Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

13 janvier 2021 *

« Manquement d'État – Article 258 TFUE – Marché d'instruments financiers – Directives 2014/65/UE et (UE) 2016/1034 – Absence de transposition et/ou de communication des mesures de transposition – Article 260, paragraphe 3, TFUE – Demande de condamnation au paiement d'une somme forfaitaire »

Dans l'affaire C-628/18,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 et de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, introduit le 5 octobre 2018,

Commission européenne, représentée par MM. T. Scharf et G. von Rintelen ainsi que par M^me^ B. Rous Demiri, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

République de Slovénie, représentée par M^mes^ T. Mihelič Žitko, A. Dežman Mušič et N. Pintar Gosenca, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par :

République fédérale d'Allemagne, représentée par M^me^ S. Eisenberg, en qualité d'agent,

République d'Estonie, représentée par M^me^ N. Grünberg, en qualité d'agent,

République d'Autriche, représentée par M. G. Hesse, en qualité d'agent,

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

parties intervenantes,

LA COUR (troisième chambre),

composée de M^me^ A. Prechal, présidente de chambre, M. K. Lenaerts, président de la Cour, faisant fonction de juge de la troisième chambre, MM. A. Kumin, N. Wahl et F. Biltgen (rapporteur), juges,

avocat général : M. P. Pikamäe,

* Langue de procédure : le slovène.

greffier : M. M. Longar, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 9 septembre 2020,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

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

– de constater que, en n'ayant pas adopté, au plus tard le 3 juillet 2017, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE (JO 2014, L 173, p. 349), et à la directive (UE) 2016/1034 du Parlement européen et du Conseil, du 23 juin 2016, modifiant la directive 2014/65/UE concernant les marchés d'instruments financiers (JO 2016, L 175, p. 8), ou, en tout état de cause, en n'ayant pas communiqué à la Commission lesdites dispositions, la République de Slovénie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 93 de la directive 2014/65, tel que modifié par l'article 1er de la directive 2016/1034 ;

– d'infliger à la République de Slovénie, en vertu de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, le paiement d'une somme forfaitaire d'un montant de 1 028 560 EUR à verser sur un compte que lui indiquera la Commission, avec effet à la date du prononcé de l'arrêt en l'espèce, et

– de condamner la République de Slovénie aux dépens.

Le cadre juridique

2 Aux termes de l'article 1er de la directive 2014/65 :

« 1. La présente directive s'applique aux entreprises d'investissement, aux opérateurs de marché, aux prestataires de services de communication de données, ainsi qu'aux entreprises de pays tiers fournissant des services d'investissement ou exerçant des activités d'investissement au moyen de l'établissement d'une succursale dans l'Union.

2. La présente directive établit des exigences en ce qui concerne :

a) les conditions d'agrément et d'exercice applicables aux entreprises d'investissement ;

b) la fourniture de services d'investissement ou l'exercice d'activités d'investissement par des entreprises de pays tiers, au moyen de l'établissement d'une succursale ;

c) l'agrément et le fonctionnement des marchés réglementés ;

d) l'agrément et le fonctionnement des prestataires de services de communication de données ; et

e) la surveillance et le contrôle de la mise en œuvre par les autorités compétentes, ainsi que la coopération entre celles-ci.

3. Les dispositions suivantes s'appliquent également aux établissements de crédit agréés en vertu de la directive 2013/36/UE lorsqu'ils fournissent un ou plusieurs services d'investissement et/ou exercent des activités d'investissement :

a) l'article 2, paragraphe 2, l'article 9, paragraphe 3, et les articles 14 et 16 à 20 ;

b) le chapitre II du titre II, à l'exclusion de l'article 29, paragraphe 2, deuxième alinéa ;

c) le chapitre III du titre II, à l'exclusion de l'article 34, paragraphes 2 et 3, et de l'article 35, paragraphes 2 à 6 et 9 ;

d) les articles 67 à 75 et les articles 80, 85 et 86.

4. Les dispositions suivantes s'appliquent également aux entreprises d'investissement et aux établissements de crédit agréés en vertu de la directive 2013/36/UE, lorsqu'ils commercialisent des dépôts structurés ou fournissent des conseils sur ces dépôts à des clients :

a) l'article 9, paragraphe 3, l'article 14, et l'article 16, paragraphes 2, 3 et 6 ;

b) les articles 23 à 26, l'article 28, l'article 29 à l'exception du paragraphe 2, deuxième alinéa, et l'article 30 ; et

c) les articles 67 à 75.

5. L'article 17, paragraphes 1 à 6, s'applique également aux membres ou participants des marchés réglementés et des MTF [(*Multilateral Trading Facilities*), systèmes de négociation multilatérale] qui ne sont pas tenus d'obtenir un agrément au titre de la présente directive en vertu de l'article 2, paragraphe 1, points a), e), i) et j).

6. Les articles 57 et 58 s'appliquent également aux personnes exemptées de l'application de l'article 2.

7. Tous les systèmes multilatéraux de négociations d'instruments financiers fonctionnent soit conformément aux dispositions du titre II relatives aux MTF ou aux OTF [(*Organised Trading Facilities*), systèmes organisés de négociation], soit conformément aux dispositions du titre III relatives aux marchés réglementés.

Une entreprise d'investissement qui, sur une base organisée, fréquente, systématique et substantielle, négocie pour compte propre en exécutant les ordres des clients en dehors d'un marché réglementé, d'un MTF ou d'un OTF fonctionne conformément au titre III du règlement (UE) nº 600/2014 [du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant le règlement (UE) nº 648/2012 (JO 2014, L 173, p. 84)].

Sans préjudice des articles 23 et 28 du règlement (UE) nº 600/2014, toutes les transactions sur instruments financiers visées au premier et deuxième alinéas qui ne sont pas conclues sur un système multilatéral ou auprès d'un internalisateur systématique sont conformes aux dispositions pertinentes du titre III du règlement (UE) nº 600/2014. »

3 L'article 93 de la directive 2014/65, intitulé « Transposition », prévoyait :

« 1. Les États membres adoptent et publient, au plus tard le 3 juillet 2016, 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 3 janvier 2017 à l'exception des dispositions transposant l'article 65, paragraphe 2, qui s'appliquent à partir du 3 septembre 2018.

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. 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.

[...]

3. Les États membres communiquent à la Commission et à l'AEMF le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive. »

4 L'article 1er de la directive 2016/1034 prévoit que :

« La directive 2014/65/UE est modifiée comme suit :

[...]

7) À l'article 93, paragraphe 1, la date du "3 juillet 2016" est remplacée par celle du "3 juillet 2017", la date du "3 janvier 2017" par celle du "3 janvier 2018" et la date du "3 septembre 2018" par celle du "3 septembre 2019" »

La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

5 La Commission, n'ayant reçu de la République de Slovénie aucune information concernant l'adoption et la publication des dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2014/65, telle que modifiée par la directive 2016/1034 (ci-après la « directive MiFID II »), à l'expiration du délai de transposition prévu à l'article 93 de cette dernière, soit le 3 juillet 2017, a adressé à cet État membre, le 26 septembre 2017, une lettre de mise en demeure.

6 La réponse de la République de Slovénie, datant du 23 novembre 2017, a fait apparaître que, à cette date, les mesures de transposition étaient en préparation et devaient être adoptées au mois d'avril 2018. La Commission a dès lors, le 26 janvier 2018, adressé un avis motivé audit État membre, l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux exigences de la directive MiFID II dans un délai de deux mois à compter de la réception de cet avis.

7 La demande de prolongation du délai de réponse à cet avis motivé ayant été rejetée par la Commission, la République de Slovénie a répondu audit avis motivé, par courrier du 21 mars 2018, que l'adoption des projets de loi contenant les mesures de transposition de la directive MiFID II était en cours et devait s'achever au mois d'avril 2018. Les projets de loi étaient joints à ladite réponse.

8 Le 1er août 2018, la République de Slovénie a informé la Commission de la tenue d'élections anticipées et de l'installation de la nouvelle Assemblée nationale et a sollicité de la Commission qu'elle ait une attitude compréhensive en ce qui concerne l'adoption des mesures de transposition. Dans cette même lettre, cet État membre indiquait en outre qu'il mènerait à bien toutes les procédures relatives à l'adoption de la nouvelle loi sur les marchés d'instruments financiers, qui assurerait la transposition de la directive MiFID II, pour la fin du mois de septembre 2018.

9 Considérant que la République de Slovénie n'avait pas communiqué les mesures nationales de transposition de la directive MiFID II, la Commission a introduit, le 5 octobre 2018, le présent recours demandant à la Cour de constater le manquement reproché et d'infliger à cet État membre le paiement non seulement d'une somme forfaitaire, mais également d'une astreinte journalière.

10 Dans son mémoire en réplique, la Commission a informé la Cour qu'elle se désistait partiellement de son recours en ce qu'elle ne demandait plus l'imposition d'une astreinte journalière, ce chef de conclusions étant devenu sans objet à la suite de la transposition complète des directives 2014/65 et 2016/1034 en droit slovène, avec effet au 6 décembre 2018. Elle a également précisé que le montant de la somme forfaitaire au paiement de laquelle elle demandait la condamnation en l'espèce s'élevait à 1 028 560 euros et couvrait la période allant du 4 juillet 2017 au 6 décembre 2018, soit 520 jours à raison de 1 978 euros par jour.

11 Par décisions du président de la Cour du 9 janvier, du 4 février, du 7 février ainsi que du 14 mai 2019, la République de Pologne, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie ainsi que la République d'Autriche ont, respectivement, été admises à intervenir au soutien de la République de Slovénie.

Sur le recours

Sur le manquement au titre de l'article 258 TFUE

Argumentation des parties

12 Selon la Commission, en n'ayant pas adopté, au plus tard le 3 juillet 2017, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive MiFID II ou, en tout état de cause, en ne lui ayant pas communiqué ces dispositions, la République de Slovénie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 93 de cette directive.

13 En l'espèce, la Commission estime que la transposition intégrale de la directive MiFID II n'est intervenue qu'avec l'adoption du Zakon o trgu finančnih instrumentov (loi relative au marché des instruments financiers, Uradni list RS, nº 77/18), communiqué à la Commission le 6 décembre 2018. Les mesures nationales communiquées le 3 décembre 2018, à savoir trois textes législatifs, deux décisions et des dispositions modifiant et complétant le code de la Bourse de Ljubljana (Uradni list RS, nº76/17), ne constitueraient, au mieux, qu'une transposition partielle de la directive 2014/65.

14 La Commission indique à cet égard que la République de Slovénie aurait elle-même reconnu que ces mesures n'ont transposé que partiellement la directive MiFID II, certaines dispositions n'ayant pas été transposées, d'autres ne l'ayant été que partiellement. Tel serait le cas, notamment, des dispositions applicables aussi bien aux systèmes multilatéraux de négociation (MTF) qu'aux systèmes organisés de négociation (OTF).

15 En outre, la Commission fait valoir que la directive MiFID II a introduit de nouvelles dispositions par rapport à celles énoncées par la directive 2004/39/CE du Parlement européen et du Conseil, du 21 avril 2004, concernant les marchés d'instruments financiers, modifiant les directives 85/611/CEE et 93/6/CEE du Conseil et la directive 2000/12/CE du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 93/22/CEE du Conseil (JO 2004, L 145, p. 1), dont les mesures communiquées le 3 décembre 2018 assuraient la transposition, afin de réglementer de nouvelles plateformes et activités de négociation qui se seraient développées et qui n'entreraient pas dans le champ d'application de la directive 2004/39 et, partant, échapperaient à toute réglementation. Le législateur de l'Union aurait,

par la directive MiFID II et le règlement nº 600/2014, mis en place un nouveau cadre réglementaire, plus fiable, permettant de faire face à la complexification du marché, caractérisée par une diversité croissante des instruments financiers et de nouvelles méthodes de négociation.

16 Les principaux apports de la directive MiFID II à la mise en place d'un système financier plus sûr, plus solide, plus transparent et plus responsable, fonctionnant au service de l'économie et de la société, résideraient, notamment, ainsi que cela ressortirait de l'article 27, paragraphe 3, de celle-ci, dans l'instauration d'un cadre pour une structure de marché remédiant aux lacunes et garantissant que les transactions s'effectuent, lorsque cela est opportun, sur des plateformes de négociation réglementées. Les articles 20 et 27 de cette directive établiraient des règles garantissant des conditions de concurrence équitables pour les marchés réglementés et les MTF. Les dispositions figurant au titre II, chapitre II, section 3, de ladite directive viseraient au renforcement de la transparence des marchés boursiers et à l'introduction du principe de transparence pour les instruments financiers autres que des actions ou des instruments assimilés. Des règles harmonisées concernant les limites de position et le contrôle en matière de gestion des positions sur instruments dérivés sur matières premières seraient fixées. Les articles 64 et 66 de la directive MiFID II renforceraient l'efficacité de la consolidation et de la publication des données de négociation. Les articles 57 et 58 de celle-ci renforceraient également les pouvoirs de surveillance et établiraient un régime harmonisé concernant les limites de position sur instruments dérivés sur matières premières afin d'améliorer la transparence, de favoriser une cotation ordonnée et de prévenir les abus de marché. Les conditions de concurrence dans lesquelles se déroulent la négociation et la compensation des instruments financiers seraient améliorées. Ainsi, l'article 25 de la directive MiFID II renforcerait la protection des investisseurs et l'article 70 de celle-ci modifierait le régime des sanctions existant afin de déterminer des sanctions administratives efficaces et harmonisées. Sous le titre V de cette directive, un nouveau type de services soumis à agrément et à surveillance, à savoir les « services de communication de données », serait introduit. En outre, les articles 39 à 43 de ladite directive établiraient un régime harmonisé d'autorisation d'accès aux marchés de l'Union pour les entreprises d'États tiers lorsqu'elles fournissent certains services dans l'Union ou exercent certaines activités dans l'Union pour le compte de clients professionnels et de contreparties éligibles.

17 Enfin, la Commission relève que, conformément à la jurisprudence de la Cour, lorsqu'une directive prévoit expressément, à l'instar de l'article 93 de la directive MiFID II, que les dispositions la transposant doivent contenir une référence à celle-ci ou être accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle, il serait en tout état de cause nécessaire d'adopter un acte positif de transposition de la directive en cause contenant une telle référence (arrêt du 11 juin 2015, Commission/Pologne, C-29/14, EU:C:2015:379, point 49 et jurisprudence citée). Or, en l'occurrence, aucune des mesures communiquées par la République de Slovénie le 3 décembre 2018 ne ferait référence à la directive MiFID II.

18 Eu égard à ce qui précède, la Commission considère que la République de Slovénie n'a pas adopté et, en tout état de cause, n'a pas communiqué, dans le délai prévu, les dispositions nécessaires à la transposition de cette directive.

19 La République de Slovénie, tout en ne contestant pas avoir omis d'informer la Commission en temps utile de la transposition partielle de la directive MiFID II, fait valoir que, à l'expiration du délai fixé pour se conformer à l'avis motivé, la majeure partie des dispositions de cette directive avait été transposée dans l'ordre juridique slovène par les mesures nationales communiquées le 3 décembre 2018, énumérées au point 13 du présent arrêt. Ces mesures auraient transposé la directive 2004/39 dans l'ordre juridique slovène, de sorte qu'elles porteraient également transposition partielle de la directive MiFID II, élaborée sur la base de la directive 2004/39. Cet État membre indique ne pas avoir communiqué à la Commission, avant le 3 décembre 2018, ces mesures en tant qu'actes assurant la transposition de la directive MiFID II, car les projets de loi dont il avait informé la Commission qu'ils étaient en cours d'adoption et qui avaient pour objectif de réformer le cadre juridique du marché des instruments financiers auraient dû être adoptés par l'Assemblée nationale au plus tard au mois d'avril

2018. Or, en raison d'un changement de gouvernement et d'élections anticipées, ces projets de loi auraient été adoptés plus de huit mois après leur dépôt, qui a eu lieu au mois de février et de mars 2018.

20 La République de Slovénie relève en outre que, le 19 juillet 2018, la Commission a décidé d'introduire un recours non seulement contre la République de Slovénie, mais également contre le Royaume d'Espagne. Elle relève que la Commission, après avoir été informée par le Royaume d'Espagne de la transposition partielle de la directive MiFID II et de l'achèvement de la phase de transposition complète avant la fin du mois de novembre 2018, aurait décidé provisoirement de suspendre la procédure concernant cet État membre. Or, la République de Slovénie précise qu'elle avait conscience du fait qu'elle n'avait pas informé la Commission de la transposition partielle avant que celle-ci n'introduise le recours en cause, mais qu'elle aurait réussi à assurer la transposition de la directive MiFID II au mois de novembre 2018, satisfaisant ainsi aux obligations qui lui incombent au titre de l'article 93 de celle-ci, dans le délai fixé par la Commission au Royaume d'Espagne. La République de Slovénie indique que, aux termes du point 7 de la communication du président de la Commission, du 9 décembre 2005, intitulée « Refonte sur l'application de l'article 228 CE », [SEC(2005) 1658], les sanctions proposées à la Cour par la Commission pour les manquements doivent être calculées selon une méthode qui respecte le principe de proportionnalité et le principe d'égalité de traitement entre les États membres. Dans ces conditions, cet État membre estime que cette institution doit se désister du recours en manquement formé contre lui.

Appréciation de la Cour

21 Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'existence d'un manquement doit 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, les changements intervenus par la suite ne pouvant être pris en compte par la Cour [arrêts du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit), C-543/17, EU:C:2019:573, point 23 ; du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 19, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 30)].

22 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 contenant une telle référence [voir, en ce sens, arrêts du 27 novembre 1997, Commission/Allemagne, C-137/96, EU:C:1997:566, point 8 ; du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 20, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 31].

23 En l'espèce, la Commission ayant transmis l'avis motivé à la République de Slovénie le 26 janvier 2018, le délai de deux mois qui lui était imparti pour se conformer à ses obligations expirait le 26 mars 2018. 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 [arrêts du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 21, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 32].

24 À cet égard, d'une part, il n'est pas contesté que les mesures nationales, dont la République de Slovénie affirme qu'elles assurent une transposition partielle de la directive MiFID II, ont été communiquées en tant que mesures de transposition de cette directive le 3 décembre 2018, soit après la date d'expiration du délai fixé dans l'avis motivé.

25 D'autre part et en tout état de cause, ainsi qu'il résulte de la réponse de la République de Slovénie à une question de la Cour lors de l'audience, il est constant que, contrairement à ce que prescrit l'article 93 de la directive MiFID II, ces mesures ne comportent aucune référence à celle-ci.

26 Il s'ensuit que les mesures en question ne remplissent pas les conditions nécessaires pour constituer un acte positif de transposition, au sens de la jurisprudence mentionnée au point 22 du présent arrêt.

27 Il convient donc de conclure que, à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, la République de Slovénie n'avait ni adopté les mesures nécessaires pour assurer la transposition de la directive MiFID II ni, partant, communiqué ces mesures à la Commission.

28 Dès lors, il y a lieu de constater que, en n'ayant pas, à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, adopté l'ensemble des dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive MiFID II et, partant, en n'ayant pas communiqué ces dispositions à la Commission, la République de Slovénie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 93 de cette directive.

Sur le manquement au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE

Sur l'application de l'article 260, paragraphe 3, TFUE

– Argumentation des parties

29 Selon la Commission, l'article 260, paragraphe 3, TFUE a été introduit par le traité de Lisbonne dans le but de renforcer le dispositif de sanction préalablement institué par le traité de Maastricht. Compte tenu du caractère novateur de cette disposition et de la nécessité de préserver la transparence et la sécurité juridique, cette institution a adopté la communication intitulée « Mise en œuvre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE », publiée le 15 janvier 2011 (JO 2011, C 12, p. 1).

30 Cette disposition aurait pour objectif d'inciter plus fortement les États membres à transposer les directives dans les délais fixés par le législateur de l'Union et de garantir l'application de la législation de l'Union.

31 La Commission considère que l'article 260, paragraphe 3, TFUE s'applique tant en cas d'absence totale de communication des mesures de transposition d'une directive qu'en cas de communication partielle de ces mesures.

32 Cette institution estime par ailleurs que, si l'article 260, paragraphe 3, TFUE évoque le manquement d'un État membre à son obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive, cette disposition s'applique non pas uniquement en cas d'absence de communication des mesures nationales de transposition d'une directive, mais également en cas de défaut d'adoption de telles mesures. Une interprétation purement formaliste de ladite disposition, selon laquelle cette dernière viserait uniquement à assurer la communication effective de mesures nationales, ne garantirait pas une transposition pertinente de toutes les dispositions de la directive en question et priverait l'obligation de transposition des directives dans le droit national de tout effet utile.

33 En l'espèce, il s'agirait précisément de sanctionner, outre l'absence de communication à la Commission, le défaut d'adoption et de publication, par la République de Slovénie, de toutes les dispositions juridiques nécessaires pour assurer la transposition de la directive MiFID II en droit national.

34 En réponse à l'argument de la République de Slovénie contestant l'applicabilité de l'article 260, paragraphe 3, TFUE au cas d'espèce, la Commission rappelle que la présente affaire se caractérise par le fait que, jusqu'au 3 décembre 2018, la République de Slovénie n'avait notifié aucune mesure de transposition de la directive MiFID II. Cette institution reconnaît que, entre le 3 et le 6 décembre 2018, l'état de transposition de cette directive correspondait à une transposition partielle, à la suite de la communication des mesures nationales de transposition. Toutefois, il n'en resterait pas moins que, à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, aucune mesure de transposition n'avait été communiquée. En proposant l'imposition du paiement d'une somme forfaitaire, la Commission entendrait sanctionner la période d'absence totale de communication des mesures de transposition, comprise entre le jour suivant celui de l'expiration du délai de transposition, à savoir le 4 juillet 2017, et le 3 décembre 2018. En outre, il serait incontestable que, à la date d'introduction du recours, la République de Slovénie n'avait pas rempli son obligation de communiquer des mesures de transposition. Partant, il n'y aurait pas lieu d'aborder le point de savoir si l'article 260, paragraphe 3, TFUE trouve à s'appliquer en cas de transposition partielle. De surcroît, l'argument de la République de Slovénie selon lequel l'article 260, paragraphe 3, TFUE ne serait plus applicable dès lors qu'un État membre a communiqué des mesures de transposition partielle, même si cette communication a eu lieu à une date à laquelle la procédure juridictionnelle était déjà en cours, priverait l'article 260, paragraphe 3, TFUE de tout effet utile.

35 S'agissant de l'argument de la République de Slovénie selon lequel la Commission aurait dû lui appliquer le même traitement que celui qu'elle a réservé au Royaume d'Espagne, à savoir provisoirement suspendre la procédure de recours en manquement engagée contre elle, la Commission expose que ce dernier État membre lui a communiqué des mesures de transposition dans le délai qu'il avait indiqué. Or, la République de Slovénie, en dépit de ses engagements, n'avait communiqué aucune mesure de transposition à la Commission avant la fin du mois de septembre 2018. La Commission n'avait donc aucune raison de différer davantage l'introduction du présent recours.

36 La République de Slovénie conteste l'applicabilité de l'article 260, paragraphe 3, TFUE en l'espèce.

37 À l'appui de sa position, elle fait valoir, tout d'abord, que cette disposition ne s'applique pas en cas de transposition partielle d'une directive. En l'occurrence, la directive MiFID II aurait été partiellement transposée en droit slovène avant l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé. Or, l'absence d'information de la Commission par un État membre quant aux mesures de transposition d'une directive qu'il a adoptées n'équivaudrait pas à une absence de transposition, quand bien même il s'agirait d'une transposition incorrecte ou incomplète de cette directive. Il ressortirait du libellé de l'article 260, paragraphe 3, TFUE que cette disposition ne peut s'appliquer que dans l'hypothèse où un État membre n'adopte aucune mesure de transposition d'une directive dans son ordre juridique national et n'adresse donc à la Commission aucune communication à ce sujet.

38 Ensuite, la République de Slovénie soutient que toute interprétation autre que celle qu'elle préconise porte atteinte à la prévisibilité de la procédure en manquement, la jurisprudence de la Cour et la pratique de la Commission ne permettant pas de distinguer clairement entre une transposition incomplète et une transposition incorrecte. Une telle situation aurait une incidence négative sur le principe de sécurité juridique et le principe d'égalité des États membres face aux traités. En outre, l'interprétation préconisée par la Commission serait contraire à l'interprétation restrictive de l'article 260, paragraphe 3, TFUE qui constituerait une exception et ne serait pas confortée par l'interprétation téléologique de cette disposition.

39 Enfin, quand bien même l'interprétation préconisée par la Commission conférerait un effet utile certain à cette disposition, la notion d'« effet utile » ne saurait être utilisée comme un moyen d'accroître l'effectivité et l'utilité du droit de l'Union au point d'interpréter l'article 260, paragraphe 3, TFUE dans un sens contraire à celui de l'intention claire des auteurs du traité. Par ailleurs, l'interprétation

proposée par la Commission se heurterait également au principe de proportionnalité en ce qu'elle prévoit un système de sanctions disproportionnées par rapport aux effets négatifs d'un manquement mineur, à savoir un défaut de communication des mesures de transposition à la Commission.

40 La République de Slovénie considère que, eu égard à la transposition partielle de la directive MiFID II, aux effets minimes pour les marchés financiers slovènes et de l'Union de l'absence de transposition ainsi qu'à l'absence de décision préalable constatant le manquement, le montant forfaitaire proposé est dénué de fondement et est trop élevé. À cet égard, elle rappelle qu'elle a intégralement transposé la directive MiFID II un an et quatre mois après l'expiration du délai fixé à l'article 93 de celle-ci. Elle relève également que la Cour a jugé, au point 81 de l'arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444), que l'imposition 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 depuis l'arrêt qui l'a initialement constaté. Enfin, elle soutient que la Cour n'a, jusqu'à présent, condamné des États membres au paiement d'une somme forfaitaire que pour des manquements qui ont duré plus longtemps que celui en cause en l'espèce et ce, de surcroît, uniquement après une décision préalable constatant le manquement. Par conséquent, elle estime que l'imposition d'une somme forfaitaire est disproportionnée et est non conforme au principe d'égalité de traitement des États membres ainsi qu'à l'objectif des sommes forfaitaires tel que défini par la Cour.

41 Le République d'Estonie et la République de Pologne font valoir, en substance, que l'article 260, paragraphe 3, TFUE ne s'applique que lorsqu'un État membre a omis, dans le délai imparti, de prendre la moindre mesure de transposition et de la communiquer à la Commission. Le champ d'application de cette disposition ne couvrirait pas l'hypothèse dans laquelle un État membre a communiqué à la Commission des mesures de transposition, que cette dernière considère ensuite comme constituant une transposition incorrecte ou incomplète de la directive en cause.

42 S'ajouterait à cela, selon ces États membres, le fait que l'article 260, paragraphe 3, TFUE ne pourrait s'appliquer que lorsque la Commission a motivé de manière circonstanciée sa décision de demander l'imposition de sanctions financières. En effet, une telle décision devrait être spécifiquement justifiée par rapport aux circonstances particulières de chaque affaire, l'infliction du paiement d'une somme forfaitaire ne pouvant, conformément à la jurisprudence de la Cour, revêtir de caractère automatique. En outre, seule une analyse des circonstances particulières de chaque affaire permettrait à la Commission de déterminer la nature de la sanction pécuniaire qu'il conviendrait d'infliger à l'État membre concerné pour l'amener à mettre un terme au manquement en cause et d'établir son montant, conformément à la jurisprudence de la Cour. Or, en l'espèce, d'une part, la Commission n'aurait pas motivé sa décision de demander l'infliction d'une somme forfaitaire. D'autre part, et en tout état de cause, il serait disproportionné d'infliger le paiement d'une somme forfaitaire alors que la République de Slovénie a transposé la directive MiFID II.

Appréciation de la Cour

43 Il convient de rappeler que l'article 260, paragraphe 3, premier alinéa, TFUE prévoit 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 des mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative, elle peut, lorsqu'elle le considère approprié, indiquer le montant d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à payer par cet État membre, qu'elle estime adapté aux circonstances. Conformément à l'article 260, paragraphe 3, second alinéa, TFUE, 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 prenant effet à la date fixée par la Cour dans son arrêt.

44 S'agissant de la portée de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, la Cour a jugé qu'il convient de retenir une interprétation de cette disposition qui, d'une part, permet à la fois de garantir les prérogatives détenues par la Commission en vue d'assurer l'application effective du droit de l'Union et de protéger les droits de la défense ainsi que la position procédurale dont bénéficient les États membres au titre de l'application combinée de l'article 258 et de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, et, d'autre part, met la Cour en position de pouvoir exercer sa fonction juridictionnelle consistant à apprécier, dans le cadre d'une seule procédure, si l'État membre concerné a rempli ses obligations en matière de communication des mesures de transposition de la directive en cause et, le cas échéant, à évaluer la gravité du manquement ainsi constaté et à imposer la sanction pécuniaire qu'elle juge la plus adaptée aux circonstances de l'espèce [arrêts du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit), C-543/17, EU:C:2019:573, point 58 ; du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 45, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 55].

45 Dans ce contexte, la Cour a interprété les termes « obligation de communiquer des mesures de transposition », figurant à l'article 260, paragraphe 3, TFUE, en ce sens qu'ils visent l'obligation des États membres de transmettre des informations suffisamment claires et précises quant aux mesures de transposition d'une directive. Afin de satisfaire à l'obligation de sécurité juridique et d'assurer la transposition de l'intégralité des dispositions de cette directive sur l'ensemble du territoire concerné, les États membres sont tenus d'indiquer, pour chaque disposition de ladite directive, la ou les dispositions nationales assurant sa transposition. Une fois cette communication intervenue, le cas échéant accompagnée de la présentation d'un tableau de correspondance, il incombe à la Commission d'établir, en vue de solliciter l'infliction à l'État membre concerné d'une sanction pécuniaire prévue à l'article 260, paragraphe 3, TFUE, que certaines mesures de transposition font manifestement défaut ou ne couvrent pas l'ensemble du territoire de l'État membre concerné, étant entendu qu'il n'appartient pas à la Cour, dans le cadre de la procédure juridictionnelle engagée en application de cette disposition, d'examiner si les mesures nationales communiquées à la Commission assurent une transposition correcte des dispositions de la directive en cause [arrêts du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit), C-543/17, EU:C:2019:573, point 59 ; du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 46, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 56].

46 Dès lors que, ainsi qu'il ressort des points 27 et 28 du présent arrêt, il est établi que, à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, la République de Slovénie n'avait communiqué à la Commission aucune mesure de transposition de la directive MiFID II au sens de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, le manquement ainsi constaté relève du champ d'application de cette disposition.

47 S'agissant du point de savoir si, ainsi que le font valoir la République d'Estonie et la République de Pologne, la Commission doit motiver au cas par cas sa décision de solliciter une sanction pécuniaire au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE ou si cette institution peut le faire sans motivation, dans tous les cas qui relèvent du champ d'application de cette disposition, il convient de rappeler que la Commission dispose, en tant que gardienne des traités en vertu de l'article 17, paragraphe 1, deuxième phrase, TUE, d'un pouvoir discrétionnaire pour adopter une telle décision.

48 En effet, l'application de l'article 260, paragraphe 3, TFUE ne saurait être envisagée de manière isolée, mais doit être liée à l'introduction d'une procédure en manquement au titre de l'article 258 TFUE. Or, dans la mesure où la demande de condamnation à une sanction pécuniaire conformément à l'article 260, paragraphe 3, TFUE ne constitue qu'une modalité accessoire de la procédure en manquement, dont elle doit assurer l'efficacité, et où la Commission dispose, en ce qui concerne l'opportunité d'engager une telle procédure, d'un pouvoir discrétionnaire sur lequel la Cour ne peut exercer un contrôle juridictionnel [arrêts du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 49, et du 16 juillet 2020,

Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 59], les conditions d'application de cette disposition ne sauraient être plus restrictives que celles présidant à la mise en œuvre de l'article 258 TFUE.

49 En outre, il importe de relever que, en application de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, seule la Cour est compétente pour infliger une sanction pécuniaire à un État membre. Lorsque la Cour adopte une telle décision au terme d'un débat contradictoire, elle doit motiver celle-ci. Partant, l'absence de motivation par la Commission de son choix de solliciter auprès de la Cour l'application de l'article 260, paragraphe 3, TFUE n'affecte pas les garanties procédurales de l'État membre en cause [arrêts du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 50, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 60].

50 Il importe d'ajouter que la circonstance que la Commission ne doit pas motiver au cas par cas sa décision de solliciter une sanction pécuniaire au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE n'exonère pas cette institution de l'obligation de motiver la nature et le montant de la sanction pécuniaire sollicitée, en tenant compte à cet égard des lignes directrices qu'elle a adoptées, telles que celles contenues dans les communications de la Commission, qui, tout en ne liant pas la Cour, contribuent à garantir la transparence, la prévisibilité et la sécurité juridique de l'action menée par la Commission [arrêts du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 51, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 61].

51 Cette exigence de motivation de la nature et du montant de la sanction pécuniaire sollicitée est d'autant plus importante que, à la différence de ce qui est prévu au paragraphe 2 de l'article 260 TFUE, le paragraphe 3 de cet article prévoit que, dans le cadre d'une procédure engagée en application de cette disposition, la Cour ne dispose que d'un pouvoir d'appréciation encadré, dès lors que, en cas de constat d'un manquement par cette dernière, les propositions de la Commission lient la Cour quant à la nature de la sanction pécuniaire qu'elle peut infliger et quant au montant maximal de la sanction qu'elle peut prononcer [arrêts du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 52, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 62].

52 En effet, il ressort de l'article 260, paragraphe 3, TFUE qu'il incombe à la Commission d'indiquer « le montant d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à payer » par l'État membre en question, mais que la Cour ne peut infliger le paiement d'une sanction pécuniaire que « dans la limite du montant indiqué » par la Commission. Les auteurs du traité FUE ont ainsi établi une corrélation directe entre la sanction requise par la Commission et celle pouvant être prononcée par la Cour en application de cette disposition [arrêts du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 53, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 63].

53 S'agissant de l'argumentation de la République de Slovénie tirée de la différence de traitement par rapport au Royaume d'Espagne en ce qui concerne la transposition de la directive MiFID II ou la durée de la procédure précontentieuse en l'espèce, il convient de relever, d'une part, que cette argumentation se rapporte non pas à l'applicabilité de l'article 260, paragraphe 3, TFUE à un manquement tel que celui en cause, mais au bien-fondé de la requête visant au paiement d'une somme forfaitaire en l'espèce, dont l'appréciation sera abordée ultérieurement. D'autre part, et en tout état de cause, la Commission disposant d'un pouvoir discrétionnaire pour introduire un recours en manquement contre un État membre, le fait qu'elle n'ait pas introduit un tel recours contre le Royaume d'Espagne n'est pas susceptible de remettre en cause la possibilité pour la Commission de demander, en application de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, la condamnation de la République de Slovénie au paiement d'une sanction pécuniaire.

54 Il y a lieu, dès lors, de constater que l'article 260, paragraphe 3, TFUE s'applique dans une situation telle que celle en cause en l'espèce.

Sur l'imposition d'une somme forfaitaire en l'espèce

– Argumentation des parties

55 S'agissant du montant des sanctions pécuniaires à infliger, la Commission considère, conformément à la position reflétée au point 23 de la communication publiée le 15 janvier 2011, que, dans la mesure où un manquement à l'obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive n'est pas moins grave qu'un manquement pouvant faire l'objet des sanctions mentionnées à l'article 260, paragraphe 2, TFUE, les modalités de calcul des sanctions financières visées à l'article 260, paragraphe 3, TFUE doivent être les mêmes que celles appliquées dans le cadre de la procédure définie au paragraphe 2 de cet article.

56 En l'espèce, la Commission demande l'imposition d'une somme forfaitaire dont le montant est calculé selon les lignes directrices contenues dans la communication du président de la Commission, du 9 décembre 2005, telle qu'actualisée par la communication du 13 décembre 2017, 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 dans le cadre de procédures d'infraction » [C(2017) 8720], et dont le montant minimal forfaitaire pour la République de Slovénie est de 496 000 euros. Ce montant minimal forfaitaire ne trouverait toutefois pas à s'appliquer en l'occurrence dès lors qu'il est inférieur au montant découlant du calcul de la somme forfaitaire conformément à ces communications. Pour déterminer le montant journalier servant de base à ce calcul, il conviendrait de multiplier le forfait de base uniforme, à savoir 230 euros, par le coefficient de gravité, qui est en l'espèce de 10 sur une échelle de 1 à 20, et par le facteur « n » qui est de 0,86 pour la République de Slovénie. Le montant journalier s'élèverait donc à 1 978 euros par jour et devrait être multiplié par le nombre de jours qui se sont écoulés entre le 4 juillet 2017, à savoir le jour suivant celui de l'expiration du délai de transposition prévu par la directive MiFID II, et le 5 décembre 2018, à savoir le jour précédent celui au cours duquel la République de Slovénie a communiqué les mesures de transposition complète de cette directive, soit 520 jours. Ainsi, la somme forfaitaire à imposer s'élèverait à 1 028 560 euros.

57 S'agissant du fait que la Cour a jugé, dans son arrêt du 14 novembre 2018, Commission/Grèce (C-93/17, EU:C:2018:903), qu'il ne serait plus nécessaire de tenir compte du critère relatif au nombre de voix dont un État membre dispose au sein du Conseil de l'Union européenne pour calculer le montant des sanctions financières à imposer, de sorte que le facteur « n » utilisé par la Commission ne serait plus opportun, la Commission indique que ses services ont élaboré une nouvelle méthode de calcul tenant compte tant du produit intérieur brut (PIB) que du poids politique de chaque État membre, mais que cette nouvelle méthode, publiée après l'introduction du présent recours, ne saurait trouver à s'appliquer en l'espèce. En tout état de cause, la Commission considère que sa proposition reste une référence utile pour les sanctions que la Cour pourra imposer.

58 S'agissant de l'argument de la République de Slovénie relatif à l'appréciation erronée de la gravité de l'infraction et au caractère disproportionné du montant des sanctions requises alors qu'elle a communiqué, le 3 décembre 2018, des mesures de transposition partielle, la Commission relève que l'article 260, paragraphe 3, TFUE prévoit que l'absence de communication des mesures de transposition est, elle-même, passible de sanctions. Cette disposition sanctionne donc non seulement le fait qu'une directive n'a pas été transposée, mais également le non-respect de l'obligation formelle de communication des mesures de transposition.

59 En ce qui concerne les arguments relatifs à la situation du marché financier slovène, qui visent à étayer l'allégation de la République de Slovénie selon laquelle il conviendrait de diminuer le coefficient de gravité de l'infraction au motif que les effets de l'absence de transposition de la directive MiFID II

dans cet État membre seraient moins importants que ceux que la Commission a estimés, cette dernière rappelle qu'il est de jurisprudence constante que la nature obligatoire des directives implique l'obligation pour tous les États membres de respecter les délais qu'elles fixent afin que l'exécution en soit uniformément assurée dans l'Union tout entière (arrêt du 22 septembre 1976, Commission/Italie, 10/76, EU:C:1976:125, point 12). Par ailleurs, la Commission expose que la Cour a jugé, respectivement aux points 39 et 42 de l'arrêt du 14 janvier 2010, Commission/République tchèque, (C-343/08, EU:C:2010:14), que l'inexistence dans un État membre déterminé d'une certaine activité visée par une directive ne saurait libérer ce même État membre de son obligation de prendre des mesures législatives ou réglementaires afin d'assurer une transposition adéquate de l'ensemble des dispositions de cette directive et que ce ne serait que lorsque la transposition d'une directive n'a pas d'objet pour des motifs géographiques qu'elle ne s'impose pas.

60 La Commission conteste, par ailleurs, que l'imposition d'une somme forfaitaire constitue une exception et ne s'impose que dans des circonstances exceptionnelles. En effet, la transposition tardive des directives porterait atteinte non seulement à la sauvegarde des intérêts généraux poursuivis par la législation de l'Union, qui ne pourrait tolérer aucun retard, mais aussi et surtout à la protection des citoyens européens qui tirent des droits subjectifs de cette législation.

61 La Commission soutient, enfin, qu'elle n'a pas à calculer le « risque réel » de l'infraction dans une situation telle que celle en cause en l'espèce, qui se caractérise par le fait que la République de Slovénie n'avait, jusqu'à la date d'introduction du recours, communiqué aucune mesure de transposition en droit national. Elle précise qu'elle vérifie le caractère complet de la transposition des directives en droit national sur la seule base des mesures communiquées par l'État membre concerné, sans pouvoir tenir compte à cet égard de l'existence éventuelle d'autres éléments préexistants non communiqués de l'ordre juridique national qui pourraient éventuellement combler des lacunes résultant des mesures de transposition communiquées. Partant, un État membre ne saurait faire grief à la Commission de s'être limitée à déterminer le montant de la pénalité proposée qu'au regard des seules mesures de transposition qui lui ont été communiquées et non de toutes les autres mesures susceptibles d'exister dans la législation nationale.

62 La République de Slovénie conteste le montant de la somme forfaitaire proposée par la Commission en faisant valoir qu'il est dénué de fondement et qu'il est trop élevé. S'agissant plus précisément du calcul du montant de la somme forfaitaire, cet État membre relève que la Commission ne peut appliquer, dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 260, paragraphe 3 TFUE, la même méthode de calcul que dans les affaires introduites sur base du paragraphe 2 de ce même article. Il n'y aurait, par ailleurs, plus lieu de se référer au facteur « n » retenu par la Commission puisque la Cour aurait abandonné le critère tiré du nombre de voix dont dispose un État membre au Conseil et s'appuierait sur le seul PIB de l'État membre en cause comme facteur déterminant (arrêt du 14 novembre 2018, Commission/Grèce, C-93/17, EU:C:2018:903, point 141). Tout au plus, la Cour pourrait appliquer comme référence le facteur « n », tel que fixé par la Commission dans sa communication, 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 », publiée le 25 février 2019 (JO 2019, C 70, p. 1), dans laquelle elle a fixé ledit facteur sur le fondement du PIB et du nombre de sièges de l'État membre au Parlement européen, si elle estimait que cela constitue une méthode plus adéquate pour déterminer la somme forfaitaire que l'unique référence au PIB.

63 Par ailleurs, selon ledit État membre, la Commission ne peut, lorsqu'elle sollicite de la Cour l'imposition de sanctions financières sur le fondement de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, pas appliquer la même échelle de gravité de 1 à 20 que celle qui s'applique aux affaires relevant de l'article 260, paragraphe 2, TFUE. Cette échelle devrait, dans un cas tel que celui en cause en l'espèce, être plus réduite compte tenu de l'objet de l'article 260, paragraphe 3, TFUE. En outre, la Commission se serait référée de manière générale à l'importance des règles de l'Union violées et à la gravité des effets de l'absence de transposition de la directive MiFID II sur les intérêts généraux et particuliers, en

présupposant une absence complète de transposition de cette directive. Or, en procédant de la sorte, la Commission n'aurait pas tenu compte de plusieurs circonstances atténuantes spécifiques à la présente affaire. En effet, en l'espèce, la transposition partielle de ladite directive dans l'ordre juridique slovène n'aurait pas eu d'incidences négatives sur les échanges sur les plateformes de négociation, sur le fonctionnement du marché des instruments financiers en Slovénie ou sur le fonctionnement du marché intérieur, sur la fourniture transfrontalière de services pour les différents services et activités d'investissement, sur la sécurité juridique ou sur le marché financier européen, ou encore sur les entreprises et les autres opérateurs du marché. Dans ces conditions, le coefficient de gravité de l'infraction devrait être inférieur à 10, afin que le montant de la somme forfaitaire soit adapté aux circonstances et proportionné à celle-ci.

64 La République de Slovénie ajoute, à cet égard, que deux mois après l'introduction du présent recours, le 6 décembre 2018, elle a pleinement rempli ses obligations en ce qui concerne la transposition de la directive MiFID II et qu'elle en a informé la Commission, cette dernière n'ayant toutefois pas réduit le montant de la somme forfaitaire demandé. Or, si le paiement d'une somme forfaitaire était réellement destiné à encourager les États membres à remplir leurs obligations, un État membre qui a, dès la première phase de la procédure juridictionnelle de manquement, adopté des mesures de transposition et les a communiquées à la Commission, ne devrait pas se voir imposer le paiement de l'intégralité du montant requis au titre de la somme forfaitaire.

65 La République d'Estonie et la République de Pologne font valoir, notamment, que la jurisprudence relative à l'article 260, paragraphe 2, TFUE ne saurait être automatiquement appliquée au paragraphe 3 du même article, dès lors que ce paragraphe 3 a pour objet de sanctionner une infraction moins grave que celle visée à ce paragraphe 2, consistant à ne pas avoir respecté un premier arrêt de la Cour en constatation de manquement. En outre, la République de Slovénie aurait loyalement coopéré avec la Commission et le retard pris dans la transposition de la directive MiFID II ne lui serait pas imputable. Partant, le coefficient de gravité de l'infraction proposé par la Commission serait disproportionné et devrait être réduit.

– Appréciation de la Cour

66 S'agissant, en premier lieu, de l'argument selon lequel il serait disproportionné d'imposer une somme forfaitaire dès lors que, en cours d'instance, la République de Slovénie a mis un terme au manquement en cause, il y a lieu de rappeler que, d'une part, le manquement d'un État membre à son obligation de communication des mesures de transposition d'une directive, que ce soit par une absence totale ou partielle d'information ou par une information insuffisamment claire et précise, peut justifier, à lui seul, l'ouverture de la procédure prévue à l'article 258 TFUE visant à la constatation de ce manquement [arrêts du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit), C-543/17, EU:C:2019:573, point 51 ; du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 64, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 74].

67 D'autre part, l'objectif poursuivi par l'introduction du mécanisme figurant à l'article 260, paragraphe 3, TFUE est non seulement d'inciter les États membres à mettre fin, dans les plus brefs délais, à un manquement qui, en l'absence d'une telle mesure, aurait tendance à persister, mais également d'alléger et d'accélérer la procédure pour l'imposition de sanctions pécuniaires concernant les manquements à l'obligation de communication d'une mesure nationale de transposition d'une directive adoptée conformément à la procédure législative, étant précisé que, antérieurement à l'introduction d'un tel mécanisme, l'imposition d'une sanction financière aux États membres ne s'étant pas conformés dans les délais à un arrêt antérieur de la Cour et n'ayant pas respecté leur obligation de transposition pouvait n'intervenir que plusieurs années après ce dernier arrêt [arrêts du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit), C-543/17,

EU:C:2019:573, point 52 ; du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 64, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 74].

68 Or, il convient de constater que, afin d'atteindre l'objectif poursuivi par l'article 260, paragraphe 3, TFUE, deux types de sanctions pécuniaires, à savoir la somme forfaitaire et l'astreinte, sont prévus.

69 À cet égard, 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 [arrêts du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 66, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 76].

70 Dans ces circonstances, une requête par laquelle la Commission demande, comme en l'espèce, l'imposition d'une somme forfaitaire ne saurait être rejetée comme étant disproportionnée au seul motif qu'elle a pour objet un manquement qui, tout en ayant perduré dans le temps, a pris fin à la date à laquelle la Cour examine les faits litigieux.

71 S'agissant, en deuxième lieu, de l'opportunité d'imposer une sanction pécuniaire 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 [arrêts du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit), C-543/17, EU:C:2019:573, point 78 ; du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 68, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 78].

72 Dans la présente affaire, il convient de considérer que, nonobstant le fait que la République de Slovénie a coopéré avec les services de la Commission tout au long de la procédure précontentieuse, qu'elle a tenu ces derniers informés de l'avancement de la procédure d'adoption des mesures de transposition de la directive MiFID II et qu'elle a accompli des efforts lui permettant, en cours d'instance, de mettre un terme au manquement reproché, l'ensemble des éléments juridiques et factuels entourant le manquement constaté, à savoir l'absence totale de communication des mesures nécessaires à la transposition de cette directive à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé et même à la date de l'introduction du présent recours, 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 [arrêts du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 69, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 79].

73 Cette appréciation n'est pas remise en cause par l'argumentation évoquée au point 53 du présent arrêt. En effet, d'abord, ainsi qu'il a été rappelé à ce point, il appartient à la Commission, notamment, d'apprécier l'opportunité d'agir contre un État membre et de choisir le moment auquel elle initie la procédure en manquement contre celui-ci. Ensuite, il n'est pas contesté, en l'espèce, que le Royaume d'Espagne, contrairement à la République de Slovénie, avait communiqué à la Commission des mesures de transposition de la directive MiFID II dans le délai qui lui était imparti à cette fin. Enfin, il n'est pas allégué que les délais de réponse qui ont été fixés en l'espèce dans la lettre de mise en

demeure et dans l'avis motivé auraient été particulièrement courts ou déraisonnables et auraient été de nature à remettre en cause les objectifs de la procédure précontentieuse, à savoir donner à l'État membre concerné l'occasion de se conformer à ses obligations découlant du droit de l'Union et de faire utilement valoir ses moyens de défense contre les griefs formulés par la Commission [arrêt du 19 septembre 2017, Commission/Irlande (Taxe d'immatriculation), C-552/15, EU:C:2017:698, point 28 et jurisprudence citée]. D'ailleurs, ainsi qu'il ressort des faits énoncés aux points 5 et 6 du présent arrêt, la République de Slovénie a eu pleine connaissance du fait qu'elle avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu de l'article 93 de la directive MiFID II, du moins à compter du 4 juillet 2017.

74 S'agissant, en troisième lieu, du calcul de la somme forfaitaire qu'il est approprié d'imposer en l'espèce, 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, ainsi que cela est exposé au point 51 du présent arrêt, 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 constatée, la période durant laquelle celui-ci a persisté ainsi que la capacité de paiement de l'État membre en cause [arrêts du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 72, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 81].

75 Concernant, premièrement, la gravité de l'infraction, il convient 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 [arrêts du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit), C-543/17, EU:C:2019:573, point 85 ; du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 73, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 82].

76 À cela s'ajoute que la directive MiFID II est un instrument important de la réglementation de l'Union applicable aux marchés financiers en ce qu'elle vise à améliorer la compétitivité des marchés financiers de l'Union en créant un marché unique des services et des activités d'investissement, tout en garantissant un niveau de protection élevé et harmonisé des investisseurs dans le secteur des instruments financiers. L'absence ou l'insuffisance, au niveau national, de règles garantissant le bon fonctionnement des marchés financiers et la protection des investisseurs doivent être considérées comme particulièrement graves au vu de leurs conséquences pour les intérêts publics et privés au sein de l'Union.

77 Si la République de Slovénie a, en cours d'instance, mis un terme au manquement qui lui était reproché au titre de son absence de communication, il n'en demeure pas moins que ce manquement existait à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, à savoir le 26 mars 2018, de telle sorte que l'effectivité du droit de l'Union n'a pas été assurée en tout temps.

78 La gravité de ce manquement est par ailleurs accrue par la circonstance que, à cette dernière date, la République de Slovénie n'avait encore communiqué aucune mesure de transposition de la directive MiFID II.

79 L'argumentation avancée par la République de Slovénie aux fins de justifier le retard pris dans la transposition de la directive MiFID II, à savoir l'interruption du processus législatif déjà engagé en raison de l'organisation d'élections législatives anticipées, n'est pas de nature à influer sur la gravité de l'infraction en cause 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 juillet 2017, Commission/Espagne, C-388/16, non publié, EU:C:2017:548, point 41).

80 En revanche, il y a lieu de tenir compte, dans l'appréciation in concreto de la gravité de l'infraction, du fait que, ainsi que la République de Slovénie l'a fait valoir sans être contredite par la Commission, les effets pratiques de la transposition tardive de la directive MiFID II en droit slovène sur le marché financier slovène et les autres marchés financiers de l'Union ainsi que sur la protection des investisseurs sont, compte tenu du volume du marché financier slovène, restés relativement réduits.

81 Concernant, deuxièmement, 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 non pas de celle à laquelle cette dernière est saisie par la Commission. Cette appréciation des faits doit être considérée comme intervenant à la date de la clôture de la procédure [arrêts du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-549/18, EU:C:2020:563, point 77, et du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux), C-550/18, EU:C:2020:564, point 86].

82 En l'espèce, il est constant que le manquement en cause a pris fin le 6 décembre 2018, soit à une date antérieure à la clôture de cette procédure.

83 S'agissant du 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].

84 En l'espèce, il n'est pas contesté que, à l'expiration du délai de transposition prévu à l'article 93 de la directive MiFID II, à savoir le 3 juillet 2017, la République de Slovénie n'avait pas adopté toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour assurer la transposition de cette directive et, partant, n'avait pas non plus communiqué les mesures de transposition de celle-ci à la Commission. Il s'ensuit que le manquement en cause, qui n'a pris fin que le 6 décembre 2018, a perduré pendant environ 17 mois.

85 Concernant, troisièmement, 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 l'évolution récente du PIB de cet État membre, telle qu'elle se présente à la date de l'examen des faits par la Cour [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].

86 Compte tenu de l'ensemble des circonstances de la présente affaire 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 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 93 de la directive MiFID II 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 750 000 euros.

87 Il convient, par conséquent, de condamner la République de Slovénie à payer à la Commission une somme forfaitaire d'un montant de 750 000 euros.

Sur les dépens

88 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 Slovénie 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.

89 Conformément à l'article 140, paragraphe 1, de ce règlement, selon lequel les États membres qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens, la République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, la République d'Autriche et la République de Pologne supporteront leurs propres dépens.

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

1) **En n'ayant pas, à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, adopté ou, en tout état de cause, en n'ayant pas communiqué à la Commission européenne les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE, telle que modifiée par la directive (UE) 2016/1034 du Parlement européen et du Conseil, du 23 juin 2016, la République de Slovénie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 93 de la directive 2014/65, telle que modifiée par la directive 2016/1034.**

2) **La République de Slovénie est condamnée à payer à la Commission européenne une somme forfaitaire d'un montant de 750 000 euros.**

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

4) **La République fédérale d'Allemagne, la République d'Estonie, la République d'Autriche et la République de Pologne supportent leurs propres dépens.**

Signatures