Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. EVGENI TANCHEV
présentées le 5 mars 2020 [1]

Affaire C-550/18

Commission européenne
contre

Irlande

« Manquement d'État – Article 258 TFUE – Directive (UE) 2015/849 – Lutte contre le blanchiment des capitaux – Article 260, paragraphe 3, TFUE – Absence de communication des mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative – Sanctions pécuniaires – Paiement d'une somme forfaitaire »

I. Introduction

1. Dans la présente affaire, la Commission a introduit un recours en manquement contre l'Irlande au titre de l'article 258 TFUE pour ne pas avoir adopté les mesures nécessaires aux fins de transposer, au plus tard le 26 juin 2017, la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2015, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) nº 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission [2] ou, en tout état de cause, avoir omis de communiquer ces mesures à la Commission.

2. La Commission demande en outre à la Cour d'infliger à l'Irlande, conformément aux dispositions de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, une somme forfaitaire, finalement ramenée à 2 766 992,00 euros, pour manquement à l'obligation de communiquer les mesures de transposition de la directive 2015/849. Dans un premier temps, elle avait également demandé à ce qu'une astreinte de 17 190,60 euros par jour soit infligée, mais elle a retiré cette demande en cours de procédure.

3. Cette affaire permet donc à la Cour de développer sa jurisprudence relative à l'application de l'article 260, paragraphe 3, TFUE à la suite de son arrêt de principe du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit) [3]. L'article 260, paragraphe 3, TFUE est un instrument important introduit par le traité de Lisbonne, qui permet à la

1 Langue originale : l'anglais.

2 JO 2015, L 141, p. 73.

3 C-543/17, EU:C:2019:573. Plusieurs autres affaires ont porté sur l'article 260, paragraphe 3, TFUE, mais elles ont été retirées avant que la Cour ne prononce ses arrêts. Deux de ces affaires ont fait l'objet de conclusions, celles de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Commission/Pologne (C-320/13, non publiées, EU:C:2014:2441), et les miennes dans l'affaire Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Crédits immobiliers résidentiels) (C-569/17, EU:C:2019:271), que j'examinerai dans mon analyse ci-dessous.

Commission de saisir la Cour d'un recours en manquement, en vertu de l'article 258 TFUE, lorsqu'elle estime qu'un État membre « a manqué à son obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive adoptée conformément à une procédure législative », et de lui demander en même temps d'infliger des sanctions pécuniaires à cet État membre.

4. La Cour examine la présente affaire parallèlement à l'affaire Commission/Roumanie (C-549/18) dans laquelle je présente des conclusions en ce jour. Ces deux affaires soulèvent deux questions fondamentales, à savoir, d'une part, sur l'obligation pour la Commission de motiver sa décision de recourir à l'article 260, paragraphe 3, TFUE et, d'autre part, sur l'appréciation du montant de la somme forfaitaire à infliger en application de cette disposition. La similarité des problématiques qu'elles soulèvent me permet donc de faire des renvois, sur certains points, à mes conclusions présentées dans cette affaire parallèle pour éviter des redites. Cette affaire soulève également la question distincte de savoir si la communication de mesures au cours de la procédure devant la Cour peut valoir exécution des obligations pour les besoins des articles 258 et 260, paragraphe 3, TFUE.

5. Les présentes conclusions m'amèneront à constater que l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 258 TFUE et à proposer à la Cour de lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire, en vertu de l'article 260, paragraphe 3, TFUE.

II. Le cadre juridique

6. L'article 67, paragraphe 1, de la directive 2015/849 dispose :

« Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 26 juin 2017. Ils communiquent immédiatement à la Commission le texte de ces dispositions.

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. »

7. Aux termes de l'article 1er, point 42, de la directive (UE) 2018/843 du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 2018, modifiant la directive 2015/849 ainsi que les directives 2009/138/CE et 2013/36/UE [4], les dispositions de l'article 67, paragraphe 1, de la directive 2015/849 ont été remplacées par le texte suivant :

« 1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 26 juin 2017.

Les États membres appliquent l'article 12, paragraphe 3, à partir du 10 juillet 2020.

Les États membres mettent en place les registres visés à l'article 30, au plus tard le 10 janvier 2020, les registres visés à l'article 31 au plus tard le 10 mars 2020 et les mécanismes automatisés centralisés visés à l'article 32 bis au plus tard le 10 septembre 2020.

[…]

Les États membres communiquent immédiatement à la Commission le texte des dispositions visées au présent paragraphe.

4 JO 2018, L 156, p. 43.

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

III. La procédure précontentieuse et la procédure devant la Cour

8. Ne s'étant fait communiquer qu'une seule mesure de transposition de la directive 2015/849 à l'expiration du délai prévu fixé au 26 juin 2017, à savoir la transposition de son article 30, paragraphe 1, premier alinéa, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure à l'Irlande, datée du 18 juillet 2017, lui demandant de prendre les mesures de transposition nécessaires dans les deux mois suivant la réception de celle-ci.

9. Dans sa réponse par lettre du 13 septembre 2017, l'Irlande a informé la Commission des avancées concernant les mesures de transposition de la directive 2015/849.

10. Par un avis motivé en date du 8 mars 2018, la Commission a indiqué que l'Irlande ne lui avait encore transmis aucune autre mesure de transposition de la directive 2015/849 et l'a invitée à les lui communiquer dans un délai de deux mois à compter de la réception dudit avis motivé.

11. Dans sa réponse à cet avis motivé, par lettre du 4 mai 2018, l'Irlande a informé la Commission des nouvelles avancées concernant les mesures de transposition de la directive 2015/849.

12. Considérant que l'Irlande n'avait toujours pas adopté d'autres mesures de transposition de la directive 2015/849, ni communiqué de telles mesures, la Commission a décidé, le 19 juillet 2018, d'introduire un recours en manquement devant la Cour.

13. Par son recours formé le 27 août 2018, la Commission demande à ce qu'il plaise à la Cour, en vertu de l'article 258 et de l'article 260, paragraphe 3, TFUE :

– premièrement, constater que, en ce qui concerne la directive 2015/849, l'Irlande n'a pas adopté au plus tard le 26 juin 2017 toutes les dispositions transposant cette directive ou, en tout état de cause, n'a pas communiqué ces dispositions à la Commission, manquant ainsi aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 67, paragraphe 1, de cette directive ;

– deuxièmement, infliger à l'Irlande le paiement d'une astreinte journalière d'un montant de 17 190,60 euros, à compter du prononcé de l'arrêt de la Cour, pour manquement à son obligation de communiquer les mesures de transposition de la directive 2015/849 ;

– troisièmement, infliger à l'Irlande le paiement d'une somme forfaitaire d'un montant journalier de 4 701,20 euros multiplié par le nombre de jours que le manquement aura persisté, avec une somme forfaitaire minimale de 1 685 000 euros ;

– quatrièmement, condamner l'Irlande aux dépens.

14. Par son mémoire en défense, déposé le 14 novembre 2018, l'Irlande conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

– premièrement, rejeter le recours ;

– deuxièmement, condamner la Commission aux dépens.

15. Dans son mémoire en réplique, déposé le 18 janvier 2019, la Commission indique que, nonobstant les mesures de transposition communiquées le 29 novembre 2018, d'autres mesures demandent à être adoptées pour une transposition complète de la directive 2015/849 relativement à onze de ses dispositions [5]. En conséquence, si elle a confirmé ses conclusions, elle a réduit à 7 358,40 euros le montant journalier de l'astreinte à payer et elle a demandé à la Cour d'infliger le paiement d'une somme forfaitaire de 2 439 922,80 euros majorée de 2 014,80 euros par jour pour défaut de communication des mesures de transposition depuis le 29 novembre 2018.

16. Dans son mémoire en duplique, déposé le 4 mars 2019, l'Irlande affirme avoir satisfait à son obligation de transposition de la directive 2015/849 par les mesures communiquées le 29 novembre 2018, tout en indiquant avoir entrepris des actions supplémentaires pour répondre aux inquiétudes évoquées par la Commission dans son mémoire en réplique.

17. Par lettre du 27 novembre 2019, la Commission a informé la Cour que, nonobstant les explications apportées dans le mémoire en duplique et les autres mesures de transposition communiquées le 30 janvier 2019 en ce qui concerne l'article 31, paragraphes 1, 2, 3 et 7, de la directive 2015/849, puis le 27 mars 2019 en ce qui concerne l'article 30, paragraphe 1, second alinéa, et paragraphes 2 et 7, de cette même directive, l'adoption d'autres mesures était nécessaire aux fins de transposition de l'article 47, paragraphe 2, et de l'article 48, paragraphes 5 à 8, de la directive 2015/849. Dès lors, tout en maintenant ses conclusions, la Commission a réduit à 2 452,80 euros le montant journalier de l'astreinte à payer et a demandé à la Cour d'infliger le paiement d'une somme forfaitaire de 2 598 420,40 euros majorée de 671,60 euros par jour pour défaut de communication des mesures de transposition depuis le 27 mars 2019.

18. Par lettre en date du 6 décembre 2019, l'Irlande a fait savoir à la Cour qu'elle avait communiqué à la Commission les 22 novembre 2019 et 3 décembre 2019 des tableaux de correspondance mis à jour, les premiers n'étant pas pris en compte dans la lettre de la Commission du 27 novembre 2019.

19. Par décisions des 11 et 12 février 2019, la République d'Estonie et la République française ont été admises à intervenir au soutien des conclusions de l'Irlande. La Commission et l'Irlande ont présenté des observations sur les mémoires en intervention de la République d'Estonie et de la République française respectivement les 24 mai 2019 et 5 juin 2019.

20. Une audience s'est tenue le 10 décembre 2019 au cours de laquelle la Commission, la République d'Estonie et l'Irlande ont présenté des observations orales.

21. Au cours de l'audience, la Commission a affirmé que, au vu des mesures de transposition communiquées le 22 novembre 2019 en ce qui concerne l'article 48, paragraphes 5 à 8, de la directive 2015/849 et celles communiquées le 3 décembre 2019 en ce qui concerne son article 47, paragraphe 2, l'Irlande avait exécuté ses obligations. En conséquence, la Commission a partiellement retiré son recours dans la mesure où elle ne demande plus l'imposition d'une astreinte journalière. En retenant la date du 3 décembre 2019 comme étant celle à laquelle l'Irlande a exécuté ses obligations, la Commission a fixé le montant forfaitaire à la somme de 2 766 992,00 euros.

5 Dans son mémoire en réplique, la Commission a identifié des lacunes subsistant dans la transposition des dispositions suivantes de la directive 2015/849 : i) l'article 30, paragraphe 1, second alinéa ; ii) l'article 30, paragraphe 2 ; iii) l'article 30, paragraphe 7 ; iv) l'article 31, paragraphes 1 et 2 ; v) l'article 31, paragraphe 3 ; vi) l'article 31, paragraphe 7 ; vii) l'article 47, paragraphe 2 ; viii) l'article 47, paragraphe 3 ; ix) l'article 48, paragraphes 5 à 9 ; x) l'article 61, paragraphe 3, et xi) l'article 62, paragraphe 2.

IV. Synthèse des arguments des parties

A. Sur le manquement aux obligations au titre de l'article 258 TFUE

22. La Commission affirme que, en n'ayant communiqué qu'une seule mesure de transposition d'une partie de l'article 30, paragraphe 1, de la directive 2015/849, l'Irlande n'a pas adopté toutes les mesures nécessaires à sa transposition ou, en tout état de cause, ne les lui a pas communiquées au plus tard le 26 juin 2017, date d'expiration du délai fixé par l'article 67 de ladite directive. Elle conteste également que les mesures nationales transposant l'ancienne directive sur la lutte contre le blanchiment des capitaux[6] permettent la transposition de la directive 2015/849, celle-ci ayant introduit des changements significatifs, car l'Irlande n'a communiqué aucune de ces mesures dans le cadre de la transposition de la directive 2015/849. De même, l'Irlande n'a pas communiqué le tableau de correspondance, visé au considérant 67 de ladite directive, expliquant le lien entre les dispositions de cette directive et les parties correspondantes des instruments nationaux de transposition.

23. La Commission réitère que, au vu des mesures de transposition notifiées le 29 novembre 2018, l'Irlande a largement transposé la directive 2015/849, mais que certaines lacunes de transposition demeurent. Elle souligne que la prolongation du délai de transposition, prévu par la directive 2018/843, ne vise que la mise en place des registres centraux visés par les articles 30 et 31 de la directive 2015/849 et non les autres obligations prévues par cette directive, en ce compris ces dispositions. Comme elle l'a souligné lors de l'audience, l'Irlande était tenue d'adopter des mesures de transposition pour remédier aux lacunes concernant l'article 47, paragraphe 2, et l'article 48, paragraphes 5 à 8, de la directive 2015/849[7], et elle a donc exécuté ses obligations avec les mesures communiquées au plus tard le 3 décembre 2019.

24. L'Irlande fait valoir que la transposition de la directive 2015/849 a exigé l'adoption de mesures législatives, procédure qui devait être finalisée au mois de novembre 2018. Elle a entrepris un long processus de transposition pour assurer le plein effet de cette directive et un projet de loi était déjà bien avancé lorsque la Commission a formé son recours dans la présente affaire.

25. L'Irlande affirme que la directive 2015/849 met à jour en grande partie, avec des amendements, les dispositions de la directive antérieure sur la lutte contre le blanchiment des capitaux, de sorte que les mesures adoptées pour la transposition de cette dernière assurent une transposition partielle de la directive 2015/849. Comme elle l'a souligné lors de l'audience, elle a exécuté ses obligations avec les mesures de transposition communiquées le 29 novembre 2018. Elle conteste l'existence des lacunes dans la transposition que la Commission aurait identifiée et, en tout état de cause, ces lacunes ne pourraient être que marginales et l'Irlande a entrepris des actions pour répondre aux inquiétudes évoquées par la Commission.

6 À savoir, la directive 2005/60 : voir point 1 des présentes conclusions.

7 La Commission se réfère aux arrêts du 28 avril 2005, Commission/Italie (C-410/03, EU:C:2005:258, point 39), et du 14 janvier 2010, Commission/République tchèque (C-343/08, EU:C:2010:14, point 39).

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

26. Se fondant sur sa communication sur la mise en œuvre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE[8], la Commission estime que le manquement de l'Irlande à son obligation de communication des mesures de transposition, prévue à l'article 67 de la directive 2015/849, relève du champ d'application de l'article 260, paragraphe 3, TFUE. Comme indiqué dans une communication plus récente[9], sa pratique adaptée consistant à réclamer, généralement, une somme forfaitaire et une astreinte, est applicable au cas d'espèce.

27. La Commission affirme que l'article 260, paragraphe 3, TFUE lui confère un large pouvoir discrétionnaire, analogue à celui d'entamer ou non une procédure d'infraction au sens de l'article 258 TFUE[10], et qu'elle n'a donc pas à motiver spécialement ses décisions de recourir à l'article 260, paragraphe 3, TFUE. Elle conteste également le fait que, en proposant l'imposition de sanctions pécuniaires en l'espèce, elle aurait agi de manière disproportionnée et, lors de l'audience, elle a souligné que la proportionnalité a été prise en compte, d'abord et généralement dans la détermination du seuil pour demander l'imposition de sanctions pécuniaires et ensuite dans l'appréciation individualisée de la gravité de l'infraction dans chaque cas.

28. S'agissant de la détermination des sanctions pécuniaires, la Commission fait valoir que la méthode de calcul de telles sanctions à infliger en application de l'article 260, paragraphe 3, TFUE devrait être la même que celle utilisée pour celles infligées au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE[11]. Sur cette base, la Commission propose l'imposition d'une somme forfaitaire de 2 766 992,00 euros qui devrait prendre effet à la date du prononcé de l'arrêt de la Cour. Elle a calculé cette somme sur la base d'un montant journalier multiplié par le nombre de jours de la durée du manquement[12], comprenant la période comprise entre le jour suivant l'expiration du délai de transposition prévu dans la directive 2015/849 (le 27 juillet 2017) et la veille du jour où il a été mis fin à l'infraction (le 2 décembre 2019), en tenant compte du fait que l'Irlande a exécuté ses obligations le 3 décembre 2019[13]. La Commission souligne qu'il convient de calculer la durée de l'infraction à compter du jour de l'expiration du délai de transposition prévu, car c'est à compter de cette date que prend naissance le manquement de l'État membre à son obligation de notifier les mesures de transposition[14] et l'Irlande a été parfaitement informée de cette approche.

29. Plus précisément, pour déterminer le montant journalier de la somme forfaitaire, calculé à partir du forfait de base uniforme multiplié par le coefficient de gravité et par le facteur « n »[15], la Commission propose de retenir un facteur de 7, sur une échelle de 1 à 20, pour le coefficient de gravité de l'infraction. Cela se base sur des paramètres établis se rapportant, d'une part, à l'importance de la directive 2015/849 en tant qu'instrument essentiel pour assurer une protection effective du marché financier européen contre les risques posés par le blanchiment de capitaux et le financement

8 Communication de la Commission – Mise en œuvre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE (JO 2011, C 12, p. 1 ; ci-après la « communication de 2011 »), en particulier points 7, 19 et 21. Comme indiqué au point 31, la Commission applique l'article 260, paragraphe 3, TFUE notamment aux procédures engagées au titre de l'article 258 TFUE après la publication de ladite communication (le 15 janvier 2011).

9 Communication de la Commission – Le droit de l'UE : une meilleure application pour de meilleurs résultats (JO 2017, C 18, p. 10 ; ci-après la « communication de 2017 »), en particulier p. 15 et 16. Comme indiqué dans cette communication, la Commission met en œuvre cette pratique adaptée aux procédures en manquement dans lesquelles la décision d'adresser un avis motivé est adoptée après la publication de ladite communication (le 19 janvier 2017).

10 Communication de 2011, en particulier points 16 et 17.

11 Communication de 2011, en particulier points 23 et 28 ; communication de 2017, p. 15.

12 Communication de 2011, point 28 [qui se réfère à la communication de la Commission – Mise en œuvre de l'article 228 du traité CE (JO 2007, C 126, p. 15 ; ci-après la « communication de 2005 »), points 19 à 24].

13 Voir point 21 des présentes conclusions. La Commission avait également demandé qu'une astreinte soit infligée, mais elle a retiré cette demande. Je n'examinerai donc pas la question de la méthode de calcul de celle-ci.

14 La Commission se réfère en particulier à l'arrêt du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit) (C-543/17, EU:C:2019:573, point 88).

15 Voir communication de 2005, en particulier point 24. La Commission se fonde sur les données figurant dans sa communication sur la mise à jour des données utilisées pour le calcul des sommes forfaitaires et des astreintes que la Commission proposera à la Cour dans le cadre de procédures d'infraction, C(2017)8720 final (JO 2017, C 431, p. 3).

du terrorisme et, d'autre part, des conséquences sur les intérêts publics et privés en raison des incidences sur le marché financier européen, sur les investisseurs et sur les citoyens de la non-transposition de cette directive par l'Irlande. La Commission considère également que la communication par l'Irlande des mesures transposant l'article 30, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 2015/849 et la prolongation du délai de transposition, prévu par la directive 2018/843, pour mettre en place les registres centraux visés par les articles 30 et 31 de la directive 2015/849, constituent des facteurs d'atténuation, mais elle conteste les autres facteurs invoqués par l'Irlande.

30. En outre, comme elle l'a exposé dans sa lettre du 27 novembre 2019 ainsi que lors de l'audience, compte tenu de la communication par l'Irlande d'autres mesures de transposition, la Commission a réduit le coefficient de gravité à 2 à compter du 29 novembre 2018, puis à 1 à compter du 27 mars 2019. La Commission a donc calculé le montant de la somme forfaitaire demandée de la manière suivante :

forfait standard × coefficient de gravité × facteur « n » × nombre de jours

Dès lors, pour la période comprise entre le 27 juin 2017 et le 28 novembre 2018, le montant de la somme forfaitaire est calculé comme suit : 230 × 7 × 2,92 × 519 = 2 439 922,80 euros ; puis, pour celle comprise entre le 29 novembre 2018 et le 26 mars 2019 : 230 × 2 × 2,92 × 118 = 158 497,60 euros ; enfin, celle comprise entre le 27 mars 2019 et le 2 décembre 2019 : 230 × 1 × 2,92 × 251 = 168 571,60 euros. Dès lors, le montant total de la somme forfaitaire demandée par la Commission s'élève à 2 766 992,00 euros.

31. L'Irlande, soutenue par la République d'Estonie et par la République française, conclut à l'inapplicabilité de l'article 260, paragraphe 3, TFUE dès lors que le droit irlandais assure une transposition partielle de la directive 2015/849. En outre, la demande de sanctions pécuniaires de la Commission s'oppose au principe de proportionnalité et à l'obligation de coopération loyale. Son approche consistant à demander systématiquement que de telles sanctions soient infligées est erronée, car la Commission est tenue d'analyser les circonstances de chaque espèce pour justifier sa décision de recourir à l'article 260, paragraphe 3, TFUE. La transposition étant désormais complète, l'imposition d'une somme forfaitaire n'est pas susceptible d'avoir un effet dissuasif et pourrait inciter l'État membre à compromettre la qualité des mesures de transposition.

32. En ce qui concerne l'imposition de sanctions pécuniaires, l'Irlande, soutenue par la République française, affirme que les méthodes de calcul des sanctions au titre de l'article 260, paragraphe 2, et de l'article 260, paragraphe 3, TFUE ne doivent pas être les mêmes et que, lorsqu'il a été satisfait aux obligations lors du prononcé de l'arrêt de la Cour, l'imposition d'une somme forfaitaire n'a plus d'utilité. Subsidiairement, le montant de la somme forfaitaire doit être réduit. Notamment, il n'est pas approprié de retenir le lendemain de la date limite de transposition pour déterminer la durée de l'infraction, car l'Irlande n'a pas considéré à l'époque que la situation relevait de l'article 260, paragraphe 3, TFUE. Le coefficient de gravité est également inapproprié au regard des mesures de transposition communiquées le 29 novembre 2018. L'Irlande soutient que des facteurs d'atténuation autres que ceux proposés par la Commission doivent également être pris en compte, en ce compris les faits que les mesures de transposition auront été adoptées avant le prononcé de l'arrêt de la Cour, que la transposition a fait l'objet de mesures de droit primaire national, que l'Irlande a accordé la priorité à l'avancement des mesures de transposition par la procédure législative, qu'elle a tenu la Commission informée et qu'elle a respecté le calendrier indicatif communiqué par celle-ci avant le début du présent recours.

V. Analyse

A. Sur le manquement aux obligations au titre de l'article 258 TFUE

33. Il convient de rappeler que, dans le cadre de procédures en manquement au titre de l'article 258 TFUE, la communication à laquelle les États membres doivent procéder, conformément au principe de coopération loyale édicté à l'article 4, paragraphe 3, TUE, doit contenir des informations suffisamment claires et précises quant au contenu des normes nationales qui transposent une directive. Ainsi, cette communication, qui peut être accompagnée d'un tableau de correspondance, doit 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 cette directive. Le manquement d'un État membre à cette obligation, 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 de l'article 258 TFUE [16].

34. La Cour a notamment jugé que si la transposition d'une directive peut être assurée par des règles du droit interne déjà en vigueur, un État membre n'est pas dispensé de l'obligation formelle d'informer la Commission, même si cet État membre lui a déjà communiqué ces règles lors de la transposition de directives antérieures [17]. De plus, lorsqu'une directive prévoit expressément que les dispositions nécessaires pour sa mise en œuvre contiennent une référence à ladite directive ou soient accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle, il est nécessaire d'adopter des actes positifs de transposition [18].

35. Il est également établi que, dans le cadre de procédures relatives à l'article 258 TFUE, la question de savoir si un État membre a manqué à ses obligations 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 et que les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour [19].

36. En l'espèce, il n'est pas contesté que l'Irlande n'a pas adopté les mesures nécessaires à la transposition de la directive 2015/849 et qu'elle n'avait pas communiqué ces mesures à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, à savoir le 9 mai 2018 [20]. De fait, il est manifeste qu'à l'exception d'une seule mesure de transposition, celles transposant complètement cette directive n'ont été adoptées et notifiées qu'après cette date (voir points 8, 15 à 17 et 21 des présentes conclusions) et qu'elles ne peuvent donc pas être prises en compte.

37. En ce qui concerne les mesures communiquées qui étaient en vigueur en Irlande lors de l'expiration du délai fixé pour la transposition, soit le 26 juin 2017, je ne suis pas convaincu par les arguments que l'Irlande a exposés à la Cour selon lesquels lesdites mesures doivent être prises en compte pour l'appréciation du manquement en l'espèce. Notamment, étant donné que l'article 67, paragraphe 1, de la directive 2015/849 demande aux États membres de veiller à ce que les mesures de transposition qu'ils adoptent contiennent une référence à ladite directive ou soient accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle (voir points 6 et 7 des présentes conclusions), il faut que l'Irlande adopte des actes positifs de transposition. L'Irlande ne prétend pas que les mesures communiquées soient conformes à cette exigence. De même, d'après les éléments communiqués à la

16 Voir arrêt du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit) (C-543/17, EU:C:2019:573, point 51).

17 Voir arrêt du 16 juillet 2009, Commission/Irlande (C-427/07, EU:C:2009:457, points 108 et 109).

18 Voir arrêt du 15 avril 2010, Commission/Irlande (C-294/09, non publié, EU:C:2010:200, point 17).

19 Arrêt du 28 mars 2019, Commission/Irlande (Système de collecte et de traitement des eaux usées) (C-427/17, non publié, EU:C:2019:269, point 42).

20 En l'espèce, la date de référence se situe deux mois après la réception par l'Irlande de l'avis motivé (voir point 10 des présentes conclusions), soit le 9 mars 2018.

Cour, il ne semble pas que l'Irlande ait produit un tableau de correspondance expliquant le lien entre les dispositions de la directive 2015/849 et celles de ces mesures nationales notifiées, comme le prévoit pourtant le considérant 67 de ladite directive. En tout état de cause, l'Irlande ne conteste pas que ces mesures ne transposent pas complètement la directive 2015/849.

38. Je propose donc que la Cour constate que, en n'ayant pas adopté dans les délais prescrits toutes les mesures nécessaires à la transposition de la directive 2015/849 ou, en tout état de cause, en ne communiquant pas ces mesures, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 67, paragraphe 1, de ladite directive.

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

39. Les questions essentielles soulevées par le présent litige portent, premièrement, sur la motivation par la Commission de sa décision de demander la condamnation à des sanctions pécuniaires au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE et, deuxièmement, sur la proportionnalité de la somme forfaitaire dont le paiement est demandé, questions qui, à leur tour, en soulèvent d'autres, de portée plus générale, portant notamment sur la méthode de calcul des sommes forfaitaires et sur l'applicabilité de la jurisprudence relative à l'article 260, paragraphe 2, TFUE. De même, les parties sont en désaccord sur l'applicabilité de l'article 260, paragraphe 3, TFUE au cas d'espèce, à savoir s'il peut s'étendre au manquement partiel d'un État membre à communiquer les mesures de transposition.

40. Dans la mesure où l'arrêt du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit)[21] revêt une importance particulière pour ces questions, quelques observations liminaires sur cet arrêt s'imposent d'abord (section 1) avant d'examiner le pouvoir discrétionnaire de la Commission pour demander la condamnation à des sanctions pécuniaires en vertu de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, l'appréciation de telles sanctions dans le cadre de cette disposition ainsi que la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire dans le cas d'espèce (sections 2, 3 et 4).

1. L'arrêt du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit)

41. Il convient de garder à l'esprit que l'arrêt du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit)[22], porte principalement sur le champ d'application ratione materiae de l'article 260, paragraphe 3, TFUE et sur la détermination du montant de l'astreinte en vertu de cette disposition. La Cour a notamment jugé que les termes « obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive », figurant à l'article 260, paragraphe 3, TFUE, doivent être interprétés en ce sens que « 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 cette disposition, que certaines mesures de transposition font manifestement défaut ou ne couvrent pas l'ensemble du territoire de l'État membre concerné »[23].

42. La Cour a également jugé que l'infliction d'une astreinte au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE ne se justifie que pour autant que perdure le manquement que cette astreinte vise à sanctionner jusqu'à l'examen des faits par la Cour et que la jurisprudence relative à l'article 260, paragraphe 2, TFUE doit être appliquée par analogie à l'article 260, paragraphe 3, TFUE, dès lors que

21 C-543/17, EU:C:2019:573.

22 C-543/17, EU:C:2019:573.

23 Arrêt du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit) (C-543/17, EU:C:2019:573, point 59).

les astreintes au titre de ces deux dispositions poursuivent le même objectif. Au regard de son pouvoir d'appréciation en la matière et des conditions posées par la jurisprudence relative à l'article 260, paragraphe 2, TFUE, la Cour a prononcé une astreinte de 5 000 euros par jour à l'encontre du Royaume de Belgique pour ne pas avoir adopté et communiqué les mesures nécessaires pour transposer trois articles de la directive dont il était question dans l'une de ses régions [24].

43. Sur cette base, il convient d'observer que, dans l'arrêt Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit), la Cour a interprété le champ d'application ratione materiae de l'article 260, paragraphe 3, TFUE en ce sens qu'il vise également le manquement par un État membre à communiquer des mesures de transposition incomplète (partielle) de la directive en cause [25]. De même, la Cour a retenu les mêmes modalités pour le calcul de l'astreinte au titre de l'article 260, paragraphes 2 et 3, TFUE en mettant l'accent sur son pouvoir d'appréciation ainsi que sur l'objectif poursuivi par ce type de sanction. Je reviendrai sur cet aspect ultérieurement dans mon analyse (voir points 53 et 54 des présentes conclusions).

44. Il ressort de l'arrêt Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit) [26] que l'argument de l'Irlande, soutenue par la République d'Estonie et par la République française selon lequel l'article 260, paragraphe 3, TFUE n'est pas applicable, ne saurait être accueilli. L'article 260, paragraphe 3, TFUE est applicable en l'espèce [27], étant donné que la Commission a établi que l'Irlande a manqué à son obligation de communication complète. De fait, des mesures de transposition étaient manifestement manquantes, dès lors que celles communiquées par l'Irlande ne portaient que sur la transposition d'une seule disposition de la directive 2015/849 et que les mesures nationales préexistantes étaient insuffisantes (voir points 36 et 37 des présentes conclusions).

2. Le pouvoir discrétionnaire de la Commission au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE

45. En l'espèce, l'Irlande, soutenue par la République d'Estonie et par la République française, fait valoir en substance que des sanctions pécuniaires ne se justifient pas, car la Commission est tenue de motiver sa décision d'avoir recours à l'article 260, paragraphe 3, TFUE au vu des circonstances particulières de l'affaire.

46. À la lumière des arguments que j'ai développés aux points 43 à 49 de mes conclusions dans l'affaire Commission/Roumanie (C-549/18), je ne partage pas cet avis.

47. Il convient notamment de considérer que la faculté de la Commission de demander l'imposition de sanctions pécuniaires au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE est liée au large pouvoir discrétionnaire que lui reconnaît la jurisprudence pour former des recours au titre de l'article 258 TFUE [28]. Comme la Cour en a jugé, la Commission n'a pas à « devoir justifier son choix, les considérations qui déterminent ce choix ne pouvant affecter la recevabilité de l'action […] La Cour est seulement tenue de vérifier si la procédure adoptée peut, dans son principe, être employée contre l'infraction alléguée » [29]. À mon avis, la même solution doit être retenue pour une décision de la Commission de recourir à l'article 260, paragraphe 3, TFUE.

24 Voir arrêt du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit) (C-543/17, EU:C:2019:573, en particulier points 60 et 61 et 80 à 89).

25 Arrêt du 8 juillet 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573). Comparez les conclusions de l'avocat général Szpunar dans l'affaire Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit) (C-543/17, EU:C:2019:322, en particulier points 58 à 81), qui proposent une approche restrictive, à celles de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Commission/Pologne (C-320/13, non publiées, EU:C:2014:2441, points 114 à 145) et les miennes dans l'affaire Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Crédits immobiliers résidentiels) (C-569/17, EU:C:2019:271, points 41 à 71), qui proposent une approche plus large.

26 Arrêt du 8 juillet 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573).

27 Je dois ajouter qu'il ne fait pas l'ombre d'un doute que la directive 2015/849 est une directive adoptée conformément à une procédure législative, à savoir la procédure législative ordinaire, conformément à sa base légale qu'est l'article 114 TFUE.

28 Voir arrêt du 19 septembre 2017, Commission/Irlande (Taxe d'immatriculation) (C-552/15, EU:C:2017:698, point 34).

29 Arrêt du 26 juin 2001, Commission/Portugal (C-70/99, EU:C:2001:355, point 17).

48. Le libellé de l'article 260, paragraphe 3, TFUE (« elle peut, lorsqu'elle le considère approprié, indiquer le montant d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte à payer ») vient le corroborer, disposition sur la base de laquelle la Commission jouit d'un pouvoir discrétionnaire pour décider d'une demande de sanctions pécuniaires au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE dans le cadre d'une procédure instituée en vertu de l'article 258 TFUE et elle n'y est nullement obligée [30]. Cependant, rien dans ce libellé ne permet de déduire que la Commission ait à justifier sa décision de recourir à l'article 260, paragraphe 3, TFUE alors que l'article 258 TFUE ne l'y oblige pas, dans la mesure où le contexte de l'article 260, paragraphe 3, TFUE inclut une procédure au titre de l'article 258 TFUE [31].

49. En tout état de cause, comme la Commission l'a indiqué (voir point 27 des présentes conclusions), sa décision doit être motivée dans la mesure où elle renferme une appréciation individualisée des sanctions pécuniaires demandées, à la lumière des circonstances de l'espèce, et notamment l'application du critère mis en œuvre pour le calcul du montant des sanctions pécuniaires demandées. Cela permet effectivement à l'État membre de comprendre et de contester l'appréciation des sanctions pécuniaires que la Commission demande à la Cour d'imposer, comme en l'espèce.

50. Au vu des considérations qui précèdent, je suis d'avis que la Commission n'a pas à justifier sa décision de recourir à l'article 260, paragraphe 3, TFUE.

3. L'appréciation des sanctions pécuniaires au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE

51. En me fondant sur le fait que la décision de la Commission de demander l'imposition de sanctions pécuniaires en l'espèce est conforme à l'article 260, paragraphe 3, TFUE, je vais maintenant examiner la question de l'appréciation de telles sanctions au titre de cette disposition et ce à la lumière de l'argumentation que j'ai développée aux points 50 à 59 de mes conclusions dans l'affaire Commission/Roumanie (C-549/18).

52. Comme je l'avais notamment souligné dans mes conclusions dans l'affaire Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Crédits immobiliers résidentiels) [32], dans le cadre de l'article 260, paragraphes 2 et 3, TFUE, la Commission devrait pouvoir utiliser la même méthode de calcul des sanctions pécuniaires qu'elle propose dès lors que ces sanctions sont les mêmes et que les objectifs poursuivis par ces deux dispositions sont similaires, ce qui favorise une approche cohérente et offre de la prévisibilité pour les États membres. À cet égard, le fait que l'article 260, paragraphe 2, TFUE sanctionne la « double violation » du droit de l'Union et le non-respect par un État membre du premier arrêt de la Cour rendu au titre de l'article 258 TFUE, alors que l'article 260, paragraphe 3, TFUE sanctionne un manquement unique au droit de l'Union, à savoir le défaut d'exécution de l'obligation de communication, ne me paraît pas remettre en cause le fait que les deux dispositions portent sur des manquements qui tirent leur fondement dans le droit primaire de l'Union (voir point 33 des présentes conclusions).

30 Voir mes conclusions dans l'affaire Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Crédits immobiliers résidentiels) (C-569/17, EU:C:2019:271, point 68 et textes cités).

31 Voir arrêt du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit) (C-543/17, EU:C:2019:573, point 57).

32 C-569/17, EU:C:2019:271, point 73. Voir, également, conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Commission/Pologne (C-320/13, non publiées, EU:C:2014:2441, points 146 à 160) et de l'avocat général Szpunar dans l'affaire Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit) (C-543/17, EU:C:2019:322, point 96).

53. En tout état de cause, les propositions de la Commission sur l'imposition de sanctions pécuniaires ou leur méthode de calcul au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE ne lient pas la Cour [33]. Comme elle l'a rappelé dans l'arrêt Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit) [34], dans le contexte de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, 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. Elle a également jugé, dans le contexte de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, que les propositions et lignes directrices de la Commission contenues dans ses communications ne lient pas la Cour, mais constituent simplement une base de référence utile, garantissant la transparence, la prévisibilité et la sécurité juridique de l'action [35].

54. Il s'ensuit qu'il peut donc être considéré que, à la suite de l'arrêt Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit) [36], la jurisprudence relative à l'article 260, paragraphe 2, TFUE devrait être appliquée par analogie à l'article 260, paragraphe 3, TFUE dans la mesure où les sanctions pécuniaires prévues par ces deux dispositions poursuivent les mêmes objectifs : l'imposition d'une astreinte est une mesure particulièrement adaptée pour inciter un État membre à mettre fin dans les meilleurs délais à un manquement aux obligations qui lui incombent qui, en l'absence d'une telle mesure, tendrait à perdurer, tandis que la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire repose plus sur une appréciation des conséquences sur les intérêts publics et privés du manquement de l'État membre concerné aux obligations qui lui incombent.

55. En outre, dans la jurisprudence relative à l'article 260, paragraphe 2, TFUE, qui remonte à l'arrêt de principe du 12 juillet 2005, Commission/France [37], la Cour a jugé qu'elle pouvait imposer, de façon cumulative, une somme forfaitaire et une astreinte [38] et qu'elle pouvait imposer une sanction pécuniaire non proposée par la Commission au motif que « l'opportunité d'imposer une sanction pécuniaire et le choix de la sanction la plus adaptée aux circonstances de l'espèce ne peuvent être appréciés qu'à la lumière des constatations faites par la Cour dans l'arrêt à rendre au titre de l'article [260, paragraphe 2, TFUE] et échappent donc à la sphère politique » [39]. Se pose donc la question de savoir si la jurisprudence de la Cour relative à l'article 260, paragraphe 2, TFUE est applicable par analogie à l'article 260, paragraphe 3, TFUE en ce qui concerne son pouvoir d'imposer, de façon cumulative, une somme forfaitaire et une astreinte ou bien une sanction pécuniaire non proposée par la Commission.

56. À cet égard, je réaffirme la position exprimée dans mes conclusions dans l'affaire Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Crédits immobiliers résidentiels) [40], à savoir que, au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, la Cour a le pouvoir d'infliger, de façon cumulative, une somme forfaitaire et une astreinte ou bien une sanction pécuniaire non proposée par la Commission, dans la limite du plafond concernant le montant de la sanction pécuniaire visé à cet article. Il peut notamment être déduit du libellé de l'article 260, paragraphe 3, TFUE (« dans la limite

33 Voir mes conclusions dans l'affaire Commission/Espagne (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Crédits immobiliers résidentiels) (C-569/17, EU:C:2019:271, point 74).

34 Voir arrêt du 8 juillet 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, point 78), renvoyant, par analogie, à l'arrêt du 2 décembre 2014, Commission/Italie (C-196/13, EU:C:2014:2407, point 86 et jurisprudence citée).

35 En ce qui concerne les sommes forfaitaires, voir arrêt du 19 décembre 2012, Commission/Irlande (C-279/11, non publié, EU:C:2012:834, point 77). En ce qui concerne les astreintes, voir, également, arrêt du 4 juillet 2018, Commission/Slovaquie (C-626/16, EU:C:2018:525, point 83).

36 Voir arrêt du 8 juillet 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, point 61), renvoyant, par analogie, à l'arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, point 81). Voir, également, point 42 des présentes conclusions.

37 C-304/02, EU:C:2005:444.

38 Voir arrêts du 12 juillet 2005, Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, points 80 à 86), et du 12 novembre 2019, Commission/Irlande (Parc éolien de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, point 112).

39 Arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, point 90). Voir, également, arrêt du 18 juillet 2007, Commission/Allemagne (C-503/04, EU:C:2007:432, point 22).

40 C-569/17, EU:C:2019:271, points 76 à 78.

du montant indiqué par la Commission »), qui se réfère au montant et non au choix de la sanction pécuniaire à infliger, que la Cour ne peut pas infliger une sanction pécuniaire d'un montant supérieur à celui proposé par la Commission. Pourtant, à mon avis, cela ne prive pas la Cour du pouvoir de déterminer dans chaque cas d'espèce la sanction pécuniaire appropriée. Par conséquent, en fonction des circonstances, la Cour peut infliger une sanction pécuniaire non proposée par la Commission ou bien, de façon cumulative, une somme forfaitaire et une astreinte, d'un montant égal ou inférieur à celui « indiqué par la Commission » et qui n'a pas à être le montant total qui sera éventuellement infligé à l'État membre concerné.

57. Une telle interprétation a en outre le mérite de servir les objectifs poursuivis par l'article 260, paragraphe 3, TFUE en tenant compte de la raison pour laquelle les traités prévoient différentes sanctions pécuniaires. Comme indiqué au point 42 des présentes conclusions, lorsqu'un État membre se conforme à son obligation de communication au cours de la procédure devant la Cour et donc avant qu'elle n'examine les faits, une astreinte ne peut pas être infligée. Pourtant, l'imposition d'une somme forfaitaire demeure possible afin de remédier aux conséquences de ce manquement sur les intérêts publics et privés ainsi que pour dissuader toute répétition de cette infraction. De fait, une telle situation explique la pratique adaptée de la Commission consistant à demander, généralement, une somme forfaitaire et une astreinte lors d'une procédure initiée sur le fondement de l'article 260, paragraphe 3, TFUE (voir point 26 des présentes conclusions), comme en atteste la présente espèce. Quoi qu'il en soit, si la Commission ne demande l'imposition que de l'une de ces sanctions, le pouvoir de la Cour d'en infliger une autre ou, si nécessaire, de façon cumulative, une somme forfaitaire et une astreinte, dans les limites du plafond prévu à l'article 260, paragraphe 3, TFUE, permet de garantir que cette disposition n'est pas privée d'effet utile.

4. L'imposition d'une somme forfaitaire en l'espèce

58. À la lumière de la jurisprudence relative à l'article 260, paragraphe 2, TFUE [41], la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire et la fixation de son montant dans le cadre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE doivent, dans chaque cas d'espèce, demeurer fonction de l'ensemble des éléments pertinents ayant trait tant aux caractéristiques du manquement constaté qu'à l'attitude propre à l'État membre concerné. Il appartient à la Cour, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, de décider de l'imposition d'une somme forfaitaire et, le cas échéant, d'en fixer le montant approprié aux circonstances et proportionné à l'infraction commise. Figurent notamment au rang des éléments pertinents à cet égard des facteurs tels que la gravité de l'infraction constatée, la période durant laquelle celle-ci a persisté ainsi que la capacité de paiement de l'État membre en cause.

59. Il découle également de cette jurisprudence que la somme forfaitaire repose essentiellement 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 [42]. La condamnation à une somme forfaitaire ne saurait revêtir un caractère automatique, car la Cour est investie d'un large pouvoir d'appréciation aux fins de décider s'il y a lieu ou non d'imposer de telles sanctions [43].

60. Dès lors, il convient d'observer que la Cour jouit d'un très large pouvoir d'appréciation au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE pour décider de l'imposition d'une somme forfaitaire, le cas échéant, en fonction des circonstances de l'espèce et de l'attitude propre de l'État membre concerné afin de remédier aux conséquences du défaut d'exécution de l'obligation de communication de l'État membre concerné sur les intérêts privés et publics. Le fait que la Cour ait jugé que la condamnation à une somme forfaitaire était une mesure appropriée dans le contexte de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, «

41 Voir arrêt du 12 novembre 2019, Commission/Irlande (Parc éolien de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, points 113 et 114).

42 Voir arrêt du 19 décembre 2012, Commission/Irlande (C-279/11, non publié, EU:C:2012:834, point 65).

43 Voir arrêt du 9 décembre 2008, Commission/France (C-121/07, EU:C:2008:695, point 63).

notamment lorsque le manquement a persisté pendant une longue période », comme relevé au point 59 des présentes conclusions, ne fait pas obstacle à ce qu'elle décide d'une condamnation à une somme forfaitaire dans d'autres situations, le cas échéant, pour prévenir la survenance d'infractions analogues au droit de l'Union.

61. De plus, compte tenu des différents objectifs poursuivis par la condamnation à une somme forfaitaire et par celle à une astreinte (voir point 54 des présentes conclusions), il est clair que si une astreinte, mesure essentiellement coercitive relative à l'infraction qui perdure, ne peut être prononcée que pour autant que l'infraction demeure, il n'est nulle obligation de retenir la même approche en ce qui concerne la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire [44]. Dès lors et contrairement à ce que soutiennent la République française et l'Irlande, le fait qu'un État membre se conforme à ses obligations au cours de la procédure devant la Cour ne conduit pas à priver la somme forfaitaire de son objet.

62. En l'espèce, la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire paraît appropriée en tant que mesure dissuasive. Le montant total proposé par la Commission (de 2 766 992,00 euros) peut être réduit (à 2 011 919,60 euros) si les données mises à jour de la Commission sont retenues [45], voire plus si certains facteurs sont pris en compte. Par conséquent, à la lumière de toutes les circonstances de l'espèce, je propose à la Cour de condamner l'Irlande au paiement d'une somme forfaitaire de 1 500 000 euros [46].

63. En premier lieu et en ce qui concerne la gravité de l'infraction, la Cour a constaté dans l'arrêt Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit) [47], dans le contexte d'une condamnation à une astreinte au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, 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 ». Cela me paraît pouvoir s'appliquer dans la présente espèce concernant la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire.

En outre, si la Cour tient compte du critère adopté en l'espèce par la Commission pour la détermination du montant de la somme forfaitaire, l'appréciation par cette dernière de la gravité ne paraît pas être le fruit d'erreurs, compte tenu de l'importance des dispositions du droit de l'Union ayant fait l'objet de l'infraction et des conséquences sur les intérêts publics et privés. Il convient de souligner que la directive 2015/849 est un instrument essentiel en matière de prévention de l'utilisation du système financier de l'Union aux fins du blanchiment de capitaux et du financement du terrorisme [48]. S'inscrivant dans le contexte d'une mise en place d'une union de la sécurité réelle et

44 Voir arrêt du 9 décembre 2008, Commission/France (C-121/07, EU:C:2008:695, points 19, 20, 44, 45 et 56 à 58), et conclusions de l'avocat général Mazák dans l'affaire Commission/France (C-121/07, EU:C:2008:320, point 80).

45 Voir communication de la Commission – Mise à jour des données utilisées pour le calcul des sommes forfaitaires et des astreintes que la Commission proposera à la Cour dans le cadre des procédures d'infraction (JO 2019, C 309, p. 1). La somme forfaitaire minimale est réduite à 1 212 000 euros. À cet égard, le calcul de la somme forfaitaire, d'après la formule indiquée au point 30 des présentes conclusions, est le suivant : pour la période comprise entre le 27 juin 2017 et le 28 novembre 2018 : 1 039 × 7 × 0,47 × 519 = 1 744 102,89 euros ; pour celle comprise entre le 29 novembre 2018 et le 26 mars 2019 : 1 039 × 2 × 0,47 × 118 = 115 245,88 euros ; et celle comprise entre le 27 mars 2019 et le 2 décembre 2019 : 1 039 × 1 × 0,47 × 251 = 122 570,83 euros. Dès lors, le montant total de la somme forfaitaire demandée par la Commission s'élève à 2 011 919,60 euros

46 Il mérite d'être noté que le montant que je propose correspond dans une certaine mesure aux sommes forfaitaires imposées au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE pour n'avoir transposé que partiellement une directive. Voir arrêt du 19 décembre 2012, Commission/Irlande (C-374/11, non publié, EU:C:2012:827, points 52 et 53 – 2 millions d'euros). Comparer ce montant avec celui ordonné dans l'arrêt du 25 juin 2013, Commission/République tchèque (C-241/11, EU:C:2013:423, points 46 à 55 – 250 000 euros), qui a notamment constaté les incidences limitées de l'infraction.

47 Arrêt du 8 juillet 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, point 85).

48 Voir notamment considérant 1 de la directive 2018/843 et article 1er, paragraphe 1, et considérants 1 à 3 et 64 de la directive 2015/849.

effective [49], cette directive s'appuie sur des directives antérieures et les activités internationales en la matière visant à renforcer le cadre légal pour lutter contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme dans l'Union [50].

64. De manière comparable à ce que la Cour a pu constater au sujet d'autres directives relatives au marché intérieur [51], le manquement de l'Irlande à adopter et à communiquer les mesures nécessaires à la transposition peut être considéré comme ayant entravé le bon fonctionnement du marché intérieur et il revêt dès lors un certain degré de gravité [52].

65. Les conséquences sur les intérêts publics et privés du défaut de transposition de la directive 2015/849 par l'Irlande peuvent également être considérées comme graves dès lors que, comme la Commission l'a indiqué, ce manquement fait peser un risque pour l'intégrité et le fonctionnement du système financier de l'Union, le rendant vulnérable au blanchiment de capitaux et au financement du terrorisme et affectant les investisseurs et les citoyens. Ainsi, par exemple, la résolution du Parlement européen du 19 septembre 2019 sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la législation de l'Union relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux vient l'illustrer [53], qui se félicite notamment que la Commission ait engagé des procédures d'infraction contre des États membres n'ayant pas transposé la directive 2015/849 et les presse de la transposer le plus rapidement possible.

66. À cet égard, je ne suis pas convaincu par les allégations de l'Irlande selon lesquelles les atteintes aux intérêts publics et privés seraient exagérées dès lors que les mesures nationales existantes en ce domaine transposent partiellement la directive 2015/849, de sorte que les objectifs de ladite directive seraient déjà largement atteints. La Cour a déjà rejeté une argumentation similaire au motif que ces mesures ne répondent pas aux exigences découlant de la directive ; dans le cas contraire, il n'y aurait pas eu lieu de constater, dans le chef de cet État membre, un manquement à son obligation de transposition [54]. De plus, le fait que l'Irlande ait fait le choix de transposer la directive 2015/849 par des mesures de droit primaire national (voir point 32 des présentes conclusions) ne me paraît pas pouvoir constituer un facteur d'atténuation dans la mesure où un État membre ne saurait exciper de pratiques ou de situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations résultant du droit de l'Union [55].

67. Il doit également être souligné que l'Irlande a déjà été condamnée par la Cour au titre de l'article 258 TFUE pour ne pas avoir transposé dans les délais les anciennes directives sur le blanchiment des capitaux [56].

68. Cela dit, il est des circonstances atténuantes qui demandent à être prises en compte en l'espèce. Notamment et comme indiqué par la Commission, il convient de tenir compte du degré de transposition pour déterminer la gravité du défaut de communication [57]. À cet égard, il faut souligner que la présente espèce concerne le défaut partiel et non total de communication des mesures de transposition. En outre, la directive 2018/843 a prolongé le délai pour instituer les registres centraux

49 Voir communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil européen et au Conseil, du 30 octobre 2019 – Vingtième rapport sur les progrès accomplis dans la mise en place d'une union de la sécurité réelle et effective [COM(2019)552 final, p. 10 à 12].

50 Voir communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, du 24 juillet 2019 – Vers une meilleure mise en œuvre du cadre réglementaire de l'UE en matière de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme [COM(2019) 360 final].

51 Voir note 27 des présentes conclusions.

52 Voir arrêt du 30 mai 2013, Commission/Suède (C-270/11, EU:C:2013:339, point 49).

53 Voir, en particulier, considérants A, B et G et point 1.

54 Voir arrêt du 30 mai 2013, Commission/Suède (C-270/11, EU:C:2013:339, point 51). La Cour ne paraît pas avoir prêté attention à une argumentation similaire développée par le Royaume de Belgique dans l'arrêt du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit) (C-543/17, EU:C:2019:573, point 73).

55 Voir arrêt du 12 novembre 2019, Commission/Irlande (Parc éolien de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, point 89).

56 Voir arrêts du 19 mai 2009, Commission/Irlande (C-532/08, non publié, EU:C:2009:327), concernant la directive 2005/60, et du 1er octobre 2009, Commission/Irlande (C-549/08, non publié, EU:C:2009:604), concernant la directive 2006/70.

57 Voir communication de 2011, point 25, et communication de 2017, p. 15. À cet égard, voir arrêt du 9 décembre 2008, Commission/France (C-121/07, EU:C:2008:695, point 84).

sur les informations concernant les bénéficiaires effectifs, prévus aux articles 30 et 31 de la directive 2015/849, bien qu'elle n'ait pas modifié la date limite pour la transposition des autres obligations prévues par cette dernière (voir point 7 des présentes conclusions). Je ne vois pas pourquoi cette prolongation ne pourrait pas être retenue en tant que circonstance atténuante, comme l'indique la Commission. L'Irlande a également établi qu'elle a coopéré de bonne foi avec la Commission au cours de la procédure, par exemple en la tenant informée (voir point 32 des présentes conclusions) [58].

69. En second lieu, en ce qui concerne la durée de l'infraction, la Commission est d'avis qu'elle doit être calculée à partir de la date d'expiration du délai pour transposer la directive 2015/849 alors que l'Irlande a un autre point de vue.

70. Il convient de souligner que, dans sa jurisprudence relative à l'article 260, paragraphe 2, TFUE, la Cour évalue la durée de l'infraction à partir de la date du prononcé de son premier arrêt au titre de l'article 258 TFUE jusqu'au jour où l'État membre concerné s'est conformé à ses obligations ou, à défaut, le moment où elle apprécie les faits dans le cadre d'une seconde procédure [59]. Il s'ensuit que, en ce qui concerne la détermination du paiement d'une somme forfaitaire au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, la présente affaire met en lumière deux aspects importants.

71. Le premier, s'agissant du moment où l'infraction a pris fin, le moment où il peut être considéré que l'Irlande a exécuté ses obligations constitue un point de désaccord en l'espèce. À cet égard, je ne suis pas convaincu par les arguments que l'Irlande a soutenus devant la Cour sur le fait que les mesures de transposition communiquées le 29 novembre 2018 lui ont permis d'exécuter ses obligations.

72. Il est notamment manifeste que, en dépit de ces mesures, il subsistait des lacunes relativement à certaines dispositions de la directive 2015/849. Par exemple, en ce qui concerne l'article 30, paragraphe 1, second alinéa, et paragraphes 2 et 7, ainsi que l'article 31, paragraphes 1, 2, 3 et 7, de cette directive, l'Irlande a exposé dans son mémoire en duplique que le délai pour transposer ces dispositions a été prolongé par la directive 2018/843 et que, en tout état de cause, des mesures étaient en cours d'adoption pour transposer les dispositions identifiées par la Commission, mesures notifiées les 30 janvier 2019 et 27 mars 2019. Toutefois, comme la Commission l'a rappelé, cette prolongation ne concernait pas toutes les obligations prévues aux articles 30 et 31 de la directive 2015/849 (voir points 7 et 23 des présentes conclusions). L'Irlande a en outre ajouté dans son mémoire en duplique qu'une disposition relative à des obligations au titre de l'article 47, paragraphe 2, de la directive 2015/849 pourrait être adoptée et que son article 48, paragraphes 5 à 8, n'exige pas l'imposition d'obligations spécifiques en droit national. Comme la Commission l'a indiqué lors de l'audience (voir points 21 et 23 des présentes conclusions), l'Irlande n'avait donc pas adopté des mesures de transposition concernant certaines obligations prévues par ces dispositions jusqu'à la communication de telles mesures les 22 novembre 2019 et 3 décembre 2019. Il s'ensuit que, si les mesures communiquées les 29 novembre 2018 ont assuré la transposition d'une partie significative de la directive 2015/849, la Commission a établi que l'Irlande n'a exécuté ses obligations qu'à la date du 3 décembre 2019.

73. Le second, s'agissant du point de départ de la computation de la durée de l'infraction, il me semble que, plutôt que la date d'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, c'est la date d'expiration du délai fixé par la directive en question pour sa transposition qui devrait être retenue en ce qui concerne le paiement d'une somme forfaitaire, comme je le propose aux points 74 et 75 de mes conclusions dans l'affaire Commission/Roumanie (C-549/18), car elle sert mieux les objectifs poursuivis par l'article 260, paragraphe 3, TFUE, notamment celui d'inciter les États membres à transposer les directives dans les

58 Voir arrêt du 17 octobre 2013, Commission/Belgique (C-533/11, EU:C:2013:659, point 60).

59 Voir arrêts du 25 juin 2013, Commission/République tchèque (C-241/11, EU:C:2013:423, point 46), et du 12 novembre 2019, Commission/Irlande (Parc éolien de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, point 122).

délais [60]. À l'inverse, si et par exemple, ce n'est qu'après la date d'expiration du délai fixé dans l'avis motivé que la question d'infliger le paiement d'une somme forfaitaire au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE est soulevée, cela fait courir le risque que le délai de transposition fixé par la directive ne produirait aucun effet immédiat tant que la Commission n'introduit pas de recours contre un État membre. Il convient également de souligner que, à la différence de l'astreinte, qui a pour fonction d'amener un État membre à remédier dès que possible à un manquement, la possibilité d'infliger le paiement d'une somme forfaitaire permet de garantir qu'un État membre n'estimera pas préférable d'attendre l'introduction d'une procédure avant de prendre des mesures pour remédier à une infraction [61], ce qui peut effectivement se produire si c'est la date fixée par l'avis motivé qui est retenue.

74. Par conséquent, l'approche que je propose de retenir paraît pouvoir s'appliquer avec plus de force en matière de paiement de sommes forfaitaires qu'en matière d'astreintes à propos desquelles, dans l'arrêt Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit), la Cour a tenu compte de la date d'expiration du délai de transposition fixé par la directive dont il était question pour déterminer la durée de l'infraction [62]. Il convient d'ajouter que, contrairement à ce que l'Irlande affirme, il ne fait pas l'ombre d'un doute que l'imposition de sanctions pécuniaires, en ce compris des sommes forfaitaires, était possible à l'expiration du délai de transposition fixé par la directive 2015/849 au 26 juin 2017, dès lors que l'article 260, paragraphe 3, TFUE et les communications de la Commission étaient manifestement applicables [63]. Quoi qu'il en soit, dans l'hypothèse où la Cour serait en désaccord avec ma proposition, la durée du temps écoulé depuis la date d'expiration du délai fixé par la directive en question peut entrer en ligne de compte dans l'appréciation de la gravité de l'infraction, comme c'est le cas en ce qui concerne l'article 260, paragraphe 2, TFUE [64].

75. En l'espèce, en tenant compte de la période comprise entre la date d'expiration du délai de transposition fixé par la directive 2015/849 (le 26 juin 2017) et celle à laquelle l'Irlande a exécuté ses obligations (le 3 décembre 2019), la durée de l'infraction s'élève à quelque deux ans et demi (30 mois), ce qui peut être considéré comme considérable [65]. Je dois souligner que l'obligation pour un État membre d'adopter les mesures nécessaires à la transposition d'une directive n'a pas en elle-même été considérée comme présentant des difficultés particulières [66]. Par conséquent, le fait que, comme le soutient l'Irlande, elle a accordé la priorité à cette législation de transposition dans son processus législatif et qu'elle a fait ses meilleurs efforts pour respecter le calendrier indicatif communiqué par la Commission avant le début du présent recours (voir point 32 des présentes conclusions), ne me paraît pas pouvoir venir excuser ou réduire la durée de l'infraction. Il n'en demeure pas moins qu'il convient de relever que, bien que tardives, les mesures communiquées le 29 novembre 2018 (soit 17 mois après l'expiration du délai de transposition fixé au 26 juin 2017 par la directive 2015/849) ont assuré une transposition tout à fait conséquente de la directive 2015/849, seules quatre dispositions de cette dernière étant demeurées, selon la Commission, imparfaitement transposées et que la communication concernant l'ensemble de ses dispositions a été finalisée au plus tard le 3 décembre 2019 (voir points 17, 21, 71 et 72 des présentes conclusions) [67].

76. Enfin, l'Irlande n'a communiqué à la Cour aucun élément sur ses capacités de paiement.

60 Voir arrêt du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit) (C-543/17, EU:C:2019:573, point 52).

61 Voir conclusions de l'avocat général Poiares Maduro dans l'affaire Commission/Italie (C-119/04, EU:C:2006:65, point 46). Voir, également, point 54 des présentes conclusions.

62 Arrêt du 8 juillet 2019 (C-543/17, EU:C:2019:573, point 88).

63 Voir notes 8, 9 et 27 des présentes conclusions.

64 Voir arrêt du 19 décembre 2012, Commission/Irlande (C-374/11, non publié, EU:C:2012:827, points 38 et 52). Voir, également, conclusions de l'avocat général Fennelly dans l'affaire Commission/Grèce (C-197/98, EU:C:1999:597, point 43).

65 Voir arrêts du 30 mai 2013, Commission/Suède (C-270/11, EU:C:2013:339, points 57 et 58 – 27 mois), et du 13 juillet 2017, Commission/Espagne (C-388/16, non publié, EU:C:2017:548, point 40 – 29 mois).

66 Voir arrêt du 31 mars 2011, Commission/Grèce (C-407/09, EU:C:2011:196, point 33).

67 Voir arrêt du 9 décembre 2008, Commission/France (C-121/07, EU:C:2008:695, point 85).

77. Au vu de l'ensemble des circonstances de l'espèce, je propose donc à la Cour de condamner l'Irlande à payer une somme forfaitaire de 1 500 000 euros.

VI. Sur les dépens

78. Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de l'Irlande aux dépens et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens. Conformément à l'article 140, paragraphe 1, dudit règlement de procédure, qui prévoit que les États membres et les institutions qui sont intervenus au litige supportent leurs propres dépens, la République d'Estonie et la République française doivent supporter leurs propres dépens.

VII. Conclusion

79. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour :

1) de constater que, en n'ayant pas adopté pour le 26 juin 2017 au plus tard les mesures nécessaires pour transposer la directive (UE) 2015/849 du Parlement européen et du Conseil, du 20 mai 2015, relative à la prévention de l'utilisation du système financier aux fins du blanchiment de capitaux ou du financement du terrorisme, modifiant le règlement (UE) nº 648/2012 du Parlement européen et du Conseil et abrogeant la directive 2005/60/CE du Parlement européen et du Conseil et la directive 2006/70/CE de la Commission ou, en tout état de cause, en ne communiquant pas ces mesures, l'Irlande a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 67, paragraphe 1, de ladite directive ;

2) de condamner l'Irlande au paiement d'une somme forfaitaire de 1 500 000 euros ;

3) de condamner l'Irlande aux dépens ;

4) de dire que la République d'Estonie et la République française supporteront chacune leurs propres dépens.