



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 30.12.2004
COM(2004) 839 final

RAPPORT DE LA COMMISSION
SUR LE CONTRÔLE DE L'APPLICATION DU DROIT COMMUNAUTAIRE (2003)
POSITION GÉNÉRALE
21ème RAPPORT ANNUEL

{SEC(2004) 1638}

La Commission européenne établit chaque année un rapport relatif au contrôle de l'application du droit communautaire en réponse à des demandes formulées par le Parlement européen (Résolution du 9 février 1983) et les États membres (point 2 de la déclaration n° 19 annexée au traité signé à Maastricht le 7 février 1992). Le rapport répond également aux demandes du Conseil européen ou du Conseil s'agissant de secteurs spécifiques.

1. POSITION GÉNÉRALE

Dans l'exercice de ses fonctions exclusives de gardienne des traités, la Commission garantit et contrôle l'application uniforme du droit communautaire par les États membres en vertu de l'article 211 du traité CE. L'article 226 CE prévoit que la Commission peut engager une procédure contre un État membre ayant adopté ou maintenu des dispositions législatives ou réglementaires contraires aux principes fondamentaux du droit communautaire sanctionnés par les traités.

Le Livre blanc sur la gouvernance européenne¹ publié par la Commission en 2001 souligne que la responsabilité d'appliquer le droit communautaire incombe en premier lieu aux administrations et juridictions nationales des États membres. La coopération entre les administrations des États membres et la Commission joue un rôle déterminant aux fins d'un contrôle efficace de l'application du droit communautaire. Ce devoir de coopération est formellement sanctionné par l'article 10 CE.

Le principal objectif des procédures d'infraction, en particulier au stade précontentieux, est d'encourager les États membres à se conformer volontairement et le plus rapidement possible au droit communautaire. À toutes les étapes du stade précontentieux, la Commission s'efforce de favoriser les contacts entre ses services et les administrations nationales. En outre, la Commission a fait en sorte de renforcer la coopération avec les États membres par le biais de méthodes complémentaires ou alternatives pour résoudre les problèmes.

Le contrôle de l'application du droit communautaire est essentiel au regard du respect du droit de manière générale et il contribue à rendre le principe d'une Communauté de droit tangible pour les citoyens européens et les opérateurs économiques. Les nombreuses plaintes des citoyens des États membres constituent un instrument essentiel de détection des infractions au droit communautaire. La Commission a renforcé les instruments et les moyens permettant tant d'enregistrer les plaintes que de les traiter plus rapidement. Un formulaire est disponible en ligne². De plus, le Secrétariat général de la Commission développe actuellement un instrument Internet pour faciliter le dépôt de plaintes.

Le 21^{ème} rapport annuel, y compris les documents joints en annexe par les services de la Commission, présente un compte rendu des activités de la Commission liées au contrôle de l'application du droit communautaire en 2003. Le rapport a un double objectif:

- donner aux États membres, au grand public et aux opérateurs économiques une vue d'ensemble des travaux en cours visant à garantir les avantages d'une Communauté de droit;

¹ Gouvernance européenne – un Livre blanc (COM (2001)428).

² http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/lexcomm/form_en.pdf

- informer le Parlement européen de la manière dont la Commission exerce l'autorité qui lui est conférée par les Traités pour assurer l'application correcte du droit communautaire.

1.1. Statistiques pour 2003

Au 31 décembre 2003, 3 927 affaires relatives à des infractions étaient en cours: soit 1 855 affaires dans lesquelles une procédure a été engagée, 999 cas d'envoi d'un avis motivé, 411 affaires dans lesquelles la Cour de justice a été saisie et 69 cas de lancement de la procédure de l'article 228 (voir annexe II, tableau 2.3).

Le **nombre total de procédures d'infraction** engagées par la Commission a augmenté de 15 % (il est passé de 2 356 en 2002 à 2 709 en 2003).

Les statistiques pour 2003 reflètent une diminution du nombre de **plaintes** enregistrées par la Commission, qui est passé de 1 431 en 2002 à 1 290 en 2003, soit une baisse de 9,85 %. Les chiffres de 2003 correspondent en substance aux niveaux enregistrés entre 1999 et 2001 et l'augmentation des plaintes en 2002 peut être considérée comme une exception. La plus grande partie des procédures d'infraction engagées par la Commission contre les États membres continuent de reposer sur des plaintes. Les principaux secteurs concernés sont l'environnement (493 plaintes), le marché intérieur (314 plaintes), la fiscalité et les douanes (119 plaintes). Au 31 décembre 2003, 1 158 affaires étaient en cours.

Le nombre de procédures engagées par la Commission sur la base de ses propres enquêtes a diminué en 2003, passant de 318 en 2002 à 253 en 2003, soit une diminution de 20,44 %.

Le nombre de **procédures pour non communication des mesures de transposition** a presque doublé comparé aux chiffres de 2001 et de 2002. Les statistiques pour 2003 montrent une augmentation de 92,1 % par rapport à l'année précédente (de 607 à 1 166 affaires). Les chiffres de 2003 couvrent non seulement les mesures de transposition des directives qui n'ont pas été notifiées par les États membres, mais aussi des procédures engagées pour non communication des normes techniques visées par la directive 98/34/CE (marchandises). Le nombre d'affaires dépend à cet égard non seulement de la discipline interne que les États membres s'imposent pour agir dans les délais qu'ils ont acceptés, mais aussi du nombre croissant de directives en vigueur.

Au 31 décembre 2003, 524 procédures sur 1 166 étaient encore en cours. En 2002, ce chiffre était de 71 affaires.

La Commission a appelé à une plus grande efficacité du contrôle de la transposition elle-même et de la conformité des mesures nationales de transposition. Des mesures ont été adoptées en vue d'améliorer la communication entre la Commission et les États membres. Dans de nombreux cas, les États membres sont invités à joindre un «tableau de concordance» à la communication des mesures de transposition.

Pour faciliter encore la transposition des directives de l'UE dans les systèmes juridiques des États membres, le Secrétariat général a lancé le développement d'une

base de données pour la notification électronique des mesures nationales d'exécution à la Commission. Ce projet devrait être réalisé en mai 2004.

En 2003, 1 552 **lettres de mise en demeure** ont été émises, soit une nette augmentation de 56 %, par rapport aux 995 lettres émises en 2002. Toutefois, le nombre d'**avis motivés** a connu une augmentation bien moins importante passant de 487 en 2002 à 533 en 2003, soit 9,4 %. Si 48,94 % des lettres de mise en demeure ont été suivies par des avis motivés en 2002, ce chiffre s'est élevé à seulement 34,34 % en 2003, ce qui indique un accroissement du nombre d'affaires réglées dès le stade de la lettre de mise en demeure.

Le nombre de **recours formés devant la Cour de justice** est passé de 180 en 2002 à 215 en 2003, soit une augmentation de 19,4 %. Cette augmentation doit être analysée au regard du plus grand nombre d'avis motivés émis en 2003.

Au 31 décembre 2003, 48,36 % des procédures engagées en 2003 étaient encore en instance.

Le nombre des décisions de classement s'est élevé à 2 329.

1.2. Améliorations de la procédure précontentieuse

Comme indiqué dans des rapports précédents, la Commission s'est efforcée de réduire le temps qui s'écoule entre l'adoption de ses décisions en matière d'infraction et leur notification aux États membres. Dans ce contexte, il est prévu de procéder à une vérification interne des perspectives de poursuite du contrôle de l'application du droit communautaire dans l'Union élargie.

En ce qui concerne l'amélioration de la prévention, le renforcement de la coopération entre la Commission et les États membres et l'information des citoyens, des mesures préventives destinées à renforcer la coopération entre la Commission et les États membres par des contacts réguliers entre les représentations permanentes des États membres et le Secrétariat général, ainsi qu'entre les administrations des États membres et les services de la Commission, ont été adoptées.

La Commission garantit également que davantage d'informations sont fournies systématiquement au public (par le site EUROPA). Des projets de formation ont été lancés en droit de la concurrence et en matière de justice et d'affaires intérieures pour renforcer les administrations nationales et les structures juridiques qui correspondent particulièrement à leurs activités spécifiques.

Des experts nationaux ont été invités à participer à des réunions bilatérales avec les services de la Commission dans des domaines tels que les télécommunications en vue d'examiner des questions liées à la transposition des directives en droit national avant qu'elles aient à être appliquées. De nombreuses Directions générales ont recours à des comités ou des réseaux de contact existants à cette fin. Des «réunions paquet» visant à examiner avec les administrations nationales les difficultés liées à la transposition des directives ont donné de bons résultats. Plusieurs séminaires au cours desquels la Commission a expliqué aux autorités compétentes des États membres sa position s'agissant de la mise en œuvre correcte de directives environnementales particulièrement complexes pour prévenir, plutôt que corriger, les

cas de mauvaise application, ont été organisés en 2003. Des séminaires analogues ont eu lieu pour les nouveaux États membres.

Plusieurs actions ont été entreprises pour améliorer la coordination interne et rendre l'examen des affaires plus efficace. Des règles renforcées ont été introduites dans certains domaines, y compris un système d'alerte rapide pour les plaintes et les procédures à l'initiative de la Commission pour lesquelles 9 mois se sont écoulés depuis l'enregistrement initial. Dans le cadre de la gestion des procédures, des critères de priorité pour le traitement des plaintes au sens de la communication de 2002³ sont également introduits. Des efforts sont accomplis pour prévoir les problèmes d'application lors de l'élaboration de la législation qui doit être établie d'une manière qui facilite son application. L'utilisation d'orientations et de textes interprétatifs, tels que le document d'orientation concernant la mise en œuvre de la directive 2001/42/CE⁴ relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (directive d'«évaluation stratégique de l'impact»), s'est avérée utile tant pour la Commission que pour les États membres.

Depuis le début de l'année 2003, les services de la Commission utilisent SOLVIT –le réseau de résolution des problèmes relatifs au marché intérieur⁵ pour des plaintes déterminées. En 2003, 23 affaires (3 pétitions et 20 plaintes) pour mauvaise application des règles du marché intérieur par les administrations nationales ont été soumises à SOLVIT en 2003 (environ 12 % de sa charge de travail).

En ce qui concerne les futures initiatives législatives, des actions sont entreprises pour accroître la sensibilisation s'agissant d'aspects susceptibles d'entraîner des difficultés de transposition en établissant des contacts interservices rapides avant l'adoption de nouvelles directives. Des rappels sont fréquemment envoyés aux États membres avant l'expiration des délais de transposition et dans certains domaines des formulaires standard de rappel sont expédiés immédiatement après l'adoption d'une directive. Dans le domaine du marché intérieur, des réunions «paquet» spécialement consacrées à la transposition de directives ont été organisées avec plusieurs États membres.

Les services de la Commission consacrent naturellement beaucoup de temps à l'examen des textes juridiques des États membres qui transposent les directives. Cette procédure constitue un élément déterminant du contrôle de l'application du droit communautaire et cette activité augmentera sensiblement avec l'adhésion de dix nouveaux États membres. La cinquième étude annuelle sur la mise en œuvre et le contrôle de l'application du droit communautaire de l'environnement, le tableau d'affichage du marché intérieur et les rapports de mise en œuvre réguliers en matière de communications électroniques⁶ sont des exemples des informations publiées par la Commission s'agissant de la mise en œuvre des directives.

³ Communication de la Commission sur l'amélioration du contrôle de l'application du droit communautaire (COM(2002)725).

⁴ JO L 197 du 21 juillet 2001, p. 30.

⁵ Voir <http://europa.eu.int/solvit> pour plus d'informations).

⁶ Rapport de la Commission de 2003 sur la mise en œuvre de la réglementation de l'UE en matière de communications électroniques (COM (2003)715 du 19 novembre 2003).

Les méthodes de travail internes de la Commission sont également améliorées. Les Directions générales qui jouent le rôle de chefs de file dans des dossiers déterminés peuvent convenir avec le service juridique de la répartition du travail la plus efficace dans un contexte donné pour la préparation de textes juridiques. Cela s'inscrit dans le cadre d'une initiative plus large visant à accroître les responsabilités de chaque responsable de dossier pour le développement de la stratégie préconisée par la Commission qui consiste à être aussi volontariste que possible afin de prévenir les problèmes ou de les résoudre sans avoir recours à des procédures juridiques.

1.3. Transposition des directives

Au 31 décembre 2003, les États membres avaient en moyenne notifié 98 % des mesures de transposition nationales nécessaires pour l'application des directives dans tous les secteurs. Le Secrétariat général publie les données disponibles tous les deux mois sur le site EUROPA⁷. Par rapport aux chiffres disponibles pour 2002, tant le nombre de procédures en infraction pour non-conformité des mesures nationales appliquant les directives que celui relatif à l'application incorrecte des mesures nationales de transposition sont restés stables.

Pour une présentation graphique de l'ensemble des plaintes et infractions traitées par la Commission en 2003, voir les tableaux expliquant la situation dans les différents secteurs à l'annexe A.

1.4. Recours formés devant la Cour de justice au titre de l'article 228 du traité CE (évolution en 2003)

Dans son rôle de «gardienne du Traité», la Commission est également appelée à prendre toutes les mesures nécessaires pour éviter la répétition des infractions commises par les États membres. En vertu de l'article 228 CE, la Commission peut saisir la Cour de justice qui, si elle reconnaît que l'État membre en question ne s'est pas conformé à l'arrêt qu'elle a prononcé, peut imposer le paiement d'une astreinte ou d'une somme forfaitaire. Comme les années précédentes, il est intéressant de noter l'évolution concernant les recours formés devant la Cour de justice au titre de l'article 228 (annexe A).

1.5. Transparence

La Commission continue de poursuivre son objectif consistant à accroître la transparence, en particulier en permettant au grand public d'avoir accès à des informations sur Internet. Depuis le 17 janvier 2001, les décisions récentes consistant à émettre des lettres de mise en demeure et des avis motivés, à saisir la Cour de justice et à classer des affaires sont annoncées par la Commission (par État membre et par secteur)⁸.

⁷ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#transpositions

⁸ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#infractions

Le calendrier de transposition des directives qui permet de prendre connaissance des directives adressées aux États membres classées par date de transposition (année et mois)⁹ constitue une nouveauté.

En outre, les citoyens des États membres peuvent contrôler l'état d'avancement de la notification des mesures nationales de mise en œuvre des directives par État membre et par secteur¹⁰. Ces données relatives à la communication des MNE (mesures nationales d'exécution) par les États membres sont publiées tous les deux mois.

1.6. Modernisation des outils informatiques

En vue d'améliorer les instruments utilisés pour contrôler l'application du droit communautaire, le Secrétariat général a lancé le développement d'une nouvelle base de données de notification électronique sur Internet, ainsi qu'une nouvelle version sur Internet de l'instrument de contrôle interne du Secrétariat général, la base de données relative aux infractions ASMODEE, opérationnelle en avril 2004.

1.7. Préparatifs pour l'élargissement de l'Union

Au 1er mai 2004, l'Union européenne compte 25 États membres. Dix pays d'Europe centrale et orientale adhèrent à l'Union, ce qui représente le plus important élargissement de l'histoire de la Communauté.

Les nouveaux États membres sont tenus d'avoir transposé et mis en œuvre complètement et correctement l'«acquis communautaire» à la date d'adhésion afin de garantir des droits et des obligations équivalents à tous les citoyens de l'Union européenne élargie. Compte tenu de l'ampleur de ce processus, la Commission a entrepris des préparatifs importants pour garantir le plein respect du droit communautaire au 1^{er} mai 2004. En outre, la Commission encourage une étroite coopération avec les pays adhérents.

L'«acquis communautaire» représente quelque 1600 directives. La notification formelle des mesures de transposition à la Commission ne pouvait avoir lieu qu'après l'adhésion. La Commission a offert aux pays adhérents la base de données «Pré notification» pour permettre le stockage de MNE communiquées officieusement et par voie électronique avant l'adhésion. De plus, la Commission a également oeuvré pour créer des synergies et expliquer les procédures complexes relatives aux infractions et au contrôle du droit communautaire lors d'une série de manifestations organisées pendant les derniers mois de 2003. Les États adhérents ont beaucoup utilisé la base de données «Pré notification» à partir du mois d'octobre 2003.

Avant l'adhésion, les données stockées dans la base de données «Pré notification» seront reprises par la nouvelle base de données sur Internet concernant les infractions. Ainsi, les communications à la Commission seront considérées comme des notifications officielles à compter du 1^{er} mai 2004, sauf refus de la part du pays adhérent. Il en résulte qu'à partir de la date d'adhésion les nouveaux États membres seront contrôlés de la même manière que les anciens États membres.

⁹ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#calendar

¹⁰ http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/droit_com/index_en.htm#transpositions

De manière générale, la Commission ne retardera pas les procédures d'infraction après l'adhésion. Ainsi, les nouveaux États membres seront traités de la même manière que les anciens. La Commission a défini des secteurs prioritaires, à savoir ceux inscrits dans son programme législatif pour 2004¹¹.

¹¹ COM(2003) 645/5.