

Bruxelles, le 6.7.2017
COM(2017) 370 final

RAPPORT DE LA COMMISSION

**Le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne
Rapport annuel 2016**

{SWD(2017) 259 final}
{SWD(2017) 260 final}

I.	Introduction	3
II.	Le contrôle de l'application du droit dans les domaines d'action prioritaires.....	4
1.	Un nouvel élan pour l'emploi, la croissance et l'investissement	5
2.	Un « marché unique numérique connecté »	7
3.	Une union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique	7
4.	Un marché intérieur plus approfondi et plus équitable, doté d'une base industrielle renforcée.....	8
5.	Une Union économique et monétaire plus approfondie et plus équitable.....	12
6.	Un espace de justice et de droits fondamentaux basé sur la confiance mutuelle	12
7.	Vers une nouvelle politique migratoire	14
8.	Collaboration avec les États membres pour garantir la bonne mise en œuvre du droit de l'UE.....	15
8.1.	Plans de mise en œuvre: état des lieux.....	15
8.2.	Documents explicatifs: état des lieux	16
III.	Procédures d'infraction	18
IV.	Avant le lancement d'une procédure d'infraction.....	19
1.	Détection des problèmes.....	19
1.1.	Cas décelés d'office.....	19
1.2.	Plaintes et pétitions	19
2.	Procédure «EU Pilot»	22
V.	Étapes des procédures d'infraction	25
1.	Phase précontentieuse	25
2.	Arrêts rendus par la Cour de justice en vertu de l'article 258 et de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE	28
VI.	Transposition des directives	30
1.	Retards de transposition.....	30
2.	Saisines de la Cour de justice en vertu de l'article 258 et de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE	32
VII.	Conclusions	34

I. Introduction

L'application effective du droit de l'UE est essentielle pour permettre aux citoyens et aux entreprises de profiter des avantages des politiques de l'Union européenne. Souvent, lorsqu'un sujet occupe le devant de la scène - essais d'émission des véhicules automobiles, décharges illégales, sûreté et sécurité des transports - le problème n'est pas l'absence de législation européenne, mais plutôt le fait que celle-ci n'est pas appliquée de manière effective.

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'acquis)¹. En tant que gardienne des traités, la Commission contrôle les mesures adoptées par les États membres et s'assure que leur législation est conforme au droit de l'UE². Dans le cas où un État membre ne respecte pas le droit de l'UE, elle peut ouvrir une procédure d'infraction et, si nécessaire, saisir la Cour de justice. 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 à la Commission ses mesures de transposition d'une directive législative³.

L'amélioration de l'application du droit de l'UE constitue une priorité de la Commission Juncker et un aspect essentiel du programme pour une meilleure réglementation. La Commission a réaffirmé sa volonté d'améliorer l'application de droit de l'UE dans une communication de décembre 2016 qui présente une approche plus stratégique de sa politique en matière d'infractions⁴. Elle a annoncé qu'elle engagerait en priorité des procédures d'infraction pour les violations les plus graves du droit de l'UE qui nuisent aux intérêts des citoyens et des entreprises.

Le présent rapport annuel met en évidence les principales avancées enregistrées en matière de politique d'application du droit en 2016. La structure du rapport reflète l'attention portée à l'application du droit dans les domaines d'action prioritaires de la Commission. Ainsi, la Commission a poursuivi ses actions destinées à faire respecter la législation de l'UE dans le domaine du marché intérieur, qu'elle a spécifiquement centrées sur le manquement, par les États membres, à leur obligation d'établir ou d'appliquer des systèmes de sanctions visant à dissuader les constructeurs automobiles d'enfreindre la législation sur les émissions des véhicules à moteur. Un autre exemple est la transposition des règles de l'UE en matière de marchés publics et de concessions. Dans ce cas bien précis, une transposition et une mise en œuvre intégrales du droit de l'UE sont essentielles pour faciliter et rendre moins coûteuse la participation des petites et moyennes entreprises aux appels d'offres publics, dans le plein respect des principes de transparence et de concurrence de l'UE. 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 Article 291, paragraphe 1, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

² [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 [...]».

³ Article 260, paragraphes 2 et 3, du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

⁴ Communication intitulée «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats», [C\(2016\) 8600](#), JO C 18 du 19 janvier 2017.

⁵ SWD(2017) 259 et SWD(2017) 260.

II. Le contrôle de l'application du droit dans les domaines d'action prioritaires

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 2016 donne un aperçu de l'action de la Commission à cet égard.

Nouvelle politique en matière de contrôle de l'application du droit — Communication intitulée «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats»

En décembre 2016, la Commission a adopté une nouvelle communication sur la politique de contrôle de l'application du droit de l'UE intitulée: *Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats*⁶. Cette communication expose la manière dont la Commission, en tant que gardienne des traités, va redoubler d'efforts pour garantir le respect du droit de l'UE. Le fait de se montrer «plus grande et plus ambitieuse pour les grands enjeux, et plus petite et plus modeste pour les petits dossiers» devrait se traduire par une approche plus stratégique et plus efficace du contrôle de l'application du droit en termes de gestion des infractions. Dans la mise en œuvre de cette approche, la Commission devrait se concentrer sur les problèmes pour lesquels l'action qu'elle mène pour faire respecter le droit de l'UE peut réellement changer la donne, ainsi que sur les priorités d'action. La Commission opérera donc une distinction sur la base de la valeur ajoutée qu'une procédure d'infraction pourra apporter et clôturera certains dossiers lorsqu'elle le jugera opportun d'un point de vue stratégique.

La Commission se concentrera sur les cas dans lesquels les États membres:

- n'ont pas communiqué de mesures de transposition ou dans lesquels ces mesures ne transposent pas correctement les directives;
- ne se conforment pas à un arrêt de la Cour de justice (comme prévu à l'article 260, paragraphe 2, du TFUE); ou
- portent gravement atteinte aux intérêts financiers de l'UE ou enfreignent des compétences exclusives de l'UE.

La Commission engagera systématiquement une procédure en cas d'infraction mettant en évidence des faiblesses structurelles dans le système juridique d'un État membre. Parmi ceux-ci figureront notamment les cas dans lesquels des règles nationales ou des pratiques générales font obstacle au bon fonctionnement du renvoi préjudiciel à la Cour de justice. La Commission engagera aussi systématiquement une procédure dans les cas où le droit national empêche les juridictions nationales de donner la primauté au droit de l'UE. Elle engagera également en priorité une procédure dans les cas où le droit national ne prévoit pas de procédures de recours efficaces en cas d'infraction au droit de l'UE ou empêche d'une autre manière les systèmes judiciaires nationaux de garantir l'application effective du droit de l'UE. La Commission enquêtera avec diligence sur ce type de violations. Elle ouvrira des procédures d'infraction sans utiliser «EU Pilot», à moins que le recours à ce mécanisme ne soit jugé utile dans un cas donné.

Dans la mise en œuvre de sa nouvelle approche, la Commission continuera à accorder de la valeur au rôle essentiel joué par les plaignants dans le recensement des problèmes plus vastes liés au respect du droit de l'UE qui nuisent aux intérêts des citoyens et des entreprises. Il est toutefois indispensable que les citoyens comprennent la nature de la procédure d'infraction et définissent leurs attentes en conséquence. Beaucoup déposent une plainte en s'attendant à obtenir une réparation financière ou autre à la suite d'une infraction au droit de l'UE. Telle n'est pas la finalité de la procédure d'infraction. En conséquence, certains cas individuels d'application incorrecte de la législation qui ne soulèvent pas de questions de principe plus larges peuvent souvent être traités de façon satisfaisante par d'autres mécanismes, plus appropriés, au niveau européen et national. Dans ce cas, si une protection juridictionnelle effective est garantie, la Commission dirigera généralement les plaignants vers l'échelon national.

⁶ [C\(2016\) 8600](#), JO C 18 du 19 janvier 2017.

La Commission continuera à soutenir les États membres dans leurs efforts pour transposer, appliquer et mettre en œuvre le droit de l'UE, mais il est essentiel que ceux-ci assument la responsabilité qui leur incombe de respecter et d'appliquer de manière effective les règles qu'ils ont eux-mêmes adoptées conjointement. À cet égard, la Commission renforcera son approche des sanctions en cas de non-communication des mesures nationales de transposition: dans les affaires portées devant la Cour de justice en vertu de l'article 258 en liaison avec l'article 260, paragraphe 3, du TFUE, elle va désormais demander systématiquement à la Cour d'infliger une somme forfaitaire combinée à une astreinte.

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 les investissements créateurs 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 2016, 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 libre circulation des travailleurs et de santé et de sécurité au travail

La Commission a poursuivi ses efforts pour garantir des conditions équitables sur le marché du travail de l'UE en vérifiant que les États membres ont intégralement et correctement transposé les directives dans les domaines de la libre circulation des travailleurs et de la santé et de la sécurité au travail.

Le délai de transposition de deux directives importantes a expiré en 2016: l'une concerne le respect des droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs⁷, l'autre le respect des droits des travailleurs détachés⁸. Plusieurs États membres n'ayant pas notifié leurs mesures de transposition dans le délai prévu, la Commission a ouvert un certain nombre de procédures d'infraction en septembre 2016.

Dans le domaine de la santé et de la sécurité au travail, le délai de transposition de la directive concernant les prescriptions de sécurité et de santé en cas d'exposition à des champs électromagnétiques⁹ a expiré le 1^{er} juillet 2016. Cette directive apporte une contribution importante à la protection de la santé des travailleurs. La Commission vérifie les mesures nationales de transposition des États membres et a ouvert plusieurs procédures d'infraction en 2016.

La Commission a poursuivi le contrôle de la transposition de la directive sur la classification, l'étiquetage et l'emballage des substances et des mélanges¹⁰ et a adressé des demandes d'informations à huit États membres pour s'assurer de la bonne mise en œuvre de la directive relative à la prévention des blessures par objets tranchants dans le secteur hospitalier et sanitaire¹¹.

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 contribution à un environnement plus sain et à une économie plus forte et plus «circulaire» qui utilise les ressources d'une manière plus durable. Elle a également cherché à garantir

⁷ Directive [2014/54/UE](#).

⁸ Directive [2014/67/UE](#).

⁹ Directive [2013/35/UE](#).

¹⁰ Directive [2014/27/UE](#).

¹¹ Directive [2010/32/UE](#).

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, ce qui, à son tour, peut procurer un avantage concurrentiel aux entreprises de l'UE et créer des emplois.

D'importantes lacunes persistent dans certains États membres en ce qui concerne la mise en œuvre et l'application effective de la législation environnementale de l'UE. C'est notamment le cas dans les domaines de la gestion des déchets, des infrastructures de traitement des eaux résiduaires et du respect des valeurs limites relatives à la 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 coopérant étroitement avec les autorités nationales et d'autres parties prenantes pour encourager la mise en conformité. Dans ce contexte, la Commission a lancé en 2016 l'examen de la mise en œuvre de la politique environnementale¹². Ce processus vise à améliorer les connaissances communes concernant les lacunes dans la mise en œuvre de la politique et de la législation environnementales de l'UE dans chaque État membre et à s'attaquer aux causes profondes de ces lacunes. Il cherche aussi à trouver des solutions venant en complément de la voie juridique et à stimuler les échanges de bonnes pratiques. Cet examen s'appuie sur des rapports par pays établis tous les deux ans, qui seront axés sur des questions essentielles concernant la politique et la législation de chaque État membre dans le domaine de l'environnement. Ces rapports prépareront le terrain en vue des dialogues avec chaque État membre et au sein de ceux-ci.

Application de l'acquis en matière d'agriculture

La stratégie adoptée par la Commission pour contrôler l'application du droit a notamment consisté à faire en sorte que les mesures agricoles les plus porteuses en termes de croissance et d'emploi soient mises en œuvre. Ces mesures contribuent également à approfondir le marché intérieur et à le rendre plus équitable.

La politique agricole commune (PAC) et le contrôle de l'application des règles de l'UE qui y sont liées aident à stimuler la compétitivité et à orienter davantage le secteur primaire vers le marché tout en protégeant les agriculteurs contre les perturbations graves et soudaines du marché. L'objectif premier est de sauvegarder l'agriculture en Europe.

En 2016, la Commission a accordé une attention particulière à la mise en œuvre, par tous les États membres, des dispositions relatives aux paiements directs, qui constituent un aspect majeur de la réforme de la PAC de 2014. Après avoir examiné si les législations nationales étaient compatibles avec les dispositions de l'UE, la Commission a engagé des dialogues dans le cadre d'«EU Pilot» avec plusieurs États membres.

La Commission s'est également employée à contrôler activement si tous les États membres avaient correctement transposé, en termes clairs et dans les délais, les directives de l'UE en matière d'agriculture. Le but était d'instaurer une sécurité juridique et de permettre aux citoyens et aux entreprises de tirer parti des possibilités offertes par le marché unique. La Commission a aidé les États membres à mettre en œuvre dans les temps la directive concernant les caséines et caséinates¹³ (délai fixé au 22 décembre 2016).

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

En 2016, la stratégie adoptée par la Commission pour contrôler l'application du droit s'est concentrée sur les domaines de la conservation et du contrôle des pêches, qui sont essentiels pour développer une économie «circulaire» dans laquelle les ressources halieutiques sont utilisées de manière durable, garantissant l'emploi et la croissance dans le secteur de la pêche sur le long terme. Une

¹² [COM\(2016\) 316 final](#).

¹³ Directive (UE) [2015/2203](#).

attention particulière a été prêté aux défaillances systémiques des systèmes nationaux de contrôle des pêches qui nuisent à la détection des activités de pêche illicite, au détriment de la durabilité du secteur. Par ailleurs, la Commission a agi dans plusieurs cas de non-respect de la compétence externe exclusive de l'UE afin de soutenir l'objectif de cette dernière de s'imposer au niveau mondial comme un acteur plus fort dans le domaine de la pêche. De plus, après l'expiration, le 18 septembre 2016, du délai de transposition de certaines dispositions de la directive relative à la planification de l'espace maritime¹⁴, la Commission a lancé des procédures d'infraction à l'encontre de cinq États membres qui n'avaient pas communiqué de mesures nationales de transposition. Trois autres procédures ont été ouvertes pour transposition partielle.

2. Un «marché unique numérique connecté»

En 2016, 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 dans plusieurs secteurs. 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 dans le processus d'analyse du marché, la gestion du spectre et la liberté d'établissement. Les efforts visant à faire respecter la législation ont aussi porté sur des dispositions qui sont essentielles pour préserver le marché intérieur des services audiovisuels, comme les principes du pays d'origine et de la liberté de réception.

La Commission a ouvert des procédures d'infraction contre la plupart des États membres pour transposition incomplète de la directive sur la réduction des coûts du haut débit¹⁵ et de la directive concernant la gestion collective des droits¹⁶. Elle a pris de nouvelles mesures dans le cadre des procédures d'infraction déjà ouvertes pour non-transposition de la directive sur la réutilisation des informations du secteur public (la «directive ISP»)¹⁷. La Commission a également engagé des dialogues avec des États membres pour remédier à des problèmes de conformité avec le droit de l'UE. Ces dialogues ont porté, par exemple, sur les modalités pratiques nécessaires pour mettre correctement en œuvre le règlement sur l'identification électronique et les services de confiance pour les transactions électroniques au sein du marché intérieur et bien transposer la directive concernant la gestion collective des droits.

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*¹⁸ 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 en matière de climat et d'énergie. Elle a entrepris des contrôles systématiques de la transposition, par les États membres, de plusieurs directives et de la conformité des législations nationales correspondantes. Elle a également poursuivi les procédures d'infraction qu'elle avait déjà ouvertes concernant:

- les directives du troisième paquet «énergie»¹⁹;
- la directive sur la performance énergétique des bâtiments²⁰;
- la directive pour la protection de la santé de la population en ce qui concerne les substances radioactives dans les eaux destinées à la consommation humaine²¹;

¹⁴ Directive [2014/89/UE](#).

¹⁵ Directive [2014/61/UE](#).

¹⁶ Directive [2014/26/UE](#).

¹⁷ [Directive 2013/37/UE](#).

¹⁸ [COM\(2015\) 80](#).

¹⁹ Directives [2009/72/CE](#) et [2009/73/CE](#).

²⁰ Directive [2010/31/UE](#).

²¹ Directive [2013/51/EURATOM](#).

- la directive sur les déchets radioactifs²²;
- la directive relative à l'efficacité énergétique²³;
- la directive relative à la sécurité des opérations pétrolières et gazières en mer²⁴;
- la directive sur les énergies renouvelables²⁵;
- la directive sur les stocks de pétrole²⁶;
- le règlement sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz²⁷;
- les directives sur le système d'échange de quotas d'émission de l'UE²⁸;
- la directive sur la qualité des carburants²⁹; et
- la directive relative au stockage géologique du dioxyde de carbone³⁰.

En 2016, après avoir procédé à des contrôles de conformité, la Commission a engagé des dialogues au titre du mécanisme «EU Pilot» avec plusieurs États membres. Elle a aussi lancé 31 procédures d'infraction à la suite de contrôles systématiques de la conformité et de la non-présentation de rapports sur l'efficacité énergétique et le nucléaire.

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 en matière de concurrence

Les efforts déployés par la Commission pour contrôler l'application du droit de la concurrence se sont concentrés sur le contrôle du respect des règles de l'UE en matière d'ententes et d'abus de position dominante et d'aides d'État. En 2016, la Commission a poursuivi une procédure d'infraction visant à éviter le renforcement potentiel de la position dominante de l'opérateur historique sur le marché de l'électricité d'un État membre à la suite de mesures prises par celui-ci pour octroyer à l'opérateur historique la plupart des concessions hydroélectriques pour une très longue durée, et ce sans mise en concurrence.

L'application effective des décisions en matière d'aide d'État est essentielle pour la crédibilité du contrôle des aides d'État par la Commission. En 2016, la Commission a décidé de former, devant la Cour de justice, un recours contre la Grèce en vertu de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE au motif que celle-ci n'avait pas mis en œuvre la décision de récupération adoptée en 2008 par la Commission dans l'affaire Hellenic Shipyards et ne s'était pas conformée à l'arrêt rendu par la Cour en 2013³¹.

La Commission aide actuellement les États membres à mettre en œuvre la directive sur les actions en dommages et intérêts pour les infractions au droit de la concurrence³² et continuera à déployer des efforts importants pour en garantir la bonne mise en œuvre dans les délais.

²² Directive [2011/70/EURATOM](#).

²³ Directive [2012/27/UE](#).

²⁴ Directive [2013/30/UE](#).

²⁵ Directive [2009/28/CE](#).

²⁶ Directive [2009/119/CE](#).

²⁷ Règlement (UE) n° [994/2010](#).

²⁸ Directives [2008/101/CE](#) et [2009/29/CE](#).

²⁹ Directive [2009/30/CE](#).

³⁰ Directive [2009/31/CE](#).

³¹ Affaire [C-246/12 P](#); Ellinika Nafpigeia/Commission.

³² Directive [2014/104/UE](#).

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

La stratégie de la Commission pour le marché unique³³ envisage le développement d'une culture du respect des règles et du contrôle avisé de leur application, ce qui suppose l'adoption d'une approche globale du contrôle de l'application des règles du marché intérieur. Cette approche couvre toutes les étapes de l'élaboration des politiques, de la conception à la transposition, la mise en œuvre et le contrôle avisé de l'application des règles du marché unique, conformément à la volonté d'améliorer la réglementation. 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 et les opérateurs économiques dans l'application des règles du marché intérieur. L'objectif général est d'améliorer le respect des règles du marché unique, en particulier, et du droit de l'UE, en général.

Conformément à cette approche, la Commission donne des orientations aux États membres. Elle l'a fait en 2016 en clarifiant la situation juridique en ce qui concerne, par exemple, les règles de l'UE applicables dans les domaines novateurs que sont l'économie collaborative et le commerce électronique³⁴. La Commission oriente également les citoyens et les entreprises de l'UE pour leur permettre de jouir des droits que leur confèrent les règles du marché unique. Pour ce faire, elle les dirige vers les mécanismes de recours appropriés tels que SOLVIT. Dans le même temps, les données recueillies dans le cadre des dossiers traités par SOLVIT peuvent aider la Commission à repérer des infractions potentielles du droit de l'UE, ce qui fait de ce mécanisme un outil au service du contrôle avisé de l'application de la législation.

En 2016, la Commission a appliqué son approche du contrôle avisé de l'application de la législation à deux domaines spécifiques, entre autres. Dans le secteur des services, elle a demandé à neuf États membres de lever des obstacles excessifs et injustifiés à la fourniture de services dans le marché intérieur. Elle a considéré que les exigences imposées à certains prestataires de services dans ces États membres étaient contraires à la directive sur les services³⁵. Dans le secteur automobile, la Commission suit de très près l'application effective, par les autorités nationales, des règles actuelles de l'UE. En 2016, elle a ouvert des procédures d'infraction contre sept États membres pour manquement à leurs obligations en vertu de la législation de l'UE sur la réception par type des véhicules³⁶. Ces actions visaient spécifiquement leur manquement à l'obligation d'établir ou d'appliquer des systèmes de sanctions visant à dissuader les constructeurs automobiles d'enfreindre la législation sur les émissions des véhicules à moteur.

La Commission a aussi ouvert des procédures d'infraction contre la plupart des États membres pour transposition incomplète des directives sur les marchés publics³⁷, la métrologie légale³⁸, les systèmes avancés d'ingénierie et de fabrication³⁹, les explosifs à usage civil et les produits liés à la défense⁴⁰, ainsi que le système d'information du marché intérieur⁴¹.

Application de l'acquis concernant l'union des marchés des capitaux et les services financiers

L'union des marchés des capitaux vise à faciliter l'accès au financement pour les entreprises innovantes, les jeunes entreprises et les petites et moyennes entreprises. Elle cherche à rendre les marchés des capitaux de l'UE plus attrayants pour les investisseurs de détail et les investisseurs institutionnels et à développer les investissements transfrontières. L'union des marchés des capitaux

³³ [COM\(2015\) 550 final](#).

³⁴ [COM\(2016\) 356 final](#).

³⁵ Directive [2006/123/CE](#).

³⁶ Directive [2007/46/CE](#) et règlement (CE) n° [715/2007](#).

³⁷ Directive [2014/23/UE](#), directive [2014/24/UE](#) et directive [2014/25/UE](#).

³⁸ Directives [2014/31/UE](#), [2014/32/UE](#) et [2015/13/EU](#).

³⁹ Directives [2013/53/UE](#), [2014/29/UE](#), [2014/30/UE](#), [2014/33/UE](#), [2014/34/UE](#), [2014/35/UE](#), [2014/53/UE](#) et [2014/68/UE](#).

⁴⁰ Directives [2014/28/UE](#) et [2016/970/UE](#).

⁴¹ Directive [2013/55/UE](#).

a également pour objectif de contribuer à rétablir la stabilité du marché financier et la confiance dans ce dernier à la suite de la crise.

Le *plan d'action pour la construction d'une union des marchés des capitaux*⁴² adopté par la Commission en 2015 a été complété en septembre 2016 par la communication intitulée «*Union des marchés des capitaux — Accélérer les réformes*»⁴³. L'action de la Commission visant à faire respecter la législation soutient cette initiative en levant les obstacles nationaux aux investissements transfrontières (voir par exemple les affaires concernant des actions spécifiques dites «golden shares» et les entraves à l'investissement) et en veillant à la mise en œuvre intégrale des directives relatives à l'union des marchés des capitaux. Ainsi, la Commission a engagé des procédures d'infraction contre 21 États membres à propos de leur transposition de la directive «transparence»⁴⁴, laquelle a pour but de garantir que les émetteurs de valeurs mobilières divulguent certaines informations essentielles concernant leurs activités.

Au lendemain de la crise financière, plusieurs directives ont été adoptées pour continuer d'ouvrir le marché des services financiers de l'UE et renforcer la résilience et la stabilité du secteur financier. Parmi celles-ci figurent principalement les directives relatives à la comptabilité et à l'audit⁴⁵, la directive sur les organismes de placement collectif en valeurs mobilières⁴⁶ et la directive sur le crédit hypothécaire⁴⁷. En 2016, dans le cadre de son action visant à faire respecter la législation, la Commission s'est principalement employée à faire en sorte que ces directives soient intégralement mises en œuvre en vérifiant si elles étaient complètement et correctement transposées. Elle a, par exemple, lancé des procédures contre respectivement 20, 16 et 18 États membres pour transposition tardive de la directive sur le crédit hypothécaire, de la directive sur les organismes de placement collectif en valeurs mobilières et de la directive relative à l'audit.

Application de l'acquis en matière de fiscalité et de douanes

À la suite d'arrêts rendus par la Cour concernant l'interprétation de la directive TVA et des directives relatives aux droits d'accises, la Commission s'est attachée à faire en sorte que ces arrêts soient appliqués dans tous les États membres. Elle a également enquêté sur plusieurs dossiers relatifs à la fiscalité des voitures après avoir constaté que la neutralité de la taxe d'immatriculation n'avait pas été respectée.

Dans le domaine de la fiscalité directe, la Commission a continué de contrôler l'égalité de traitement, à l'échelle de l'UE, des successions transfrontières, des travailleurs transfrontaliers (qui vivent dans un État membre, mais travaillent dans un autre) et des personnes dites mobiles (qui quittent un État membre de l'UE pour s'établir dans un autre). Dans le cadre du *plan d'action pour la mise en place d'une union des marchés des capitaux*, la Commission a lancé une nouvelle étude sur les obstacles fiscaux discriminatoires aux investissements transfrontières des fonds de pension et des entreprises d'assurance-vie.

À la suite d'un arrêt de la Cour⁴⁸, la Commission a également lancé des contrôles de conformité horizontaux pour examiner la proportionnalité des amendes fixées par les États membres en cas d'introduction d'argent liquide non déclaré dans l'UE.

Application de l'acquis en matière de protection des consommateurs

Début 2016, la Commission a mis en place une plateforme européenne de règlement en ligne des litiges⁴⁹. Cette plateforme facilite le règlement extrajudiciaire des litiges découlant de contrats de vente

⁴² [COM\(2015\) 468](#) final.

⁴³ [COM\(2016\) 601](#) final.

⁴⁴ Directive [2013/50/UE](#).

⁴⁵ Directives [2013/34/UE](#) et [2014/56/UE](#).

⁴⁶ Directive [2014/91/UE](#).

⁴⁷ Directive [2014/17/UE](#).

⁴⁸ Chmielewski, [C-255/14](#).

⁴⁹ Règlement (UE) n° [524/2013](#).

ou de services conclus en ligne par des consommateurs de l'UE. Pour que cette plateforme fonctionne, il est indispensable que la directive relative au règlement extrajudiciaire des litiges de consommation soit dûment mise en œuvre et appliquée. Il s'agit donc d'une priorité de l'action de la Commission visant à faire respecter la législation⁵⁰.

En 2016, la Commission a continué d'évaluer l'exhaustivité et la justesse des mesures nationales de transposition de la directive relative aux droits des consommateurs⁵¹.

Treize procédures d'infraction concernant la transposition de la directive sur les pratiques commerciales déloyales étaient toujours en cours à la fin de 2016⁵². De nombreux États membres ont entrepris de modifier leur législation pour la mettre en conformité avec la directive. De plus, en mai 2016, la Commission a publié un document d'orientation révisé sur l'application de la directive. Ce document vise à améliorer la conformité avec la directive, en particulier en ce qui concerne les nouveaux modèles commerciaux et les nouveaux opérateurs du marché dans l'économie numérique.

La Commission a aussi ouvert des procédures d'infraction pour défaut de communication des mesures transposant la directive sur les comptes de paiement⁵³. La directive exige de tous les États membres qu'ils veillent à ce que les consommateurs aient accès à un compte de paiement de base et à ce qu'il soit plus facile, pour eux, de comparer les frais facturés par les banques pour ce type de compte. Elle établit également une procédure simple et rapide pour permettre aux consommateurs de passer à une autre banque ou à un autre prestataire de services de paiement.

Les travaux de la Commission visant à contrôler la mise en œuvre de la directive sur les voyages à forfait⁵⁴ ont abouti à des changements législatifs dans cinq États membres. En 2016, la Commission a également soutenu les efforts consentis par les États membres pour transposer la directive en organisant trois ateliers de transposition à l'intention des experts nationaux⁵⁵.

Une procédure d'infraction concernant la transposition de la directive sur la multipropriété en temps partagé⁵⁶ est toujours en cours. En 2016, la Commission a clôturé les autres procédures à la suite de l'adoption de modifications législatives par les États membres concernés.

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

En 2016, la stratégie adoptée par la Commission pour contrôler l'application de la législation dans le secteur de la santé s'est concentrée sur le contrôle de la conformité des législations nationales avec les directives relatives aux tissus et cellules humains⁵⁷ et aux soins de santé transfrontaliers⁵⁸, ainsi que sur l'ouverture de procédures d'infraction lorsque nécessaire.

Dans le domaine du bien-être animal, le respect des exigences des directives concernant la protection des poules pondeuses et la conduite en groupes des truies a été atteint et la plupart des procédures d'infraction ont été clôturées⁵⁹.

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:

⁵⁰ Directive [2013/11/UE](#).

⁵¹ Directive [2011/83/UE](#).

⁵² Directive [2005/29/CE](#).

⁵³ Directive [2014/92/UE](#).

⁵⁴ Directive [90/314/CEE](#).

⁵⁵ Directive [2015/2302/UE](#), dont le délai de transposition expire le 1^{er} janvier 2018.

⁵⁶ Directive [2008/122/CE](#).

⁵⁷ Directive [2004/23/CE](#).

⁵⁸ Directive [2011/24/UE](#).

⁵⁹ Directives [1999/74/CE](#) et [2008/120/CE](#).

- aux redevances d'utilisation discriminatoires pour les voitures particulières;
- aux restrictions à l'accès à la profession de transporteur par route;
- 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 2016, les États membres ont intensifié leurs efforts pour se conformer aux dispositions de la directive concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier⁶⁰. La Commission a donc pu clôturer les procédures d'infraction ouvertes à l'encontre de plusieurs États membres. Toutefois, la plupart des États membres n'ont pas été en mesure de transposer la directive sur le déploiement d'une infrastructure pour carburants de substitution⁶¹ dans le délai prévu.

La Commission a également fait porter ses efforts sur les questions de sécurité, en particulier dans le secteur maritime. Elle a intensifié le contrôle de l'application du droit de l'UE dans ce domaine et, en 2016, elle a ouvert ou poursuivi plusieurs procédures d'infraction concernant l'application du droit de l'UE en matière d'enquêtes sur les accidents⁶², de contrôle par l'État du port⁶³ et d'État du pavillon⁶⁴. La Commission a poursuivi les contrôles de conformité de la mise en œuvre de la directive relative au permis de conduire⁶⁵ et de trois directives ferroviaires⁶⁶.

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

Les règles de l'union bancaire visent à renforcer les banques et à mieux les surveiller ainsi qu'à faire en sorte que les problèmes éventuels puissent se résoudre plus facilement sans recourir à l'argent des contribuables. Au lendemain de la crise financière, l'UE a adopté un grand nombre de mesures destinées à continuer d'ouvrir le marché unique des services financiers de l'UE pour les consommateurs et les entreprises, à améliorer la surveillance des établissements financiers et à renforcer la résilience et la stabilité du secteur financier. Ce nouveau cadre repose sur des mesures telles que la directive sur les exigences de fonds propres IV⁶⁷, la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts⁶⁸ et la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances⁶⁹. En 2016, dans le cadre de son action visant à faire respecter la législation, la Commission s'est principalement employée à vérifier si ces directives étaient intégralement et correctement transposées. Ainsi, la Commission a adressé des avis motivés à plusieurs États membres au motif qu'ils n'avaient pas complètement transposé la directive sur les exigences de fonds propres IV et la directive relative au redressement des banques et à la résolution de leurs défaillances.

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

La Commission accorde un degré élevé de priorité à la lutte contre les infractions mettant en évidence des faiblesses structurelles qui nuisent au fonctionnement du cadre institutionnel de l'UE, soit, en particulier, les infractions qui compromettent la capacité des systèmes judiciaires nationaux à contribuer à la mise en œuvre effective du droit de l'UE. Là où l'action de la Commission joue un rôle essentiel, c'est quand les «mécanismes nationaux de protection de l'état de droit» ne semblent plus en mesure de mettre fin à une menace systémique visant l'état de droit. Cela tient au fait que le respect de l'état de droit est une condition préalable à celui de l'ensemble des droits et des obligations qui découlent des traités.

⁶⁰ Directive [2004/52/CE](#).

⁶¹ Directive [2014/94/UE](#).

⁶² Directive [2009/18/CE](#).

⁶³ Directive [2009/16/CE](#).

⁶⁴ Directive [2009/15/CE](#).

⁶⁵ Directive [2006/126/CE](#).

⁶⁶ Directives [2012/34/UE](#), [2008/57/CE](#) et [2004/49/CE](#).

⁶⁷ Directive [2013/36/UE](#).

⁶⁸ Directive [2014/49/UE](#).

⁶⁹ Directive [2014/59/UE](#).

Dans ce contexte, la Commission a pris des mesures au titre du cadre pour l'état de droit⁷⁰ en réaction à des modifications importantes apportées au système juridique polonais, qui compromettent le bon fonctionnement et l'efficacité du Tribunal constitutionnel. Après avoir adopté, le 1^{er} juin 2016, un avis sur la situation en Pologne, la Commission a adopté une première recommandation le 27 juillet et une deuxième le 21 décembre. Elle s'inquiétait de l'existence d'une menace systémique envers l'état de droit dans ce pays. En effet, les réformes introduites en 2015 et en 2016 empêchent le Tribunal constitutionnel d'assurer pleinement un contrôle effectif de la constitutionnalité. Cette situation nuit à l'intégrité, à la stabilité et au bon fonctionnement du Tribunal, qui constitue l'un des garde-fous essentiels de l'état de droit en Pologne.

Dans le domaine de la **libre circulation des personnes**, la Commission a procédé à des évaluations exhaustives de la conformité des nouvelles législations nationales adoptées en République tchèque, en Irlande et en Slovaquie avec les règles de l'UE en matière de libre circulation et de droits de séjour des citoyens de l'Union.

Dans le domaine du **droit pénal** et du **droit procédural**, la feuille de route relative aux droits procéduraux a été complétée par l'adoption de trois nouvelles directives concernant respectivement le renforcement de certains aspects de la présomption d'innocence et le droit d'assister à son procès dans le cadre des procédures pénales⁷¹, la mise en place de garanties procédurales en faveur des enfants⁷² et l'aide juridictionnelle⁷³. Dans le même temps, la transposition de la directive sur les droits des victimes⁷⁴ reste incomplète dans neuf États membres. En 2016, la Commission a également évalué si les États membres avaient correctement transposé les directives relatives au droit à l'interprétation et à la traduction⁷⁵ et au droit à l'information dans le cadre des procédures pénales⁷⁶.

La quasi-totalité des États membres ont fini de transposer la directive relative à la décision de protection européenne⁷⁷. L'application pratique de cet instrument dépend de la sensibilisation des utilisateurs (victimes et professionnels du droit). À ce jour, seules quelques mesures de protection ont été reconnues par-delà les frontières. La Commission s'est engagée à publier un rapport sur cette application lorsqu'elle disposera de davantage de données sur le nombre de décisions émises ou reconnues.

En septembre 2016, la Commission a lancé des procédures d'infraction contre 18 États membres pour défaut de communication des mesures nationales transposant la directive relative aux sanctions pénales applicables aux abus de marché⁷⁸.

Dans le domaine de la **protection des données**, le nouveau règlement général sur la protection des données⁷⁹ adopté en 2016 abrogera et remplacera la législation existante à partir du 25 mai 2018⁸⁰. La Commission évaluera son action visant à faire respecter la législation à la lumière du nouvel acquis. Par ailleurs, elle a entamé les travaux préparatoires en vue d'aider les États membres et les parties prenantes à mettre en œuvre et à appliquer la nouvelle directive sur la protection des données destinées aux autorités policières et judiciaires pénales⁸¹, qui est appelée à remplacer l'actuelle décision-cadre⁸².

⁷⁰ [COM\(2014\) 158 final/2](#).

⁷¹ Directive [2016/343](#).

⁷² Directive [2016/800](#).

⁷³ Directive [2016/1919](#).

⁷⁴ Directive [2012/29/UE](#).

⁷⁵ Directive [2010/64/UE](#).

⁷⁶ Directive [2012/13/UE](#).

⁷⁷ Directive [2011/99/UE](#).

⁷⁸ Directive [2014/57/UE](#).

⁷⁹ Règlement (UE) [2016/679](#).

⁸⁰ Directive [95/46/CE](#).

⁸¹ Directive (UE) 2016/680.

⁸² Décision-cadre [2008/977/JAI](#) du Conseil.

En 2016, des travaux visant à faire respecter la législation ont été menés dans le cadre du **programme européen en matière de sécurité**⁸³ et de la mise en place d'une union de la sécurité à part entière. Depuis septembre 2016, la Commission a créé un portefeuille spécial et confié à un commissaire la mission de mettre en œuvre l'union de la sécurité.

Les travaux visant à faire respecter la législation ont contribué à la réaction de la Commission face aux attaques terroristes tragiques de 2016. Des procédures d'infraction ont été engagées pour mise en œuvre incorrecte du règlement sur la commercialisation et l'utilisation de précurseurs d'explosifs⁸⁴. La Commission a également lancé les premières procédures d'infraction concernant des instruments relevant de l'ancien «troisième pilier». Ces procédures ont trait au défaut de communication des mesures nationales visant à mettre en œuvre l'«initiative suédoise»⁸⁵ relative à la simplification de l'échange d'informations et de renseignements entre les services répressifs des États membres de l'UE et au non-respect des décisions Prüm⁸⁶ sur l'échange d'informations en vue de lutter contre le terrorisme et les formes graves de criminalité.

La Commission a terminé les contrôles de la transposition des directives relatives à la lutte contre la traite des êtres humains⁸⁷ et l'exploitation sexuelle des enfants⁸⁸. Elle a clôturé presque toutes les procédures d'infraction pour défaut de communication des mesures nationales mettant ces directives en œuvre. La Commission a néanmoins poursuivi les procédures d'infraction pour non-communication des mesures nationales mettant en œuvre la directive relative aux attaques contre les systèmes d'information⁸⁹. Elle a aussi ouvert des procédures d'infraction pour défaut de notification des mesures nationales mettant en œuvre la directive concernant le gel et la confiscation des instruments et des produits du crime.⁹⁰

La Commission fait régulièrement rapport au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil sur les progrès réalisés vers la création d'une union de la sécurité réelle et efficace. Ce rapport porte entre autres sur la façon dont l'action qu'elle mène pour faire respecter la législation est utilisée pour contribuer à la consolidation de l'union de la sécurité.

7. Vers une nouvelle politique migratoire

La réponse de la Commission à l'évolution de la situation en matière de migration et de sécurité englobe ses travaux visant à contrôler la mise en œuvre de l'**agenda européen en matière de migration**⁹¹ ainsi que les trains de mesures d'application qu'elle a présentés sur une base régulière.

À cet égard, en 2016, la Commission a donné suite aux procédures d'infraction qu'elle avait lancées en 2015 pour non-communication ou pour mise en œuvre incorrecte des instruments relevant du régime d'asile européen commun. Elle a adressé des avis motivés aux États membres qui n'avaient toujours pas notifié de mesures nationales de transposition des directives relatives aux procédures d'asile⁹² et aux conditions d'accueil⁹³. Elle a fait de même pour les États membres qui n'avaient pas notifié de mesures visant à transposer intégralement la directive étendant le champ d'application du statut de résident de longue durée aux bénéficiaires d'une protection internationale⁹⁴. La Commission

⁸³ [COM\(2015\) 185 final](#).

⁸⁴ Règlement (UE) n° [98/2013](#).

⁸⁵ Décision-cadre [2006/960/JAI](#) du Conseil.

⁸⁶ Décisions [2008/615/JAI](#) et [2008/616/JAI](#).

⁸⁷ Directive [2011/36/UE](#).

⁸⁸ Directive [2011/93/UE](#).

⁸⁹ Directive [2013/40/UE](#).

⁹⁰ Directive [2014/42/UE](#).

⁹¹ [COM\(2015\) 240 final](#).

⁹² Directive [2013/32/UE](#).

⁹³ Directive [2013/33/UE](#).

⁹⁴ Directive [2011/51/UE](#).

a décidé de clore trois des procédures d'infraction ouvertes en 2015 pour mise en œuvre incorrecte du règlement Eurodac⁹⁵.

La mise en œuvre correcte de la directive «retour»⁹⁶ reste essentielle pour réaliser les objectifs de l'agenda en matière de prévention et de lutte contre la migration irrégulière. La Commission a adressé un avis motivé à un État membre pour mise en œuvre incorrecte de cette directive. Elle fait régulièrement rapport sur la mise en œuvre de l'agenda européen en matière de migration.

La Commission a aussi ouvert des procédures d'infraction pour défaut de notification des mesures nationales mettant en œuvre la directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier⁹⁷.

8. Collaboration avec les États membres pour garantir la bonne mise en œuvre du droit de l'UE

8.1. Plans de mise en œuvre: état des lieux

Dans le train de mesures sur l'amélioration de la réglementation, 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.

En 2016, la Commission a élaboré un plan de mise en œuvre visant à garantir la transposition et la mise en œuvre effectives de trois propositions de directives qu'elle a publiées en matière de sécurité des navires à passagers⁹⁸. Ce plan énumère les actions nécessaires à la mise en œuvre des mesures de simplification et recense les principales difficultés en matière de mise en œuvre, qui sont de nature technique ou juridique ou qui sont liées au calendrier.

S'agissant des actions de soutien à l'échelle de l'UE, la Commission envisage de recourir largement à l'actuel groupe d'experts sur la sécurité des navires à passagers pour élaborer les mesures de mise en œuvre et faciliter le processus de transposition. Elle recourra également aux groupes d'experts sur les inspections menées dans le cadre du contrôle par l'État du port et sur la mise en œuvre du guichet unique national. Un certain nombre d'ateliers et de groupes de correspondance spécifiques ont été organisés avec l'aide de l'Agence européenne pour la sécurité maritime (AESM) afin d'examiner de manière plus détaillée les questions de nature plus technique et d'apporter une assistance technique durant la période de transposition. À la demande des États membres, l'AESM pourrait se rendre sur place pour relever les éventuelles difficultés de transposition et fournir une assistance technique si nécessaire.

Au niveau national, les États membres seront responsables de la coordination entre les autorités compétentes, les acteurs économiques concernés, tels que les chantiers navals, les armateurs et les exploitants de navires, et les associations de passagers.

La Commission suivra l'utilisation que font les États membres du plan de mise en œuvre.

⁹⁵ Règlement (UE) n° [603/2013](#).

⁹⁶ Directive [2008/115/CE](#).

⁹⁷ Directive [2014/36/UE](#).

⁹⁸ Proposition de directive relative à un système d'inspections pour l'exploitation en toute sécurité de services réguliers de transbordeurs rouliers et d'engins à passagers à grande vitesse, [COM\(2016\) 371](#); proposition de directive modifiant la directive [2009/45/CE](#) établissant des règles et normes de sécurité pour les navires à passagers, [COM\(2016\)369](#) et proposition de directive modifiant la directive [98/41/CE](#) du Conseil relative à l'enregistrement des personnes voyageant à bord de navires à passagers opérant à destination ou au départ de ports d'États membres de la Communauté, [COM\(2016\) 370](#).

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 documents expliquant comment ils ont transposé les directives dans leur législation⁹⁹. La Commission peut demander aux États membres de présenter ces documents explicatifs dans des cas justifiés¹⁰⁰.

Les documents explicatifs jouent un rôle essentiel pour la bonne compréhension des mesures nationales de transposition. Ils contribuent à faciliter les contrôles de conformité: en l'absence de tels documents, la Commission devrait mobiliser des ressources considérables et établir 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 2016, la Commission a demandé des documents explicatifs pour 20 des 40 propositions de directives présentées au Parlement européen et au Conseil. Elle avait demandé des documents explicatifs pour huit des 37 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 huit directives.

Au cours de l'année, les États membres devaient transposer 70 directives¹⁰¹ et s'étaient engagés à fournir des documents explicatifs pour 20 d'entre elles. Le processus d'évaluation des mesures nationales transposant ces directives est en cours.

Cinq des 20 directives pour lesquelles les États membres s'étaient engagés à fournir des documents explicatifs en 2016 concernent les **marchés financiers**. Les États membres ont fourni le nombre suivant de documents explicatifs à la Commission:

- 26 pour la directive sur le crédit hypothécaire¹⁰² (dont sept tableaux de correspondance);
- 13 pour la directive relative aux systèmes de garantie des dépôts¹⁰³ (dont neuf tableaux de correspondance);
- 12 pour la directive relative à l'audit¹⁰⁴ (dont huit tableaux de correspondance);
- 19 pour la directive concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières¹⁰⁵ (dont 14 tableaux de correspondance); et
- 16 pour la directive sur les comptes de paiement¹⁰⁶ (dont cinq tableaux de correspondance).

En règle générale, les États membres transmettent les documents explicatifs concernant les marchés financiers en même temps que le dernier document envoyé lorsqu'ils déclarent que leur transposition est terminée, même s'il arrive qu'ils le transmettent plus tard. Dans la plupart des cas, les documents explicatifs fournis sont des tableaux de correspondance, qui contiennent généralement des

⁹⁹ 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](#)).

¹⁰⁰ 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 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».

¹⁰¹ Pour une partie de ces 70 directives, certains États membres bénéficient d'une période de transition et d'autres ne sont pas concernés.

¹⁰² Directive [2014/17/UE](#).

¹⁰³ Directive [2014/49/UE](#).

¹⁰⁴ Directive [2014/56/UE](#).

¹⁰⁵ Directive [2014/91/UE](#).

¹⁰⁶ Directive [2014/92/UE](#).

informations sur la transposition des dispositions de la directive et les dispositions nationales correspondantes. Ces documents sont de qualité variable. Dans de nombreux cas, le tableau de correspondance est très schématique et ne comporte que des références croisées entre l'acte juridique de l'UE (par exemple la directive concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières) et le texte national. Dans d'autres, le document explicatif comprend également le texte des mesures de transposition et des commentaires ou des notes explicatives qui facilitent davantage le contrôle de la transposition. Dans trois cas, les documents explicatifs contenaient à la fois le texte des mesures transposant la directive relative à l'audit et une traduction en anglais, ainsi que quelques explications sur l'interaction entre les différentes mesures de transposition.

Cinq des 20 directives pour lesquelles les États membres s'étaient engagés à fournir des documents explicatifs concernent le **marché intérieur**. Les États membres ont fourni le nombre suivant de documents explicatifs à la Commission:

- 37 pour la directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles¹⁰⁷ (dont 11 tableaux de correspondance);
- 14 pour la directive sur l'attribution de contrats de concession¹⁰⁸ (dont sept tableaux de correspondance);
- 32 pour les deux directives sur les marchés publics¹⁰⁹ (dont 14 tableaux de correspondance); et
- 12 pour la directive concernant la liste des produits liés à la défense¹¹⁰ (dont 2 tableaux de correspondance).

Trois de ces 20 directives traitent de l'**emploi**. La Commission a reçu 25 documents explicatifs pour la directive concernant les prescriptions de sécurité et de santé en cas d'exposition à des champs électromagnétiques¹¹¹ (dont 15 tableaux de correspondance), 25 pour la directive relative aux droits conférés aux travailleurs dans le contexte de la libre circulation des travailleurs¹¹² (dont neuf tableaux de correspondance) et sept pour la directive concernant le temps de travail dans le secteur de la navigation intérieure¹¹³ (dont deux tableaux de correspondance). Ces documents sont de qualité très variable. Dans quelques rares cas, leur qualité est insuffisante, par exemple parce qu'ils font uniquement référence à la législation transposant une disposition de la directive sans indiquer de manière précise quelle disposition de droit national transpose telle disposition spécifique de la directive. 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 définitives sur la qualité des documents explicatifs reçus.

Deux des 20 directives relèvent du domaine de la **migration** et des **affaires intérieures**. La Commission a reçu 10 documents explicatifs pour la directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers aux fins d'un emploi en tant que travailleur saisonnier¹¹⁴ (dont deux tableaux de correspondance). Elle en a reçu 11 pour la directive établissant les conditions d'entrée et de séjour des ressortissants de pays tiers dans le cadre d'un transfert temporaire intragroupe¹¹⁵ (dont deux tableaux de correspondance).

Une des 20 directives concerne les **réseaux de communication**. La Commission a reçu sept documents explicatifs pour la directive concernant la gestion collective du droit d'auteur¹¹⁶ (dont quatre tableaux de correspondance). Cette directive transversale est complexe et est souvent mise en œuvre par plusieurs actes et/ou la modification d'actes juridiques existants. En conséquence, la transposition

¹⁰⁷ Directive [2013/55/UE](#).

¹⁰⁸ Directive [2014/23/UE](#).

¹⁰⁹ Directives [2014/24/UE](#) et [2014/25/UE](#).

¹¹⁰ Directive [2016/970/UE](#).

¹¹¹ Directive [2013/35/UE](#).

¹¹² Directive [2014/54/UE](#).

¹¹³ Directive [2014/112/UE](#).

¹¹⁴ Directive [2014/36/UE](#).

¹¹⁵ Directive [2014/66/UE](#).

¹¹⁶ Directive [2014/26/UE](#).

est elle aussi complexe et les documents explicatifs facilitent grandement l'évaluation, par la Commission, des mesures nationales de transposition.

Une des 20 directives a trait à la **concurrence**. La Commission a reçu sept documents explicatifs (dont un tableau de correspondance) pour la directive sur les actions en dommages et intérêts¹¹⁷.

Une des 20 directives concerne le domaine de l'**environnement**. La Commission a reçu neuf documents explicatifs pour la directive concernant l'évaluation de la qualité de l'air ambiant¹¹⁸ (dont deux tableaux de correspondance).

Une des 20 directives relève du domaine de la **justice** et des **consommateurs**. La Commission a reçu 10 documents explicatifs pour la directive relative au droit d'accès à un avocat dans le cadre des procédures pénales¹¹⁹ (dont un tableau de correspondance).

Une des 20 directives a trait à la **santé** et à la **sécurité alimentaire**. La Commission a reçu 16 documents explicatifs pour la directive sur les produits du tabac¹²⁰ (dont 10 tableaux de correspondance). Ces documents se présentent sous diverses formes, telles que des tableaux de correspondance, des synthèses et des notes explicatives.

De manière générale, en 2016, 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. Une première évaluation des documents explicatifs fournis indique qu'ils sont de qualité 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 quatre grands types d'infractions au droit de l'UE:

- a) **la non-communication**: un État membre n'a pas notifié dans les temps ses mesures de transposition d'une directive à la Commission;
- b) **la non-conformité/le non-respect**: la Commission considère que la législation d'un État membre n'est pas conforme aux exigences de directives de l'UE;
- c) **les infractions aux traités, règlements et décisions**: la Commission considère que la législation d'un État membre n'est pas conforme aux exigences des traités ou de règlements ou décisions de l'UE;
- d) **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, ou par d'autres moyens. La Commission informe activement les plaignants des décisions prises à tous les stades de la procédure¹²¹.

La procédure d'infraction prévue à l'article 258 du TFUE comporte une **phase précontentieuse** et une **phase contentieuse**.

¹¹⁷ Directive [2014/104/UE](#).

¹¹⁸ Directive [2015/1480/UE](#).

¹¹⁹ Directive [2013/48/UE](#).

¹²⁰ Directive [2014/40/UE](#).

¹²¹ Annexe à la communication «Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats», [C\(2016\) 8600](#), JO C 18 du 19 janvier 2017.

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.

La Commission publie régulièrement des informations sur ses décisions en matière d'infractions sur le portail Europa¹²².

À la demande des juridictions nationales, la Cour de justice peut aussi statuer à titre préjudiciel en vertu de l'article 267 du TFUE sur la conformité des législations nationales avec la législation de l'UE. 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 s'assurer 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 dans lesquelles la Cour constate la non-conformité des législations nationales.

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

1. Détection des problèmes

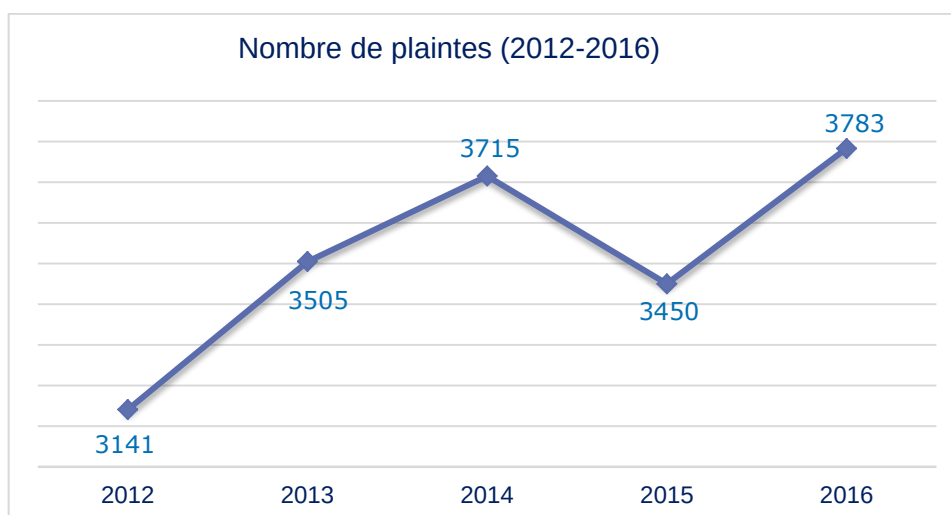
1.1. Cas décelés d'office

Lorsqu'elle examine la mise en œuvre du droit de l'UE, la Commission ouvre des procédures de sa propre initiative. En 2016, elle a lancé 520 enquêtes de ce type en recourant au mécanisme «EU Pilot» (présenté au point 2 ci-dessous) contre 578 en 2015.

1.2. Plaintes et pétitions

Le nombre de nouvelles plaintes introduites en 2016 est le plus élevé enregistré depuis 2011. En 2015, ce nombre avait diminué pour la première fois depuis 2011 (d'environ 9 % par rapport à 2014).

¹²² [Décisions en matière d'infractions](#) prises par la Commission.



Le tableau ci-dessous fournit d'autres données essentielles relatives aux plaintes émanant de citoyens¹²³:

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

3 098 > Plaintes en cours à la fin de 2015

3 783 > Nouvelles plaintes enregistrées en 2016

3 458 > Plaintes traitées en 2016

= 3 423 > Plaintes en cours à la fin de 2016

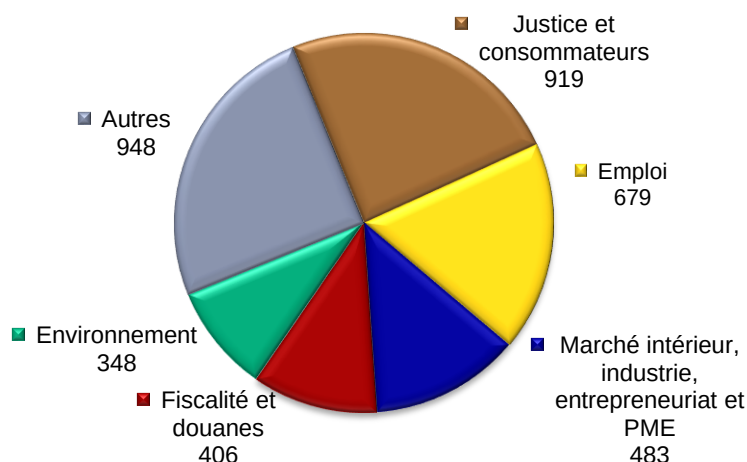
La Commission a enregistré 3 783 nouvelles plaintes en 2016. Les trois États membres qui ont fait l'objet du plus grand nombre de plaintes sont l'Italie, l'Espagne et la France.

- **Italie:** 753 plaintes, dont la plupart concernaient l'emploi, les affaires sociales et l'inclusion (322 plaintes), le marché intérieur, l'industrie, l'entrepreneuriat et les PME (129 plaintes) et l'environnement (76 plaintes);
- **Espagne:** 424 plaintes, surtout en rapport avec la justice et les consommateurs (149 plaintes), l'emploi, les affaires sociales et l'inclusion (57 plaintes) et la fiscalité et l'union douanière (44 plaintes); et
- **France:** 325 plaintes, portant principalement sur la mobilité et les transports (79 plaintes), l'emploi, les affaires sociales et l'inclusion (60 plaintes) et la justice et les consommateurs (58 plaintes).

Le graphique suivant montre les cinq domaines d'action concentrant le plus grand nombre de nouvelles plaintes. Ensemble, ils représentent 75 % de la totalité des plaintes déposées contre tous les États membres en 2016.

¹²³ Le nombre de plaintes en cours à la fin de 2016 (d) est calculé en additionnant le nombre de plaintes en cours à la fin de 2015 (a) et de nouvelles plaintes introduites en 2016 (b) et en soustrayant le nombre de plaintes traitées en 2016 (c) (a+b-c=d).

Nouvelles plaintes enregistrées en 2016: principaux domaines d'action



La Commission a traité 3 458 plaintes en 2016. Après avoir évalué les plaintes, elle peut lancer une enquête à l'aide du mécanisme «EU Pilot» pour déterminer s'il y a eu infraction aux règles de l'UE. Toutes les plaintes enregistrées en 2016 n'ont pas conduit à de telles enquêtes, et ce pour les raisons suivantes: il n'y avait pas d'infraction au droit de l'UE (2 253), la Commission n'était pas compétente pour agir (86), ou les correspondances ne remplissaient pas les conditions nécessaires pour être considérées comme des plaintes (667). La Commission n'a pas donné suite à 20 dossiers, car les plaignants ont retiré leur plainte. Ces 3 026 plaintes ont donc été clôturées.

Les plaintes ayant conduit à des enquêtes menées dans le cadre du mécanisme «EU Pilot» portaient le plus souvent sur la fiscalité et les douanes (68 dossiers ouverts dans le cadre d'«EU Pilot»), le marché intérieur, l'industrie, l'entrepreneuriat et les PME (48 dossiers ouverts) ainsi que la justice et les consommateurs (26 dossiers ouverts).

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

- **Espagne:** 34 nouveaux dossiers «EU Pilot», liés pour la plupart à des plaintes concernant la fiscalité et les douanes (7), l'emploi (6), le marché intérieur, l'industrie, l'entrepreneuriat et les PME (5) et la mobilité et les transports (4);
- **France:** 33 nouveaux dossiers «EU Pilot», en rapport surtout avec des plaintes concernant la fiscalité et les douanes (6), l'emploi (4), le marché intérieur, l'industrie, l'entrepreneuriat et les PME (4) et la justice et les consommateurs (4);
- **Italie:** 23 nouveaux dossiers «EU Pilot», liés pour la plupart à des plaintes concernant la fiscalité et les douanes (7), le marché intérieur, l'industrie, l'entrepreneuriat et les PME (6) et l'emploi (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 2016. Les domaines concernés étaient les suivants:

- **Environnement:** la Commission a adressé un avis motivé à un État membre pour transposition non conforme de la directive concernant l'accès du public à l'information en matière d'environnement¹²⁴. Dans un autre dossier portant sur la gestion des

¹²⁴ Directive [2003/4/CE](#).

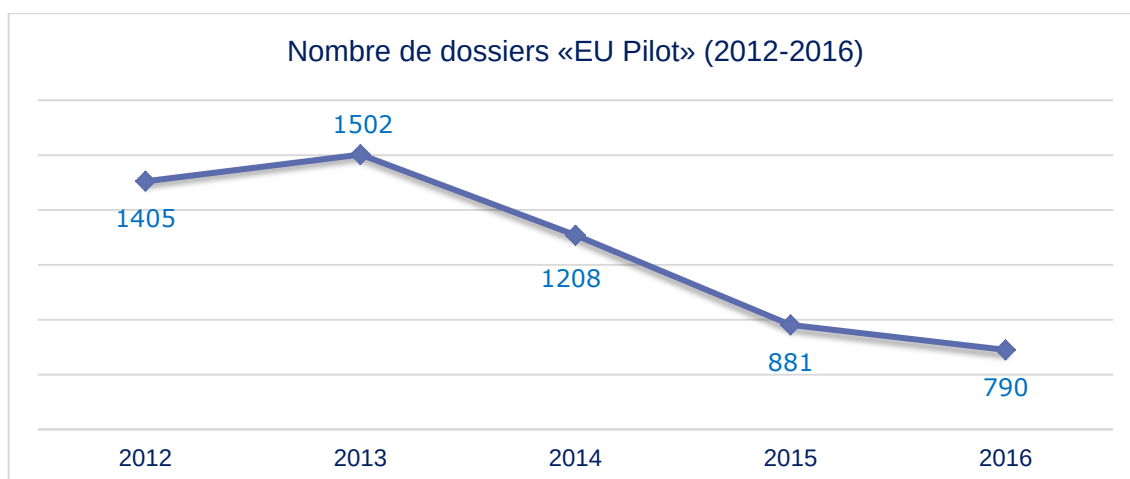
déchets, la Commission a engagé un dialogue bilatéral avec les États membres concernés.

- **Justice et consommateurs:** la Commission a engagé un dialogue bilatéral avec un État membre à propos de la reconnaissance du nom marital.
- **Fiscalité:** Dans le domaine de la fiscalité directe, la Commission a donné suite à une pétition concernant l'impôt sur les biens immobiliers. Elle a entamé, avec l'État membre concerné, des discussions bilatérales sur une discrimination possible à l'encontre des retraités de l'UE. Dans le domaine douanier, la Commission a lancé des discussions bilatérales avec certains États membres concernant l'exonération des droits pour les produits destinés aux personnes handicapées.
- **Marché intérieur:** la Commission a entamé des discussions bilatérales avec un État membre dans le cadre d'un dossier concernant le respect des règles en matière de marchés publics.

2. Procédure «EU Pilot»

Le dialogue entre la Commission et les États membres prévu dans le cadre d'«EU Pilot» a été instauré pour mettre fin rapidement, à un stade précoce, aux infractions potentielles au droit de l'UE dans les cas appropriés. Il s'agit d'éviter que le recours à «EU Pilot» ajoute une longue étape à la procédure d'infraction, qui est en soi un moyen d'entamer un dialogue visant à résoudre un problème avec un État membre. Conformément à la communication intitulée *«Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats»*¹²⁵, la Commission ouvrira donc des procédures d'infraction sans utiliser «EU Pilot», à moins que le recours à ce mécanisme ne soit jugé utile dans un cas donné.

En 2016, le nombre de nouveaux dossiers «EU Pilot» a atteint son niveau le plus bas depuis 2011 (voir le graphique ci-dessous).



Le tableau ci-dessous présente les chiffres clés relatifs à «EU Pilot» pour 2016¹²⁶:

Dossiers «EU Pilot» en cours à la fin de l'année

1 260 > Dossiers «EU Pilot» en cours à la fin de 2015

790 > Nouveaux dossiers «EU Pilot» enregistrés en

¹²⁵ [C\(2016\) 8600](#), JO C 18 du 19 janvier 2017.

¹²⁶ Le nombre de dossiers «EU Pilot» en cours à la fin de 2016 (d) est calculé en additionnant le nombre de dossiers en cours à la fin de 2015 (a) et de nouveaux dossiers ouverts en 2016 (b) et en soustrayant le nombre de dossiers traités en 2016 (c) (a+b-c=d).

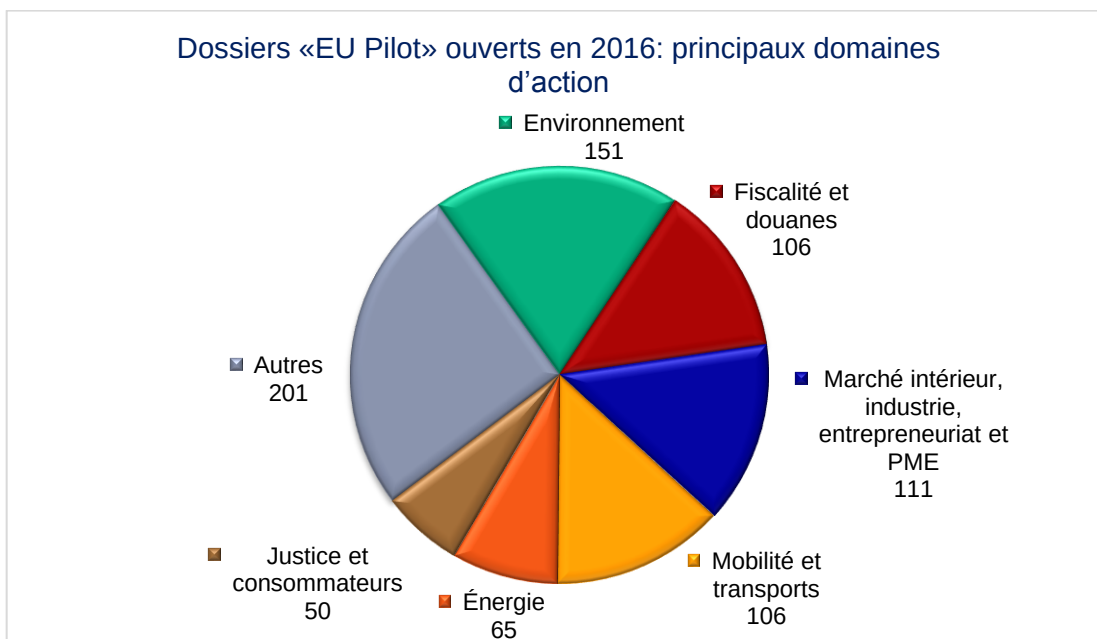
2016

875 > Dossiers «EU Pilot» traités en 2016

= 1 175 > Dossiers «EU Pilot» en cours à la fin de 2016

790 nouveaux dossiers «EU Pilot» ont été ouverts en 2016, dont 270 à la suite de plaintes et de demandes d'informations et 520 de la propre initiative de la Commission.

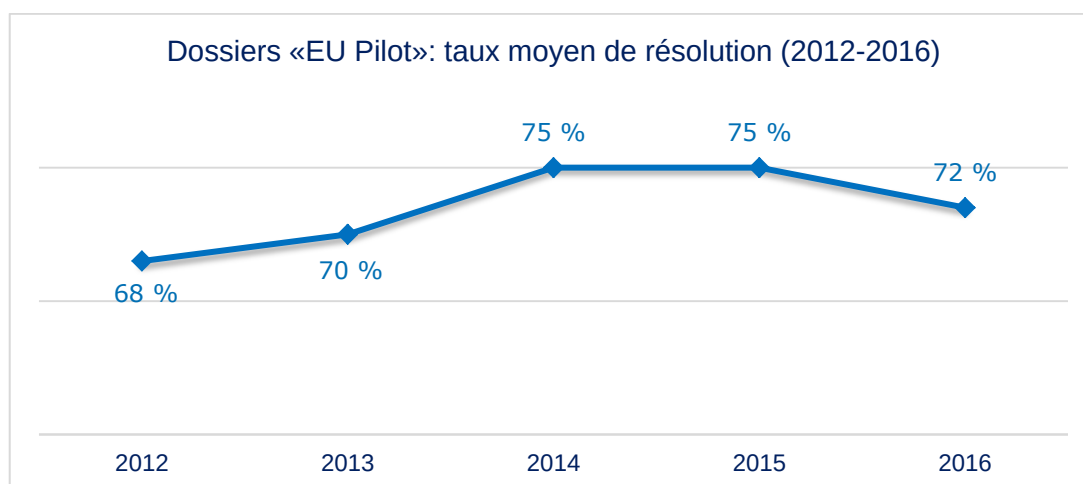
Le graphique ci-après présente les domaines d'action concernés par la plupart des nouveaux dossiers «EU Pilot» ouverts en 2016:



La Commission a traité 875 dossiers «EU Pilot» en 2016. Elle a clôturé 630 d'entre eux après avoir reçu des réponses satisfaisantes des États membres concernés, ce qui donne un taux de résolution de **72 %**, inférieur aux taux de 2015 et 2014.

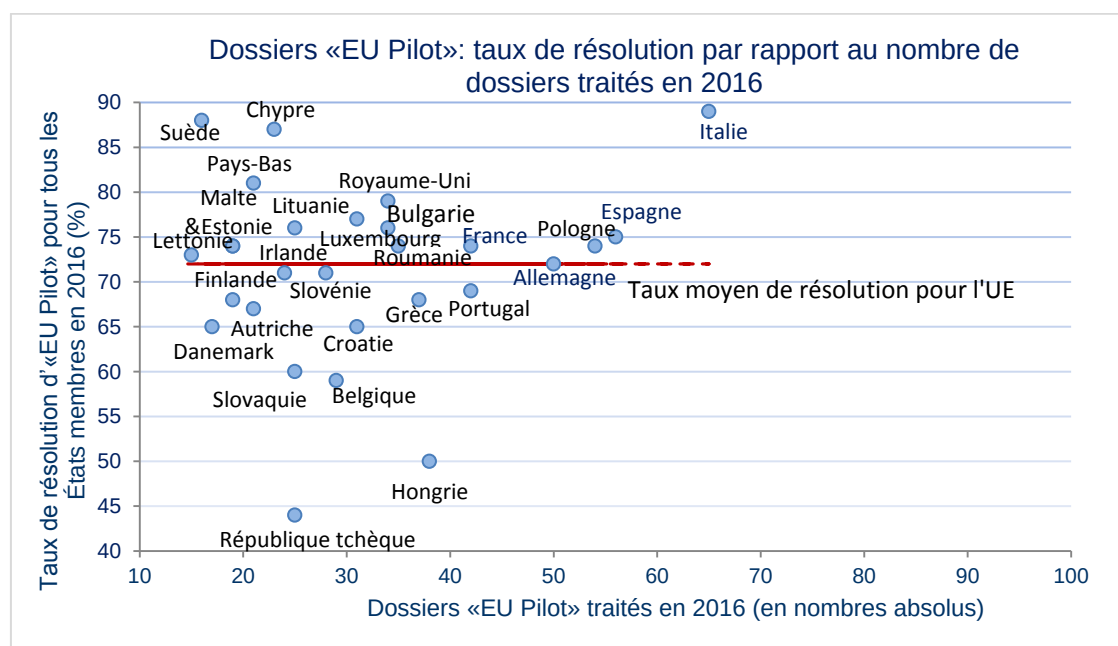
Au total, **245 dossiers «EU Pilot»** ont été clôturés à la suite du rejet, par la Commission, des réponses fournies par les États membres. Parmi ceux-ci, 233 ont été suivis de procédures formelles d'infraction (contre 201 en 2015). Si 65 de ces procédures ont été ouvertes à la suite de plaintes et de demandes d'informations, 168 ont été ouvertes 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: environnement (53 procédures), marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME (38), énergie (29), et fiscalité et douanes (25). Les pays concernés par le plus grand nombre de dossiers «EU Pilot» ayant donné lieu à une procédure d'infraction ont été la Hongrie et l'Allemagne (18 et 14 dossiers chacune), suivies de l'Espagne et de la Pologne (13 dossiers chacune).

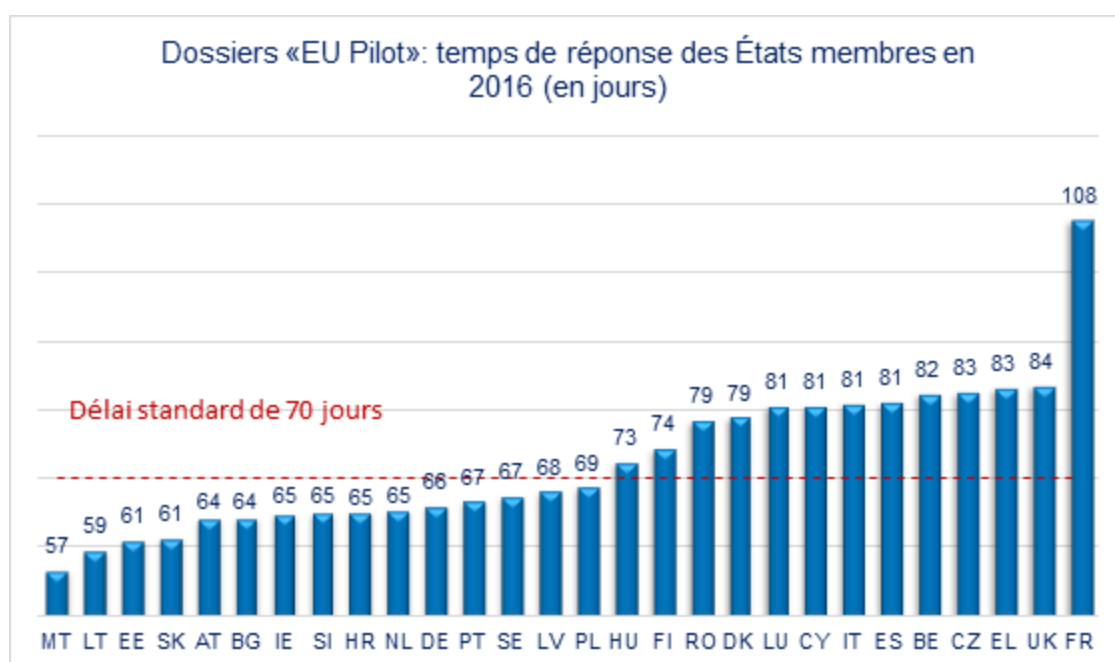


À la fin de 2016, 1 175 dossiers «EU Pilot» étaient en cours. Les principaux États membres concernés étaient l'Italie (98 dossiers), l'Espagne (75 dossiers) et la France (73 dossiers). L'environnement est resté le principal domaine d'action concerné (295 dossiers ouverts), devant la justice (161) et le marché intérieur, l'industrie, l'entrepreneuriat et les PME (143).

Le tableau ci-dessous présente le taux de résolution d'«EU Pilot». Il s'agit du pourcentage de dossiers que la Commission a traités en 2016 et qu'elle a pu clôturer sans ouvrir de procédure d'infraction.



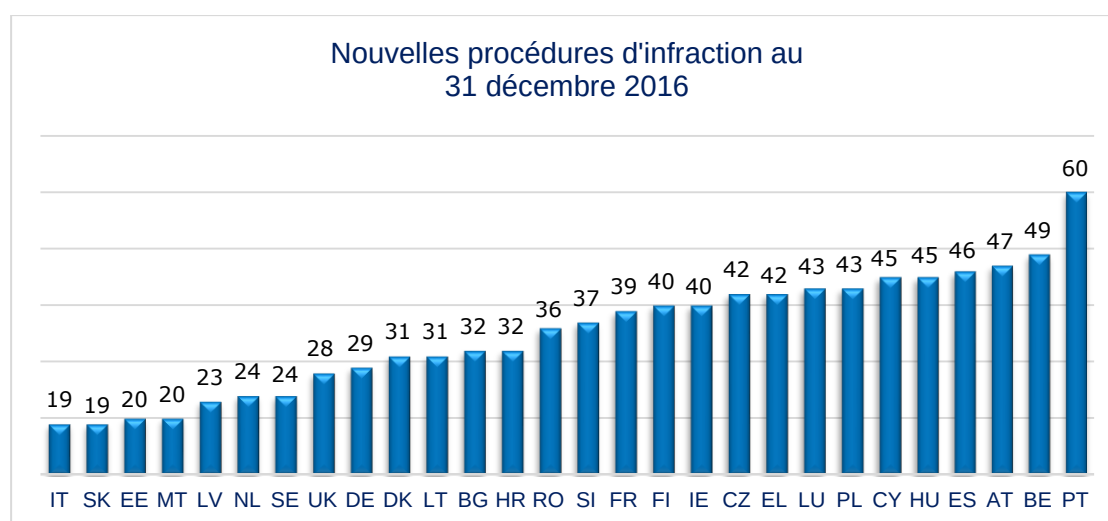
Les États membres disposent d'un délai standard de dix semaines (70 jours) pour répondre aux demandes d'informations de la Commission portant sur des dossiers «EU Pilot». Les graphiques ci-après indiquent le délai de réponse moyen de chaque État membre en 2016. Si la réponse n'est pas claire ou si elle n'est pas satisfaisante, la Commission peut demander des éclaircissements supplémentaires ou ouvrir une procédure formelle d'infraction.



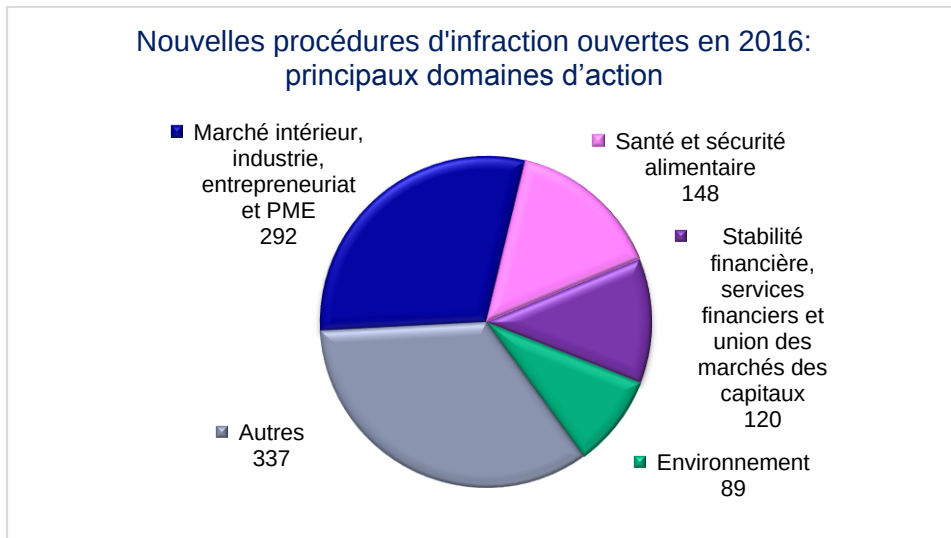
V. Étapes des procédures d'infraction

1. Phase précontentieuse

En 2016, la Commission a lancé **986** nouvelles procédures par l'envoi d'une lettre de mise en demeure. Le graphique ci-dessous donne une ventilation par État membre.

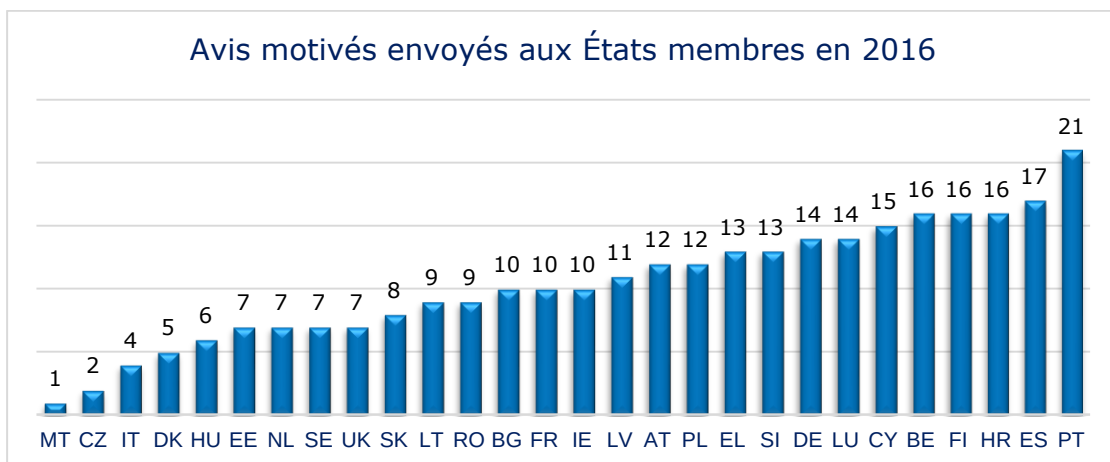


Le graphique suivant montre les principaux domaines d'action auxquels se rapportent les nouvelles procédures qui ont été ouvertes.

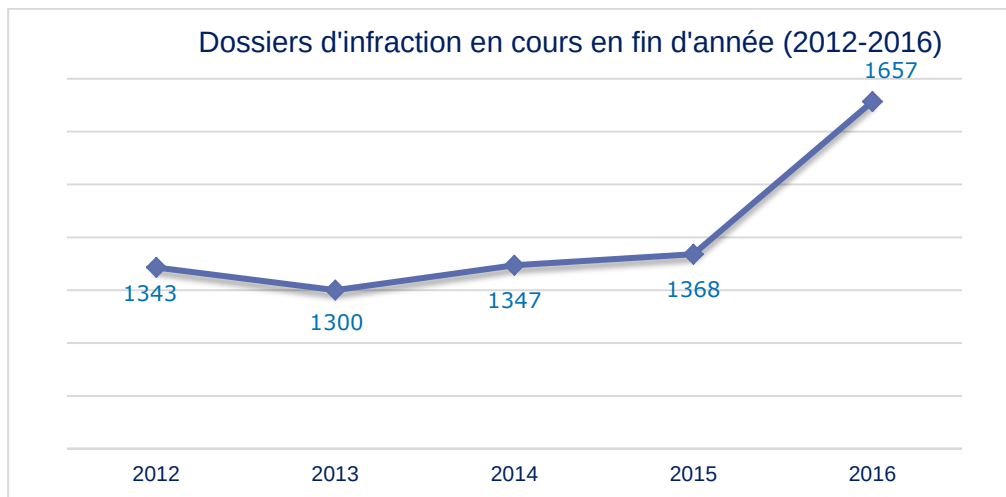


La Commission a également envoyé 292 avis motivés à des États membres en 2016. Les principaux domaines d'action concernés étaient le marché intérieur (92), la mobilité et les transports (42), les services financiers (37) et l'environnement (33).

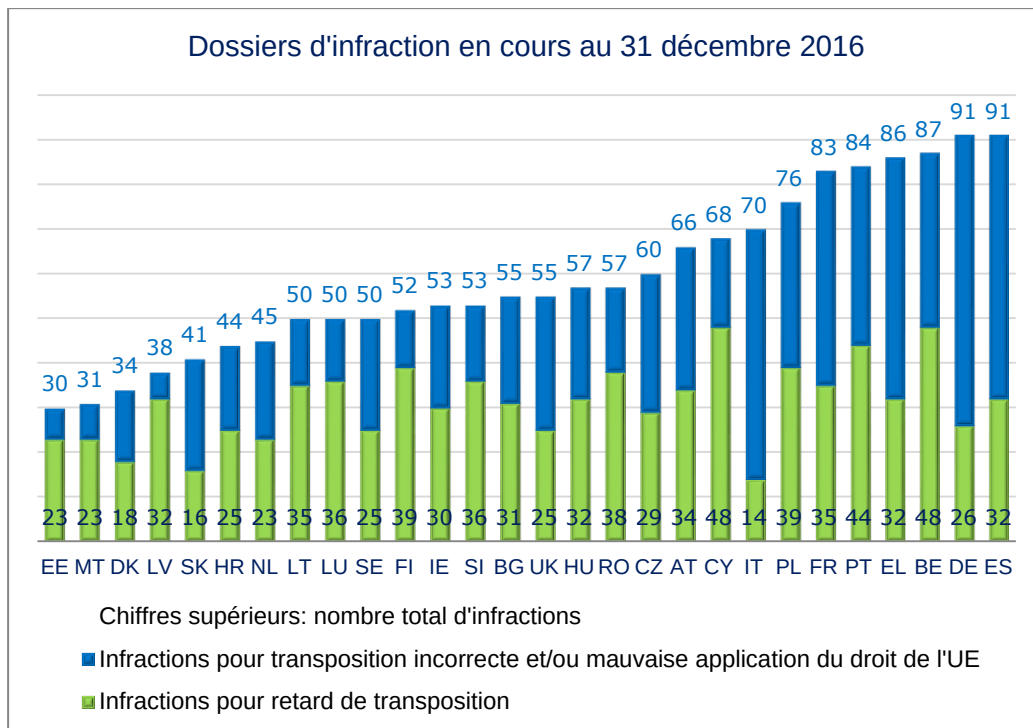
Le graphique ci-après donne une ventilation par État membre.



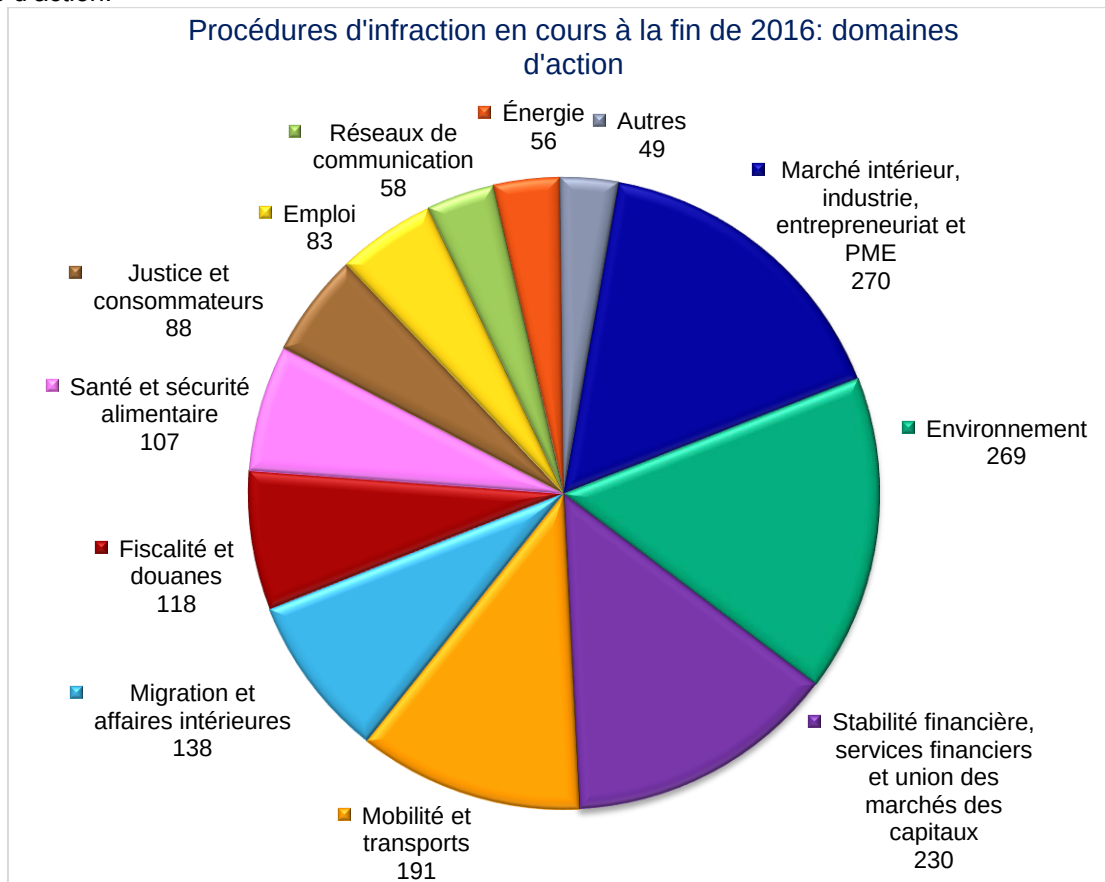
À la fin de 2016, **1 657** procédures d'infraction étaient encore en cours. Cela représente une augmentation très marquée par rapport à l'année précédente, supérieure à celle des autres années, comme l'illustre le graphique suivant.



Le graphique ci-après montre le nombre de procédures d'infraction en cours par État membre à la fin de 2016:



Le graphique suivant montre la répartition des procédures d'infraction en cours à la fin de 2016, par domaine d'action:



Même après avoir lancé une procédure d'infraction, 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 arrêt¹²⁷.

En 2016, la Commission a clôturé:

- 520 dossiers d'infraction après envoi de lettres de mise en demeure;
- 126 dossiers après envoi d'avis motivés; et
- 18 dossiers après avoir décidé de saisir la Cour de justice, mais avant d'envoyer la requête. De plus, dans neuf 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 2016, la Cour a rendu 28 arrêts en vertu de l'article 258 du TFUE, dont 23 en faveur de la Commission. Les arrêts rendus par la Cour concernaient principalement:

- le Portugal (quatre, tous en faveur de la Commission),
- la Grèce (trois, tous en faveur de la Commission),

¹²⁷ 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).

- l'Espagne (trois, tous en faveur de la Commission),
- le Royaume-Uni (deux, dont un en faveur du Royaume-Uni),
- les Pays-Bas (deux, dont un en faveur des Pays-Bas),
- la Pologne (deux, en faveur de la Commission),
- l'Autriche (un, en faveur de l'Autriche),
- la Belgique (un, en faveur de la Commission),
- la Bulgarie (un, en faveur de la Commission),
- Chypre (un, en faveur de la Commission),
- la République tchèque (un, en faveur de la Commission),
- l'Allemagne (un, en faveur de la Commission),
- la France (un, en faveur de la Commission),
- la Hongrie (un, en faveur de la Commission),
- l'Italie (un, en faveur de la Commission),
- le Luxembourg (un, en faveur de la Commission),
- Malte (un, en faveur de Malte), ainsi que
- la Roumanie (un, en faveur de la Commission).

En 2016, le Portugal (4), la Grèce (3) et l'Espagne (3) ont fait l'objet de la plupart des arrêts de la Cour en vertu de l'article 258 du TFUE.

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, 95 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. Les principaux États membres concernés étaient la Grèce (14), l'Espagne (8), l'Allemagne et l'Italie (7 pour chacun des deux pays). Les dossiers concernaient essentiellement l'environnement (37), les transports et la mobilité (13), la fiscalité et les douanes (9), et le marché intérieur (8).

Sur ces 95 dossiers, trois faisaient l'objet d'une seconde saisine de la Cour. 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 2016, la Cour de justice a rendu deux arrêts en vertu de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE. Elle a infligé des sanctions financières à la Grèce¹²⁸ et au Portugal¹²⁹. À la fin de 2016, 10 procédures d'infraction étaient encore ouvertes après un arrêt de la Cour rendu au titre de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE.

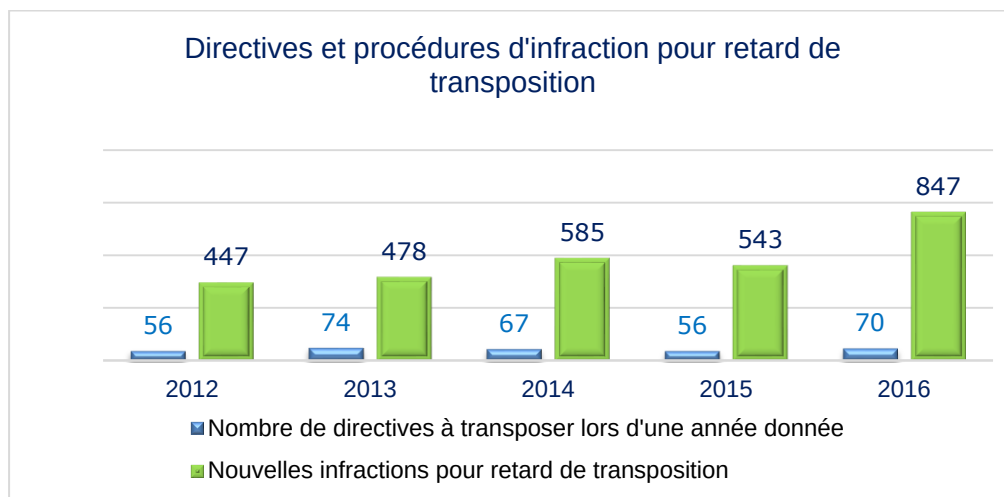
¹²⁸ Commission/Grèce, [C-584/14](#) (paiement d'une somme forfaitaire de 10 millions d'EUR; astreinte: 30 000 EUR pour chaque jour de retard dans l'adoption des mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt rendu au titre de l'article 258 du TFUE).

¹²⁹ Commission/Portugal, [C-557/14](#) (paiement d'une somme forfaitaire de 3 millions d'EUR; astreinte: 8 000 EUR pour chaque jour de retard dans l'adoption des mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt rendu au titre de l'article 258 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).



Le nombre de directives à transposer en 2016 était de 70, contre 56 en 2015. **Le nombre de nouvelles infractions pour retard de transposition a fortement augmenté, passant de 543 à 847.**

À la fin de 2016, **868 procédures d'infraction pour retard de transposition étaient toujours en cours**, ce qui représente une hausse de 67,5 % par rapport aux 518 procédures en cours à la fin de 2015.

Procédures d'infraction pour retard de transposition (IRT) en cours à la fin de l'année

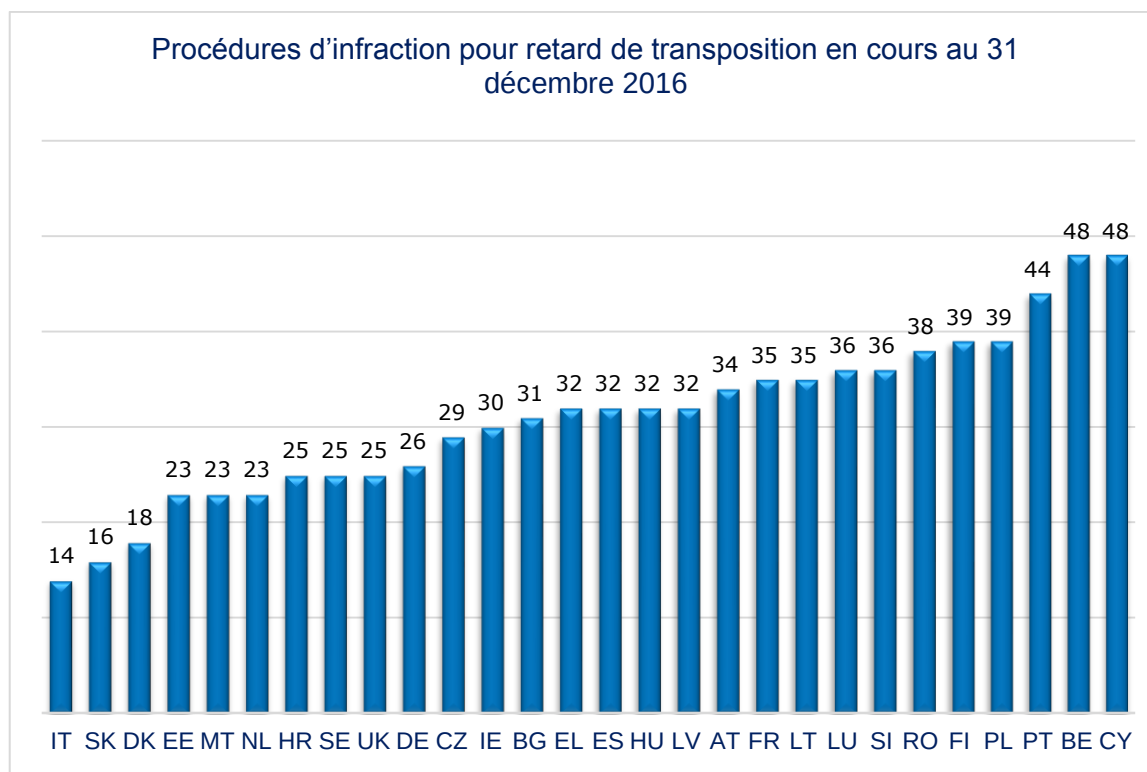
518 > IRT en cours à la fin de 2015

847 > Nouvelles IRT enregistrées en 2016

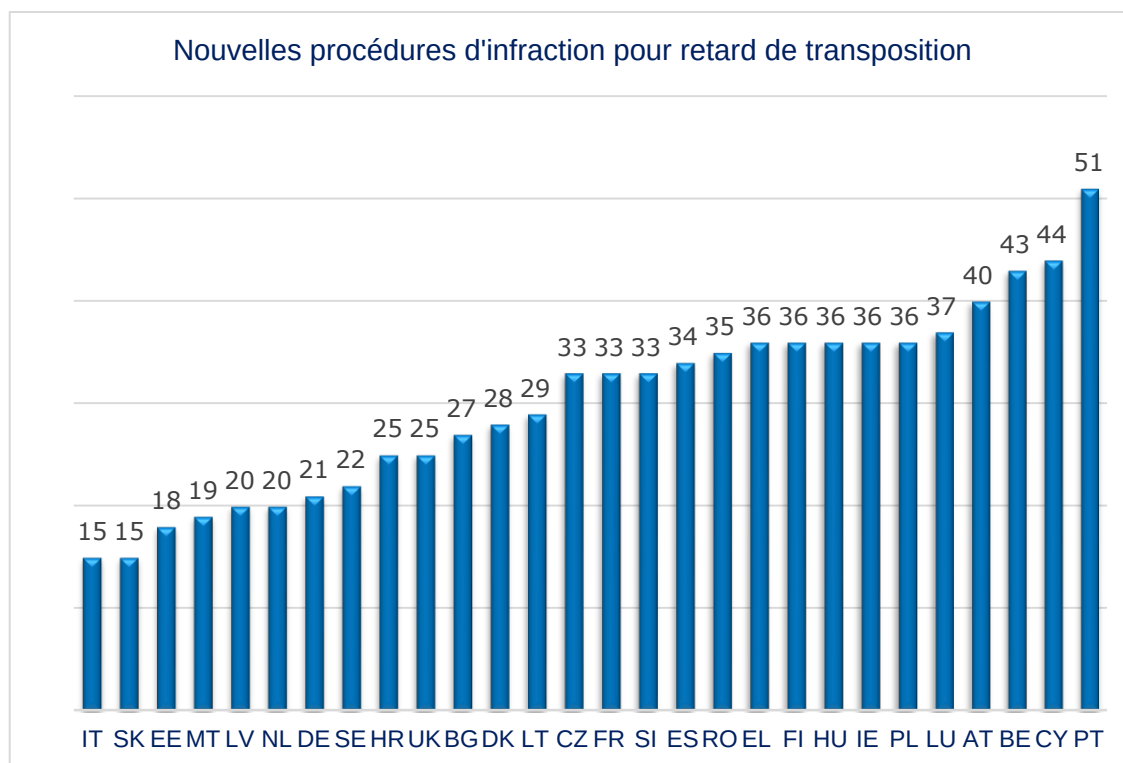
498 > IRT clôturées en 2016

= 868 > IRT en cours à la fin de 2016

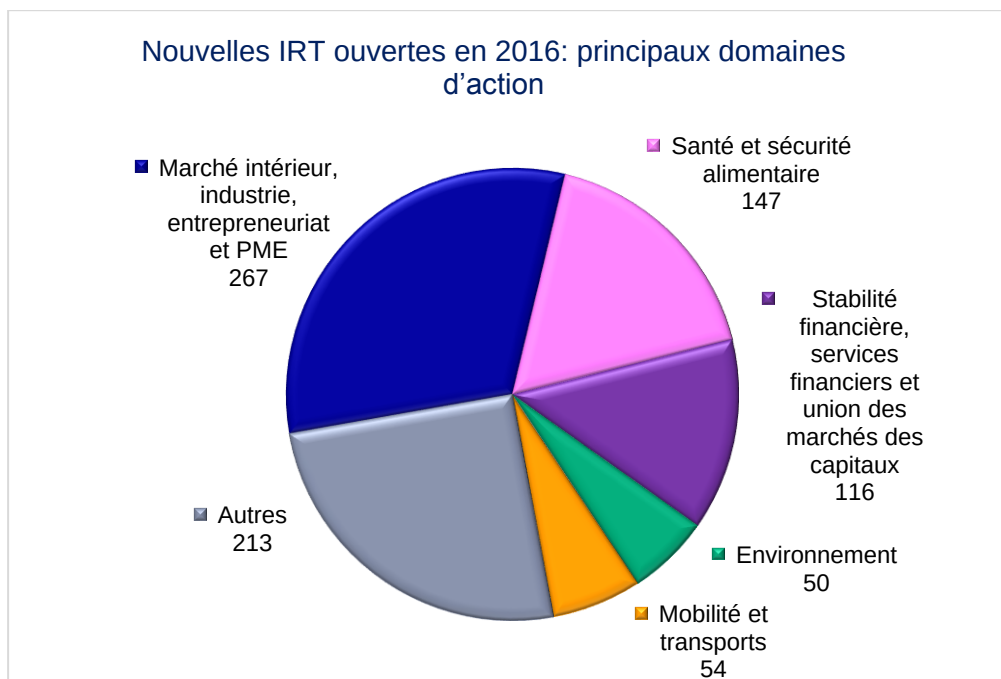
Le graphique ci-dessous montre le nombre de procédures d'infraction pour retard de transposition en cours à la fin de 2016 par État membre, indépendamment de l'année au cours de laquelle la procédure a été ouverte.



Le graphique suivant montre la répartition des nouvelles procédures d'infraction pour retard de transposition (**847** au total) ouvertes en 2016, par État membre.



Les domaines d'action dans lesquels les nouvelles procédures ont été engagées en 2016 figurent dans le graphique ci-après:



De nouvelles procédures ont été ouvertes contre 27 États membres pour retard de transposition de la directive relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit¹³⁰. En outre, 26 États membres étaient concernés par des affaires liées à un retard de transposition des directives sur les tissus et cellules d'origine humaine¹³¹. La Commission a ouvert 23 procédures pour retard de transposition de la directive concernant la gestion collective du droit d'auteur et des droits voisins¹³².

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 défaut 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 TFUE¹³³. Dans sa communication sur sa politique en matière de contrôle de l'application du droit intitulée «*Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats*»¹³⁴, la Commission a annoncé que, pour les dossiers d'infraction ouverts après sa publication, elle demanderait systématiquement à la Cour d'infliger une somme forfaitaire combinée à une astreinte.

En 2016, 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. Deux États membres ont été assignés devant la Cour de justice en

¹³⁰ Directive [2014/61/UE](#).

¹³¹ Directives [2015/565/UE](#) et [2015/566/UE](#).

¹³² Directive [2014/26/UE](#).

¹³³ [JO C 12](#) du 15.1.2011, p. 1.

¹³⁴ C(2016) 8600, [JO C 18](#) du 19 janvier 2017.

2016: le Luxembourg (deux dossiers)¹³⁵ et la Roumanie (un dossier)¹³⁶. Dans quatre autres affaires, la Commission a pris la décision de saisir la Cour, mais les États membres ont adopté les mesures de transposition nécessaires avant l'envoi de la requête et ont donc évité la procédure juridictionnelle. Ces affaires concernaient la transposition tardive de la directive établissant un espace ferroviaire unique européen (Grèce)¹³⁷, la directive relative au redressement et à la résolution des défaillances bancaires¹³⁸ (Roumanie et République tchèque) et la directive visant à réduire la dépendance excessive à l'égard des notations de crédit¹³⁹ (Luxembourg).

En 2016, les États membres ont redoublé d'efforts pour achever leurs transpositions avant que la Cour de justice ne rende ses arrêts. Cependant, il restait cinq affaires en cours assorties d'une proposition d'astreintes journalières, contre la Belgique, les Pays-Bas, la Pologne, la Roumanie et la Suède.

¹³⁵ Commission/Luxembourg, [C-489/16](#). La Commission a assigné le Luxembourg devant la Cour pour n'avoir pas mis en œuvre dans son intégralité la directive sur l'espace ferroviaire unique européen et a proposé une astreinte journalière de 8 710 EUR; Commission/Luxembourg, [C-511/16](#). La Commission a assigné le Luxembourg devant la Cour pour n'avoir pas mis en œuvre dans son intégralité la directive [2014/27/UE](#) afin de l'aligner sur le règlement (CE) n° [1272/2008](#) relatif à la classification, à l'étiquetage et à l'emballage des substances et des mélanges. Elle a proposé une astreinte journalière de 8 710 EUR.

¹³⁶ Commission/Roumanie, [C-62/156](#). La Commission a assigné la Roumanie devant la Cour pour n'avoir pas mis en œuvre dans son intégralité la directive sur la teneur en soufre des combustibles marins. Elle a proposé une astreinte journalière de 38 042,60 EUR. La Roumanie a adopté par la suite les mesures législatives nécessaires et la Commission s'est donc désistée devant la Cour dans ce dossier.

¹³⁷ Directive [2012/34/UE](#).

¹³⁸ Directive [2014/59/UE](#).

¹³⁹ Directive [2013/14/UE](#).

VII. Conclusions

Le nombre élevé de procédures d'infraction, qui a atteint en 2016 son niveau le plus haut en cinq ans, demeure très préoccupant. Le défaut de transposition correcte et dans les délais de la législation de l'UE prive les citoyens et les entreprises des avantages que leur procure le droit de l'Union. La Commission attache dès lors une grande importance à l'application effective de ce droit.

L'UE et les États membres se partagent la mission de veiller à l'application, à la mise en œuvre et au respect de la législation de l'UE. La Commission continuera à fournir aux États membres le soutien et l'assistance dont ils ont besoin durant la phase de mise en œuvre. Conformément à la communication intitulée «*Le droit de l'UE: une meilleure application pour de meilleurs résultats*», la Commission concentrera ses efforts sur des questions pour lesquelles l'adoption de mesures visant à faire respecter le droit peut faire réellement la différence. Dans le même temps, elle renforcera son action lorsqu'elle traitera des violations du droit de l'UE à l'aide de procédures d'infraction. Pour garantir une mise en conformité rapide et concrétiser ses priorités politiques, la Commission ouvrira dorénavant des procédures d'infraction sans s'appuyer sur le mécanisme «EU Pilot», sauf si le recours à ce dernier est jugé utile dans un dossier particulier. La Commission a également renforcé le régime de sanctions au titre de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE pour les situations dans lesquelles les États membres ne communiquent pas à temps leurs mesures de transposition d'une directive adoptée dans le cadre d'une procédure législative.

Cette approche plus stratégique du contrôle de l'application du droit, combinée à une action rapide et efficace de la Commission, vise à garantir une meilleure application du droit de l'UE dans l'intérêt commun.

MÉTHODOLOGIE ET EXPLICATIONS

I. Rapport annuel

1. Détection des problèmes

Premier graphique: nombre de plaintes (2012-2016)

Ce graphique montre le nombre total de plaintes enregistrées par la Commission pour la période 2012-2016.

Deuxième graphique: plaintes émanant de citoyens en cours à la fin de l'année

Au début se trouve le nombre de plaintes en cours reportées de 2015 (première colonne). La deuxième colonne montre le nombre de nouvelles plaintes enregistrées en 2016. La troisième colonne indique le nombre de plaintes sur lesquelles la Commission s'est prononcée en 2016. Dans la quatrième colonne figure le nombre de plaintes en cours à la fin de 2016 (calculé à partir du premier chiffre, en ajoutant le deuxième et en retranchant le troisième).

Troisième graphique: nouvelles plaintes enregistrées en 2016: principaux domaines d'action¹⁴⁰

Ce graphique indique les principaux domaines d'action dans lesquels les nouvelles plaintes ont été enregistrées en 2016.

2. Procédure «EU Pilot»

Premier graphique: nombre de dossiers «EU Pilot» (2012-2016)

Le graphique montre le nombre total de dossiers «EU Pilot» ouverts par la Commission sur la période 2012-2016.

Deuxième graphique: dossiers «EU Pilot» en cours à la fin de l'année

Au début figure le nombre de dossiers «EU Pilot» en cours reportés de 2015 (première colonne). La deuxième colonne montre le nombre de nouveaux dossiers «EU Pilot» ouverts en 2016. La troisième colonne indique le nombre de dossiers «EU Pilot» sur lesquels la Commission s'est prononcée en 2016. Dans la quatrième colonne figure le nombre de dossiers «EU Pilot» en cours à la fin de 2016 (calculé à partir du premier chiffre, en ajoutant le deuxième et en retranchant le troisième).

Troisième graphique: dossiers «EU Pilot» ouverts en 2016: principaux domaines d'action

Le graphique présente les domaines d'action concernés par les nouveaux dossiers «EU Pilot» ouverts en 2016.

Quatrième graphique: dossiers «EU Pilot»: taux moyen de résolution (2012-2016)

Le graphique montre le nombre total de dossiers «EU Pilot» clôturés par la Commission au cours des quatre années précédentes sans ouvrir de procédure d'infraction.

¹⁴⁰ Les données relatives aux domaines d'action visés dans le rapport principal et dans les sections relatives aux États membres sont fondées sur les informations disponibles dans la base de données centrale de la Commission européenne relative aux infractions. Les domaines d'action sont mentionnés comme suit: agriculture et développement rural, budget, action pour le climat, réseaux de communication, contenu et technologies, concurrence, éducation et culture, affaires économiques et financières, stabilité financière et union des marchés des capitaux, voisinage et négociations d'élargissement, emploi, énergie, environnement, migration et affaires intérieures, justice et consommateurs, affaires maritimes et pêche, marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME, mobilité et transports, politique régionale, santé et sécurité alimentaire, fiscalité et douanes, commerce.

Cinquième graphique: dossiers «EU Pilot»: taux de résolution par rapport au nombre de dossiers traités en 2016

Le graphique montre le taux de résolution des dossiers «EU Pilot», à savoir le pourcentage de dossiers traités par la Commission en 2016 pour lesquels la clôture a été possible sans ouvrir de procédure d'infraction.

Sixième graphique: dossiers «EU Pilot»: temps de réponse des États membres en 2016 (en jours)

Ce graphique indique le temps de réponse moyen par État membre pour les dossiers «EU Pilot» en 2016.

3. Procédures d'infraction

Premier graphique: nouvelles procédures d'infraction au 31 décembre 2016

Le graphique montre le nombre de nouvelles procédures d'infraction ouvertes en 2016 par État membre.

Deuxième graphique: nouvelles procédures d'infraction ouvertes en 2016: principaux domaines d'action

Le graphique indique les principaux domaines d'action dans lesquels les nouvelles procédures d'infraction ont été ouvertes en 2016.

Troisième graphique: avis motivés envoyés aux États membres en 2016

Ce graphique indique le nombre d'avis motivés adressés aux États membres en 2016.

Quatrième graphique: procédures d'infraction en cours en fin d'année (2012-2016)

Le graphique indique le nombre de procédures d'infraction en cours au 31 décembre de chaque année, entre 2012 et 2016.

Cinquième graphique: dossiers d'infraction en cours au 31 décembre 2016

Ces chiffres montrent toutes les procédures ouvertes par la Commission contre chaque État membre par l'envoi d'une lettre de mise en demeure en vertu de l'article 258 du TFUE. Le graphique couvre les lettres envoyées en 2016 et avant, quel que soit le stade atteint dans les procédures. Seuls les dossiers qui n'ont pas encore été clôturés par une décision formelle sont pris en compte. Pour chaque État membre, le graphique distingue, d'une part, les procédures d'infraction pour transposition incorrecte et/ou mauvaise application du droit de l'UE et, d'autre part, les infractions pour retard de transposition.

Par conséquent, les chiffres comprennent toutes les affaires qui, au 31 décembre 2016:

- se trouvaient en phase précontentieuse (lettre de mise en demeure, avis motivé ou décision de saisine de la Cour en vertu de l'article 258 du TFUE);

- étaient pendantes devant la Cour en vertu de l'article 258 ou de l'article 260, paragraphe 3, du TFUE;

- avaient fait l'objet d'un arrêt de la Cour, mais pour lesquelles la Commission n'était pas encore en mesure de confirmer que l'État membre avait exécuté correctement cet arrêt;

- se trouvaient au stade de la seconde procédure précontentieuse (lettre de mise en demeure ou décision de saisine au titre de l'article 260, paragraphe 2, du TFUE);

étaient pendantes devant la Cour en raison d'une seconde saisine; ou

avaient fait l'objet d'un arrêt de la Cour pour la seconde fois, mais pour lesquelles la Commission n'était pas encore en mesure de confirmer que l'État membre avait exécuté correctement le second arrêt.

Ce chiffre *ne* comprend *pas*, par exemple, les dossiers «EU Pilot» en cours. Il ne comprend pas non plus les dossiers «EU Pilot» pour lesquels la Commission a rejeté la réponse de l'État membre, mais n'a pas envoyé de lettre de mise en demeure en vertu de l'article 258 du TFUE.

Sixième graphique: procédures d'infraction en cours à la fin de 2016: domaines d'action

Le graphique montre la répartition, par domaine d'action, des procédures d'infraction en cours au 31 décembre 2016.

4. Transposition des directives

Premier graphique: directives et procédures d'infraction pour retard de transposition

Le graphique indique le nombre de directives qui devaient être transposées au cours de la période 2012-2016 et le nombre de nouvelles procédures d'infraction ouvertes pour retard de transposition durant cette période.

Deuxième graphique: Procédures d'infraction pour retard de transposition (IRT) en cours à la fin de l'année

Au début se trouve le nombre de procédures d'infraction pour retard de transposition reportées de 2015 (première colonne). La deuxième colonne montre le nombre de nouvelles procédures d'infraction pour retard de transposition enregistrées en 2016. La troisième colonne indique le nombre de procédures d'infraction pour retard de transposition sur lesquelles la Commission s'est prononcée en 2016. Dans la quatrième colonne figure le nombre de procédures d'infraction pour retard de transposition en cours à la fin de 2016 (calculé à partir du premier chiffre, en ajoutant le deuxième et en retranchant le troisième).

Troisième graphique: procédures d'infraction pour retard de transposition en cours au 31 décembre 2016

Le graphique montre le nombre de procédures d'infraction pour retard de transposition en cours au 31 décembre 2016 par État membre, indépendamment de l'année au cours de laquelle la procédure a été ouverte.

Quatrième graphique: nouvelles procédures d'infraction pour retard de transposition

Ce chiffre montre le nombre de lettres de mise en demeure adressées à chaque État membre en vertu de l'article 258 du TFUE pour défaut de notification ou notification partielle des mesures de transposition nationales en 2016. Ce chiffre est déjà intégré dans le nombre total de nouvelles procédures d'infraction ouvertes contre l'État membre en 2016, de sorte qu'il *ne* doit *pas* être ajouté au chiffre figurant dans le premier graphique de la section relative aux statistiques générales.

Il est à noter que ces nouvelles procédures d'infraction pour retard de transposition n'étaient pas nécessairement toutes encore en cours au 31 décembre 2016. Par exemple, si la Commission a ouvert une procédure d'infraction pour retard de transposition en mars 2016 avec l'envoi d'une lettre de mise en demeure, cette procédure est prise en compte dans les nouvelles procédures d'infraction même si la Commission a clôturé le dossier en octobre 2016 après notification par l'État membre de la transposition complète de la directive.

Cinquième graphique: nouvelles procédures d'infraction pour retard de transposition ouvertes en 2016: principaux domaines d'action

Ce graphique indique les principaux domaines d'action dans lesquels les nouvelles procédures d'infraction pour retard de transposition ont été ouvertes en 2016.