

RECOMMANDATION DE LA COMMISSION

du 12 juillet 2004

relative à la transposition en droit national des directives ayant un impact sur le marché intérieur

(Texte présentant de l'intérêt pour l'EEE)

(2005/309/CE)

LA COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES,

vu le traité instituant la Communauté européenne, et notamment son article 211,

considérant ce qui suit:

- (1) Pour transposer les directives en droit national, les États membres sont libres de choisir la forme et les moyens à employer, mais sont liés par les termes de ces directives quant au résultat à atteindre et à l'échéance avant laquelle la transposition doit intervenir.
- (2) Lors de plusieurs sommets, notamment ceux de Stockholm en mars 2001, de Barcelone en mars 2002 et de Bruxelles en mars 2003 et 2004, le Conseil européen, reconnaissant l'importance du bon fonctionnement du marché intérieur⁽¹⁾ pour la compétitivité de l'économie européenne, a insisté à plusieurs reprises auprès des États membres pour qu'ils considèrent la transposition en droit interne des directives ayant un impact sur le marché intérieur comme hautement prioritaire.
- (3) Le Parlement européen⁽²⁾, le Comité économique et social européen⁽³⁾ et le Comité des régions⁽⁴⁾ se sont dits, de nombreuses fois, préoccupés par le manque de dynamisme des États membres en matière de transposition correcte et dans les délais des directives relatives au marché intérieur. L'accord interinstitutionnel «Mieux légiférer» du 16 décembre 2003⁽⁵⁾ souligne aussi l'importance du respect, par les États membres, de l'article 10 du traité CE et les invite à veiller à une transposition correcte et rapide, dans les délais prescrits, du droit communautaire dans la législation nationale.
- (4) Malgré ces demandes et en dépit du fait que la transposition correcte et dans les délais constitue une obligation juridique, il arrive régulièrement que des États membres

ne transposent pas les directives relatives au marché intérieur de manière correcte et conformément au calendrier qu'ils ont eux-mêmes adopté. De même, la plupart des États membres n'atteignent même pas les objectifs intermédiaires de transposition fixés par le Conseil européen, tandis que de nombreuses directives relatives au marché intérieur attendent toujours leur mise en œuvre en droit interne dans tous les États membres bien après l'expiration du délai prescrit.

- (5) En les privant de certains droits, la transposition tardive ou incorrecte des directives relatives au marché intérieur porte préjudice aux entreprises et aux citoyens.
- (6) La transposition tardive ou incorrecte empêche aussi les entreprises et les consommateurs de profiter pleinement des avantages économiques que peut offrir un marché intérieur performant et nuit à la compétitivité de l'économie européenne dans son ensemble, compromettant ainsi la capacité de la Communauté à générer de la croissance économique tout en maintenant un niveau élevé de cohésion sociale.
- (7) Dans une Union européenne à 25 États membres ou plus, le risque est plus grand que la transposition tardive ou incorrecte des directives provoque la fragmentation du marché intérieur et réduise par conséquent les avantages économiques que celui-ci procure.
- (8) La Commission continuera, en priorité, à prendre des mesures juridiques énergiques contre les États membres en cas de transposition tardive ou incorrecte, ainsi qu'à encourager l'émulation par la publication régulière, dans le tableau d'affichage du marché intérieur, des résultats des États membres en matière de transposition. Si ces démarches ont déjà donné de bons résultats par le passé, les déficits de transposition existent toujours, de sorte qu'une approche plus préventive de la part de la Commission et des États membres s'impose.
- (9) Dans sa communication de 2002 sur l'amélioration du contrôle de l'application du droit communautaire⁽⁶⁾, la Commission a décrit les modalités de l'assistance qu'elle peut apporter et qu'elle apporte déjà aux États membres aux fins de la transposition des directives en droit national.

- (10) C'est cependant aux États membres qu'il incombe de veiller à transposer les directives correctement et dans les délais prescrits.

(1) Le marché intérieur couvre également 3 pays membres de l'Association européenne de libre-échange (AELE), à savoir l'Islande, le Liechtenstein et la Norvège, du fait de leur adhésion à l'accord relatif à l'Espace économique européen.

(2) Rapport Harbour, A5 0026/2003 (JO C 234 du 30.9.2003, p. 55), rapport Miller, A5 0116/2004.

(3) JO C 221 du 7.8.2001, p. 25, JO C 241 du 7.10.2002, p. 180, et JO C 234 du 30.9.2003, p. 55.

(4) JO C 128 du 29.5.2003, p. 48.

(5) JO C 321 du 31.12.2003, p. 1.

(6) COM(2002) 725 final du 11.12.2002.

- (11) L'article 10 du traité CE fait obligation aux États membres de prendre toutes mesures générales ou particulières propres à assurer l'exécution des obligations découlant du traité ou résultant des actes des institutions de la Communauté.
- (12) Il ressort d'une jurisprudence constante de la Cour de justice des Communautés européennes que les États membres ne sauraient exciper des dispositions, pratiques ou situations de leur ordre juridique interne pour justifier le non-respect des obligations et des délais prescrits par les directives.
- (13) Étant donné la récurrence des cas de directives qui ne sont pas transposées de manière correcte et dans les délais prescrits, il est nécessaire que les États membres réexaminent leurs procédures et leurs pratiques nationales pour garantir qu'ils respectent systématiquement cette obligation légale.
- (14) Certains États membres se distinguent invariablement des autres par des résultats nettement meilleurs en matière de transposition, ce qui dénote l'existence ou l'adoption de structures, de procédures et de pratiques plus performantes. Toutefois, comme aucun État membre n'est sans reproche dans ce domaine, il conviendrait que tous réfléchissent aux moyens d'améliorer la situation. Conformément à l'accord interinstitutionnel pour mieux légiférer, les États membres devraient, pour eux-mêmes et dans l'intérêt de la Communauté, établir et publier des tableaux précisant autant que possible la correspondance entre les directives et la législation de transposition.
- (15) Dans sa communication intitulée «Stratégie pour le marché intérieur — Priorités 2003-2006»⁽¹⁾, la Commission a annoncé son intention de publier une recommandation décrivant un certain nombre de bonnes pratiques qui devraient être suivies par les États membres afin d'accélérer la transposition des directives relatives au marché intérieur et d'améliorer la qualité de cette transposition.
- (16) Les États membres ont dit vouloir tirer les enseignements des pratiques en vigueur chez leurs voisins et ont été consultés, par l'intermédiaire du comité consultatif pour le marché intérieur, sur leurs bonnes pratiques de transposition et sur les différentes règles et les différents usages nationaux qui, aux niveaux constitutionnel, légal et administratif, pourraient avoir une incidence sur la transposition.
- (17) Un certain nombre de bonnes pratiques ont été identifiées pour aider les États membres à transposer correctement et dans les délais prescrits les directives relatives au marché intérieur dans leur législation nationale.
- (18) Chaque État membre est libre de choisir les procédures et les pratiques les plus appropriées pour assurer la transposition correcte et dans les délais des directives relatives au marché intérieur, en recherchant les modalités qui pourraient être les plus efficaces compte tenu de la situation spécifique du pays, étant entendu que des procédures et pratiques qui donnent de bons résultats dans un État membre ne fonctionneront pas nécessairement aussi bien dans un autre.
- (19) Eu égard à l'incertitude juridique et à la confusion que suscite la transposition tardive des directives relatives au marché intérieur, il conviendrait que les entreprises et les citoyens soient informés lorsque des directives ne sont pas transposées dans les délais prescrits et que leurs droits leur soient précisés dans de tels cas de figure.
- (20) Lorsque des projets de mesures de mise en œuvre sont soumis aux parlements nationaux, ils devraient être accompagnés d'une déclaration établissant leur conformité au droit communautaire et informant le législateur qu'ils transposent, en tout ou en partie, telle ou telle directive.
- (21) Sans préjudice du rôle de la Commission en tant que gardienne du traité et des obligations qui lui incombent à ce titre, il serait utile que les États membres signalent à la Commission, lorsqu'ils lui notifient des mesures nationales d'exécution, si les directives concernées par ces mesures sont ainsi transposées en tout ou en partie en droit interne et si ces mesures sont jugées conformes au droit communautaire.
- (22) Lorsque les États membres décident d'intégrer la transposition d'une directive dans une procédure législative de portée plus large, ils risquent dans un tel cas de ne pas pouvoir respecter le délai de transposition; l'ajout de conditions et d'exigences aux dispositions nécessaires pour assurer la transposition d'une directive peut en outre desservir les objectifs poursuivis par celle-ci,
- RECOMMANDE QUE LES ÉTATS MEMBRES:
- 1) prennent les mesures, d'ordre organisationnel notamment, qui s'imposent pour remédier rapidement et efficacement aux causes profondes qui les amènent à enfreindre de manière récurrente leur obligation juridique de transposer correctement et dans les délais prescrits les directives relatives au marché intérieur;

⁽¹⁾ COM(2003) 238 final du 7.5.2003.

- 2) examinent les meilleures pratiques décrites dans l'annexe et, conformément à leurs traditions institutionnelles nationales, adoptent celles qui permettront, ou devraient permettre, une transposition plus rapide et de meilleure qualité des directives relatives au marché intérieur;
- 3) publient, en temps utile, une liste des directives relatives au marché intérieur qui n'ont pas encore été pleinement transposées en droit interne dans les délais prescrits et informent les entreprises et les citoyens que, dans certaines circonstances, ils peuvent jouir de droits que leur confèrent certaines directives, même si celles-ci n'ont pas encore été transposées; ces informations devraient être diffusées, au moins par l'intermédiaire d'un site internet gouvernemental;
- 4) veillent à ce que, lorsque des projets de mesures nationales d'exécution sont soumis aux parlements nationaux, ils soient accompagnés par une déclaration indiquant qu'ils sont jugés conformes au droit communautaire et transposent, en tout ou en partie, telle ou telle directive;
- 5) déclarent à la Commission, lorsqu'ils lui notifient des mesures nationales d'exécution, qu'à leur connaissance ces

mesures sont conformes au droit communautaire et transposent, en tout ou en partie, telle ou telle directive;

- 6) s'abstiennent d'ajouter, dans les mesures nationales d'exécution, des conditions ou exigences qui ne sont pas nécessaires aux fins de la transposition de la directive concernée, lorsque ces conditions ou exigences sont de nature à compromettre la réalisation des objectifs poursuivis par cette directive;
- 7) veillent, lorsque la transposition d'une directive s'inscrit dans le cadre d'une procédure législative de portée plus large au niveau national, à ce que cela n'ait pas pour effet de retarder la transposition au-delà du délai prescrit.

Fait à Bruxelles, le 12 juillet 2004.

Par la Commission

Frederik BOLKESTEIN

Membre de la Commission

ANNEXE

PRATIQUES DES ÉTATS MEMBRES QUI FACILITENT LA TRANSPOSITION CORRECTE ET DANS LES DÉLAIS, EN DROIT NATIONAL, DES DIRECTIVES AYANT UN IMPACT SUR LE MARCHÉ INTÉRIEUR

- 1. Considérer la transposition correcte et dans les délais comme une priorité politique et opérationnelle permanente**
 - 1.1. Un haut responsable gouvernemental, du rang de ministre ou de secrétaire d'État, est officiellement chargé de superviser la transposition en droit interne de toutes les directives relatives au marché intérieur et d'améliorer les résultats de son pays en matière de transposition. Il est soutenu de manière visible par le chef du gouvernement dans l'exercice de sa mission et il est clair pour les ministres et l'administration que le gouvernement considère la transposition correcte et dans les délais prescrits comme une priorité.
 - 1.2. Tous les ministres reçoivent régulièrement (par exemple une fois par mois) un rapport sur l'état de la transposition des directives pour tous les ministères ou toutes les instances gouvernementales. L'examen des résultats en la matière revient périodiquement à l'ordre du jour des réunions des ministres.
 - 1.3. Des ressources suffisantes sont accordées afin d'assurer la transposition correcte et dans les délais prescrits.
- 2. Assurer, en permanence, un suivi et une coordination de la transposition des directives relatives au marché intérieur aux niveaux administratif et politique**
 - 2.1. Un ministère ou une instance gouvernementale est chargé(e) de superviser l'ensemble des transpositions. Cette autorité coordonne le processus de transposition avec les ministères et les instances gouvernementales infrafédérales, régionales et décentralisées chargés d'assurer la transposition et reçoit le calendrier prévisionnel de transposition. Elle veille à ce que l'état de la transposition soit régulièrement (par exemple une fois par mois) examiné avec les ministères à un niveau administratif élevé et fait périodiquement rapport (par exemple une fois par mois) au ministre ou au secrétaire d'État responsable du suivi de la transposition. Elle intervient en outre en tant que coordonnateur national dans les contacts avec la Commission concernant l'état de la transposition dans l'État membre.
 - 2.2. Chaque ministère et chaque instance gouvernementale infrafédérale, régionale et décentralisée qui participe au processus de transposition désigne des responsables du suivi de la transposition dans le ministère ou l'instance concerné(e), qui font aussi office de personnes de contact. Un réseau national est constitué entre ces responsables.
 - 2.3. Des lignes directrices sont établies pour indiquer comment procéder pour transposer les directives et assurer l'application d'une approche commune en la matière dans toute l'administration.
 - 2.4. Une base de données centrale des transpositions est créée et tenue à jour au niveau national. Elle est accessible à tous les ministères et à toutes les instances gouvernementales infrafédérales, régionales et décentralisées intervenant dans le processus de transposition. Pour chaque directive, elle indique: les références et l'objet de la directive, le ministère ou l'instance gouvernementale compétent(e) pour la transposition ainsi que les responsables en la matière au sein de ce ministère ou de cette instance gouvernementale, une liste des autres ministères et instances gouvernementales concernés par la transposition et de leurs responsables, les ressources nécessaires pour la transposition, le délai de transposition, les mesures requises pour transposer la directive, le calendrier prévisionnel de transposition (mentionnant, le cas échéant, les débats parlementaires), l'état d'avancement des travaux, les éventuelles difficultés rencontrées et, le cas échéant, l'indication qu'une procédure d'infraction a été engagée pour cause de transposition tardive ou incorrecte. Il est possible de dresser, à tout moment, l'état des lieux des transpositions pour l'ensemble de l'État membre ou ministère par ministère.
 - 2.5. Des rappels sont envoyés au ministère ou à l'instance gouvernementale compétent(e) avant l'expiration du délai de transposition (par exemple trois mois avant, puis un mois avant l'échéance).
 - 2.6. Lorsqu'une échéance est dépassée, un rappel est immédiatement émis aux niveaux administratif et ministériel et le parlement national est informé.
 - 2.7. Les États membres sollicitent en temps utile les conseils et l'assistance de la Commission sur les questions liées à la transposition. La base de données des personnes de contact créée par la Commission est consultée pour identifier les responsables.

3. **Veiller à ce que la préparation de la transposition ait lieu au plus tôt et ait pour but que la transposition s'effectue correctement et dans les délais**
 - 3.1. Un calendrier prévisionnel de transposition est préparé durant les négociations relatives à la directive par le ministère ou l'instance gouvernementale en charge des négociations et, en tout état de cause, avant l'adoption de la directive. Pour chaque directive, le calendrier prévisionnel indique: les références et l'objet de la directive, le ministère ou l'instance gouvernementale compétent(e) pour la transposition ainsi que les responsables en la matière au sein de ce ministère ou de cette instance gouvernementale, une liste des autres ministères et instances gouvernementales concernés par la transposition et de leurs responsables, les ressources nécessaires pour la transposition, le délai de transposition, une comparaison de la législation nationale existante et des dispositions de la directive proposée, les mesures requises pour transposer la directive et le calendrier prévisionnel de transposition (mentionnant, le cas échéant, les débats parlementaires). Le calendrier prévisionnel est communiqué au ministère ou à l'instance gouvernementale responsable du suivi général des transpositions peu de temps (par exemple quatre semaines) après la publication de la directive au *Journal officiel de l'Union européenne* afin de garantir que la base de données des transpositions soit tenue à jour.
 - 3.2. L'élaboration de la législation démarre avant ou dès la publication de la directive au *Journal officiel de l'Union européenne*.
 - 3.3. Le ministère ou l'instance gouvernementale compétent(e) pour la transposition dresse un tableau de correspondance indiquant comment chaque disposition d'une directive donnée est transposée en droit national. Ce tableau accompagne tout projet de mesure nationale d'exécution lors de sa transmission au parlement ou au gouvernement de l'État membre pour faciliter les débats et est joint à la notification de cette mesure à la Commission.
 - 3.4. Les États membres évitent d'ajouter des dispositions supplémentaires qui ne sont pas nécessaires pour transposer une directive. Si un tel ajout est effectué, le ministère ou l'instance gouvernementale compétent(e) justifie sa nécessité et établit qu'il n'aura pas pour effet de retarder la transposition.
 - 3.5. Dans la mesure du possible, les responsables nationaux chargés de négocier les termes d'une directive sont associés aux travaux relatifs à sa transposition dans la législation nationale. Si cela n'est pas possible, ils collaborent étroitement avec les personnes responsables de la transposition. En tout état de cause, les personnes qui négocient les termes d'une directive informent celles qui devront en assurer la transposition pendant toute la durée des négociations pour garantir que tout problème potentiel de transposition soit soulevé et résolu avant l'adoption de la directive.
 - 3.6. Si une instance gouvernementale infrafédérale, régionale ou décentralisée est compétente pour assurer la transposition d'une directive, des représentants de celle-ci sont tenus informés des négociations relatives à la directive pendant toute leur durée.
 - 3.7. Les mesures nationales d'exécution sont notifiées à la Commission par voie électronique.
4. **Travailler en étroite collaboration avec les parlements nationaux, régionaux et dotés de compétences propres qui interviennent dans la transposition des directives relatives au marché intérieur afin de garantir une transposition correcte et dans les délais**
 - 4.1. Les propositions de directives sont transmises aux parlements dès leur présentation par la Commission et les progrès des négociations s'y rapportant leur sont communiqués.
 - 4.2. Les parlements reçoivent des rapports réguliers (par exemple tous les trois mois) sur l'état d'avancement de la transposition, sur les directives dont la transposition a pris du retard et sur les procédures d'infraction engagées par la Commission pour cause de transposition tardive ou incorrecte.
 - 4.3. Avec les projets de législation nationale, les parlements reçoivent un calendrier de transposition, l'indication claire de la date limite, les éventuels tableaux de correspondance préparés ainsi qu'une déclaration du gouvernement établissant que la mesure nationale d'exécution est jugée conforme au droit communautaire.
 - 4.4. Les parlements sont avertis à l'avance (par exemple trois mois avant la date de transposition) par les gouvernements de l'imminence de l'échéance. Ils sont également informés lorsque celle-ci a été dépassée.

- 4.5. Les gouvernements encouragent les parlements à ménager le temps nécessaire pour transposer les directives dans les délais.

5. Agir rapidement, de façon visible et efficace pour transposer les directives en souffrance

- 5.1. Toutes les mesures nécessaires sont prises pour assurer que les directives qui n'ont pas été transposées dans les délais prescrits le soient au plus vite après l'expiration de ceux-ci.
- 5.2. En cas de retard pour une ou plusieurs directives, les parlements sont encouragés à ménager du temps supplémentaire pour les transposer au plus vite et remédier aux causes des retards lorsque celles-ci relèvent des procédures.
- 5.3. Les États membres publient la liste des directives en retard de transposition et informent les entreprises et les citoyens que, dans certaines circonstances, ceux-ci peuvent jouir de droits que leur confèrent certaines directives, même si elles n'ont pas encore été transposées.
- 5.4. Lorsque les États membres persistent à ne pas transposer les directives dans les délais prescrits, ils examinent dans quelle mesure la procédure législative devant le parlement peut être raccourcie aux fins de la transposition. L'adoption en une seule lecture ou en procédure accélérée est envisagée.
- 5.5. Lorsque les États membres persistent à ne pas transposer les directives dans les délais prescrits et pour autant que leur constitution ou leur ordre juridique interne le permette, ils envisagent de recourir au décret ou au règlement pour la transposition de directives, à condition que cela accélère le processus.
-