

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. MACIEJ SZPUNAR

présentées le 11 avril 2019 (1)

**Affaire C-543/17**

**Commission européenne**

**contre**

**Royaume de Belgique**

« Manquement d'État – Article 258 TFUE – Directive 2014/61/UE – Coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit – Article 260, paragraphe 3, TFUE – Obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive – Sanctions pécuniaires – Demande de condamnation au paiement d'une astreinte journalière »

### I. Introduction

1. Dans la présente affaire, la Commission européenne demande à la Cour de « constater qu'en n'adoptant pas, au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit (2), ou, en tout état de cause, en n'ayant pas communiqué ces dispositions à la Commission, le Royaume de Belgique a manqué aux obligations lui incombant en vertu de l'article 13 de cette directive » (3).
2. De surcroît, la Commission demande à la Cour d'« infliger au Royaume de Belgique, conformément à l'article 260, paragraphe 3, TFUE, le paiement d'une astreinte d'un montant de 54 639,36 euros par jour à compter de la date du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire pour manquement à l'obligation de communiquer les mesures de transposition de la directive [2014/61] » (4).
3. Le présent recours en constatation de manquement a donc deux volets qui concernent, le premier, la question d'un manquement classique consistant en la non-transposition (partielle) d'une directive et, le second, la question d'une sanction pécuniaire (5) en vertu de l'article 260, paragraphe 3, TFUE. Le premier volet de la procédure ne pose pas de problème sur le plan juridique et, en outre, n'est pas contesté entre les parties à la procédure (6). En revanche, la problématique juridique soulevée dans le cadre du second volet est débattue entre, d'une part, la Commission et, d'autre part, le Royaume de Belgique, ainsi que les États membres intervenants (7).
4. L'article 260, paragraphe 3, TFUE a été introduit par le traité de Lisbonne. Il prévoit un mécanisme permettant à la Cour d'infliger à un État membre une sanction pécuniaire dès la première condamnation pour manquement à l'obligation de communiquer les mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative.
5. À ce jour, la Cour ne s'est encore jamais prononcée sur l'interprétation de l'article 260, paragraphe 3, TFUE. Certes, la Cour a déjà été saisie de nombreuses affaires dans lesquelles la Commission demandait l'application de l'article 260, paragraphe 3, TFUE. Celles-ci ont cependant toutes été, jusqu'à maintenant, résolues avant le prononcé de l'arrêt entre l'État membre concerné et la Commission, ce qui a conduit cette dernière à se désister dans chacune d'elles, parfois à la toute dernière minute (8).
6. La présente affaire pourrait donc permettre à la Cour d'interpréter cette disposition (9).
7. L'interprétation de l'article 260, paragraphe 3, TFUE soulève des questions fondamentales concernant l'ordre juridique de l'Union. Mon objectif principal, pour ne pas dire ma préoccupation principale, dans cette affaire est de signaler à la Cour que toute interprétation de cette disposition devrait aller au-delà du truisme selon lequel une transposition rapide, complète et correcte des directives est essentielle pour l'application uniforme du droit de l'Union.

## II. Le cadre juridique

8. Aux termes de l'article 13 de la directive 2014/61, intitulé « Transposition » (10) :

« Les États membres adoptent et publient les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016. Ils en informent la Commission.

Ils appliquent ces dispositions à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2016.

Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres. »

## III. Les antécédents du litige

### A. La procédure précontentieuse

9. Conformément à l'article 13 de la directive 2014/61, les États membres devaient adopter et publier les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à cette directive au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2016 et devaient en informer la Commission.

10. Aucune mesure nationale de transposition de ladite directive ne lui ayant été communiquée à cette date, la Commission a, le 23 mars 2016, adressé au Royaume de Belgique une lettre de mise en demeure.

11. La réponse du Royaume de Belgique ayant fait apparaître que, à la date du 11 juillet 2016, les mesures de transposition étaient en préparation, la Commission a, le 30 septembre 2016, adressé un avis motivé à cet État membre, l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de sa réception.

12. Une prolongation du délai de réponse lui ayant été accordée, le Royaume de Belgique a répondu à l'avis motivé par courriers des 21 février et 28 mars 2017, informant la Commission que la transposition de la directive 2014/61 était en cours. À ces courriers étaient joints des projets de mesures de transposition ainsi que la version consolidée de l'ordonnance du 3 juillet 2008 relative aux chantiers de voirie de la Région de Bruxelles Capitale (Belgique).

13. Considérant qu'elle était confrontée à l'absence tant d'une transposition complète de la directive 2014/61 que de la communication des mesures nationales de transposition complète de cette directive et que le Royaume de Belgique avait donc manqué aux obligations lui incombant au titre de l'article 13 de ladite directive, la Commission a décidé, le 13 juillet 2017, d'introduire le présent recours.

### B. La procédure devant la Cour

14. Par sa requête, déposée le 15 septembre 2017, la Commission a fait grief au Royaume de Belgique, d'une part, de ne pas avoir adopté toutes les mesures nécessaires pour se conformer à la directive 2014/61 et, d'autre part, en tout état de cause, de ne pas les lui avoir communiquées.

15. Dans son mémoire en défense, le Royaume de Belgique a fait état de l'avancement de la transposition des dispositions de la directive 2014/61, indiquant que la majorité des dispositions ont été transposées en droit belge, selon la répartition de compétence entre l'État fédéral, les régions et les communautés, et que les mesures nécessaires ont été prises ou sont en cours pour celles n'ayant pas encore été transposées.

16. Dans sa réplique, la Commission a précisé que, en dépit des progrès importants enregistrés au niveau de la transposition de la directive 2014/61 par le Royaume de Belgique depuis le dépôt de la requête, l'adoption de mesures supplémentaires demeurait nécessaire afin de la transposer complètement. Cette nécessité serait d'ailleurs reconnue par les autorités belges elles-mêmes. En conséquence, et tout en ayant réduit le montant de l'astreinte journalière au paiement de laquelle elle entend voir le Royaume de Belgique condamné, la Commission a maintenu ses conclusions.

17. Le 5 février 2018, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, l'Irlande, le Royaume d'Espagne, la République française, la République italienne, la République de Lituanie, la Hongrie et la République

d'Autriche ont été admis à intervenir au soutien des conclusions du Royaume de Belgique. Le 21 novembre 2018, la Roumanie a été admise à intervenir au soutien des conclusions du Royaume de Belgique.

18. Le gouvernement belge et la Commission ont présenté des observations orales lors de l'audience qui s'est tenue le 22 janvier 2019, de même que les gouvernements allemand, estonien, espagnol, français, italien, hongrois, autrichien et roumain.

#### IV. Analyse

19. J'examinerai tout d'abord la question des manquements reprochés au Royaume de Belgique au titre de l'article 258 TFUE (sous A) avant de me pencher sur la question, plus épineuse, des sanctions pécuniaires au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE (sous B).

##### A. Sur les manquements au titre de l'article 258 TFUE

20. La Commission reproche au Royaume de Belgique de ne pas avoir transposé les dispositions de la directive 2014/61 en droit national au 1<sup>er</sup> janvier 2016, date prévue à l'article 13, paragraphe 1, de cette directive pour l'adoption et la publication des dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à ladite directive et de ne pas avoir communiqué les dispositions de transposition.

21. Le Royaume de Belgique ne conteste pas ce reproche.

22. Nous sommes par conséquent en présence d'un « manquement non contesté » : le Royaume de Belgique n'a pas transposé la directive 2014/61 dans le délai imparti et n'a pas non plus, tel qu'exigé à l'article 13, paragraphe 1, de cette directive, informé la Commission des mesures de transposition.

23. Pour constater un manquement à des obligations en vertu d'une directive, l'existence de celui-ci doit, selon une jurisprudence constante de la Cour, être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé (11).

24. Je propose donc à la Cour de statuer que, en n'ayant pas adopté, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2014/61 ou, en tout état de cause, en n'ayant pas communiqué ces dispositions à la Commission, le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13 de cette directive.

##### B. Sur la sanction pécuniaire au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE

25. La question clé de la présente affaire porte indubitablement sur l'interprétation de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, c'est-à-dire sur la manière dont cette disposition trouve à s'appliquer dans la présente affaire.

###### 1. Sur la directive

26. Aux termes de l'article 288, troisième alinéa, TFUE, « la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ». Cet instrument propre au système juridique de l'Union constitue l'instrument pour harmoniser des dispositions nationales.

27. La directive est un excellent exemple emblématique de la manière dont les systèmes juridiques nationaux sont interconnectés avec l'ordre juridique de l'Union. Une transposition correcte revêt donc une importance primordiale tant pour l'effet utile de la directive que pour son application uniforme à travers l'Union.

28. La procédure législative en deux étapes des directives implique un effort de contrôle considérable. Étant donné que les directives doivent être transposées par les États membres, elles sont non seulement une source de divergences, mais également une source d'erreurs (12). L'expérience acquise jusqu'à présent a ainsi montré que la seconde étape n'est pas une évidence et que la transposition par les États membres est souvent mieux assurée grâce à un contrôle systématique de la Commission. En conséquence, les pratiques de transposition font l'objet d'un suivi continu et d'une évaluation statistique de la part de la Commission.

29. En ce qui concerne la transposition de directives en droit national, on distingue traditionnellement trois grands types d'infractions. Le premier concerne la non-communication des mesures de transposition (un État membre n'a pas notifié dans les délais impartis les mesures de transposition d'une directive à la Commission), le deuxième, la non-conformité (les mesures de transposition prises par un État membre ne sont pas conformes aux exigences de directives de l'Union) et, enfin, le troisième, la mauvaise application ou l'application incorrecte (la directive, même si formellement transposée, n'est pas appliquée correctement ou n'est pas appliquée du tout par les autorités nationales).

30. Il convient de souligner que cette catégorisation est appliquée par la Commission elle-même (13).

31. Pour remplir correctement sa mission de gardienne des traités et vérifier si un État membre a correctement transposé les dispositions d'une directive en droit national, la Commission doit donc être informée des mesures de transposition prises par les États membres (14).

32. Il est fréquent que les États membres ne satisfassent pas aux exigences de transposition des directives et la mauvaise transposition des directives est l'un des cas les plus fréquents et les plus graves de la mauvaise application du droit de l'Union dans les États membres (15).

33. Les directives disposent désormais de l'obligation de faire référence à la directive dans l'acte de transposition national. Du fait de cette obligation indépendante de référence, des mesures de transposition deviennent nécessaires même si la législation nationale satisfaisait déjà, quant au fond, aux exigences de la directive. Afin de faciliter le suivi de la transposition, les directives imposent souvent aux États membres, déjà avant l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, de notifier les mesures de transposition prises (16). De surcroît, afin de faciliter le contrôle de la transposition, la Commission exige régulièrement des États membres de lui fournir un tableau de correspondance indiquant comment chaque disposition d'une directive donnée est transposée en droit national (17).

34. Le traité de Lisbonne a ajouté la procédure prévue à l'article 260, paragraphe 3, TFUE aux instruments à la disposition de la Commission aux fins de ce contrôle.

## 2. Sur la finalité de l'article 260, paragraphe 3, TFUE

35. Pour bien saisir la logique de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, il me semble utile de prendre du recul et de placer cette disposition dans son contexte historique et systématique.

36. À cette fin, je voudrais aborder, en toute concision, la finalité controversée de cette disposition.

37. À cet égard, deux thèses sont avancées. D'une part, celle selon laquelle le mécanisme établi par cette disposition est destiné à sanctionner directement la non-communication des mesures de transposition. C'est cette thèse que défendent, notamment, la Commission (18), une partie de la doctrine (19) ainsi que, de manière implicite, les avocats généraux Wathelet (20) et Tanchev (21). En vertu de cette approche, la non-communication des mesures de transposition dans le délai prévu par une directive peut, en tant que telle, donner lieu à l'infliction de sanctions pécuniaires. L'obligation de paiement pourrait prendre effet soit immédiatement, c'est-à-dire à partir de la date du prononcé de l'arrêt, soit à une date ultérieure fixée par la Cour dans son arrêt.

38. D'autre part, de l'autre côté du schisme, la thèse selon laquelle le mécanisme établi à l'article 260, paragraphe 3, TFUE vise à sanctionner la non-exécution d'un arrêt rendu par la Cour déclarant qu'un État membre a manqué à son obligation de notification des mesures de transposition (22). Selon cette approche, une sanction pécuniaire infligée par la Cour dans l'arrêt qui constate le manquement (23) ne prend effet qu'à une date ultérieure, car la raison d'être de la sanction pécuniaire est précisément la non-exécution de cet arrêt. Cette approche soutient en effet que la ratio legis de l'article 260, paragraphe 3, TFUE est que des sanctions peuvent être imposées à un État membre immédiatement, c'est-à-dire à la date de l'arrêt relatif à l'infraction, si la violation est manifeste, ce qui signifie que sa constatation ne pose aucun problème. Ce n'est que dans une telle situation qu'il est justifié d'accélérer la procédure prévue à l'article 260, paragraphe 2, TFUE et de ne pas devoir saisir encore une fois la Cour.

39. Je conçois que la première approche puisse paraître, à première vue, plus alléchante que la seconde. Il s'agit en tout état de cause d'une approche intuitive, pour toute personne versée dans – pour ne pas dire frustrée par – le bilan des États membres en matière de transposition des directives. Néanmoins, pour les raisons que je vais exposer ci-après, je suis convaincu que la seconde approche est la bonne.

### a) Libellé

40. Le libellé de l'article 260, paragraphe 3, TFUE fournit des premières indications.

41. Je rappelle que, en vertu du second alinéa de cette disposition, « [s]i la Cour constate le manquement, elle peut infliger à l'État membre concerné le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dans la limite du montant indiqué par la Commission. L'obligation de paiement prend effet à la date fixée par la Cour dans son arrêt ». Un tel libellé implique, selon moi en toute logique, que l'obligation de paiement intervient nécessairement à une date ultérieure à celle du prononcé de l'arrêt. En revanche, ne saurait être exclue une interprétation du libellé de l'article 260, paragraphe 3, TFUE en ce sens que l'obligation de paiement peut coïncider avec le prononcé de l'arrêt. Même si je considère cette seconde interprétation plus improbable que la première, force est de constater que le libellé de l'article 260, paragraphe 3, TFUE n'est pas dépourvu d'ambiguïté et on ne saurait affirmer que la réponse à notre question découle, sans l'ombre d'un doute, du libellé de cette disposition.

#### b) **Systématique**

42. D'un point de vue systématique, l'emplacement de la disposition en cause, dans l'article qui porte sur l'exécution et la non-exécution des arrêts de la Cour, c'est-à-dire l'article 260 TFUE, et non pas dans la procédure régulière en constatation de manquement, c'est-à-dire l'article 258 TFUE, ne peut pas constituer un hasard.

43. La procédure du recours en constatation de manquement constitue la voie de recours « centralisée » classique pour assurer la mise en œuvre, par les États membres, du droit de l'Union (24). À cette fin, l'article 258 TFUE permet à la Commission de saisir la Cour de justice de l'Union européenne après une procédure précontentieuse infructueuse (25), tandis que l'article 259 TFUE – qui est rarement appliqué – prévoit une procédure analogue (26) pour tout (autre) État membre (27).

44. L'article 260 TFUE établit les effets et l'exécution des arrêts rendus sur le fondement des articles 258 et 259 TFUE (28).

45. À cette fin, l'article 260, paragraphe 1, TFUE, dispose que si la Cour reconnaît qu'un État membre a manqué à une de ses obligations, cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour.

46. Les dispositions des articles 258 et 259 TFUE et de l'article 260, paragraphe 1, TFUE sont d'ailleurs identiques à celles contenues dans le Traité de Rome de 1957 (29).

47. L'article 260, paragraphe 2, TFUE, introduit par le traité de Maastricht, traite de la procédure pour l'imposition de sanctions pécuniaires dans le cas où l'État membre concerné n'a pas pris de mesures en exécution d'un arrêt en constatation de manquement (30). Cette procédure dite de « manquement sur manquement » constitue donc une deuxième étape dans le sens qu'elle intervient uniquement après qu'un premier arrêt en constatation de manquement a été rendu.

48. L'article 260, paragraphe 3, TFUE, introduit par le traité de Lisbonne et qui n'a pas fait, à ce jour, l'objet d'un arrêt de la Cour (31), dispose que lorsque la Commission saisit la Cour d'un recours en vertu de l'article 258 TFUE, estimant que l'État membre concerné a manqué à son obligation de communiquer les mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative, celle-ci peut, lorsqu'elle le considère approprié, indiquer le montant d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à payer par cet État, qu'elle estime adapté aux circonstances. Si la Cour constate le manquement, elle peut infliger à l'État membre concerné le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dans la limite du montant indiqué par la Commission. L'obligation de paiement prend effet à la date fixée par la Cour dans son arrêt.

49. Introduire une disposition dans l'article 260 TFUE qui régit non pas l'exécution d'un arrêt mais une obligation qui peut être poursuivie par le biais de l'article 258 TFUE irait à l'encontre de toute logique systématique. L'article 260, paragraphe 3, TFUE ne peut donc concerner que la non-exécution d'un arrêt rendu par la Cour.

#### c) **Travaux préparatoires**

50. La genèse de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, corrobore l'approche que je propose (32). En effet, le cercle de discussion établi dans le cadre de la Convention européenne (33) est à l'origine de la disposition telle qu'elle est formulée à l'article 260, paragraphe 3, TFUE. Son rapport final contient des propositions (34) selon lesquelles il convenait d'« accorder à la Commission la possibilité de saisir la Cour, *à la fois* (dans la même procédure) d'un recours en manquement en vertu de l'article [258 TFEU] et d'une demande d'infliger une sanction. Si, sur demande de la

Commission, la Cour inflige la sanction dans le même arrêt de condamnation, une telle sanction s'appliquerait après un certain délai, à compter du prononcé de l'arrêt (35), si l'État défendeur ne se conformait pas à la condamnation [...] Un tel dispositif permettrait d'alléger et d'accélérer la procédure en particulier pour des sanctions concernant des cas de "non-communication" d'une mesure nationale de transposition (36) » (37). Ces propositions ont été reprises quasiment mot pour mot par le Praesidium de la Convention européenne (38) au sujet du projet de la nouvelle disposition (39) : « [...] Le paragraphe 3 (nouveau) résulte d'une suggestion présentée par la Commission devant le cercle de discussion. Il s'agit d'accorder à la Commission la possibilité de saisir la Cour, à la fois (dans la même procédure) d'un recours en vertu de l'article [258 TFUE] et d'une demande d'infliger une sanction. Si, sur demande de la Commission, la Cour inflige la sanction dans le même arrêt de condamnation, une telle sanction s'appliquerait après un certain délai, à compter du prononcé de l'arrêt, si l'État défendeur ne se conformait pas à la condamnation [...] Un tel dispositif permettrait d'alléger et d'accélérer considérablement la procédure pour des sanctions concernant des cas de "non-communication" d'une mesure nationale de transposition. [...] »

51. Ces citations indiquent, à mon sens, clairement que les auteurs de l'article 260, paragraphe 3, TFUE entendaient créer une procédure visant la non-exécution d'un arrêt.

52. J'accorderai à cet égard plus de poids à l'intention des rédacteurs du traité FUE, dont la clarté ne laisse aucun doute à mes yeux, qu'à l'interprétation avancée par la Commission dans sa communication sur la mise en œuvre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE. En effet, il m'est difficile en l'occurrence de privilégier un acte de *soft law*, adopté par une partie à la présente procédure, plutôt que des travaux préparatoires, élaborés, il ne faut pas l'oublier, dans une Convention, sans précédent, sur l'avenir de l'Europe. (40)

#### d) **Caractère de sanctions pécuniaires**

53. J'ai une remarque plus fondamentale sur la finalité de l'article 260, paragraphe 3, TFUE. Les sanctions pécuniaires dans le cadre de la procédure d'infraction n'ont jamais été, à ma connaissance, interprétées comme ayant un caractère punitif, sanctionnant le non-respect du droit matériel de l'Union.

54. À cet égard, l'infraction dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE « n'est plus simplement l'infraction initiale au traité constatée par la Cour dans le cadre de la procédure de l'article [258 TFUE] (ci-après « l'infraction d'origine »), mais est traitée comme une infraction complexe qui intègre l'infraction initiale à la violation de l'obligation spécifique découlant de l'article [260, paragraphe 1, TFUE] de se conformer à l'arrêt de la Cour » (41).

55. Dans une optique plus large, la logique de cette double violation a pour toile de fond le fait que l'Union est une Union de droit (42) dans laquelle la nécessité de tenir compte des arrêts et de les exécuter revêt une importance primordiale.

56. Si l'on acceptait que la non-transposition des dispositions d'une directive et la non-communication des mesures de transposition constituent en tant que telles la raison d'être des sanctions pécuniaires, cela irait à l'encontre de cette logique de double infraction. Une telle situation présenterait, dès lors une certaine incohérence, dans la mesure où la violation de l'obligation de non-communication des mesures de transposition est souvent d'une nature plus bénigne que bien d'autres infractions en droit de l'Union.

#### e) **Résultat**

57. L'article 260, paragraphe 3, TFUE prévoit donc la possibilité de sanctions pécuniaires dans le cadre d'une procédure accélérée pour des situations dont il ressort clairement qu'un État membre a manqué à ses obligations. Cette disposition vise essentiellement à éviter un contentieux inutile devant la Cour avant que des sanctions puissent être imposées. L'objectif de cette procédure est d'éviter une deuxième série de procédures pour les cas simples de non-communication des mesures de transposition, pour des raisons d'économie de procédure et d'allocation optimale des ressources. Cet objectif est précisément atteint en vertu de l'article 260, paragraphe 3, TFUE en permettant à la Cour d'imposer des sanctions dès la première phase de la procédure et d'établir que ces sanctions prendront automatiquement effet à une date ultérieure, si l'arrêt rendu sur le fondement de l'article 258 TFUE n'est pas exécuté (43).

### 3. **Sur les conditions énoncées à l'article 260, paragraphe 3, TFUE**

#### a) **L'obligation de communiquer des mesures de transposition**

58. La finalité de l'article 260, paragraphe 3, TFUE étant établie, je vais maintenant examiner les conditions énoncées à cette disposition.
59. Il convient donc d'interpréter les termes « obligation de communiquer des mesures de transposition ». Que signifient exactement ces termes qui, à première vue, apparaissent dénués d'ambiguïté ?
60. Trois points de vue peuvent être distingués.
61. Selon un premier point de vue, avancé notamment par le gouvernement belge, soutenu à cet égard par les gouvernements intervenant au soutien du Royaume de Belgique, ces termes sont uniquement destinés à couvrir la situation dans laquelle un État membre est resté totalement inactif en ce qui concerne la transposition d'une directive en droit national et a donc omis de prendre, dans le délai imparti, des mesures pour transposer la directive et de les communiquer à la Commission.
62. La Commission, en revanche, défend un deuxième point de vue, selon lequel l'article 260, paragraphe 3, TFUE s'applique tant en cas d'absence totale de transposition et de communication des mesures de transposition qu'en cas de transposition et de communication *partielles* de ces mesures.
63. Un troisième point de vue est avancé par les avocats généraux Wathelet (44) et Tanchev (45), selon lequel l'article 260, paragraphe 3, TFUE s'applique à trois situations, à savoir celles relatives à la non-communication totale, à la communication des mesures qui constituent une transposition incomplète et à la communication des mesures qui constituent une transposition incorrecte de la directive.
64. La doctrine est également partagée à cet égard (46).
65. J'avoue n'être convaincu par aucune des thèses avancées.
66. Tout d'abord, j'éprouve de sérieux doutes quant aux deuxième et troisième thèses. Celles-ci procèdent d'une interprétation extensive de l'article 260, paragraphe 3, TFUE et ne tiennent pas suffisamment compte, à mon sens, du libellé, de la systématique dans le traité, de la genèse et de la finalité de cette disposition.
67. Ces approches ne sont, à mon sens, guère praticables, car elles nécessitent un examen détaillé de la question de savoir si une directive a ou non été transposée par l'État membre concerné, ce qui va à l'encontre des objectifs d'efficacité et de célérité de la procédure.
68. En effet, je comprends l'article 260, paragraphe 3, TFUE non pas comme posant la condition matérielle de ne pas avoir *transposé* une directive mais comme comportant la condition procédurale (47) de ne pas avoir *communiqué* des mesures de transposition.
69. Le fait générateur pour que soit infligé le paiement d'une astreinte ou d'une somme forfaitaire est la violation par l'État membre concerné de l'obligation de notification. L'obligation à laquelle se réfère l'article 260, paragraphe 3, TFUE est non pas celle d'adopter des mesures de transposition mais bien celle de les notifier (48). Il ne s'agit pas de nier que les obligations de communication et de transposition sont des obligations connexes en ce sens que l'obligation de communication met en œuvre l'obligation de transposition (49). Mais cela ne change rien quant au libellé clair de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, qui se réfère non pas aux mesures de transposition en tant que telles mais à leur communication.
70. Ainsi, il convient de comprendre le libellé de l'article 260, paragraphe 3, premier alinéa, TFUE en ce sens que cette disposition fixe une limite claire à la portée du pouvoir de la Commission de demander que soit infligé le paiement d'une sanction pécuniaire.
71. Les situations dans lesquelles un État membre, au motif qu'il n'a pris aucune mesure de transposition, ne notifie à la Commission aucune mesure de transposition dans le délai imparti s'apparentent aux situations visées à l'article 260, paragraphe 2, TFUE. Dans les deux situations (50), la situation juridique est en principe claire. Il n'existe aucune incertitude juridique et, par conséquent, aucune nécessité d'obtenir un (premier) arrêt de clarification de la Cour. En revanche, la question d'une transposition partielle, imparfaite ou incorrecte ne constitue pas une question facile, bien au contraire. (51)

72. Dans ce contexte, je partage l'avis selon lequel la « différenciation entre le caractère (in)complet ou (in)correct de la transposition n'a pas lieu d'être » (52).

73. Essayer de tracer une ligne entre la transposition incomplète et la transposition incorrecte non seulement complique les choses mais induit également en erreur (53). Car une transposition incomplète est également, par définition, une transposition incorrecte (54). En outre, une transposition incorrecte tient souvent à l'absence de mesures nationales mettant en œuvre ou reflétant certaines parties d'une directive. Dans la plupart des cas de transposition incorrecte, des parties plus ou moins importantes des dispositions d'une directive peuvent être identifiées comme manquantes dans les législations nationales pertinentes.

74. Un argument clé des partisans de l'idée selon laquelle l'article 260, paragraphe 3, TFUE engloberait non seulement la non-communication complète, mais également la non-communication partielle, voire la mauvaise transposition d'une directive, est celui de l'effet utile : seule une interprétation aussi large que possible de l'article 260, paragraphe 3, TFUE serait à même de garantir que cette disposition constitue un moyen réellement efficace d'assurer la transposition dans les délais des directives par les États membres.

75. Un tel argument ne pourrait convaincre, si tant est qu'il le puisse, que s'il reposait sur la prémisse selon laquelle l'article 260, paragraphe 3, TFUE vise à sanctionner non pas le non-respect d'un arrêt de la Cour, mais la non-communication de mesures de transposition. Par conséquent, les considérations relatives à l'effet utile ne sauraient, à mon sens, prospérer.

76. La Commission considère, en outre, que « [l]orsque l'État membre a fourni toutes les explications nécessaires sur la manière dont il *estime* avoir transposé l'intégralité de la directive, la Commission pourra considérer que l'État membre n'a pas manqué à son obligation de communiquer les mesures de transposition et que, par conséquent, l'article 260, paragraphe 3, [TFUE] ne sera pas applicable » (55).

77. Même si je ne veux nullement mettre en question le pouvoir discrétionnaire de la Commission dans le cadre de la procédure en constatation de manquement, je note tout de même que la Commission semble se laisser guider par des considérations subjectives des États membres. Néanmoins, la procédure de l'article 258 TFUE (56) ainsi que celle de l'article 260 TFUE (57) reposent sur la constatation *objective* du non-respect par un État membre de ses obligations.

78. Par conséquent, je ne vois pas comment cette affirmation de la Commission, qui introduit effectivement un critère subjectif tendant à moraliser la procédure de l'article 260 TFUE, pourrait prospérer (58). Par ailleurs, suivre la logique de la Commission nécessiterait une analyse détaillée quant à la question de fond de savoir si une directive a ou non été transposée.

79. Reste la thèse selon laquelle l'article 260, paragraphe 3, TFUE viserait uniquement les situations dans lesquelles un État membre reste totalement inactif.

80. Une telle thèse, si elle englobait les situations dans lesquelles un État membre communique à la Commission, en tant que « mesures de transposition », des mesures sans aucun lien avec la directive devant être transposée (59), ne saurait emporter ma conviction. En effet, une telle « communication simulée » constitue une non-communication. Lorsqu'il s'avère, à première vue et sans un examen de fond, que des mesures n'ont aucun lien avec la directive, on ne saurait raisonnablement parler de mesures *de transposition* en vertu de l'article 260, paragraphe 3, TFUE (60). S'il s'avère, au premier abord, que les mesures communiquées ne constituent nullement une transposition, l'on est en présence d'un manque de communication.

81. Dès lors, une situation dans laquelle « il saute aux yeux » que l'information relative aux mesures de transposition communiquée à la Commission n'a aucun lien avec les dispositions de la directive peut être qualifiée de situation de « manque de communication » au sens de l'article 260, paragraphe 3, TFUE (61).

#### b) **Application au cas d'espèce**

82. La question qui se pose maintenant est celle de savoir si les conditions énoncées à l'article 260, paragraphe 3, TFUE sont remplies en l'espèce, c'est-à-dire si cette disposition s'applique dans la présente affaire *ratione materiae*.

83. Je pense que non.

84. La Commission demande à la Cour d'« infliger au Royaume de Belgique, conformément à l'article 260, paragraphe 3, TFUE, le paiement d'une astreinte d'un montant de 54 639,36 [euros] par jour à compter de la date du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire pour manquement à l'obligation de communiquer les mesures de transposition de la directive [2014/61] » (62).
85. Ce montant a été graduellement réduit au cours de la procédure devant la Cour, dans la mesure où le Royaume de Belgique a graduellement transposé la directive.
86. La date de référence pour déterminer l'infliction d'une sanction pécuniaire est celle du jour de l'examen des faits par la Cour. Cela constitue une jurisprudence constante de la Cour dans le cadre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, (63) laquelle est, à mon sens, pleinement transposable à l'article 260, paragraphe 3 TFUE (64).
87. Lors de l'audience, la Commission a fait part à la Cour du fait qu'elle considère que des lacunes de transposition persistent uniquement pour la région Bruxelles Capitale et concernent uniquement certaines dispositions, à savoir les définitions figurant à l'article 2, points 7 (65), 8 (66), 9 (67) et 11 (68), à l'article 4, paragraphe 5 (69) et à l'article 8 (70) de la directive 2014/61. Compte tenu de ces avancements, la Commission a décidé de réduire à « 1 » le facteur de gravité et demande à la Cour d'infliger au Royaume de Belgique une astreinte journalière de 6 071,04 euros.
88. Le Royaume de Belgique ne conteste pas les lacunes de transposition reprochées.
89. En outre, le Royaume de Belgique a communiqué à la Commission les mesures de transposition déjà réalisées. Toutefois, la Commission soutient que ce gouvernement « a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition » de la directive 2014/61.
90. Sur la base des critères que je viens de développer et dans la mesure où cet État membre a communiqué progressivement à la Commission les mesures de transposition, le Royaume de Belgique ne saurait être considéré comme ayant manqué à son obligation de communication.
91. Dès lors, la demande de la Commission relative à l'article 260, paragraphe 3, TFUE ne saurait prospérer.

#### 4. Sur les sanctions pécuniaires

92. La Commission demande à la Cour d'infliger au Royaume de Belgique une astreinte journalière de 6 071,04 euros.
93. Si je ne vois pas la nécessité de me prononcer sur le calcul exact d'une astreinte journalière dans le cadre de la présente affaire, étant donné que je suis d'avis que l'article 260, paragraphe 3, TFUE n'est pas d'application en l'espèce, je tiens tout de même à formuler deux brèves remarques d'ordre général relatives aux sanctions pécuniaires, pour le cas où la Cour parviendrait à la conclusion que l'article 260, paragraphe 3, TFUE, est applicable en l'espèce.
94. L'objectif des sanctions pécuniaires est de mettre l'État membre en conformité avec le droit de l'Union et de prévenir de nouvelles infractions (71). Ces sanctions ont un objectif non pas moral mais pragmatique.
95. Il convient de relever d'emblée que, *généralement* (72), les principes développés dans le cadre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE s'appliquent également à l'article 260, paragraphe 3, TFUE (73). À cet égard, mes deux remarques sont les suivantes.
96. En premier lieu, étant donné que l'article 260, paragraphe 3, TFUE a, tout comme l'article 260, paragraphe 2, TFUE, pour finalité de sanctionner la non-exécution d'un arrêt de la Cour, la Commission peut recourir au même mode de calcul de sanctions pécuniaires dans le cadre de ces deux paragraphes (74). En tout état de cause, la Cour n'est liée par les propositions de la Commission ni en ce qui concerne l'imposition d'une sanction (75) ni en ce qui concerne son mode de calcul (76).
97. En second lieu, se pose la question de savoir si la jurisprudence de la Cour relative à l'article 260, paragraphe 2, TFUE, qui concerne le point de savoir si la Cour peut infliger une sanction pécuniaire qui n'a pas été demandée par la Commission, est transposable à l'article 260, paragraphe 3, TFUE (77).
98. Je pense que non.

99. En effet, à la différence de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, l'article 260, paragraphe 3, TFUE est enrichi d'un ajout important : cette dernière disposition précise que la Cour peut infliger à l'État membre la sanction pécuniaire « dans la limite du montant indiqué par la Commission » (78). Même si l'article 260, paragraphe 3, TFUE mentionne non pas le choix de la sanction pécuniaire à infliger mais uniquement son montant (79), cette formulation a une incidence sur le choix de la sanction pécuniaire. Pour illustrer mon propos : la Commission demande l'infliction d'une astreinte journalière de 6 071,04 euros. Si la Cour décidait d'ajouter l'infliction d'une somme forfaitaire à l'astreinte journalière, comment pourrait-elle rester « dans la limite du montant indiqué par la Commission » ? En abaissant l'astreinte ? Dans la mesure où il s'agit d'une astreinte *journalière*, dont le montant final versé par l'État membre dépend de la durée (de la continuation) de l'infraction à compter de (après) la date fixée par la Cour dans son arrêt, quelle est la limite de ce montant ? Elle est impossible à déterminer.

100. Je comprends donc les termes « dans la limite du montant indiqué par la Commission » en ce sens que l'article 260, paragraphe 3, TFUE confère à la Cour la compétence en matière de sanctions pécuniaires, avec une interdiction générale d'imposer une sanction plus lourde (80).

#### V. Sur les dépens

101. En vertu de l'article 138, paragraphe 3, du règlement de procédure de la Cour, si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs, chaque partie supporte ses propres dépens. La Commission et le Royaume de Belgique ayant succombé chacun, respectivement, sur un chef de demande, il convient de décider qu'ils supporteront leurs propres dépens.

102. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, les gouvernements allemand, estonien, espagnol, français, italien, hongrois, autrichien et roumain supporteront leurs propres dépens.

#### VI. Conclusion

103. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de statuer comme suit :

- 1) En n'ayant pas adopté, dans le délai prescrit, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2014/61/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, relative à des mesures visant à réduire le coût du déploiement de réseaux de communications électroniques à haut débit ou, en tout état de cause, en n'ayant pas communiqué ces dispositions à la Commission européenne, le Royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 13 de cette directive.
- 2) Le recours est rejeté pour le surplus.
- 3) La Commission et le Royaume de Belgique supportent chacun leurs propres dépens.
- 4) Les gouvernements allemand, estonien, irlandais, espagnol, français, italien, lituanien, hongrois, autrichien et roumain supportent leurs propres dépens.

---

1 Langue originale : le français.

---

2 JO 2004, L 155, p. 1.

---

3 Voir point 85 de la requête de la Commission du 15 septembre 2017.

---

4 Voir point 85 de la requête de la Commission.

---

[5](#) Le terme « sanction pécuniaire » est le terme générique pour les termes « somme forfaitaire » et « astreinte ».

---

[6](#) Aucun des autres États membres intervenants ne conteste la requête de la Commission à cet égard.

---

[7](#) De même que par la doctrine, comme je l'indiquerai ci-après.

---

[8](#) Toutefois, deux avocats généraux se sont déjà prononcés sur l'interprétation de l'article 260, paragraphe 3, TFUE. Voir conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Commission/Pologne (C-320/13, EU:C:2014:2441) et conclusions de l'avocat général Tanchev dans l'affaire Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels) Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels) Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels) Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels) Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels) (C-569/17, EU:C:2019:271, point 71). La Commission s'est désistée dans la première affaire tandis que la seconde est, à ce jour, pendante devant la Cour.

---

[9](#) Je constate, à cet égard, que si l'avocat général Wathelet pouvait, à juste titre, constater le manque d'intérêt des États membres pour l'interprétation de l'article 260, paragraphe 3, TFUE (voir ses conclusions dans l'affaire Commission/Pologne, C-320/13, EU:C:2014:2441, note en bas de page 3), un tel constat ne saurait être fait dans la présente affaire, dix États membres étant intervenus au soutien du Royaume de Belgique.

---

[10](#) Eu égard au fait qu'il n'y a pas de désaccord entre les parties en ce qui concerne la transposition du contenu de la directive 2014/61, il n'est pas nécessaire d'en citer les dispositions matérielles.

---

[11](#) Voir, à titre d'exemple, arrêts du 21 mars 2019, Commission/Italie (C-498/17, EU:C:2019:243, points 29 et 30) ; du 18 octobre 2018, Commission/Roumanie (C-301/17, non publié, EU:C:2018:846, points 42 et 43), et du 23 novembre 2016, Commission/France (C-314/15, non publié, EU:C:2016:887, points 28 et 29). La doctrine se fait écho de cette constatation, voir, notamment, Schermers, H.G., Waelbroeck, D., *Judicial Protection in the European Union*, 6<sup>e</sup> éd., Kluwer Law International, La Haye/Londres/New York, 2001, § 1256 ; Pechstein, M., dans M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (éd.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 258 AEUV, point 42, ainsi que Streinz, R., dans R. Streinz (éd.), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 3<sup>e</sup> éd., C.H. Beck, Munich, 2018, Artikel 258 AEUV, point 34. Il convient cependant de noter que, dans *les dispositifs* des arrêts, la Cour a tendance à se référer laconiquement à la notion « dans le délai prescrit », sans préciser s'il s'agit de celui prescrit par le législateur de l'Union dans la directive ou de celui prescrit par la Commission dans l'avis motivé.

---

[12](#) Voir Haltern, U., *Europarecht, Dogmatik im Kontext, Band I*, 3<sup>e</sup> éd., Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, point 872.

---

[13](#) Voir, notamment, rapport de la Commission : Le contrôle de l'application du droit de l'Union européenne. Rapport annuel 2016, 6 juillet 2017 [COM(2017) 370 final], point III, p. 18.

---

[14](#) C'est ainsi, à mon sens, la raison pour laquelle l'article 260, paragraphe 3, TFUE met particulièrement l'accent sur la non-communication des mesures de transposition. Je reviendrai sur ce point ci-après, dans le cadre de mon analyse relative à l'article 260, paragraphe 3, TFUE.

---

[15](#) Voir, également, Ruffert, M., dans Chr. Calliess, M. Ruffert, (éd.), *EUW/AEUV*, 5<sup>e</sup> éd., C.H. Beck, Munich, 2016, Artikel 288 AEUV, point 46.

---

[16](#) En tout état de cause, l'obligation des États membres de notifier, sur demande, des mesures de transposition peut, depuis toujours, être déduite de l'article 4, paragraphe 3, TUE.

---

[17](#) Voir, notamment, annexe à la recommandation de la Commission du 12 juillet 2004 relative à la transposition en droit national des directives ayant un impact sur le marché intérieur (JO 2005, L 98, p. 47), point 3.3, et annexe à la recommandation de la Commission du 29 juin 2009 concernant des mesures visant à améliorer le fonctionnement du marché unique (JO 2009, L 176, p. 17), point 3, sous f). Un tel tableau accompagne d'ailleurs tout projet de mesure nationale d'exécution lors de sa transmission au parlement ou au gouvernement de l'État membre pour faciliter les débats et est joint à la notification de cette mesure à la Commission.

---

[18](#) Voir Communication de la Commission sur la mise en œuvre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE (JO 2011, C 12, p. 1), points 6 et 7.

---

[19](#) Voir Wennerås, P., « Making effective use of Article 260 TFEU », dans J. András, D. Kochenov, *The enforcement of EU law and values*, OUP, Oxford, 2017, p. 79 à 98, en particulier p. 79 ; Kilbey, I., « The Interpretation of Article 260 TFEU (ex 228 EC) », *European Law Review*, 2010, p. 370 à 386, en particulier p. 383 et 384 ; Pechstein, M., dans M. Pechstein, C. Nowak, U. Häde (éd.), *Frankfurter Kommentar zu EUV, GRC und AEUV, Band IV*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2017, Artikel 260 AEUV, point 18, ainsi que Wunderlich, N., dans H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (éd.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7<sup>e</sup> éd., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 260 AEUV, point 31.

---

[20](#) Voir conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Commission/Pologne (C-320/13, EU:C:2014:2441, points 114 et suiv.).

---

[21](#) Voir conclusions de l'avocat général Tanchev dans l'affaire Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels) (C-569/17, EU:C:2019:271, points 67 et suiv.).

---

[22](#) Voir, in extenso, Wahl, N., Prete, L., « Between certainty, severity and proportionality : some reflections on the nature and functioning of Article 260(3) TFEU », *European Law Reporter*, 2014, p. 170 à 189, en particulier p. 175 à 177. Voir, également, Van Rijn, Th., « Les Sanctions Pécuniaires de l'Article 260 TFUE : 5 ans après le Traité de Lisbonne », *Cahiers de droit européen*, 2016, p. 557 à 589, en particulier p. 588, ainsi que Klamert, M., « Die Durchsetzung finanzieller Sanktionen gegenüber den Mitgliedstaaten », *Europarecht*, 2018, p. 159 à 174, en particulier p. 162.

---

[23](#) Le manquement qui porte, inter alia, sur la non-notification des mesures de transposition.

---

[24](#) En revanche, la mise en œuvre « décentralisée » devant les juridictions nationales en tant que juge de droit commun du droit de l'Union se fait au quotidien par le biais de l'interaction entre les principes issus de la jurisprudence de la Cour : l'effet direct des dispositions des directives, l'interprétation conforme aux directives et l'action en responsabilité de l'État.

---

[25](#) Il découle du libellé de l'article 258 TFUE que cette procédure précontentieuse consiste, pour le moins, en l'émission de deux documents par la Commission : une lettre de mise en demeure (« après avoir mis cet État en mesure de présenter ses observations ») et un avis motivé.

---

[26](#) Bien évidemment, la finalité de l'article 259 TFUE diffère de celle de l'article 258 TFUE dans la mesure où un autre État membre n'est pas, comme l'est la Commission, gardien des traités.

---

[27](#) La procédure précontentieuse diffère cependant quelque peu de celle de l'article 259 TFUE. En ce qui concerne les différences entre ces deux procédures, voir Wunderlich, N., dans H. von der Groeben, J. Schwarze, A. Hatje (éd.), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7<sup>e</sup> éd., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 259 AEUV, points 8 à 12.

---

[28](#) Voir Ehrlicke, U., dans R. Streinz (éd.), *EUV/AEUV*, 3<sup>e</sup> éd., C.H. Beck, Munich, 2017, Artikel 260 AEUV, point 1.

---

[29](#) Outre, dans ces trois articles, le changement des termes « présent traité » par « traités » et l'ajout des termes « de l'Union européenne » après le terme « Cour ».

---

[30](#) En vertu de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, si elle estime que l'État membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour, la Commission peut donc saisir la Cour après avoir mis cet État membre en mesure de présenter ses observations. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances. Si la Cour reconnaît que l'État membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte.

---

[31](#) Voir point 5 des présentes conclusions.

---

[32](#) Voir, également, conclusions de l'avocat général Tanchev dans l'affaire Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels) (C-569/17, EU:C:2019:271, point 59), dans lesquelles celui-ci, pour d'autres raisons, est parvenu à une conclusion différente de celle que je propose en l'espèce.

---

[33](#) Convention européenne sur l'avenir de l'Europe, établi par la déclaration de Laeken (adoptée le 15 décembre 2001).

---

[34](#) Je cite, y compris les notes en bas de page 33 et 34. La seule modification concerne leur numérotation.

---

[35](#) Selon certains, le montant de la sanction (astreinte) devrait, dans ce cas, être calculé de telle manière que l'astreinte prenne effet de manière rétroactive, à compter de la date du prononcé de l'arrêt.

---

[36](#) On distingue dans la pratique ces cas de « non-communication » – à savoir lorsque l'État membre n'a pris aucune mesure de transposition – des cas de transposition incorrecte – à savoir lorsque les mesures de transposition prises par l'État membre ne sont pas, de l'avis de la Commission, conformes à la directive. Le dispositif proposé ne s'appliquerait pas au deuxième cas de figure.

---

[37](#) Voir rapport final du Cercle de discussion sur le fonctionnement de la Cour de justice, publié par le Secrétariat de la Convention européenne à Bruxelles, le 25 mars 2003, CONV 636/03, point 28, disponible à l'adresse suivante : [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs\\_all/committees/conv/20030403/03c\\_fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030403/03c_fr.pdf).

---

[38](#) Voir Praesidium de la Convention européenne, Articles sur la Cour de justice et le Tribunal de grande instance, publié par le Secrétariat de la Convention européenne à Bruxelles le 12 mai 2003, CONV 734/03, p. 16, disponible à l'adresse suivante : [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs\\_all/committees/conv/20030520/734000fr.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs_all/committees/conv/20030520/734000fr.pdf).

---

[39](#) Le texte de cette nouvelle disposition de l'article 228, paragraphe 3, devenu l'article III-367 du projet de traité constitutionnel de la Convention, devenu l'article III-362 du traité constitutionnel de la CIG, devenu l'article 260 TFUE à Lisbonne, se lisait ainsi : « Lorsque la Commission saisit la Cour de justice d'un recours en vertu de l'article 226 estimant que l'État concerné a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition d'une loi-cadre, elle peut, lorsqu'elle le considère approprié, demander à la Cour de justice à ce qu'elle inflige, dans le même recours, le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte dans le cas où la Cour constaterait un manquement. Si la Cour de justice fait droit à la demande de la Commission, le paiement en question prend effet dans le délai imparti par la Cour de justice dans son arrêt. »

---

[40](#) Un autre point de vue est avancé à cet égard par Gáspár-Szilágyi, S., « What constitutes “Failure to Notify” National Measures ? », *European Public Law*, 2013, p. 281 à 294, en particulier p. 285, selon lequel les travaux préparatoires ne font qu'ajouter à la confusion entourant l'article 260, paragraphe 3, TFUE et sont contraires à la pratique de la Commission.

---

[41](#) Voir conclusions de l'avocat général Fennelly dans l'affaire Commission/Grèce (C-197/98, EU:C:1999:597, point 19). Voir, également, conclusions de l'avocat général Wahl dans l'affaire Commission/Allemagne (C-95/12, EU:C:2013:333, note en bas de page 50).

---

[42](#) Voir arrêt du 27 février 2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses (C-64/16, EU:C:2018:117, point 31).

---

[43](#) Je partage à cet égard l'approche de Prete, L., *Infringement Proceedings in EU Law*, Wolters Kluwer, Alphen-sur-le-Rhin, 2017, p. 266 à 270, en particulier p. 270.

---

[44](#) Conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Commission/Pologne (C-320/13, EU:C:2014:2441, point 145).

---

[45](#) Conclusions de l'avocat général Tanchev dans l'affaire Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels)Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels)Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels)Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels)Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels) (C-569/17, EU:C:2019:271, point 71).

---

[46](#) Voir, notamment, Everling, U., « Rechtsschutz in der Europäischen Union nach dem Vertrag von Lissabon », *Europarecht*, 2009, Beiheft 1, p. 71 à 86 ; Wahl, N., Prete, L., op. cit. ; Blanc, D., « Les procédures du recours en manquement, le traité, le juge et le gardien : entre unité et diversité en vue d'un renforcement de l'Union de droit », dans St. Mahieu (éd.), *Contentieux de l'Union européenne : questions choisies*, Larcier, 2014, p. 429 à 461 ; Wennerås, P., « Making Effective Use of Article 260 TFEU », dans J. András, D. Kochenov, *The Enforcement of EU Law and Values*, OUP, Oxford, 2017, p. 79 à 98 ; Radivojević, Z., Raičević, N., « Financial sanctions against Member States for infringement of EU law », *Procedural aspects of EU law*, Osijek 2017, p. 171 à 191.

---

[47](#) Ou formelle.

---

[48](#) Voir, également, en ce sens, Simon, D., « Sanctions pécuniaires », *Revue Europe*, mars 2011, p. 15.

---

[49](#) Cette connexité est soulignée, notamment, par l'avocat général Tanchev dans ses conclusions dans l'affaire Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels)Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels)Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels)Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels)Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels) (C-569/17, EU:C:2019:271, point 48).

---

[50](#) À savoir l'article 260, paragraphes 2 et 3, TFUE.

---

[51](#) Voir également, en ce sens, Thiele, A., « Das Rechtsschutzsystem nach dem Vertrag von Lissabon – (K)ein Schritt nach vorn? », *Europarecht*, 2010, p. 30 à 51, en particulier p. 35.

---

[52](#) Voir conclusions de l’avocat général Wathelet dans l’affaire Commission/Pologne (C-320/13, EU:C:2014:2441, points 125 à 139). Voir, également, conclusions de l’avocat général Tanchev dans l’affaire Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels)Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels)Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels)Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels)Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels) (C-569/17, EU:C:2019:271, point 70).

---

[53](#) La doctrine a également souligné la difficulté de tracer la ligne entre transposition incorrecte et transposition incomplète : voir Wennerås, P., « Sanctions against Member States under Article 260 TFEU: alive, but not kicking ? », *Common Market Law Review*, vol. 49, 2012, p. 145 à 176, en particulier p. 167.

---

[54](#) Voir également Prete, L., op. cit., p. 273.

---

[55](#) Voir communication de la Commission sur la mise en œuvre de l’article 260, paragraphe 3, TFUE (JO 2011, C 12, p. 1), point 19. C’est moi qui souligne.

---

[56](#) Voir arrêt du 1<sup>er</sup> février 2001, Commission/France (C-333/99, EU:C:2001:73, point 33).

---

[57](#) Voir arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, point 44).

---

[58](#) Je rappelle à cet égard les mots empreints de sagesse de l’avocat général Roemer qui affirmait avec force dans ses conclusions dans l’affaire Commission/France (7/71, EU:C:1971:107, p. 1035) que, dans la procédure de constatation en manquement, « il ne s’agit pas de questions de culpabilité ni de morale, mais simplement de la mise au point d’une situation juridique ».

---

[59](#) C’est précisément sur ce point que porte la critique relative à une interprétation restrictive de l’article 260, paragraphe 3, TFUE. Voir, à titre d’exemple, Materne, T., *La procédure en manquement d’État*, Larcier, Bruxelles 2012, p. 43, et Van der Jeught, St., « L’action en manquement “renforcée” : sanctions pécuniaires en cas de non-transposition des directives européennes », *Journal de droit européen*, 2011, p. 68 à 70, en particulier p. 69.

---

[60](#) Voir également, en ce sens, Maśnicki, J., « Postępowanie z tytułu braku notyfikacji środków implementujących dyrektywę w świetle opinii rzecznika generalnego w sprawie C-320/13 », *Europejski Przegląd Sądowy*, vol. 4, 2015, p. 16 à 23, en particulier p. 20.

---

[61](#) Ce constat devrait permettre d’éviter qu’un État membre satisfasse à l’obligation de communication en communiquant des mesures nationales sans aucun lien avec les dispositions d’une directive. Voir également, en ce sens, Van Rijn, Th., op. cit., p. 585.

---

[62](#) Voir point 85 de la requête de la Commission.

---

[63](#) Voir arrêts du 12 juillet 2005, Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, point 31) ; du 18 juillet 2006, Commission/Italie (C-119/04, EU:C:2006:489, point 33) ; du 17 octobre 2013, Commission/Belgique (C-533/11, EU:C:2013:659, points 64 et 74).

---

[64](#) Voir également, en ce sens, conclusions de l’avocat général Wathelet dans l’affaire Commission/Pologne (C-320/13, EU:C:2014:2441, point 63).

---

[65](#) « Infrastructure physique à l’intérieur d’un immeuble ».

---

[66](#) « Infrastructure physique adaptée au haut débit située à l’intérieur d’un immeuble ».

---

[67](#) « Travaux de rénovation de grande ampleur ».

---

[68](#) « Point d’accès ».

---

[69](#) Qui prévoit que les États membres font obligation aux opérateurs de réseau de faire droit aux demandes raisonnables d’enquête sur place sur des éléments spécifiques de leurs infrastructures physiques.

---

[70](#) Qui prévoit que les États membres veillent à ce que tous les immeubles neufs et ceux qui subissent des rénovations de grande ampleur soient équipés d’une infrastructure physique adaptée au haut débit ainsi que d’un point d’accès.

---

[71](#) Voir, également, Sikora, A., *Sankcje finansowe w razie niewykonania wyroków Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej*, Wolters Kluwer, Varsovie, 2011, p. 91.

---

[72](#) Comme je vais le montrer ci-après, une des exceptions est susceptible de concerner la présente affaire.

---

[73](#) Voir également, en ce sens Peers, S., « Sanctions for Infringement of EU Law after the Treaty of Lisbon », *European Law Review*, vol. 18, 2012, p. 33 à 64, en particulier p. 45.

---

[74](#) Voir également, en ce sens, conclusions de l’avocat général Wathelet dans l’affaire Commission/Pologne (C-320/13, EU:C:2014:2441, points 146 et suiv.) et conclusions de l’avocat général Tanchev dans l’affaire Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels) (C-569/17, EU:C:2019:271, point 73).

---

[75](#) Il appartient à la Cour, dans chaque affaire, d’apprécier, eu égard aux circonstances de l’espèce, les sanctions pécuniaires à arrêter : voir arrêt du 11 décembre 2012, Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, point 115).

---

[76](#) Les propositions de la Commission ne sauraient lier la Cour et ne constituent qu’une base de référence utile. De même, des lignes directrices telles que celles contenues dans les communications de la Commission ne lient pas la Cour, mais contribuent à garantir la transparence, la prévisibilité et la sécurité juridique de l’action menée par la Commission ; voir arrêt du 30 mai 2013, Commission/Suède (C-270/11, EU:C:2013:339, point 41).

---

[77](#) Il est bien connu que la Cour a dit pour droit que l’opportunité d’imposer une sanction pécuniaire et le choix de la sanction la plus adaptée aux circonstances de l’espèce ne pouvaient être appréciés qu’à la lumière des constatations faites par la Cour dans l’arrêt à rendre au titre de l’article 260, paragraphe 2, TFUE et échappaient donc à la sphère politique ; voir arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, points 90 et 91.)

---

[78](#) C’est moi qui souligne.

---

[79](#) Voir conclusions de l’avocat général Tanchev dans l’affaire Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE - Crédits immobiliers résidentiels) (C-569/17, EU:C:2019:271, point 77).

---

[80](#) Voir également, en ce sens, Prete, L., op. cit., p. 282, et Półtorak, N., dans D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, W. Andrzej (éd.), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III*, Wolters Kluwer, Varsovie, 2012, Art. 223-358, point 260.7.