèvent les difficultés auxquelles les États membres seront confrontés et qu'ils doivent prendre en compte quand ils se préparent à transposer et à mettre en œuvre la législation. Les plans prévoient aussi toute une série d'outils destinés à aider les États membres à mettre en œuvre la législation de l'UE, comme des documents d'orientation, des groupes d'experts et des sites web spécialisés.

⁶⁷ Directive [2013/32/UE](#).

⁶⁸ Directive [2013/33/UE](#).

⁶⁹ Directive [2011/95/UE](#).

⁷⁰ Règlement (UE) n° [603/2013](#).

⁷¹ Directive [2008/115/CE](#).

⁷² [COM\(2015\) 490 final](#) et [COM\(2015\) 510 final](#).

⁷³ Affaire C-427/07, Commission/Irlande, point 107.

Des plans de mise en œuvre ont accompagné cinq propositions de directive – une sur l'emploi et l'inclusion sociale et quatre sur l'environnement – présentées par la Commission en 2015.

Un plan de mise en œuvre a été élaboré pour la proposition de la Commission concernant une directive visant à faciliter l'accès des consommateurs handicapés à divers biens et services⁷⁴. Le plan précise l'assistance que la Commission entend apporter aux États membres dans les principaux domaines de risque suivants:

- la transposition correcte de la directive dans les deux ans et son application correcte dans les six ans suivant son adoption;
- le suivi et l'évaluation adéquats de la directive, qui doivent être assurés par des rapports présentés tous les cinq ans; et
- les efforts de sensibilisation des consommateurs aux produits et services ciblés par la directive. À cet égard, une étroite coopération avec les opérateurs économiques, les parties prenantes et les autorités nationales sera nécessaire.

Un autre plan de mise en œuvre a accompagné quatre propositions de directive qui font partie du paquet «économie circulaire»⁷⁵. Ces propositions modifieraient six directives sur la gestion des déchets: les directives relatives aux déchets⁷⁶, aux emballages et aux déchets d'emballages⁷⁷, à la mise en décharge des déchets⁷⁸, aux véhicules hors d'usage⁷⁹, aux piles et accumulateurs ainsi qu'aux déchets de piles et d'accumulateurs⁸⁰, et aux déchets d'équipements électriques et électroniques⁸¹. Le plan relève les difficultés de mise en œuvre suivantes et présente les actions de soutien possibles de la part de la Commission:

- la réalisation des objectifs dans les délais. Cela suppose de mettre en place des infrastructures de collecte séparée et de traitement des déchets, d'actualiser les plans de gestion des déchets, de veiller à l'exécution des mesures et à la coordination entre les autorités à tous les niveaux, de réduire l'utilisation des capacités de mise en décharge et de mettre en œuvre des instruments économiques; et
- le suivi et la présentation de rapports de qualité. Cela suppose d'améliorer la collecte de données et de mettre au point des systèmes plus fiables de vérification des données et de présentation de rapports.

La Commission considère que ces plans aideront les États membres à transposer et à mettre en œuvre efficacement les directives proposées. Elle suivra l'utilisation que les États membres feront des plans de mise en œuvre.

8.2. Documents explicatifs: état des lieux

En 2011, les institutions de l'UE et les États membres sont convenus que, lorsqu'ils notifient des mesures nationales de transposition à la Commission, les États membres peuvent aussi avoir à fournir des informations sur la façon dont ils ont transposé les directives dans leur législation⁸². La Commission peut demander aux États membres de présenter ces informations complémentaires («documents explicatifs») dans des cas justifiés⁸³.

⁷⁴ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en ce qui concerne les exigences en matière d'accessibilité applicables aux produits et services, [COM\(2015\) 615](#).

⁷⁵ [IP/15/6203](#).

⁷⁶ Directive [2008/98/CE](#).

⁷⁷ Directive [94/62/CE](#).

⁷⁸ Directive [1999/31/CE](#).

⁷⁹ Directive [2000/53/CE](#).

⁸⁰ Directive [2006/66/CE](#).

⁸¹ Directive [2012/19/CE](#).

⁸² Cette politique est exposée 1) dans la déclaration politique commune du 28 septembre 2011 des États membres et de la Commission sur les documents explicatifs ([JO 2011/C 369/02](#)) et 2) dans la déclaration politique commune du 27 octobre 2011 du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur les documents explicatifs ([JO 2011/C 369/03](#)).

⁸³ Le considérant type figurant dans ces directives est le suivant: les États membres «s'engagent à accompagner la notification des mesures de transposition d'un ou de plusieurs documents explicatifs, qui

Les documents explicatifs jouent un rôle essentiel pour la bonne compréhension des mesures nationales de transposition. Ils aident à comprendre les contrôles de conformité: en l'absence de tels documents, il faudrait des ressources considérables et de nombreux contacts avec les autorités nationales pour suivre les méthodes de transposition dans tous les États membres. Les mesures de transposition devant s'intégrer dans un cadre juridique existant complexe, l'exercice de transposition qui en résulte produit des centaines de mesures à examiner.

En 2015, la Commission a demandé des documents explicatifs pour 12 des 14 propositions de directives présentées au Parlement européen et au Conseil. Elle avait demandé des documents explicatifs pour sept des 38 directives adoptées par le Parlement et le Conseil durant l'année. Le considérant adopté d'un commun accord sur la nécessité de ces documents a été conservé dans le texte final de chacune de ces sept directives.

Au cours de l'année, les États membres devaient transposer 56 directives⁸⁴ et s'étaient engagés à fournir des documents explicatifs pour 11 d'entre elles⁸⁵. Le processus d'évaluation des mesures nationales transposant ces directives est en cours, si bien que la Commission ne peut pas encore tirer de conclusions sur la qualité des documents explicatifs reçus.

Deux des 11 directives pour lesquelles les États membres s'étaient engagés à fournir des documents explicatifs concernent l'**environnement**. La Commission a reçu 12 documents explicatifs pour la directive concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses⁸⁶ et 13 pour la directive concernant les substances prioritaires pour la politique dans le domaine de l'eau⁸⁷. Ces documents l'ont aidée à évaluer la transposition de ces directives dans les États membres concernés. Les tableaux de correspondance communiqués par la Hongrie pour la directive concernant les dangers liés aux accidents majeurs constituaient une bonne pratique. Ils étaient de bonne qualité et contenaient les précisions nécessaires, permettant à la Commission d'apprécier l'exhaustivité de la transposition par la Hongrie de cette importante directive dans son droit national.

Quatre des 11 directives portent sur le domaine des **marchés financiers**. Les États membres ont fourni à la Commission 11 documents explicatifs pour la directive comptable⁸⁸, 5 pour la directive sur la transparence⁸⁹, 9 pour la directive relative aux systèmes de garantie de dépôts⁹⁰ et 13 pour la directive Omnibus II⁹¹. Dans beaucoup de cas, les documents explicatifs fournis sont des tableaux de correspondance, qui contiennent généralement des informations précises sur la transposition des dispositions de la directive et les dispositions nationales correspondantes. Les documents soumis sont de qualité variable. Dans un cas, en plus des mesures nationales transposant chaque disposition de la directive relative aux systèmes de garantie de dépôts, les documents indiquent aussi les dispositions qui n'ont pas été transposées et pourquoi, ainsi que les options et pouvoirs discrétionnaires qui ont été exercés. Dans d'autres cas, les documents explicatifs fournis pour la directive Omnibus II, qui modifie deux directives antérieures⁹², sont incomplets; ils renvoient à une

peuvent prendre la forme de tableaux de correspondance ou de tout autre document répondant au même besoin». La Commission «justifiera au cas par cas, lorsqu'elle soumettra les propositions en question, la nécessité et la proportionnalité de la fourniture de ces documents».

⁸⁴ Pour une partie de ces 56 directives, certains États membres bénéficient d'une période de transition et d'autres ne sont pas concernés.

⁸⁵ Directives [2012/18/UE](#) (ENVIRONMENT), [2013/39/UE](#) (ENVIRONMENT), [2013/34/UE](#) (FISMA), [2013/50/UE](#) (FISMA), [2014/49/UE](#) (FISMA), [2014/51/UE](#) (FISMA), [2013/32/UE](#) (HOME), [2013/33/UE](#) (HOME), [2013/11/UE](#) (JUST), [2012/34/UE](#) (MOVE) et [2014/85/UE](#) (MOVE).

⁸⁶ Directive [2012/18/UE](#).

⁸⁷ Directive [2013/39/UE](#).

⁸⁸ Directive [2013/34/UE](#).

⁸⁹ Directive [2013/50/UE](#).

⁹⁰ Directive [2014/49/UE](#).

⁹¹ Directive [2014/51/UE](#).

⁹² Directives [2009/138/CE](#) et [2003/71/CE](#).

seule des directives modifiées et ne donnent pas de vue d'ensemble de la transposition des autres parties de la directive modificative.

Deux des 11 directives concernent les **transports**. La Commission a reçu six documents explicatifs pour la directive établissant un espace ferroviaire unique européen⁹³ et 11 pour la directive relative au permis de conduire⁹⁴. Les documents portant sur la première directive sont de qualité satisfaisante et fournissent à la Commission les informations nécessaires. L'évaluation des documents explicatifs concernant la directive relative au permis de conduire ne fait que commencer, puisque le délai de transposition était fixé au 31 décembre 2015.

Deux des 11 directives relèvent du domaine de **la migration et des affaires intérieures**. 15 États membres ont présenté des documents sous la forme de tableaux de correspondance pour leur transposition de la directive sur les procédures d'asile⁹⁵. Dans le cas de la directive sur les conditions d'accueil⁹⁶, des documents explicatifs ont été soumis par 13 États membres. Dans presque tous les cas, des tableaux de correspondance détaillés ont été fournis.

La dernière des 11 directives concerne le **règlement extrajudiciaire des litiges de consommation**⁹⁷ pour laquelle la Commission a reçu 11 documents explicatifs. Leur qualité paraît satisfaisante. En particulier, un État membre a inclus des observations sur la jurisprudence et les mesures administratives nationales qui apportent un éclairage sur le système en vigueur sur son territoire. Un autre État membre a indiqué la façon dont la transposition a été opérée et les raisons pour lesquelles il n'était pas nécessaire de transposer certaines mesures puisque des dispositions nationales existaient déjà (lesquelles étaient toujours reproduites dans le document). Un État membre a fourni des références précises concernant les règles transposées au niveau décentralisé.

En 2015, les États membres n'ont pas toujours tenu leur engagement de fournir des documents explicatifs lors de la notification des mesures nationales transposant les directives dans leur ordre juridique. Lorsque des documents explicatifs ont été fournis, une première évaluation indique que leur qualité était inégale.

La Commission continuera à faire rapport au Parlement et au Conseil sur les documents explicatifs dans ses rapports annuels sur le contrôle de l'application du droit de l'UE.

III. Procédures d'infraction

Il existe trois grands types d'infractions au droit de l'UE:

- a) **la non-communication**: un État membre n'a pas notifié à temps à la Commission ses mesures de transposition d'une directive;
- b) **la non-conformité/le non-respect**: la Commission considère que la législation d'un État membre n'est pas conforme aux exigences de la législation de l'UE;
- c) **la mauvaise application/l'application incorrecte**: le droit de l'UE n'est pas appliqué correctement ou n'est pas appliqué du tout par les autorités nationales.

Les infractions peuvent être détectées grâce à des enquêtes menées par la Commission elle-même. Elles peuvent également être portées à son attention par des plaintes ou des pétitions émanant de citoyens, d'entreprises, d'ONG ou d'autres organisations. La Commission associe

⁹³ Directive [2012/34/UE](#).

⁹⁴ Directive [2014/85/UE](#).

⁹⁵ Directive [2013/32/UE](#).

⁹⁶ Directive [2013/33/UE](#).

⁹⁷ Directive [2013/11/UE](#).

activement les citoyens au traitement de leurs plaintes, en les informant des décisions prises à tous les stades de la procédure⁹⁸.

Si le dialogue engagé dans le cadre d'EU Pilot avec un État membre concernant une infraction présumée n'aboutit pas, ou lorsque l'urgence ou tout autre intérêt supérieur requiert une action immédiate, la Commission peut décider d'ouvrir une procédure d'infraction formelle au titre de l'article 258 du TFUE. La procédure d'infraction comporte une **phase précontentieuse** et une **phase contentieuse**.

Au cours de la *phase précontentieuse*, la Commission envoie d'abord une *lettre de mise en demeure* à l'État membre concerné, lui demandant de fournir des explications dans un délai donné. Si la réponse de l'État membre n'est pas satisfaisante ou si l'État membre ne répond pas, la Commission lui adresse un *avis motivé* l'invitant à réagir dans un délai donné.

Si l'État membre ne se conforme pas à l'avis motivé, la Commission peut ouvrir la phase contentieuse en saisissant la Cour de justice en vertu de l'article 258 du TFUE.

Lorsqu'elle saisit la Cour parce qu'un État membre a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive législative, la Commission peut proposer l'imposition de sanctions financières en vertu de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE.

La Cour peut donner raison à la Commission et juger que l'État membre a manqué à ses obligations au titre du droit de l'UE. Lorsque la Cour en décide ainsi, mais que l'État membre ne prend toujours pas les mesures nécessaires pour se mettre en conformité, la Commission peut poursuivre la procédure d'infraction en vertu de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE, c'est-à-dire renvoyer l'État membre devant la Cour après lui avoir adressé une lettre de mise en demeure conformément audit article 260, paragraphe 2, du TFUE. Dans ce cas, la Commission peut proposer, et la Cour infliger, des sanctions financières sous la forme d'une somme forfaitaire et/ou d'astreintes journalières ou autres.

À la demande des autorités nationales, la Cour peut aussi examiner la conformité des législations nationales par rapport à la législation de l'UE dans des décisions rendues à titre préjudiciel en vertu de l'article 267 du TFUE. Si les décisions rendues à titre préjudiciel se distinguent des arrêts rendus dans le cadre des procédures d'infraction, elles donnent à la Commission une occasion supplémentaire de garantir qu'il est remédié aux violations du droit de l'UE découlant de la législation nationale ou de son application. La Commission donne systématiquement suite aux décisions rendues à titre préjudiciel par la Cour, lorsque celle-ci constate la non-conformité des législations nationales.

IV. Avant le lancement d'une procédure d'infraction

1. Détection des problèmes

1.1. Cas décelés d'office

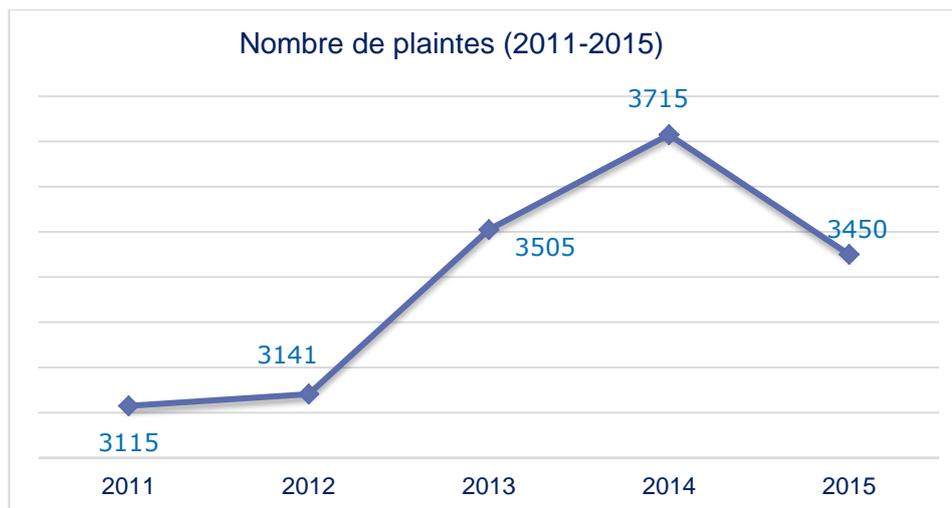
La Commission examine la mise en œuvre du droit de l'UE principalement de sa propre initiative. En règle générale, à moins que l'urgence ou tout autre intérêt supérieur ne requière une action immédiate, lorsqu'elle soupçonne une non-conformité, la Commission commence par entamer des discussions bilatérales avec l'État membre concerné dans le cadre d'EU Pilot en vue de trouver une solution respectueuse du droit de l'UE (l'initiative EU Pilot est expliquée au point 2 ci-dessous). En 2015, 578 enquêtes EU Pilot ont été ouvertes (contre 777 en 2014).

⁹⁸ 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](#).

La mobilité/les transports, l'énergie et l'environnement constituaient les trois domaines présentant le plus d'infractions potentielles en 2015 (avec respectivement 96, 84 et 77 nouveaux dossiers EU Pilot). Les principaux États membres concernés étaient l'Italie, le Portugal et l'Allemagne (respectivement 37, 30 et 28 nouveaux dossiers EU Pilot).

1.2. Plaintes et pétitions

En 2015, les citoyens, les entreprises, les ONG et d'autres organisations sont restés très actifs en matière de signalement de violations potentielles du droit de l'UE. Toutefois, le nombre de nouvelles plaintes a diminué pour la première fois depuis 2011 (d'environ 9 % par rapport à 2014).



Le tableau ci-dessous fournit d'autres données essentielles relatives aux plaintes émanant de citoyens⁹⁹:

Plaintes émanant de citoyens en cours à la fin de l'année

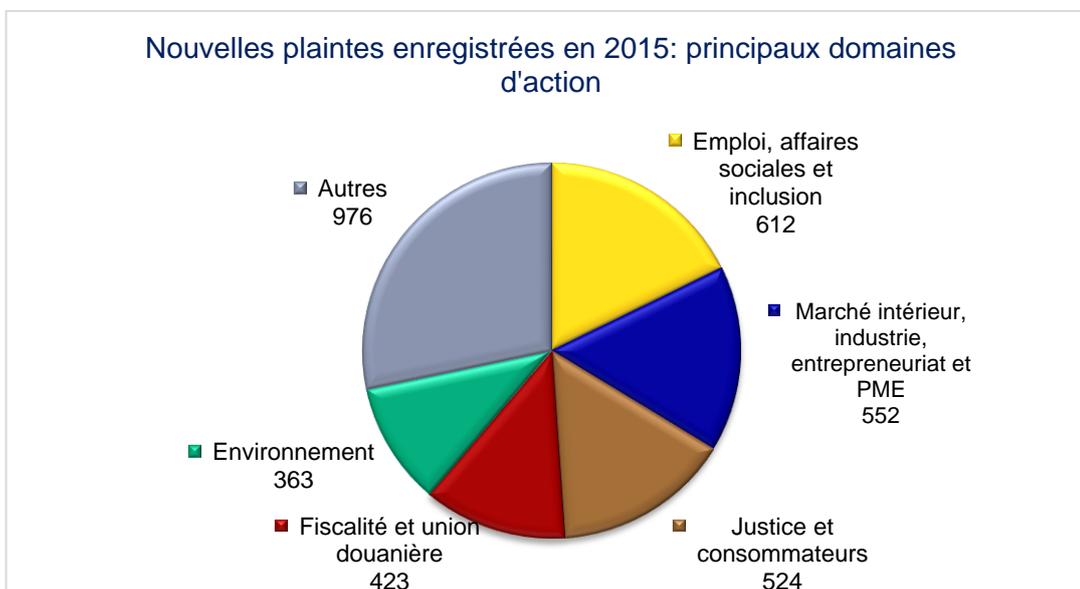
2 963	>	Plaintes en cours à la fin de 2014
3 450	>	Nouvelles plaintes enregistrées en 2015
3 315	>	Plaintes traitées en 2015
= 3 098	>	Plaintes en cours à la fin de 2015

3 450 nouvelles plaintes ont été enregistrées en 2015. Les trois États membres qui ont fait l'objet du plus grand nombre de plaintes sont l'Italie, l'Espagne et l'Allemagne:

- **Italie:** 637 plaintes, dont la plupart concernaient l'emploi, les affaires sociales et l'inclusion (286 plaintes), la fiscalité et l'union douanière (69 plaintes) et le marché intérieur, l'industrie, l'entrepreneuriat et les PME (64 plaintes);
- **Espagne:** 342 plaintes, surtout en rapport avec l'emploi, les affaires sociales et l'inclusion (66 plaintes), la justice et les consommateurs (65 plaintes) et le marché intérieur, l'industrie, l'entrepreneuriat et les PME (59 plaintes); et
- **Allemagne:** 274 plaintes, portant principalement sur la justice et les consommateurs (48 plaintes), la fiscalité et l'union douanière (36 plaintes) et le marché intérieur, l'industrie, l'entrepreneuriat et les PME (32 plaintes).

⁹⁹ Somme des dossiers de plainte ouverts à la fin de 2014 et des nouvelles plaintes enregistrées en 2015 (2 963 + 3 450 = 6 413), diminuée du nombre de plaintes traitées durant l'année 2015 pour obtenir le nombre de plaintes en cours à la fin de 2015 (6 413 - 3 315 = 3 098).

Le graphique suivant montre les cinq domaines d'action concentrant le plus grand nombre de nouvelles plaintes. Ensemble, ces plaintes représentent 72 % de la totalité des plaintes déposées à l'encontre de tous les États membres en 2015.



3 315 plaintes ont été traitées en 2015. Après avoir évalué les plaintes, la Commission a engagé des dialogues dans le cadre d'EU Pilot avec les États membres pour déterminer si les règles de l'UE avaient été enfreintes. Toutes les plaintes n'ont pas abouti à des échanges de vues bilatéraux avec les États membres pour les raisons suivantes: le droit de l'UE n'avait pas été enfreint (2247), la Commission n'était pas compétente pour agir (152), ou les correspondances ne remplissaient pas les conditions nécessaires pour être considérées comme des plaintes (454). Ces 2 853 plaintes ont donc été clôturées.

Les plaintes ayant donné lieu à des discussions dans le cadre d'EU Pilot se rapportaient le plus souvent au marché intérieur, à l'industrie, à l'entrepreneuriat et aux PME, à la fiscalité et à l'union douanière et à l'emploi, aux affaires sociales et à l'inclusion (respectivement 76, 55 et 28 dossiers ouverts dans le cadre d'EU Pilot).

Ces plaintes concernaient aussi principalement l'Italie, l'Espagne et l'Allemagne.

- **Italie:** 30 nouveaux dossiers EU Pilot, liés pour la plupart à des plaintes concernant la fiscalité et l'union douanière (8), le marché intérieur, l'industrie, l'entrepreneuriat et les PME (5) et la santé et la sécurité alimentaire (4);
- **Espagne:** 24 nouveaux dossiers EU Pilot, en rapport surtout avec des plaintes concernant l'emploi, les affaires sociales et l'inclusion (7) et le marché intérieur, l'industrie, l'entrepreneuriat et les PME (4); et
- **Allemagne:** 21 nouveaux dossiers EU Pilot, concernant pour la plupart des plaintes relatives au marché intérieur, à l'industrie, à l'entrepreneuriat et aux PME (10) et la fiscalité et l'union douanière (5).

Par la voie de pétitions et de questions, le Parlement européen a informé la Commission de manquements dans la manière dont plusieurs États membres ont mis en œuvre et appliqué certaines législations de l'UE en 2015. Les domaines concernés étaient les suivants:

- **Environnement:** une lettre de mise en demeure a été envoyée à la Finlande à propos de la transposition de la directive concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement¹⁰⁰.

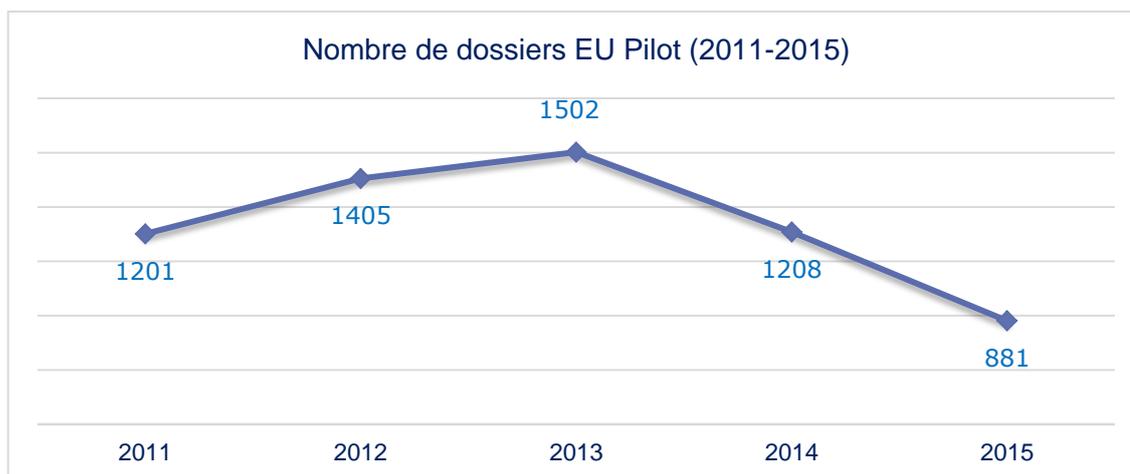
Dans cinq autres dossiers portant sur l'environnement, la Commission a engagé des dialogues bilatéraux avec les États membres concernés. Les dossiers portaient sur le gaz de schiste, la gestion des loups, l'application incorrecte de la directive relative à l'évaluation stratégique environnementale¹⁰¹ et la conformité de la législation nationale avec les exigences de la directive concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement¹⁰².

- **Justice:** une question écrite au Parlement a amené la Commission à faire part, à un État membre, de ses préoccupations quant à la compatibilité de sa législation nationale sur le personnel des services chargés de faire respecter la loi avec le principe de la libre circulation des personnes. À la suite d'une pétition, la Commission a aussi engagé un dialogue bilatéral avec un État membre à propos de ses restrictions au changement de nom après le mariage.
- **Fiscalité:** la Commission a entamé des discussions bilatérales avec plusieurs États membres à propos des impôts sur la propriété immobilière et de la taxe locale d'habitation payée par les étudiants.

2. Résolution des problèmes

EU Pilot est une initiative de la Commission visant à trouver des solutions aux problèmes liés à l'application du droit de l'UE. Elle s'appuie sur une base de données et un outil de communication en ligne. Le dialogue engagé dans le cadre d'EU Pilot permet souvent une résolution plus rapide des problèmes, ce qui garantit le respect des obligations découlant du droit de l'UE, au profit des citoyens et des entreprises.

Le nombre de nouveaux dossiers EU Pilot a progressivement augmenté entre 2011 et 2013 (voir le graphique ci-dessous). Toutefois, en 2015, ce nombre est redescendu au-dessous de son niveau de 2011: 881 nouveaux dossiers ont été ouverts (soit un recul d'environ 30 % par rapport à 2014).



¹⁰⁰ Directive [2003/4/CE](#).

¹⁰¹ Directive [2001/42/CE](#).

¹⁰² Directive [2003/4/CE](#).

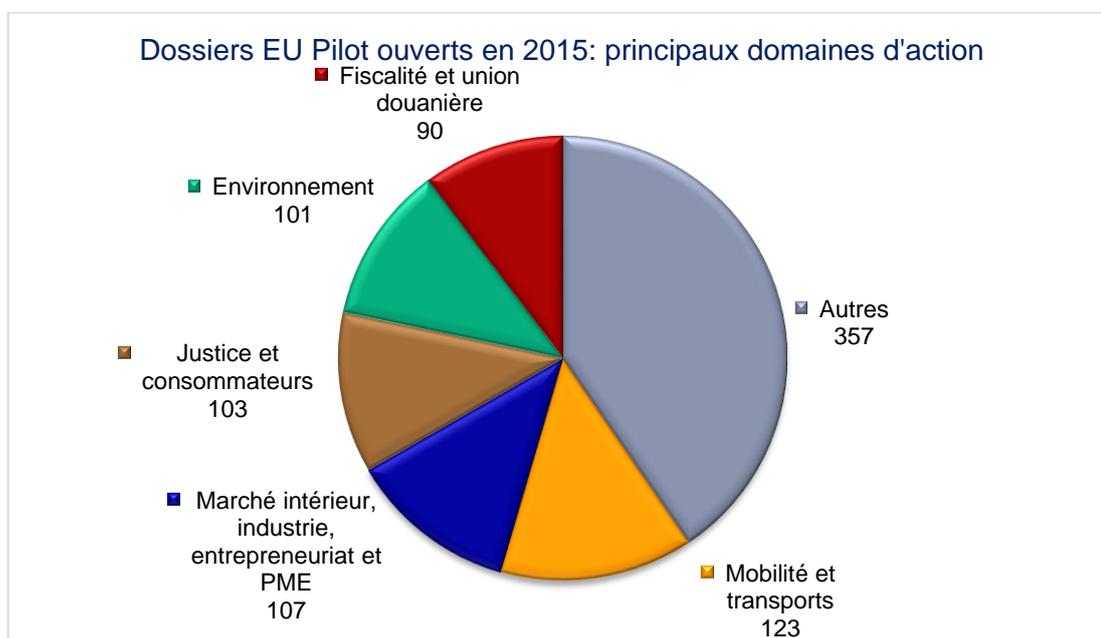
Le tableau ci-dessous présente les chiffres clés relatifs à EU Pilot pour 2015¹⁰³:

Dossiers EU Pilot ouverts à la fin de l'année

- 1 348 > Dossiers EU Pilot ouverts à la fin de 2014
- 881 > Nouveaux dossiers EU Pilot enregistrés en 2015
- 969 > Dossiers EU Pilot traités en 2015
- = 1 260 > Dossiers EU Pilot ouverts à la fin de 2015

881 nouveaux dossiers EU Pilot ont été ouverts en 2015, dont 295 à la suite de plaintes et 578 de la propre initiative de la Commission.

Le graphique ci-après présente les domaines d'action concernés par la plupart des nouveaux dossiers EU Pilot ouverts en 2015:

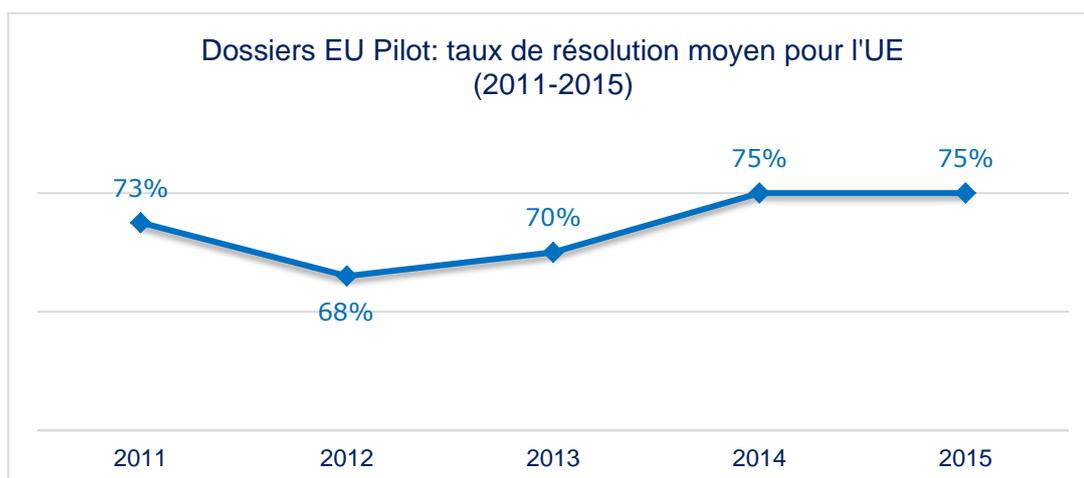


969 dossiers EU Pilot ont été traités en 2015. La Commission a clôturé 726 d'entre eux après avoir reçu des réponses satisfaisantes des États membres concernés, ce qui donne un taux de résolution de 75 %, exactement comme en 2014.

Au total, 243 dossiers EU Pilot ont été clôturés à la suite du rejet, par la Commission, des réponses fournies par les États membres. Parmi ceux-ci, 201 ont été suivis de procédures formelles d'infraction (contre 325 en 2014). Si 65 d'entre eux étaient fondés sur une plainte, les 136 autres avaient été ouverts à l'initiative de la Commission.

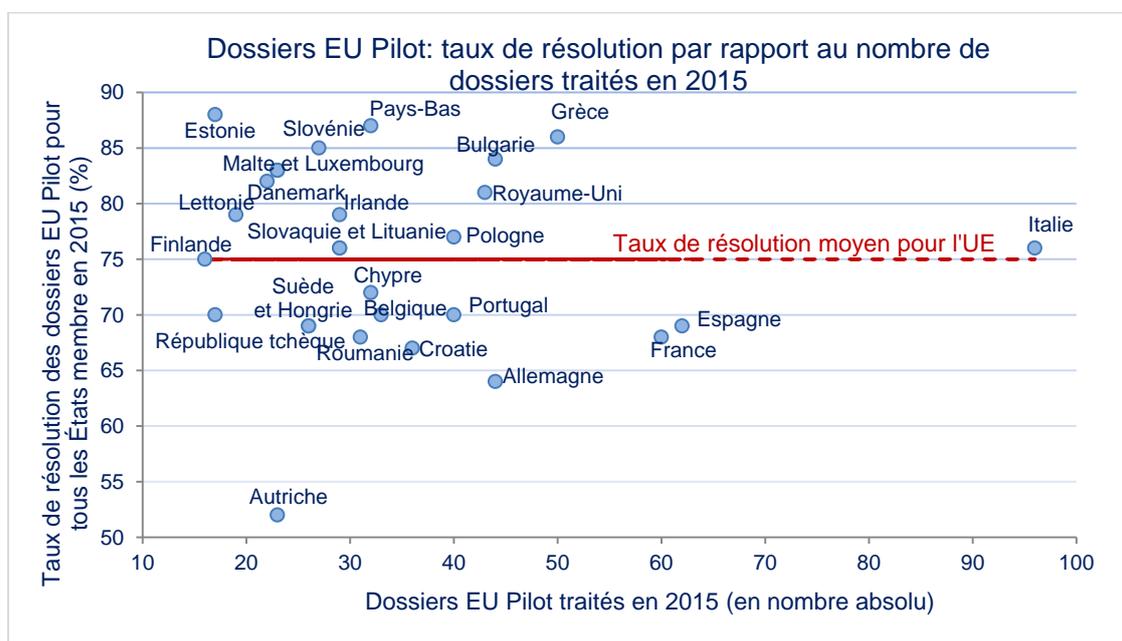
La plupart des dossiers EU Pilot qui ont donné lieu à des procédures formelles d'infraction concernaient les domaines d'action suivants: mobilité et transports (50 dossiers), environnement (38), marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME (29), et fiscalité et union douanière (26). Les pays concernés par le plus grand nombre de dossiers EU Pilot de ce type suivis d'une procédure d'infraction ont été l'Italie, la France et l'Espagne (respectivement 19, 17 et 16 dossiers chacune).

¹⁰³ Somme des dossiers EU Pilot encore ouverts à la fin de 2014 et des nouveaux dossiers EU Pilot ouverts en 2015 (1 348 + 881 = 2 229), diminuée du nombre de dossiers traités durant l'année 2015 pour obtenir le nombre de dossiers encore ouverts à la fin de 2015 (2 229 - 969 = 1 260).

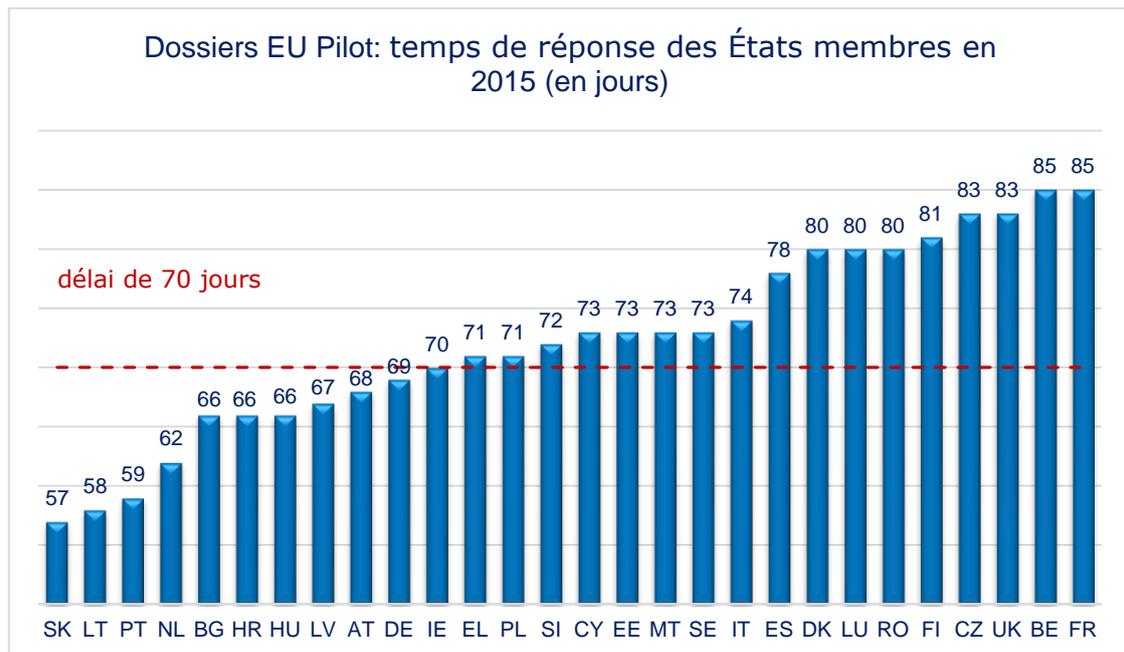


1 260 dossiers EU Pilot étaient ouverts à la fin de 2015. La plupart concernaient l'Italie (111), l'Espagne (78) et la Pologne (74). L'environnement est resté le principal domaine concerné, avec 298 dossiers ouverts, devant la justice (191) et la fiscalité et l'union douanière (141).

Le graphique suivant montre le taux de résolution EU Pilot en 2015 (le nombre de dossiers que la Commission a clôturés sans ouvrir de procédure d'infraction pour chaque État membre), par rapport au nombre de dossiers traités durant la même année.



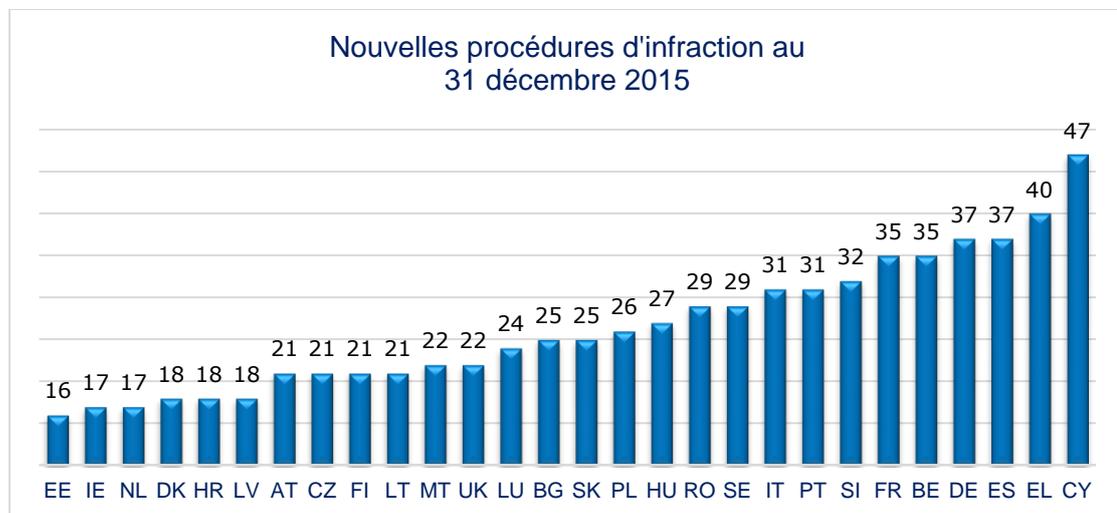
Les États membres sont censés apporter une solution à un problème dans un délai de 10 semaines (70 jours) à compter de sa notification par la Commission dans EU Pilot. Le graphique ci-après présente le temps de réponse moyen par État membre en 2015.



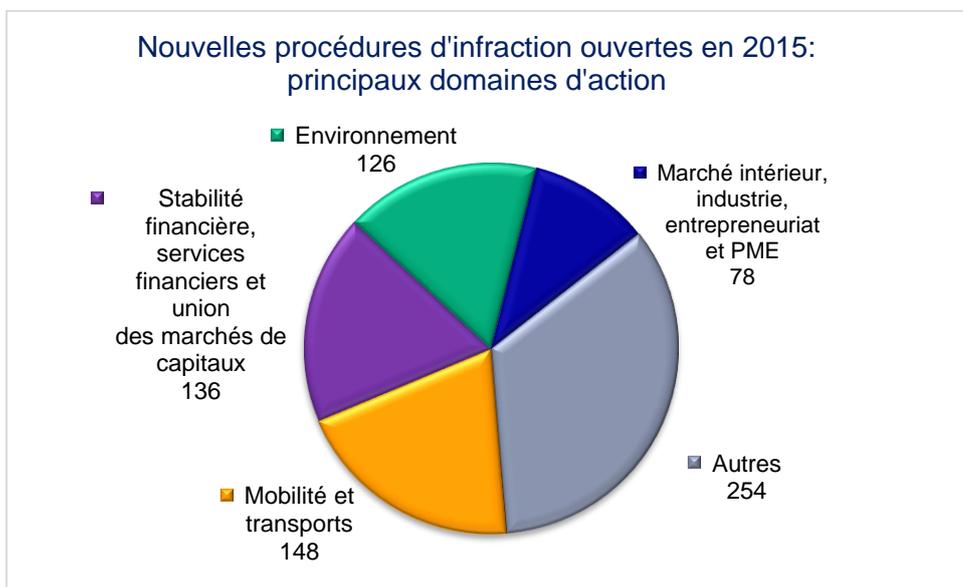
V. Étapes des procédures d'infraction

1. Phase précontentieuse

En 2015, la Commission a lancé **742** nouvelles procédures par l'envoi d'une lettre de mise en demeure. Le graphique ci-après montre la répartition par État membre.

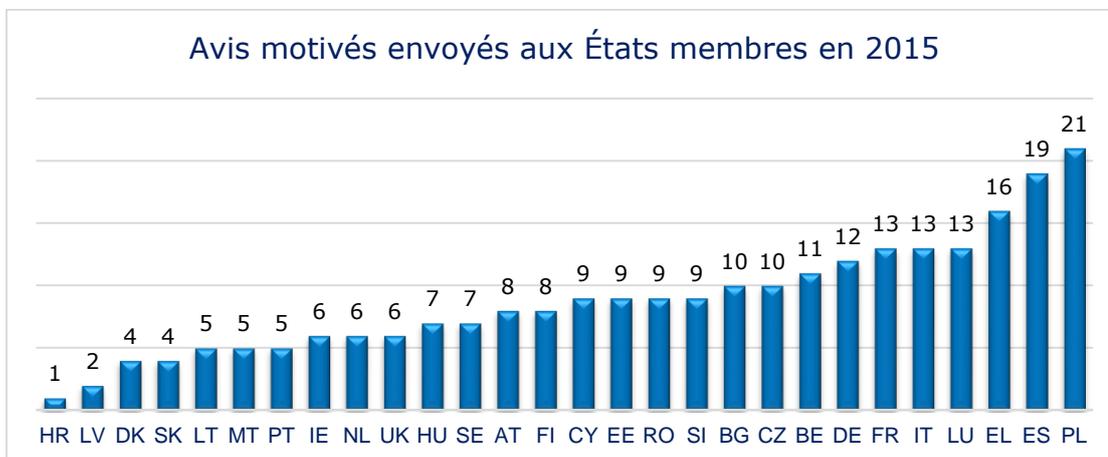


Le graphique suivant montre les principaux domaines d'action auxquels se rapportent les nouvelles procédures qui ont été ouvertes.



La Commission a également envoyé 248 avis motivés à des États membres au cours de l'année 2015. Les principaux domaines d'action concernés étaient la mobilité et les transports (49), l'environnement (40), les services financiers (40) et l'énergie (36).

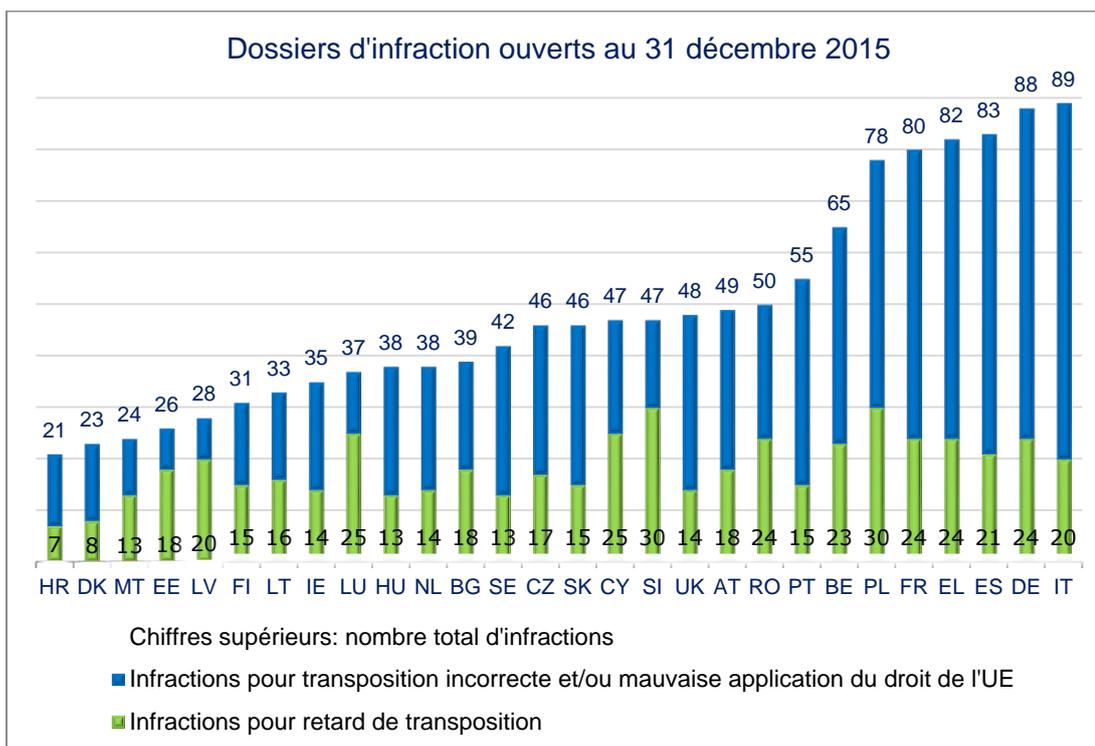
Le graphique ci-après donne une ventilation par État membre.



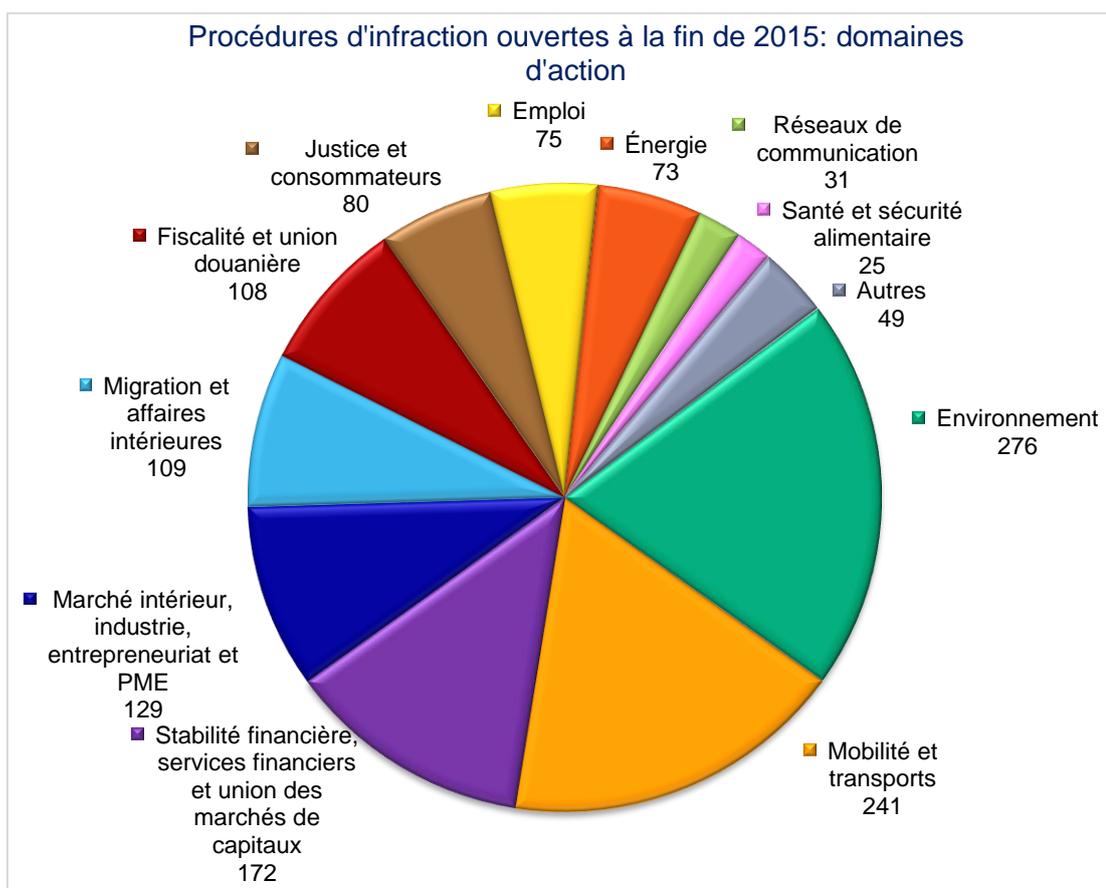
À la fin 2015, **1 368** procédures d'infraction étaient encore ouvertes. Cela représente une légère augmentation par rapport à l'année précédente, mais le chiffre reste bien au-dessous du niveau de 2011, comme l'illustre le graphique suivant.



Le graphique ci-après montre le nombre de procédures ouvertes par État membre à la fin 2015:



Le graphique suivant montre la répartition des procédures d'infraction restant ouvertes à la fin de 2015, par domaine d'action:



Même après avoir lancé une procédure formelle, la Commission poursuit son dialogue avec l'État membre afin de parvenir à la mise en conformité requise. Les statistiques confirment que les États membres déploient des efforts considérables pour mettre fin à leurs infractions avant que la Cour de justice ne rende son arrêt¹⁰⁴.

En 2015, la Commission a clôturé:

- 474 dossiers d'infraction après envoi de lettres de mise en demeure;
- 183 dossiers après envoi d'avis motivés; et
- 12 dossiers après avoir décidé de saisir la Cour de justice, mais avant d'envoyer la requête. De plus, dans 13 dossiers, la Commission s'est désistée devant la Cour avant que celle-ci ne se prononce.

2. Arrêts rendus par la Cour de justice en vertu de l'article 258 et de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE

En 2015, la Cour a rendu 25 arrêts en vertu de l'article 258 du TFUE, dont 18 (82 %) en faveur de la Commission. Les arrêts rendus par la Cour concernaient principalement:

- la Pologne (quatre, tous en faveur de la Commission),
- la Belgique (deux, l'un comme l'autre en faveur de la Commission),

¹⁰⁴ Les chiffres suivants ont été calculés pour l'ensemble des procédures d'infraction, quelle que soit leur origine (plainte, initiative de la Commission ou retard de transposition de directives par les États membres).

- la Bulgarie (deux, l'un comme l'autre en faveur de la Commission),
- la France (deux, l'un comme l'autre en faveur de la Commission),
- l'Allemagne (deux, l'un comme l'autre en faveur de la Commission),
- la Grèce (deux, l'un comme l'autre en faveur de la Commission),
- le Luxembourg (deux, l'un comme l'autre en faveur de la Commission),
- la Slovaquie (deux, l'un comme l'autre en faveur de la Slovaquie) et
- le Royaume-Uni (deux, dont un en faveur du Royaume-Uni).

En 2015, la plupart des arrêts de la Cour ont porté sur la fiscalité (9), l'emploi (6) et l'environnement (4).

La plupart du temps, les États membres prennent les mesures qui s'imposent pour se conformer rapidement à l'arrêt de la Cour. Toutefois, à la fin de l'année, 85 procédures d'infraction étaient encore ouvertes après le prononcé d'un arrêt de la Cour, la Commission ayant estimé que les États membres concernés ne s'étaient pas encore conformés aux arrêts rendus en vertu de l'article 258 du TFUE. La plupart de ces procédures concernaient la Grèce (10), la Pologne (8) et l'Espagne (7) et avaient trait à l'environnement (35), aux transports (12), à la fiscalité (9), ainsi qu'à la santé et à la protection des consommateurs (7).

Sur ces 85 affaires, deux se retrouvaient devant la Cour pour la deuxième fois. Quand la Cour inflige des sanctions financières en vertu de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE, l'État membre défaillant doit immédiatement payer la somme forfaitaire et continuer de verser l'astreinte jusqu'à ce qu'il soit pleinement en conformité avec les premier et deuxième arrêts de la Cour. En 2015, la Cour de justice a rendu trois arrêts en vertu de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE. Elle a infligé des sanctions financières à l'Italie¹⁰⁵ et à la Grèce¹⁰⁶. À la fin de 2015, sept procédures d'infraction étaient encore ouvertes après un arrêt de la Cour rendu en vertu de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE.

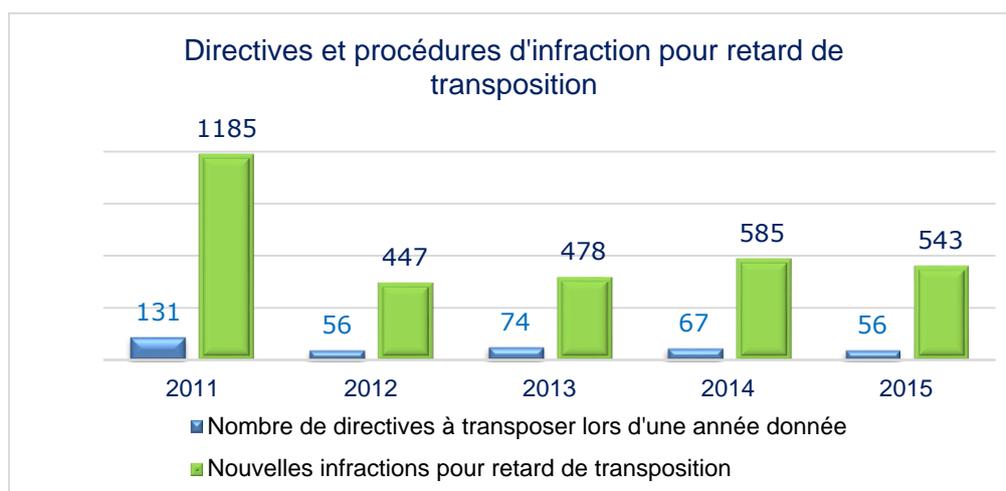
VI. Transposition des directives

1. Retards de transposition

La lutte contre les retards de transposition constitue depuis longtemps une priorité pour la Commission. Celle-ci propose donc des sanctions financières chaque fois qu'elle assigne un État membre devant la Cour de justice en vertu de l'article 258 et de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE au motif qu'il a manqué à son obligation de communiquer dans le délai prescrit ses mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative (voir la sous-section VI.2 pour plus de précisions).

¹⁰⁵ Commission/Italie, [C-653/13](#) (paiement d'une somme forfaitaire de 20 millions d'EUR; astreinte: 120 000 EUR pour chaque jour de non-exécution de l'arrêt rendu en vertu de l'article 258 du TFUE); Commission/Italie, [C-367/14](#) (paiement d'une somme forfaitaire de 30 millions d'EUR; astreinte: 12 millions d'EUR pour chaque semestre de non-exécution de l'arrêt rendu en vertu de l'article 258 du TFUE).

¹⁰⁶ Commission/Grèce, [C-167/14](#) (paiement d'une somme forfaitaire de 10 millions d'EUR; astreinte: 3,64 millions d'EUR pour chaque semestre de non-exécution de l'arrêt rendu en vertu de l'article 258 du TFUE).



Le nombre de directives à transposer en 2015 était de 56, soit moins que les 67 de 2014. **Le nombre de nouvelles infractions pour retard de transposition a lui aussi légèrement diminué, passant de 585 à 543.**

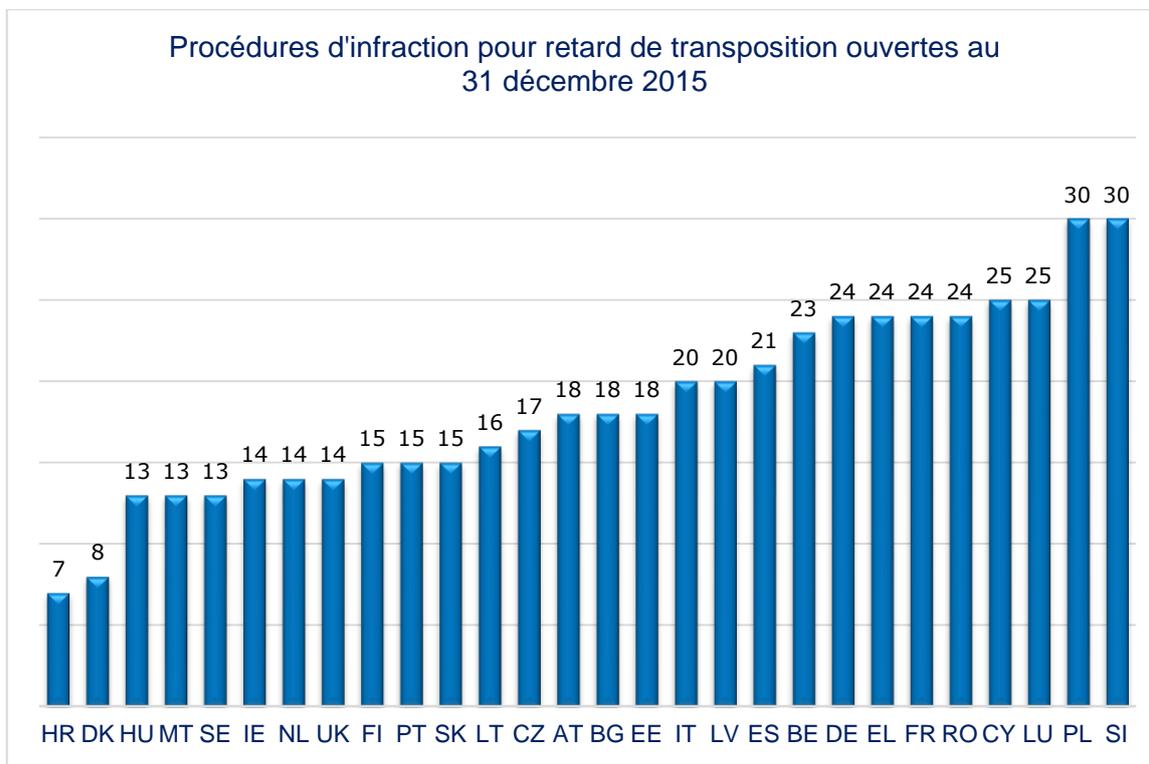
À la fin de 2015, 518 procédures d'infraction pour retard de transposition étaient encore ouvertes, ce qui représente une hausse de 19 % par rapport aux 421 procédures ouvertes à la fin de 2014.

Le tableau ci-après présente les chiffres clés relatifs aux procédures d'infraction pour retard de transposition (IRT) engagées par la Commission en 2015:

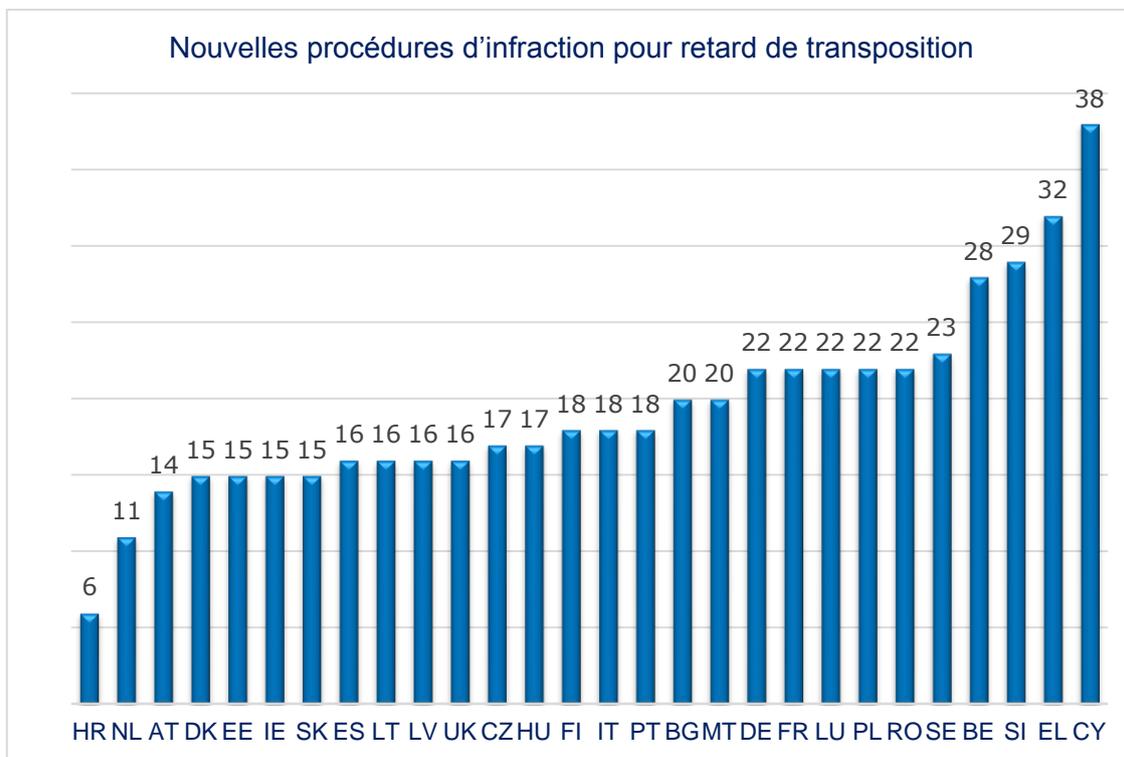
Procédures d'infraction pour retard de transposition ouvertes à la fin de l'année

421	>	IRT ouvertes à la fin de 2014
543	>	Nouvelles IRT enregistrées en 2015
446	>	IRT clôturées en 2015
= 518	>	IRT ouvertes à la fin de 2015

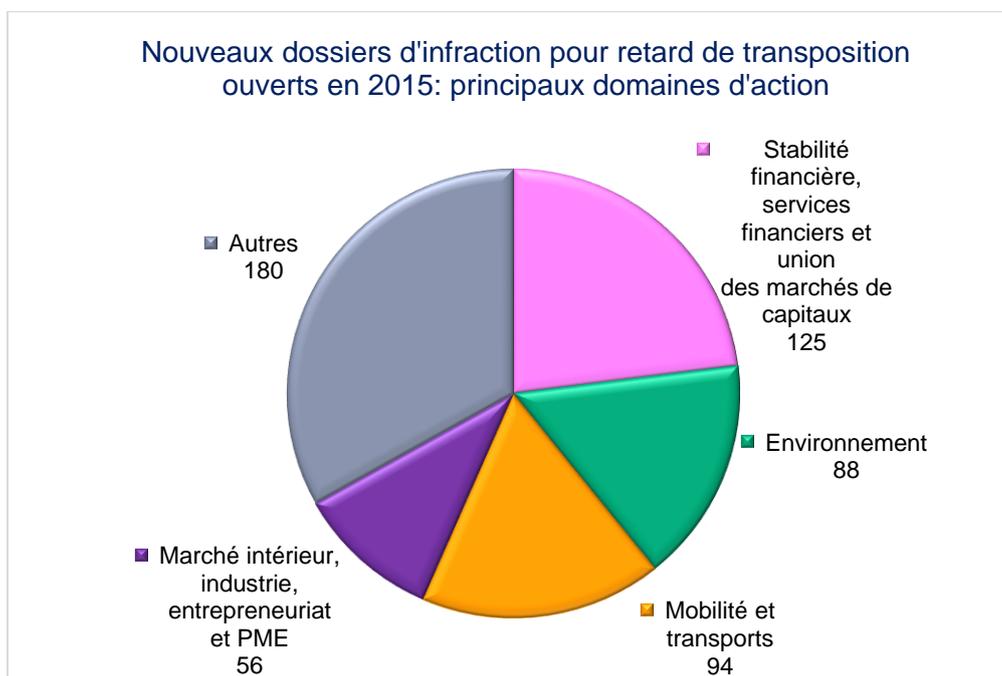
Le graphique ci-dessous montre le nombre d'IRT ouvertes à la fin de 2015 par État membre, indépendamment de l'année au cours de laquelle la procédure a été ouverte.



Le graphique suivant montre la répartition des nouvelles procédures d'IRT (**543** au total) ouvertes en 2015, par État membre.



Les domaines dans lesquels le plus grand nombre de nouvelles procédures ont été engagées en 2015 figurent dans le graphique ci-après:



De nouvelles procédures ont été engagées contre 26 États membres pour retard de transposition de la directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement¹⁰⁷. En outre, 23 États membres étaient concernés par la transposition tardive de la directive sur les compétences de l'Autorité européenne de surveillance¹⁰⁸. 21 procédures ont été engagées pour retard de transposition de la directive Solvabilité II¹⁰⁹, de la directive concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses¹¹⁰ et de la directive établissant un espace ferroviaire unique européen¹¹¹.

2. Saisines de la Cour de justice en vertu de l'article 258 et de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE

Conformément à l'article 260, paragraphe 3, du TFUE, la Commission peut proposer des sanctions financières même lorsqu'elle saisit pour la première fois la Cour de justice en vertu de l'article 258 du TFUE pour absence de transposition complète d'une directive législative. L'objectif de cette innovation dans le traité de Lisbonne est d'inciter plus fortement les États membres à transposer les directives dans les délais prescrits. La Commission décide du niveau des sanctions financières à proposer, conformément aux orientations fixées dans sa communication sur la mise en œuvre de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE¹¹².

En 2015, la Commission a continué à saisir la Cour de justice de procédures d'infraction pour retard de transposition avec demande d'astreintes journalières en vertu de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE. Cinq États membres ont été assignés devant la Cour de justice en 2015: la Pologne (deux procédures)¹¹³, ainsi que l'Allemagne,¹¹⁴ la Grèce,¹¹⁵ le Luxembourg¹¹⁶

¹⁰⁷ Directive [2014/59/UE](#).

¹⁰⁸ Directive [2014/51/UE](#).

¹⁰⁹ Directive [2009/138/CE](#).

¹¹⁰ Directive [2012/18/UE](#).

¹¹¹ Directive [2012/34/UE](#).

¹¹² JO C 12 du 15.1.2011, p. 1.

¹¹³ Commission/Pologne, [C-545/15](#). La Commission a assigné la Pologne devant la Cour pour n'avoir pas mis en œuvre dans son intégralité la directive relative aux déchets d'équipements électroniques et électriques et

et la Slovaquie¹¹⁷ (une procédure dans chaque cas). La Commission s'est désistée après avoir saisi la Cour dans une affaire concernant un retard de transposition, par la Slovaquie, de la directive relative aux déchets¹¹⁸. Dans une autre affaire concernant un retard de transposition de la directive relative à la protection des animaux utilisés à des fins scientifiques, la Commission avait pris la décision de saisir la Cour, mais l'État membre a adopté les mesures de transposition nécessaires avant l'envoi de la requête et a donc évité la procédure judiciaire.

En 2015, les États membres ont redoublé d'efforts pour achever leurs transpositions avant que la Cour de justice ne rende ses arrêts. Cependant, il restait quatre affaires en cours assorties d'une proposition d'astreintes journalières: deux à l'encontre de la Pologne, une à l'encontre de la Grèce et une autre à l'encontre du Luxembourg.

Dans une affaire, l'État membre concerné a achevé la transposition et la Commission a, en conséquence, retiré son recours en infraction à un stade très avancé de la procédure judiciaire¹¹⁹. Ce retrait particulièrement tardif a conduit la Commission à envisager de revoir sa politique d'application de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE¹²⁰ afin de garantir une transposition plus efficace et dans les délais des directives de l'UE dans les États membres¹²¹.

VII. Conclusions

Le nombre élevé de procédures d'infraction en 2015 montre qu'il reste très difficile de garantir une application correcte et en temps voulu de la législation de l'UE dans les États membres. La Commission a l'intention de renforcer les mesures à prendre en cas d'infraction au droit de l'UE. Avec l'adoption du train de mesures sur l'amélioration de la législation en mai 2015, les États membres recevront le soutien et l'assistance dont ils ont besoin durant la phase de mise en œuvre et il sera plus facile de faire respecter la législation de l'UE. Dans le cadre du programme pour une meilleure réglementation, la Commission a déjà renforcé son action préventive pour soutenir les États membres dans le processus de mise en œuvre de la législation de l'Union. À cet égard, elle fournit des orientations et une assistance aux États membres au moyen d'un large éventail d'outils (documents d'orientations, réunions, ateliers, groupes d'experts, rapports de mise en œuvre et d'évaluation ex post, etc.). Dans le même temps, elle entend renforcer l'application effective du droit de l'Union au moyen de contrôles structurés et systématiques de la transposition et de la conformité de la législation nationale. Cependant, les États membres devraient aussi intensifier leurs efforts pour se conformer au droit de l'UE, dans l'intérêt des citoyens comme des entreprises.

a proposé une astreinte journalière de 71 610 EUR; Commission/Pologne, [C-683/15](#). La Commission a assigné la Pologne devant la Cour pour n'avoir pas mis en œuvre dans son intégralité la directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et a proposé une astreinte journalière de 51 456 EUR.

¹¹⁴ Commission/Allemagne, [C-546/15](#). La Commission a assigné l'Allemagne devant la Cour pour n'avoir pas mis en œuvre dans son intégralité la directive relative aux déchets d'équipements électroniques et électriques et a proposé une astreinte journalière de 210 078 EUR.

¹¹⁵ Commission/Grèce, [C-540/15](#). La Commission a assigné la Grèce devant la Cour pour n'avoir pas mis en œuvre dans son intégralité la directive relative à l'efficacité énergétique et a proposé une astreinte journalière de 29 145,6 EUR.

¹¹⁶ Commission/Luxembourg, [C-684/15](#). La Commission a assigné le Luxembourg devant la Cour pour n'avoir pas mis en œuvre dans son intégralité la directive établissant un cadre pour le redressement et la résolution des établissements de crédit et des entreprises d'investissement et a proposé une astreinte journalière de 6 700 EUR.

¹¹⁷ Commission/Slovaquie, [C-357/15](#). La Commission a assigné la Slovaquie devant la Cour pour n'avoir pas mis en œuvre dans son intégralité la directive relative aux déchets d'équipements électroniques et électriques et a proposé une astreinte journalière de 8 408,4 EUR.

¹¹⁸ Directive [2012/19/UE](#).

¹¹⁹ Commission/Pologne [C-320/13](#), [IP/15/4499](#).

¹²⁰ [JO C12 du 15.1.2011, p.1.](#)

¹²¹ [IP/15/4499](#).

Conformément à l'accent mis par la Commission Juncker sur les dossiers prioritaires («visibilité sur les grands enjeux, discrétion sur les questions de moindre importance»), les approches actuelles de la politique suivie par la Commission pour faire respecter le droit de l'UE doivent évoluer de manière à garantir une application plus efficace, et plus respectueuse des délais, de la législation. La Commission fera le point sur cette évolution dans une nouvelle communication sur l'application du droit de l'UE, qui vise à instaurer une approche plus stratégique de l'application de la législation dans l'ensemble des domaines d'action.