



Bruxelles, le 14.11.2013
COM(2013) 788 final

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

**Mise en œuvre des deux déclarations politiques communes sur les documents explicatifs
relatifs à la transposition des directives dans les États membres**

RAPPORT DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN ET AU CONSEIL

Mise en œuvre des deux déclarations politiques communes sur les documents explicatifs relatifs à la transposition des directives dans les États membres

1. INTRODUCTION

L'Union européenne ne peut atteindre ses objectifs politiques que si le droit de l'UE est effectivement mis en œuvre. Or, si les États membres sont tenus de transposer les directives correctement et en temps voulu, c'est à la Commission qu'il appartient, dans son rôle de gardienne des traités, de s'assurer que cette transposition a bien lieu. Pour ce faire, les informations que les États membres remettent à la Commission doivent être claires et précises, ainsi que l'a fait observer la Cour à plusieurs reprises¹.

À cette fin, en septembre 2011, les États membres et la Commission ont publié une déclaration politique commune sur les documents explicatifs². En octobre, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont publié une nouvelle déclaration politique commune³. Ces deux déclarations établissent un nouveau cadre permettant aux États membres de fournir des informations sur la façon dont ils ont transposé les directives⁴ dans leur droit national.

La deuxième déclaration invite la Commission à présenter un rapport au Parlement européen et au Conseil au plus tard le 1^{er} novembre 2013.

Le présent rapport porte sur l'application des déclarations au cours des deux dernières années.

2. LES DECLARATIONS POLITIQUES COMMUNES

La première déclaration réaffirme le principe général selon lequel les États membres sont responsables de la mise en œuvre du droit de l'UE et la Commission est chargée de veiller à son application. À cet effet, les États membres peuvent, dans les cas où cela se justifie, être invités à joindre des documents explicatifs lorsqu'ils notifient leurs mesures de transposition à la Commission. La fonction de ces documents est de clarifier le lien entre les différents éléments d'une directive et les parties correspondantes des instruments nationaux. Ils peuvent prendre la forme de tableaux de correspondance ou d'autres documents servant aux mêmes fins.

La deuxième déclaration confirme l'accord conclu entre les États membres et la Commission sur le nouveau cadre et définit un nouveau considérant type à insérer dans les directives pour lesquelles la présentation de documents explicatifs se justifie⁵.

¹ Arrêt de la Cour de justice du 16 juillet 2009 dans l'affaire C-427/07, point 107, et la jurisprudence qui y est citée.

² Déclaration politique commune du 28 septembre 2011 des États membres et de la Commission sur les documents explicatifs (JO C 369 du 17.12.2011, p. 14).

³ Déclaration politique commune du 27 octobre 2011 du Parlement européen, du Conseil et de la Commission sur les documents explicatifs (JO C 369 du 17.12.2011, p. 15).

⁴ Ces déclarations font suite à de longues discussions sur les «tableaux de correspondance» que la Commission demandait, dans ses propositions de directive, depuis 2003. Dans la plupart des cas, le Conseil n'avait pas accédé à cette demande.

⁵ Ce considérant est libellé en ces termes: «Conformément à la déclaration politique commune des États membres et de la Commission du 28 septembre 2011 sur les documents explicatifs, les États membres se sont engagés à joindre à la notification de leurs mesures de transposition, dans les cas où cela se justifie, un ou plusieurs documents expliquant le lien entre les éléments d'une directive et les parties

Le nouveau cadre est destiné à améliorer la qualité des informations relatives à la transposition des directives. La nécessité de fournir des documents explicatifs et le caractère proportionné de la demande en ce sens sont examinés au cas par cas, en tenant compte de la complexité de la directive et de sa transposition.

Le Parlement européen a invité la Commission à lui communiquer systématiquement les raisons de sa décision de demander ou non des documents explicatifs pour un dossier donné⁶.

3. LA MISE EN PLACE DU NOUVEAU CADRE

Le nouveau cadre est entré en vigueur le 1^{er} novembre 2011. Toutes les nouvelles propositions de directive et toutes les propositions en cours ont depuis lors été soumises aux nouvelles règles. Dans un souci de cohérence, la Commission applique également le nouveau cadre aux actes délégués et aux actes d'exécution.

La Commission a publié, pour tous ses services, des orientations internes sur l'application des nouvelles règles. Ces orientations mentionnent des critères et une liste provisoire de points à vérifier permettant d'apprécier la nécessité de demander les documents explicatifs.

L'exposé des motifs de chaque nouvelle proposition de directive doit indiquer les raisons pour lesquelles des documents explicatifs doivent être demandés ou non.

Sur le plan opérationnel, la Commission a :

- modifié le modèle de directive afin d'y introduire une alerte automatique sur la nécessité d'évaluer l'opportunité de demander des documents explicatifs;
- adapté l'outil informatique pour qu'il accepte les documents explicatifs; il n'empêche pas la notification des mesures nationales de transposition en l'absence de ces documents explicatifs, mais les États membres peuvent charger des tableaux de correspondance s'ils le désirent;
- relevé les propositions qui ont été adoptées mais qui ne comportaient pas de justification adéquate ou qui contenaient des dispositions dépassées relatives aux tableaux de correspondance, et a chargé les services compétents de modifier ces propositions conformément aux nouvelles règles en présentant les justifications adéquates au Conseil et au Parlement, en leur qualité de colégislateurs. Si la justification ne figurait pas dans la proposition adoptée, elle a été transmise aux colégislateurs ultérieurement, sous forme d'un document informel. Les propositions en cours adoptées par la Commission qui contenaient, dans le texte législatif, une obligation contraignante de fournir un tableau de correspondance ont été corrigées ou seront corrigées par la voie d'une lettre qui fournira les justifications appropriées aux colégislateurs.

4. LA SITUATION ACTUELLE

Depuis le 1^{er} novembre 2011, la Commission a adopté 67 propositions de directive et a demandé des documents explicatifs pour 29 de ces propositions. Le 1^{er} novembre 2011, 48 autres propositions étaient en cours d'examen par les colégislateurs. La Commission a demandé des documents explicatifs pour 19 d'entre elles. Depuis le 1^{er} novembre 2011, 38 directives ont été adoptées par les colégislateurs et pour 15 d'entre elles (voir l'annexe), les colégislateurs ont accédé à la demande de documents explicatifs formulée par la Commission.

correspondantes des instruments nationaux de transposition. En ce qui concerne la présente directive, le législateur considère que la transmission de ces documents se justifie.»

⁶ Lettre du président du Parlement européen au président de la Commission du 17 novembre 2011.

5. LES DEFIS RENCONTRES AU COURS DE LA PROCEDURE LEGISLATIVE

Même si les déclarations montrent que le législateur comprend clairement les règles relatives aux documents explicatifs, les négociations menées à propos de certaines propositions récentes ont mis en évidence des différences d'interprétation. Dans un cas particulier, à la suite d'intenses discussions entre les colégislateurs, une dérogation a finalement été accordée, sous la forme d'une disposition supplémentaire, en plus du considérant type, selon laquelle les États membres s'engagent à fournir des informations plus précises sur la transposition⁷. Dans un autre cas, une solution ad hoc a pu être trouvée en dehors du champ d'application des déclarations politiques, car la question des documents explicatifs n'avait pas été abordée au bon moment dans la procédure législative. En l'occurrence, la Commission a exposé son point de vue dans une lettre séparée adressée aux États membres, au lieu du considérant type⁸.

6. CONCLUSION

En vertu du nouveau cadre sur les documents explicatifs, la Commission fournit systématiquement une justification au législateur lorsque des documents explicatifs sont demandés. Le législateur a donné suite à ces demandes en ce qui concerne les directives qui ont été adoptées.

Une évaluation complète du nouveau cadre n'est pas encore possible. Bien que le nouveau cadre s'applique depuis le 1^{er} novembre 2011 et que la première proposition contenant le considérant type ait été adoptée en décembre 2011, elle ne doit être transposée par les États membres que pour le 25 décembre 2013⁹. D'autres suivront en 2014. Dans l'intervalle, il ne sera pas possible d'évaluer dans quelle mesure les États membres respectent leurs engagements.

Une évaluation plus approfondie ne pourra par conséquent être envisagée que lorsque la Commission aura reçu des documents explicatifs pour un nombre représentatif de directives. La Commission fera rapport au Parlement européen et au Conseil sur ce point dans son rapport annuel sur le contrôle de l'application du droit de l'UE.

⁷ L'article 162 de la directive 2013/36/UE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2013 concernant l'accès à l'activité des établissements de crédit et la surveillance prudentielle des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, modifiant la directive 2002/87/CE et abrogeant les directives 2006/48/CE et 2006/49/CE dispose: «Lorsque les documents accompagnant la notification des mesures de transposition fournis par les États membres ne sont pas suffisants pour évaluer pleinement le respect des dispositions de transposition avec certaines dispositions de la présente directive, la Commission peut [...] exiger des États membres qu'ils fournissent des informations plus détaillées sur la transposition de la présente directive et la mise en œuvre ...».

⁸ Au cours de la procédure législative relative à une proposition de cadre législatif pour les opérations pétrolières et gazières en mer, (COM(2011) 688), la forme juridique du règlement a été remplacée par celle de la directive et le considérant type n'a pas été inséré.

⁹ Directive 2011/98/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 établissant une procédure de demande unique en vue de la délivrance d'un permis unique autorisant les ressortissants de pays tiers à résider et à travailler sur le territoire d'un État membre et établissant un socle commun de droits pour les travailleurs issus de pays tiers qui résident légalement dans un État membre.