Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (neuvième chambre)

14 mars 2024*

« Manquement d'État – Article 258 TFUE – Directive (UE) 2018/1972 – Code des communications électroniques européen – Absence de transposition et de communication des mesures de transposition – Article 260, paragraphe 3, TFUE – Demande de condamnation au paiement d'une somme forfaitaire et d'une astreinte – Critères pour établir le montant de la sanction »

Dans l'affaire C-452/22,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE et de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, introduit le 8 juillet 2022,

Commission européenne, représentée par M^me^ U. Małecka, MM. L. Malferrari et E. Manhaeve, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

République de Pologne, représentée par M. B. Majczyna, en qualité d'agent,

partie défenderesse,

LA COUR (neuvième chambre),

composée de M. J.-C. Bonichot, faisant fonction de président de chambre, M. S. Rodin et M^me^ L. S. Rossi (rapporteure), juges,

avocat général : M^me^ T. Ćapeta,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocate générale entendue, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

* Langue de procédure : le polonais.

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour :

– de constater que, en n'ayant pas adopté les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, établissant le code des communications électroniques européen (JO 2018, L 321, p. 36), ou, en tout état de cause, en n'ayant pas communiqué ces dispositions à la Commission, la République de Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive ;

– de condamner la République de Pologne à verser à la Commission une somme forfaitaire sur la base d'un montant de 13 180,5 euros par jour, la somme forfaitaire minimale devant s'élever à 3 270 000 euros ;

– si le manquement décrit au premier tiret persiste jusqu'à la date du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire, de condamner la République de Pologne à verser à la Commission une astreinte s'élevant à 59 290,5 euros par jour à compter de cette date jusqu'à celle du respect, par cet État membre, des obligations lui incombant en vertu de la directive 2018/1972, et

– de condamner la République de Pologne aux dépens.

Le cadre juridique

2 Les considérants 2 et 3 de la directive 2018/1972 énoncent :

« (2) Le fonctionnement des cinq directives qui font partie du cadre réglementaire actuellement applicable aux réseaux et aux services de communications électroniques [...] fait l'objet d'un réexamen périodique par la Commission, en vue de déterminer, en particulier, s'il est nécessaire d'apporter des modifications en fonction de l'évolution des technologies et du marché.

(3) Dans sa communication du 6 mai 2015 exposant une stratégie pour un marché unique numérique, la Commission a indiqué que son réexamen du cadre des télécommunications aurait comme grands axes des mesures visant à inciter à investir dans les réseaux à haut débit ultrarapides, à susciter une approche plus cohérente à l'échelle du marché intérieur en ce qui concerne la politique et la gestion du spectre radioélectrique, à mettre en place un environnement propice à un véritable marché intérieur par la défragmentation de la régulation, à garantir une protection efficace des consommateurs, à établir des conditions de concurrence équitables pour tous les acteurs du marché et l'application cohérente des règles, ainsi qu'à instaurer un cadre institutionnel et réglementaire plus efficace. »

3 L'article 1er de cette directive, intitulé « Objet, champ d'application et finalités », prévoit :

« 1. La présente directive crée un cadre harmonisé pour la réglementation des réseaux de communications électroniques, des services de communications électroniques et des ressources et services associés, et de certains aspects des équipements terminaux. Elle fixe les tâches incombant aux autorités de régulation nationales et, s'il y a lieu, aux autres autorités compétentes

et établit une série de procédures visant à garantir l'application harmonisée du cadre réglementaire dans l'ensemble de l'Union [européenne].

2. La présente directive vise à :

a) mettre en œuvre un marché intérieur des réseaux et des services de communications électroniques qui aboutisse au déploiement et à la pénétration de réseaux à très haute capacité, à l'instauration d'une concurrence durable, à l'interopérabilité des services de communications électroniques, à l'accessibilité, à la sécurité des réseaux et services, tout en procurant des avantages aux utilisateurs finaux ; et

b) assurer la fourniture dans toute l'Union de services accessibles au public de bonne qualité et abordables grâce à une concurrence et à un choix effectifs, traiter les cas où les besoins des utilisateurs finaux ne sont pas correctement satisfaits par le marché, notamment les besoins des personnes handicapées afin qu'elles puissent avoir accès aux services sur un pied d'égalité avec les autres utilisateurs, et définir les droits qu'il est nécessaire de conférer aux utilisateurs finaux.

[...] »

4 L'article 124 de ladite directive, intitulé « Transposition », dispose, à son paragraphe 1 :

« Les États membres adoptent et publient, au plus tard le 21 décembre 2020, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

Les États membres appliquent ces dispositions à partir du 21 décembre 2020.

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. Elles contiennent également une mention précisant que les références faites, dans les dispositions législatives, réglementaires et administratives en vigueur, aux directives abrogées par la présente directive s'entendent comme faites à la présente directive. Les modalités de cette référence et la formulation de cette mention sont arrêtées par les États membres. »

La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

5 La République de Pologne n'ayant transmis à la Commission aucune information relative à l'adoption des dispositions nécessaires pour transposer la directive 2018/1972 dans le droit polonais, conformément à l'article 124 de celle-ci, la Commission a, le 3 février 2021, envoyé à cet État membre une lettre de mise en demeure.

6 Le 6 avril 2021, les autorités polonaises ont répondu à cette lettre en indiquant, en particulier, que la directive 2018/1972 devait être transposée au moyen de deux lois devant être publiées et communiquées au plus tard au début du mois d'août 2021.

7 En l'absence de toute autre information relative à la transposition de la directive 2018/1972, la Commission a, le 23 septembre 2021, adressé un avis motivé à la République de Pologne demandant à cette dernière de se conformer à cette directive avant le 23 novembre 2021.

8 Le 17 novembre 2021, les autorités polonaises ont répondu à l'avis motivé en fournissant à la Commission des précisions sur l'état des travaux législatifs relatifs à cette transposition. En particulier, elles ont indiqué que la publication des lois de transposition était prévue pour le mois de mars 2022.

9 Considérant que la République de Pologne n'avait pas adopté les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 2018/1972, la Commission a, le 6 avril 2022, décidé de saisir la Cour du présent recours.

10 Le 27 avril 2022, les autorités polonaises ont informé la Commission que le conseil des ministres avait transmis un projet de loi destiné à transposer la directive 2018/1972 à la commission juridique du centre gouvernemental de la législation.

11 Le 8 juillet 2022, la Commission a introduit le présent recours.

12 La République de Pologne demande à la Cour de rejeter le recours dans son intégralité, à titre subsidiaire, de s'abstenir d'imposer la somme forfaitaire et l'astreinte sollicitées par la Commission, à titre encore plus subsidiaire, de réduire substantiellement le montant de cette somme forfaitaire et de cette astreinte ainsi que de condamner la Commission aux dépens.

13 Le 19 décembre 2022, la procédure écrite dans la présente affaire a été clôturée.

Sur le recours

Sur le manquement au titre de l'article 258 TFUE

Argumentation des parties

14 Dans sa requête, la Commission rappelle que, en application de l'article 288, troisième alinéa, TFUE, les États membres sont tenus d'adopter les dispositions nécessaires pour assurer la transposition des directives dans leur ordre juridique national, dans les délais prescrits par ces directives, et de communiquer immédiatement ces dispositions à la Commission.

15 La Commission précise que l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre concerné telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé.

16 Or, en l'occurrence, à l'expiration de ce délai, voire à la date d'introduction du présent recours, la République de Pologne n'aurait pas encore adopté les dispositions nécessaires pour transposer la directive 2018/1972 dans son droit national et, en tout état de cause, ne les aurait pas communiquées à la Commission.

17 Selon la Commission, la République de Pologne ne conteste pas réellement le manquement qui lui est reproché, se limitant à invoquer des circonstances d'ordre pratique et interne pour justifier celui-ci. Or, la non-transposition d'une directive dans le délai prévu par celle-ci ne saurait être justifiée par de telles circonstances.

18 Dans son mémoire en défense, la République de Pologne conteste tout manquement. Cet État membre soutient que, eu égard au caractère horizontal de la directive 2018/1972 et à la liberté reconnue aux États membres de choisir les mesures de mise en œuvre de celle-ci, il a décidé d'appliquer une solution analogue à celle du législateur de l'Union, c'est à dire d'adopter un nouvel acte juridique régissant de manière globale le marché des télécommunications, à savoir l'ustawa Prawo komunikacji elektronicznej (loi sur les communications électroniques), accompagnée de l'ustawa – Przepisy wprowadzające ustawę – Prawo komunikacji elektronicznej (loi portant réglementation d'exécution de la loi sur les communications électroniques).

19 Selon la République de Pologne, tout d'abord, l'adoption des projets de ces deux lois, en raison de leur vaste portée, a dû être précédée de la production d'un certain nombre d'analyses quant au fond et sous l'angle législatif ainsi que d'une large consultation tant de l'administration publique que des consommateurs et des professionnels.

20 Ensuite, le caractère complexe et imprécis des dispositions de la directive 2018/1972 aurait été à l'origine d'un certain nombre de doutes quant à leur interprétation qui auraient conduit à des divergences de vue entre les acteurs impliqués dans le travail législatif. En particulier, ces doutes auraient porté sur la question de la détermination du champ d'application personnel de cette directive ainsi que sur celle tenant à la catégorie de services de communications électroniques dont devaient relever certains services RCS (Rich Communication Services). À ce dernier égard, la Commission elle-même n'aurait pas répondu de manière utile à une demande de la République de Pologne.

21 Enfin, les travaux législatifs auraient été retardés en raison de la pandémie de COVID-19, qui aurait rendu plus difficile l'organisation des réunions de concertation et des consultations et entraîné de nombreuses absences de personnes impliquées dans ces travaux. Par ailleurs, cette pandémie aurait imposé un traitement en parallèle de nombreuses questions importantes, relevant notamment de la santé publique, de la sûreté de l'État ainsi que de la sécurité et de l'ordre public.

22 Dans sa réplique, la Commission rétorque qu'aucune des circonstances invoquées par la République de Pologne ne saurait justifier que, à la date du dépôt de cette réplique, cet État membre n'ait pas satisfait à ses obligations concernant la transposition de la directive 2018/1972.

Appréciation de la Cour

23 Selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre concerné telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé, les changements intervenus par la suite ne pouvant être pris en compte par la Cour [arrêt du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal), C-658/19, EU:C:2021:138, point 15 et jurisprudence citée].

24 La Cour a, par ailleurs, itérativement jugé que, si une directive prévoit expressément l'obligation pour les États membres d'assurer que les dispositions nécessaires pour sa mise en œuvre contiennent une référence à cette directive ou soient accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle, il est, en tout état de cause, nécessaire que les États membres adoptent un acte positif de transposition de la directive en cause [arrêt du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal), C-658/19, EU:C:2021:138, point 16 et jurisprudence citée].

25 En l'espèce, le délai de réponse à l'avis motivé a expiré le 23 novembre 2021. Il convient, par conséquent, d'apprécier l'existence ou non du manquement allégué au regard de l'état de la législation interne en vigueur à cette date [voir, en ce sens, arrêt du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal), C-658/19, EU:C:2021:138, point 17 et jurisprudence citée].

26 À cet égard, il est constant que, à ladite date, la République de Pologne n'avait pas adopté les mesures nécessaires pour assurer la transposition de la directive 2018/1972 ni, partant, communiqué ces mesures à la Commission.

27 Afin de justifier son manquement, la République de Pologne soulève plusieurs arguments, tirés, premièrement, de son choix d'adopter des nouveaux actes législatifs régissant de manière globale le marché des télécommunications, dont le processus d'adoption a été particulièrement complexe, deuxièmement, du caractère imprécis des dispositions de la directive 2018/1972 et, troisièmement, des conséquences de la pandémie de COVID-19.

28 Or, de tels arguments ne sauraient justifier le manquement reproché par la Commission.

29 En effet, premièrement, le prétendu caractère complexe du processus législatif interne de transposition de la directive 2018/1972 ne saurait être pertinent, dès lors que, selon une jurisprudence constante, des pratiques ou des situations de l'ordre interne d'un État membre ne sauraient justifier le non-respect des obligations et des délais résultant des directives de l'Union ni, partant, la transposition tardive ou incomplète de celles-ci [arrêt du 13 janvier 2021, Commission/Slovénie (MiFID II), C-628/18, EU:C:2021:1, point 79 et jurisprudence citée].

30 Deuxièmement, le prétendu caractère imprécis et complexe des dispositions de la directive 2018/1972 ne serait pas de nature à exclure le manquement en question. En effet, comme la Commission le fait valoir à juste titre, lorsque le législateur de l'Union a fixé le délai de transposition de cette directive, il connaissait le degré de complexité et de précision de celle-ci et, en tout état de cause, il aurait appartenu uniquement à ce législateur de proroger ce délai et non pas aux États membres d'y déroger ni à la Commission de tolérer de telles dérogations. Or la République de Pologne n'allègue pas avoir entrepris les initiatives nécessaires pour essayer d'obtenir une telle prorogation.

31 Troisièmement, s'agissant des effets de la pandémie de COVID-19, qui s'est déclarée au début de l'année 2020, il suffit de relever qu'il aurait appartenu au législateur de l'Union de proroger le délai de transposition de la directive 2018/1972 s'il avait considéré que les effets de cette pandémie, qui a affecté la totalité du territoire de l'Union, étaient tels qu'ils empêchaient les États membres de se conformer aux obligations leur incombant en vertu de cette directive.

32 Dès lors, il y a lieu de constater que, en n'ayant pas, à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, adopté les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2018/1972 et, partant, en n'ayant pas communiqué ces dispositions à la Commission, la République de Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 124, paragraphe 1, de cette directive.

Sur les demandes présentées au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE

Argumentation des parties

33 Dans sa requête, la Commission souligne, d'une part, que la directive 2018/1972 a été adoptée selon la procédure législative ordinaire et relève donc du champ d'application de l'article 260, paragraphe 3, TFUE et, d'autre part, que le manquement par la République de Pologne aux obligations prévues à l'article 124 de cette directive, du fait que cet État membre ne lui a pas communiqué les dispositions de transposition de cette dernière, constitue manifestement une absence de communication des mesures de transposition de ladite directive, au sens de l'article 260, paragraphe 3, TFUE.

34 La Commission rappelle que, au point 23 de sa communication 2011/C 12/01, intitulée « Mise en œuvre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE » (JO 2011, C 12, p. 1) (ci-après la « communication de 2011 »), elle a précisé que les sanctions qu'elle proposera en vertu de l'article 260, paragraphe 3, TFUE seront calculées selon la même méthode que celle utilisée pour les saisines de la Cour au titre de cet article 260, paragraphe 2, telle qu'exposée aux points 14 à 18 de sa communication SEC (2005) 1658, intitulée « Mise en œuvre de l'article [260 TFUE] » (JO 2007, C 126, p .15) (ci-après la « communication de 2005 »).

35 Par conséquent, la détermination de la sanction devrait se fonder, en premier lieu, sur la gravité de l'infraction, en deuxième lieu, sur la durée de celle-ci et, en troisième lieu, sur la nécessité d'assurer l'effet dissuasif de la sanction elle-même pour éviter les récidives.

36 S'agissant, en premier lieu, de la gravité de l'infraction, conformément au point 16 de la communication de 2005 et à la communication de 2011, la Commission fixerait le coefficient de gravité en tenant compte de deux paramètres, à savoir, d'une part, l'importance des règles de l'Union faisant l'objet de l'infraction et, d'autre part, leurs conséquences pour les intérêts généraux et particuliers en cause.

37 Ainsi, d'une part, la Commission relève que la directive 2018/1972 est le principal acte législatif dans le domaine des communications électroniques. Tout d'abord, le code des communications électroniques européen (ci-après le « CCEE ») moderniserait le cadre réglementaire de l'Union relatif aux communications électroniques en renforçant les choix et les droits des consommateurs, en garantissant des normes de services de communication plus élevées, en favorisant l'investissement dans des réseaux à très haute capacité et en promouvant l'accès sans fil à la connectivité à très haute capacité dans l'ensemble de l'Union. Ensuite, le CCEE fixerait des règles d'organisation du secteur des communications électroniques, y compris sa structure institutionnelle et sa gouvernance. Les dispositions de celui-ci renforceraient le rôle des autorités de régulation nationales en fixant un ensemble minimal de compétences pour ces autorités ainsi qu'en renforçant leur indépendance, par l'établissement de critères pour les nominations, et les obligations en matière de communication d'informations. En outre, le CCEE assurerait également une gestion efficace et effective du spectre radioélectrique (ci-après le « spectre »). Ces dispositions renforceraient la cohérence des pratiques des États membres en ce qui concerne les aspects essentiels des autorisations liées au spectre. Lesdites dispositions promouvraient la concurrence entre infrastructures et le déploiement de réseaux à très haute capacité dans l'ensemble de l'Union. Enfin, le CCEE réglementerait différents aspects de la fourniture de services de communications électroniques, y compris les obligations de service universel, les

ressources de numérotation et les droits des utilisateurs finaux. Le renforcement de ces règles viserait à accroître la sécurité et la protection des consommateurs, en particulier en ce qui concerne l'accès à ces services à un coût abordable.

38 D'autre part, la non-transposition de la directive 2018/1972 dans le droit polonais, premièrement, nuirait aux pratiques de régulation dans l'ensemble de l'Union en ce qui concerne la gestion du système de communications électroniques, les autorisations liées au spectre et les règles d'accès au marché. En conséquence, les entreprises ne bénéficieraient ni de procédures plus cohérentes et prévisibles pour l'octroi ou le renouvellement des droits d'utilisation du spectre existant ni de la prévisibilité de la régulation résultant de la durée minimale de 20 ans des licences d'utilisation du spectre. De telles défaillances auraient une influence directe sur la disponibilité et le déploiement de réseaux à très haute capacité au sein de l'Union. Deuxièmement, les consommateurs ne pourraient pas bénéficier d'une série d'avantages tangibles qui leur sont conférés par cette directive, tels que des solutions relatives à l'accès à la fourniture de services de communications abordables, l'exigence de leur fournir des informations claires sur les contrats, l'obligation de pratiquer des tarifs transparents, la simplification du changement de fournisseurs de réseaux afin de promouvoir des prix de détail plus abordables et l'obligation, pour les opérateurs, d'offrir aux utilisateurs finaux handicapés un accès équivalent aux services de communications.

39 N'ayant pas identifié de facteurs aggravants ou atténuants, la Commission propose un coefficient de gravité de 10 dans la présente affaire.

40 En deuxième lieu, en ce qui concerne la durée du manquement, la Commission soutient que celle-ci correspond à la période allant de la date suivant celle de l'expiration du délai de transposition fixé par la directive 2018/1972, à savoir le 22 décembre 2020, à la date d'adoption de la décision de saisir la Cour du présent recours, à savoir le 6 avril 2022. Il s'ensuivrait que le délai pertinent est de quinze mois. En appliquant le coefficient de 0,10 par mois prévu au point 17 de la communication de 2005, lu en combinaison avec la communication de 2011, le coefficient de durée serait donc de 1,5.

41 En troisième lieu, quant à la capacité de paiement de la République de Pologne, la Commission a appliqué le facteur « n » prévu par sa communication 2019/C 70/01, intitulée « Modification de la méthode de calcul des sommes forfaitaires et des astreintes journalières proposées par la Commission dans le cadre des procédures d'infraction devant la Cour de justice de l'Union européenne » (JO 2019, C 70, p. 1). Ce facteur tiendrait compte de deux éléments, à savoir le produit intérieur brut (PIB) et le poids institutionnel de l'État membre concerné, représenté par le nombre de sièges attribués à cet État membre au Parlement européen.

42 Même si la Cour, dans son arrêt du 20 janvier 2022, Commission/Grèce (Récupération d'aides d'État – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), a déjà remis en question la pertinence tant de ce second élément que du coefficient d'ajustement de 4,5 prévus par cette communication, la Commission a néanmoins décidé d'appliquer en l'occurrence les critères prévus par celle-ci, dans l'attente de l'adoption d'une nouvelle communication qui tiendrait compte de cette jurisprudence récente de la Cour.

43 Ainsi, conformément à la communication 2022/C 74/02 de la Commission, intitulée « Mise à jour des données utilisées pour le calcul des sommes forfaitaires et des astreintes que la Commission proposera à la Cour de justice de l'Union européenne dans le cadre des procédures d'infraction » (JO 2022, C 74, p. 2) (ci-après la « communication de 2022 »), le facteur « n » pour la République de Pologne serait de 1,45.

44 Conformément à sa communication 2017/C 18/02, intitulée « Le droit de l'[Union] : une meilleure application pour de meilleurs résultats » (JO 2017, C 18, p. 10), la Commission demanderait à la Cour d'infliger à la République de Pologne, d'une part, une astreinte au titre de la période allant de la date du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire à celle de sa pleine exécution et, d'autre part, une somme forfaitaire au titre de la période comprise entre la date suivant celle de l'expiration du délai de transposition prévu par la directive 2018/1972 et celle à laquelle cet État membre se conformera pleinement aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive ou celle de ce prononcé.

45 En ce qui concerne l'astreinte, la Commission rappelle que, conformément au point 18 de la communication de 2005, le montant de celle-ci doit avoir pour effet que la sanction soit à la fois proportionnée et dissuasive. À ces fins, le montant de l'astreinte journalière se calculerait en multipliant le forfait de base uniforme par un coefficient de gravité et un coefficient de durée, puis par le facteur « n » applicable à l'État membre concerné. Or, le forfait de base uniforme pour le calcul de l'astreinte serait, conformément à la communication de 2022, de 2 726 euros par jour. Ainsi qu'il a été relevé aux points 39 et 40 du présent arrêt, les coefficients de gravité et de durée proposés par la Commission seraient respectivement de 10 et de 1,5. Le facteur « n » pour la République de Pologne serait de 1,45. Ainsi, le montant de l'astreinte journalière proposé par la Commission est de 59 290,5 euros, à compter de la date du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire.

46 S'agissant de la somme forfaitaire, il ressortirait du point 20 de la communication de 2005 que celle-ci devrait avoir au moins un socle minimal fixe, reflétant le principe que tout cas d'inexécution persistante du droit de l'Union représente en soi, indépendamment de toute circonstance aggravante, une atteinte au principe de légalité dans une communauté de droit qui appelle une sanction réelle. Conformément à la communication de 2022, la somme forfaitaire minimale pour la République de Pologne serait de 3 270 000 euros.

47 En application de la méthode établie par les communications de 2005 et de 2011, si le résultat du calcul de la somme forfaitaire dépassait cette somme forfaitaire minimale, la Commission proposerait à la Cour de déterminer la somme forfaitaire au moyen de la multiplication d'un montant journalier par le nombre de jours durant lesquels l'infraction concernée a persisté entre la date suivant celle de l'expiration du délai de transposition prévu par la directive en question et celle à laquelle cette infraction prend fin ou, à défaut, celle du prononcé de l'arrêt rendu en vertu de l'article 260, paragraphe 3, TFUE. Ainsi, le montant journalier de la somme forfaitaire devrait être calculé en multipliant le forfait de base uniforme applicable au calcul du montant journalier de la somme forfaitaire par le coefficient de gravité et par le facteur « n ». Or, ce forfait de base uniforme serait, conformément à la communication de 2022, de 909 euros. En l'espèce, le coefficient de gravité et le facteur « n » étant respectivement de 10 et de 1,45, il en résulterait que le montant journalier de la somme forfaitaire serait de 13 180,5 euros. Le montant de cette somme correspondrait à la multiplication de ce montant journalier par le nombre de jours écoulés entre la date suivant celle de l'expiration du délai de transposition fixé par la directive 2018/1972, à savoir le 22 décembre 2020, et celle à laquelle la République de Pologne se conformera aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive ou celle du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire, ladite somme ne pouvant être inférieure à la somme forfaitaire minimale de 3 270 000 euros, fixée par la communication de 2022 concernant cet État membre.

48 Dans son mémoire en défense, la République de Pologne soutient que les montants de la somme forfaitaire et de l'astreinte proposés par la Commission sont excessifs et disproportionnés par rapport à la gravité du manquement allégué.

49 S'agissant, d'une part, de la fixation du coefficient de gravité, la République de Pologne reproche à la Commission de ne pas avoir procédé à une analyse détaillée, telle qu'exigée par la communication de 2005 et par la jurisprudence de la Cour. La Commission se serait limitée à des formulations générales qui ne permettraient pas de déterminer l'importance des dispositions du droit de l'Union violées ni l'incidence du défaut de transposition de la directive 2018/1972 sur l'intérêt général et les intérêts particuliers.

50 La Commission aurait procédé à une appréciation erronée du degré d'importance réelle des règles du droit de l'Union concernées par le manquement allégué. En effet, la directive 2018/1972 reprendrait en grande partie les dispositions de directives en vigueur précédemment, qui auraient été pleinement transposées dans l'ordre juridique polonais, sans introduire de modifications de nature systémique. En effet, certaines de ces modifications n'auraient qu'une valeur rédactionnelle ou une importance mineure.

51 Quant aux modifications considérées comme essentielles par la Commission, la République de Pologne fait valoir que le droit polonais contient déjà des dispositions qui, en substance, sont semblables à celles prévues par la directive 2018/1972 et garantissent la réalisation des objectifs poursuivis par celle-ci. Ces dispositions seraient entrées en vigueur le 21 décembre 2020, c'est-à-dire à la date d'expiration du délai de transposition de cette directive.

52 Même si, en raison du défaut de communication desdites dispositions à la Commission, celles-ci n'étaient pas prises en considération dans l'appréciation de l'existence du manquement en question, la République de Pologne estime qu'il conviendrait de les prendre en compte pour le calcul du coefficient de gravité de ce manquement et, en particulier, pour l'appréciation des effets du défaut de transposition en temps utile de la directive 2018/1972 sur l'intérêt général et les intérêts particuliers.

53 En ce qui concerne, d'autre part, la prise en compte de l'effet dissuasif, et en particulier de l'application du facteur « n », la République de Pologne estime que, comme dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 20 janvier 2022, Commission/Grèce (Récupération d'aides d'État – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), il n'y a pas lieu de tenir compte du poids institutionnel de l'État membre défendeur dans l'Union, et qu'il suffit de se fonder sur son PIB. Dans ce cas, le facteur « n » devrait être réduit à 1,03.

54 En conclusion, la République de Pologne demande une réduction du coefficient de gravité et du facteur « n » et, par conséquent, une réduction du montant des sanctions demandées par la Commission.

55 Dans sa réplique, la Commission considère, en premier lieu, que l'argumentation de la République de Pologne est incohérente, puisque celle-ci affirme, d'une part, que le texte détaillé de la directive 2018/1972 exigeait de multiples analyses de fond et des consultations publiques, y compris auprès des consommateurs et des entreprises, ce qui aurait entraîné un retard dans sa transposition, et, d'autre part, que cette directive reprend en grande partie les dispositions de directives antérieures, au point que le manquement en cause ne saurait avoir d'effet concret et substantiel sur le marché ou sur la situation des utilisateurs finaux.

56 En deuxième lieu, la Commission relève que, à la date du dépôt de cette réplique, les dispositions nationales mentionnées par la République de Pologne, qui seraient conformes aux exigences de la directive 2018/1972, ne lui avaient pas été notifiées en tant que mesures de transposition de cette directive. Il ne serait donc pas possible pour la Commission de prendre en compte ces dispositions aux fins de la détermination du coefficient de gravité.

57 Premièrement, la Commission n'aurait pas eu la possibilité d'examiner si lesdites dispositions nationales assuraient effectivement une transposition complète des dispositions de la directive 2018/1972.

58 Deuxièmement, en tout état de cause, cette directive prévoirait l'obligation de communiquer le texte de telles dispositions nationales à la Commission sous une forme appropriée, de sorte que la Commission puisse déterminer la date et l'étendue d'une telle communication. La position de la République de Pologne reviendrait à affirmer que la communication formelle à la Commission peut être remplacée par une mention, devant la Cour, des mesures visant à transposer la directive en question, ce qui constituerait une communication de facto et serait en contradiction directe avec le libellé de l'obligation de communication prévue par cette directive et viderait cette obligation de sa substance, au détriment de l'effet utile du droit de l'Union. Cela vaudrait également lorsque la transposition d'une directive peut être assurée par des règles nationales déjà en vigueur. En effet, dans un tel cas, les États membres ne seraient pas dispensés de l'obligation d'informer la Commission de l'existence de ces règles.

59 Troisièmement, l'information que les États membres sont tenus de fournir à la Commission devrait être claire et précise et indiquer sans ambiguïté quelles sont les mesures législatives, réglementaires et administratives au moyen desquelles l'État membre considère avoir rempli les différentes obligations que lui impose la directive concernée. En l'absence d'une telle information, la Commission ne serait pas en mesure de vérifier si l'État membre concerné a réellement et complètement transposé cette directive.

60 Quatrièmement, la Commission souligne que les arguments avancés par la République de Pologne sont de nature générale et qu'il n'est pas possible d'en déduire que les règles de droit citées transposent effectivement et intégralement les dispositions de la directive 2018/1972 dans l'ordre juridique polonais.

61 En troisième lieu, en ce qui concerne le facteur « n », la Commission maintient sa position.

62 Dans sa duplique, la République de Pologne précise que, s'agissant, en premier lieu, du coefficient de gravité, elle ne conteste pas que l'obligation d'adopter des mesures nationales pour assurer la transposition complète d'une directive et l'obligation de communiquer ces mesures à la Commission constituent des obligations essentielles des États membres et que le manquement à ces obligations doit être considéré comme étant d'une gravité certaine. En outre, elle ne considère pas que la communication formelle à la Commission puisse être remplacée par une communication de facto.

63 Cependant, d'une part, cela ne signifierait pas pour autant que, lorsque la Commission évalue, aux fins de la détermination du montant des sanctions, les effets du défaut de transposition en temps utile de la directive 2018/1972 sur le marché intérieur et les consommateurs, elle puisse complètement ignorer la législation nationale applicable uniquement au motif qu'elle ne lui a pas été notifiée. Admettre le contraire impliquerait que, dans le cadre de la fixation du coefficient de gravité, ce seraient les effets potentiels des comportements des États membres qui seraient évalués

et non les effets réels de ces comportements. Or, conformément au point 16 de la communication de 2005, parmi les paramètres influençant le coefficient de gravité d'une infraction, l'importance des dispositions du droit de l'Union ayant fait l'objet de cette infraction et les effets de cette dernière sur des intérêts d'ordre général ou particulier seraient mentionnés séparément. La République de Pologne estime que, dans le cadre du premier de ces paramètres, la portée de l'acte de l'Union concerné est appréciée théoriquement, et cela comprend notamment les effets potentiels de son défaut de mise en œuvre dans les États membres. En revanche, les effets de l'infraction alléguée sur des intérêts d'ordre général ou particulier devraient être analysés dans le contexte spécifique, en tenant compte non seulement des dispositions de la directive 2018/1972, mais aussi des circonstances factuelles, parmi lesquelles figurent aussi les dispositions nationales en vigueur, même si celles-ci n'ont pas été notifiées. À cet égard, cet État membre fait référence au point 53 de l'arrêt du 25 juin 2013, Commission/République tchèque (C-241/11, EU:C:2013:423).

64 Au demeurant, la République de Pologne fait savoir que, le 25 novembre 2022, elle a notifié une série d'actes à la Commission et que les deux projets de loi de transposition ont été transmis au Sejm (Diète, Pologne) le 9 décembre 2022, ce qui, conformément au point 16.3 de la communication de 2005, devrait être considéré comme un facteur atténuant, car cela témoignerait de l'avancement des travaux législatifs.

65 D'autre part, cet État membre soutient que son argumentation n'est pas incohérente. En effet, le fait que la directive 2018/1972 reprend en grande partie des directives abrogées n'exclurait pas l'existence d'une ambiguïté des nouvelles dispositions qu'elle introduit. Les problématiques soulevées par le mémoire en défense auraient porté précisément sur ces nouvelles dispositions.

66 En second lieu, en ce qui concerne le facteur « n », la République de Pologne rappelle que l'arrêt Commission/Grèce (Récupération d'aides d'État – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36), a été prononcé le 20 janvier 2022 et que la Commission ne saurait se prévaloir d'analyses inachevées pour justifier qu'il ne soit pas exécuté. Cet arrêt revêtirait une importance considérable pour les procédures en cours relatives à l'absence de transposition de directives et au défaut d'exécution d'arrêts de la Cour, dans lesquelles la Commission, d'une part, reproche aux États membres de ne pas avoir respecté leurs obligations en temps voulu et, d'autre part, retarde elle-même l'exécution dudit arrêt.

Appréciation de la Cour

67 Dès lors que, ainsi qu'il ressort du point 32 du présent arrêt, il est établi que, à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, la République de Pologne n'avait communiqué à la Commission aucune mesure de transposition de la directive 2018/1972, au sens de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, le manquement ainsi constaté relève du champ d'application de cette disposition.

68 La Commission demande l'application d'une astreinte et d'une somme forfaitaire.

69 Or, il ressort de la jurisprudence de la Cour que l'application de l'une ou de l'autre de ces deux mesures dépend de l'aptitude de chacune à remplir l'objectif poursuivi en fonction des circonstances de l'espèce. Si le prononcé d'une astreinte semble particulièrement adapté pour inciter un État membre à mettre fin, dans les plus brefs délais, à un manquement qui, en l'absence d'une telle mesure, aurait tendance à persister, la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire repose davantage sur l'appréciation des conséquences du défaut d'exécution des obligations de l'État membre concerné sur les intérêts privés et publics, notamment lorsque

le manquement a persisté pendant une longue période [arrêt du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal), C-658/19, EU:C:2021:138, point 54 et jurisprudence citée].

– *Sur la demande d'imposition d'une astreinte*

70 S'agissant de l'opportunité d'imposer une astreinte en l'espèce, il convient de rappeler que, selon la jurisprudence de la Cour, l'infliction d'une telle astreinte ne se justifie en principe que pour autant que le manquement que cette astreinte vise à sanctionner perdure jusqu'à l'examen des faits par la Cour, c'est-à-dire à la date de clôture de la procédure [arrêt du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal), C-658/19, EU:C:2021:138, points 55 et 57 ainsi que jurisprudence citée].

71 Il s'ensuit que, afin de déterminer si, en l'espèce, le prononcé d'une astreinte peut être envisagé, il convient d'examiner si le manquement constaté au point 32 du présent arrêt a perduré jusqu'à la date de clôture de la procédure, intervenue le 19 décembre 2022.

72 À cet égard, il ressort du dossier soumis à la Cour que, à cette date, la République de Pologne n'avait ni adopté ni, partant, communiqué les mesures nécessaires pour assurer la transposition des dispositions de la directive 2018/1972 dans le droit polonais.

73 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que, en n'ayant pas, à la date de l'examen des faits par la Cour, adopté ces mesures ni, partant, communiqué celles-ci à la Commission, la République de Pologne a persisté dans son manquement.

74 Partant, la Cour considère que la condamnation de la République de Pologne au paiement d'une astreinte, sollicitée par la Commission, est appropriée aux fins d'assurer que cet État membre mette fin, dans les plus brefs délais, au manquement constaté et respecte les obligations qui lui incombent en vertu de la directive 2018/1972. En revanche, dès lors qu'il ne saurait être exclu que, à la date du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire, la transposition de cette directive soit totalement achevée, cette astreinte ne doit être infligée que dans la mesure où le manquement constaté au point 32 du présent arrêt persisterait à cette date.

75 Il convient de rappeler que, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation en la matière, il incombe à la Cour de fixer l'astreinte de telle sorte que celle-ci, d'une part, soit adaptée aux circonstances et proportionnée au manquement constaté ainsi qu'à la capacité de paiement de l'État membre concerné et, d'autre part, ne dépasse pas, conformément à l'article 260, paragraphe 3, second alinéa, TFUE, le montant indiqué par la Commission [arrêt du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal), C-658/19, EU:C:2021:138, point 62 et jurisprudence citée].

76 Dans le cadre de l'appréciation de la Cour aux fins de la fixation du montant de l'astreinte, les critères devant être pris en considération afin d'assurer la nature coercitive de celle-ci, en vue de l'application uniforme et effective du droit de l'Union, sont, en principe, la durée de l'infraction, son degré de gravité et la capacité de paiement de l'État membre en cause. Pour l'application de ces critères, la Cour est appelée à tenir compte, en particulier, des conséquences du manquement sur les intérêts publics et privés en cause ainsi que de l'urgence qui existe pour que l'État membre concerné se conforme à ses obligations [arrêt du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal), C-658/19, EU:C:2021:138, point 63 et jurisprudence citée].

77 S'agissant, en premier lieu, de la gravité de l'infraction, il y a lieu de rappeler que l'obligation d'adopter les mesures nationales pour assurer la transposition complète d'une directive et l'obligation de communiquer ces mesures à la Commission constituent des obligations essentielles des États membres afin d'assurer la pleine effectivité du droit de l'Union et que le manquement à ces obligations doit, dès lors, être considéré comme étant d'une gravité certaine [arrêt du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal), C-658/19, EU:C:2021:138, point 64 et jurisprudence citée].

78 En l'espèce, il convient de constater que, ainsi qu'il ressort du point 32 du présent arrêt, à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, à savoir le 23 novembre 2021, la République de Pologne a manqué aux obligations de transposition qui lui incombaient en vertu de la directive 2018/1972, de telle sorte que la pleine effectivité du droit de l'Union n'a pas été assurée. La gravité de ce manquement est accrue par la circonstance que, à cette date, la République de Pologne n'avait encore communiqué aucune mesure de transposition de cette directive.

79 En outre, comme la Commission le met en exergue, la directive 2018/1972 est le principal acte législatif dans le domaine des communications électroniques.

80 En particulier, tout d'abord, aux termes de l'article 1er, paragraphe 1, la directive 2018/1972, celle-ci « crée un cadre harmonisé pour la réglementation des réseaux de communications électroniques, des services de communications électroniques et des ressources et services associés, et de certains aspects des équipements terminaux. Elle fixe les tâches incombant aux autorités de régulation nationales et, s'il y a lieu, aux autres autorités compétentes et établit une série de procédures visant à garantir l'application harmonisée du cadre réglementaire dans l'ensemble de l'Union ».

81 Ensuite, selon l'article 1er, paragraphe 2, de cette directive, celle-ci vise, d'une part, à mettre en œuvre un marché intérieur des réseaux et des services de communications électroniques qui aboutisse au déploiement et à la pénétration de réseaux à très haute capacité, à l'instauration d'une concurrence durable, à l'interopérabilité des services de communications électroniques, à l'accessibilité, à la sécurité des réseaux et services, tout en procurant des avantages aux utilisateurs finaux ; et, d'autre part, à assurer la fourniture dans toute l'Union de services accessibles au public de bonne qualité et abordables grâce à une concurrence et à un choix effectifs, traiter les cas où les besoins des utilisateurs finaux ne sont pas correctement satisfaits par le marché, notamment les besoins des personnes handicapées afin qu'elles puissent avoir accès aux services sur un pied d'égalité avec les autres utilisateurs, et définir les droits qu'il est nécessaire de conférer aux utilisateurs finaux.

82 Enfin, ainsi qu'il résulte des considérants 2 et 3 de ladite directive, celle-ci apporte des modifications au cadre réglementaire en vigueur avant son adoption afin de tenir compte de l'évolution des technologies et du marché.

83 Certes, comme la République de Pologne le relève, le domaine en cause est déjà réglementé par d'autres actes du droit de l'Union, que cette directive modifie ou remplace.

84 Cela étant, ladite directive ne se limite pas à codifier ces actes. En effet, comme la Commission le met en exergue sans être contredite par la République de Pologne, le CCEE renforce notamment les choix et les droits des consommateurs, en garantissant des normes de services de communication plus élevées, ainsi que le rôle des autorités de régulation nationales, en fixant un ensemble minimal de compétences pour ces autorités et en renforçant leur indépendance, par

l'établissement de critères pour les nominations, et les obligations en matière de communication d'informations. En outre, le CCEE réglemente différents aspects de la fourniture de services de communications électroniques, y compris les obligations de service universel, les ressources de numérotation et les droits des utilisateurs finaux. Le renforcement des règles d'organisation du secteur des communications électroniques fixées par le CCEE vise à accroître la sécurité et la protection des consommateurs, en particulier en ce qui concerne l'accès à ces services à un coût abordable.

85 Or, comme la Commission le fait valoir à juste titre, la non-transposition de la directive 2018/1972 par la République de Pologne, premièrement, nuit aux pratiques de régulation dans l'ensemble de l'Union en ce qui concerne la gestion du système de communications électroniques, les autorisations liées au spectre et les règles d'accès au marché. En conséquence, les entreprises ne bénéficient ni de procédures plus cohérentes et prévisibles pour l'octroi ou le renouvellement des droits d'utilisation du spectre existant ni de la prévisibilité de la régulation résultant de la durée minimale de 20 ans des licences d'utilisation du spectre. De telles défaillances ont une influence directe sur la disponibilité et le déploiement de réseaux à très haute capacité au sein de l'Union. Deuxièmement, les consommateurs ne peuvent pas bénéficier d'une série d'avantages tangibles qui leur sont conférés par cette directive, tels que des solutions relatives à l'accès à la fourniture de services de communications abordables, l'exigence de leur fournir des informations claires sur les contrats, l'obligation de pratiquer des tarifs transparents, la simplification du changement de fournisseurs de réseaux afin de promouvoir des prix de détail plus abordables et l'obligation, pour les opérateurs, d'offrir aux utilisateurs finaux handicapés un accès équivalent aux services de communications.

86 En ce qui concerne, en deuxième lieu, la durée de l'infraction, il importe de rappeler que celle-ci doit, en principe, être évaluée en tenant compte de la date à laquelle la Cour apprécie les faits et que cette appréciation des faits doit être considérée comme intervenant à la date de clôture de la procédure [voir, en ce sens, arrêt du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal), C-658/19, EU:C:2021:138, points 66 et 79 ainsi que jurisprudence citée].

87 S'agissant, d'une part, du début de la période dont il convient de tenir compte pour fixer le montant de l'astreinte à infliger en application de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, la Cour a jugé que la date à retenir en vue de l'évaluation de la durée du manquement en cause est celle de l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé [voir, en ce sens, arrêts du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 79, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 90].

88 En l'espèce, il n'est pas valablement contesté que, à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, à savoir le 23 novembre 2021, la République de Pologne n'avait pas adopté les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour assurer la transposition de la directive 2018/1972 ni, partant, communiqué celles-ci à la Commission.

89 D'autre part, comme il ressort des points 72 et 73 du présent arrêt, le manquement constaté au point 32 de cet arrêt n'avait pas encore pris fin à la date de clôture de la procédure devant la Cour, à savoir le 19 décembre 2022.

90 Or, une durée d'infraction de presque treize mois est conséquente au regard du fait que, en vertu de l'article 124 de la directive 2018/1972, les États membres avaient l'obligation de transposer les dispositions de cette directive au plus tard le 21 décembre 2020.

91 Cela étant, il y a lieu de prendre en considération que cette durée a pu en partie résulter des circonstances exceptionnelles liées à la pandémie de COVID-19. En effet, la République de Pologne soutient, sans être contestée, que ces circonstances, imprévisibles et indépendantes de sa volonté, ont retardé le processus législatif nécessaire à la transposition de la directive 2018/1972 et ont, par conséquent, allongé la période pendant laquelle le manquement constaté au point 32 du présent arrêt a persisté.

92 En ce qui concerne, en troisième lieu, la capacité de paiement de l'État membre en cause, il ressort de la jurisprudence de la Cour qu'il convient de prendre en compte le PIB de cet État membre, tel qu'il se présente à la date de l'examen des faits par la Cour [voir, en ce sens, arrêts du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 85, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 97].

93 La Commission propose de prendre en compte, outre le PIB de la République de Pologne, le poids institutionnel de celle-ci dans l'Union exprimé par le nombre de sièges dont cet État membre dispose au sein du Parlement. La Commission estime également qu'il convient d'utiliser un coefficient d'ajustement de 4,5 afin de garantir le caractère proportionné et dissuasif des sanctions qu'elle demande à la Cour d'imposer audit État membre.

94 Cependant, comme la République de Pologne le fait valoir à juste titre, la Cour a récemment précisé de manière très claire, d'une part, que la prise en compte du poids institutionnel de l'État membre concerné n'apparaît pas indispensable pour garantir une dissuasion suffisante et amener cet État membre à modifier son comportement actuel ou futur et, d'autre part, que la Commission n'a pas démontré les critères objectifs sur le fondement desquels elle a fixé la valeur du coefficient d'ajustement de 4,5 [voir, en ce sens, arrêt du 20 janvier 2022, Commission/Grèce (Récupération d'aides d'État – Ferronickel), C-51/20, EU:C:2022:36, points 115 et 117].

95 Compte tenu de ce qui précède et au regard du pouvoir d'appréciation reconnu à la Cour à l'article 260, paragraphe 3, TFUE, lequel prévoit que celle-ci ne saurait, en ce qui concerne l'astreinte qu'elle inflige, dépasser le montant indiqué par la Commission, il convient, dans le cas où le manquement constaté au point 32 du présent arrêt persisterait à la date du prononcé de cet arrêt, de condamner la République de Pologne à payer à la Commission, à compter de cette date et jusqu'à ce que cet État membre ait mis un terme à ce manquement, une astreinte journalière d'un montant de 50 000 euros.

– *Sur la demande d'imposition d'une somme forfaitaire*

96 S'agissant de l'opportunité d'imposer une somme forfaitaire en l'espèce, il convient de rappeler qu'il appartient à la Cour, dans chaque affaire et en fonction des circonstances de l'espèce dont elle se trouve saisie ainsi que du niveau de persuasion et de dissuasion qui lui paraît requis, d'arrêter les sanctions pécuniaires appropriées, notamment pour prévenir la répétition d'infractions analogues au droit de l'Union [arrêt du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal), C-658/19, EU:C:2021:138, point 69 et jurisprudence citée].

97 Dans la présente affaire, il convient de considérer que, nonobstant le fait que la République de Pologne a coopéré avec les services de la Commission tout au long de la procédure précontentieuse et qu'elle a tenu ces derniers informés des raisons qui l'ont empêchée d'assurer la transposition de la directive 2018/1972 dans le droit polonais, l'ensemble des éléments juridiques et factuels entourant le manquement constaté, à savoir l'absence totale de communication des mesures nécessaires à cette transposition à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé et même à la date de l'introduction du présent recours ou à celle de l'appréciation des faits par la Cour, constitue un indicateur de ce que la prévention effective de la répétition future d'infractions analogues au droit de l'Union est de nature à requérir l'adoption d'une mesure dissuasive telle que l'imposition d'une somme forfaitaire [voir, par analogie, arrêt du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal), C-658/19, EU:C:2021:138, point 70 et jurisprudence citée].

98 Il s'ensuit qu'il est opportun d'imposer une somme forfaitaire à la République de Pologne.

99 En ce qui concerne le calcul du montant de cette somme forfaitaire, il convient de rappeler que, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation en la matière tel qu'encadré par les propositions de la Commission, il appartient à la Cour de fixer le montant de la somme forfaitaire au paiement de laquelle un État membre peut être condamné en vertu de l'article 260, paragraphe 3, TFUE de telle sorte qu'il soit, d'une part, adapté aux circonstances et, d'autre part, proportionné à l'infraction commise. Figurent notamment au rang des facteurs pertinents à cet égard des éléments tels que la gravité du manquement constaté, la période durant laquelle celui-ci a persisté ainsi que la capacité de paiement de l'État membre en cause [arrêt du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal), C-658/19, EU:C:2021:138, point 73 et jurisprudence citée].

100 Ainsi qu'il a été rappelé au point 86 du présent arrêt, la durée de l'infraction doit, en principe, être évaluée en tenant compte de la date à laquelle la Cour apprécie les faits et que cette appréciation des faits doit être considérée comme intervenant à la date de clôture de la procédure.

101 En ce qui concerne, d'une part, le début de la période dont il convient de tenir compte pour fixer le montant de la somme forfaitaire à infliger en application de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, la Cour a jugé que, à la différence de l'astreinte journalière, la date à retenir en vue de l'évaluation de la durée du manquement en cause est non pas celle de l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, mais la date à laquelle expire le délai de transposition prévu par la directive en question [arrêts du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 79, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 90].

102 En l'espèce, il n'est pas valablement contesté que, à la date d'expiration du délai de transposition prévu à l'article 124 de la directive 2018/1972, à savoir le 21 décembre 2020, la République de Pologne n'avait pas adopté les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour assurer la transposition de cette directive ni, partant, communiqué celles-ci à la Commission.

103 D'autre part, ainsi qu'il a déjà été relevé au point 89 du présent arrêt, à la date de clôture de la procédure, à savoir le 19 décembre 2022, le manquement constaté au point 32 de cet arrêt n'avait pas encore pris fin, de sorte que, à cette date, ce manquement avait duré 728 jours.

104 Il y a lieu toutefois de prendre en considération que la durée de ce manquement a pu en partie résulter des circonstances exceptionnelles visées au point 91 dudit arrêt.

105 Il s'ensuit que, compte tenu également des considérations relatives tant à la gravité de l'infraction, figurant aux points 77 à 85 du présent arrêt, qu'à la capacité de paiement de la République de Pologne, figurant aux points 92 à 94 de cet arrêt, ainsi qu'au regard du pouvoir d'appréciation reconnu à la Cour à l'article 260, paragraphe 3, TFUE, lequel prévoit que celle-ci ne saurait, en ce qui concerne la somme forfaitaire dont elle inflige le paiement, dépasser le montant indiqué par la Commission, il y a lieu de considérer que la prévention effective de la répétition future d'infractions analogues à celle résultant de la violation de l'article 124 de la directive 2018/1972 et affectant la pleine effectivité du droit de l'Union est de nature à requérir l'imposition d'une somme forfaitaire dont le montant doit être fixé à 4 millions d'euros.

106 Il convient, par conséquent, de condamner la République de Pologne à payer à la Commission une somme forfaitaire d'un montant de 4 millions d'euros.

Sur les dépens

107 Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République de Pologne et celle-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission.

Par ces motifs, la Cour (neuvième chambre) déclare et arrête :

1) **En n'ayant pas, à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, adopté les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive (UE) 2018/1972 du Parlement européen et du Conseil, du 11 décembre 2018, établissant le code des communications électroniques européen, et, partant, en n'ayant pas communiqué ces dispositions à la Commission européenne, la République de Pologne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 124, paragraphe 1, de cette directive.**

2) **En n'ayant pas, à la date de l'examen des faits par la Cour, adopté les mesures nécessaires pour transposer dans son droit interne les dispositions de la directive 2018/1972 ni, partant, communiqué à la Commission européenne ces mesures, la République de Pologne a persisté dans son manquement.**

3) **Dans le cas où le manquement constaté au point 1 persisterait à la date du prononcé du présent arrêt, la République de Pologne est condamnée à payer à la Commission européenne, à compter de cette date et jusqu'à ce que cet État membre ait mis un terme à ce manquement, une astreinte journalière de 50 000 euros.**

4) **La République de Pologne est condamnée à payer à la Commission européenne une somme forfaitaire d'un montant de 4 millions d'euros.**

5) **La République de Pologne est condamnée à supporter, outre ses propres dépens, ceux exposés par la Commission européenne.**

Signatures