Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

13 janvier 2021 *

« Manquement d'État – Article 258 TFUE – Marché d'instruments financiers – Directive déléguée (UE) 2017/593 – Absence de transposition et/ou de communication des mesures de transposition »

Dans l'affaire C-631/18,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 8 octobre 2018,

Commission européenne, représentée par M. T. Scharf et Mme B. Rous Demiri, en qualité d'agents,

partie requérante,

contre

République de Slovénie, représentée par Mme V. Klemenc, en qualité d'agent,

partie défenderesse,

LA COUR (troisième chambre),

composée de Mme 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,

greffier : M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

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 toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires à la mise en conformité avec la directive déléguée (UE) 2017/593 de la Commission, du 7 avril 2016, complétant la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la sauvegarde des instruments financiers et des fonds des clients, les obligations applicables en matière de gouvernance des produits et les règles régissant l'octroi ou la perception de droits, de commissions ou de tout autre avantage

* Langue de procédure : le slovène.

pécuniaire ou non pécuniaire (JO 2017, L 87, p. 500, ci-après « directive déléguée MiFID II »), ou en n'ayant pas informé la Commission desdites dispositions, la République de Slovénie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 14 de la directive déléguée 2017/593.

Le cadre juridique

2 Aux termes des considérants 1 à 3 de la directive déléguée MiFID II :

« (1) 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), telle que modifiée par la directive (UE) 2016/1034 du Parlement européen et du Conseil, du 23 juin 2016 (JO 2016, L 175, p. 8) ci-après la "directive MiFID II")] établit un régime complet de protection des investisseurs.

(2) La protection des instruments financiers et des fonds des clients représente un volet important de ce régime : les entreprises d'investissement sont tenues de prendre des dispositions adéquates pour sauvegarder les droits de propriété et les autres droits des investisseurs sur les titres et les fonds que ceux-ci leur confient. Les entreprises d'investissement devraient donc mettre en place des dispositions spécifiques appropriées pour assurer la sauvegarde des instruments financiers et des fonds de leurs clients.

(3) Afin de préciser le cadre réglementaire de protection des investisseurs et de donner plus de clarté aux clients, et conformément à l'objectif global de promouvoir l'emploi et la croissance dans l'Union par un cadre juridique et économique intégré, efficace et réservant un traitement équitable à tous les acteurs, la Commission a été habilitée à adopter des règles détaillées pour remédier aux risques spécifiques pesant sur la protection des investisseurs ou l'intégrité du marché. »

3 L'article 1er de cette directive déléguée, intitulé « Champ d'application et définitions », prévoit, à son paragraphe 1 :

« La présente directive s'applique aux entreprises d'investissement et aux sociétés de gestion conformément à l'article 6, paragraphe 4, de la directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil[, du 13 juillet 2009, portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) (JO 2009, L 302, p. 32)] et aux gestionnaires conformément à l'article 6, paragraphe 6, de la directive 2011/61/UE du Parlement européen et du Conseil[, du 8 juin 2011, sur les gestionnaires de fonds d'investissement alternatifs et modifiant les directives 2003/41/CE et 2009/65/CE ainsi que les règlements (CE) nº 1060/2009 et (UE) nº 1095/2010 (JO 2011, L 174, p. 1)]. »

4 L'article 14 de ladite directive déléguée, intitulé « Entrée en vigueur et application », dispose :

« 1. Les États membres adoptent et publient, au plus tard le 3 juillet 2017, 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.

Ils appliquent ces dispositions à compter du 3 janvier 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.

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine couvert par la présente directive. »

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 déléguée MiFID II à l'expiration du délai de transposition prévu à l'article 14 de celle-ci, 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 déléguée 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 par courrier du 21 mars 2018 que l'adoption du projet de loi contenant les mesures de transposition de la directive déléguée MiFID II était en cours et devait s'achever au mois d'avril 2018. Le projet de loi était joint 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 de la directive déléguée MiFID II. 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 ladite directive déléguée, 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 déléguée MiFID II, la Commission a introduit le présent recours.

10 Le 3 décembre 2018, soit avant le dépôt du mémoire en défense intervenu le 19 décembre 2018, la République de Slovénie a communiqué à la Commission des mesures nationales, à savoir le Zakon o trgu finančnih instrumentov (loi relative au marché des instruments financiers, Uradni list RS, nº 67/2007, ci-après le « ZTFI »), le Sklep o pogojih za opravljanje investicijskih storitev za borznoposredniške družbe (ordonnance relative aux conditions de fourniture de services d'investissement et d'autres services pour les sociétés de courtage en bourse, Uradni list RS, nº 85/2016, ci-après l'« ordonnance ATVP ») et le Sklep o spremembah in dopolnitvah Sklepa o pogojih za opravljanje investicijskih in drugih storitev za borznoposredniške družbe (ordonnance portant modification de l'ordonnance relative aux conditions de fourniture de services d'investissement et d'autres services pour les sociétés de courtage en bourse, Uradni list RS, nº 62/2017, ci-après l'« ordonnance modifiant l'ordonnance ATVP »), qu'elle considérait être des mesures de transposition partielle de la directive déléguée MiFID II. Ces mesures avaient été adoptées dans le cadre de la transposition de 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, ci-après la « directive MiFID I »).

11 Le 6 décembre 2018, la République de Slovénie a notifié à la Commission le Zakon o trgu finančnih instrumentov (loi sur le marché d'instruments financiers », Uradni list RS, nº 77/2018, ci-après le « ZTFI-1 »), par lequel elle considère avoir entièrement transposé la directive déléguée MiFID II en droit slovène.

Sur le recours

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 déléguée 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 14 de cette directive déléguée.

13 La Commission soutient que, en l'espèce, il est constant que la République de Slovénie n'a pas procédé à la transposition de la directive déléguée MiFID II à l'expiration du délai fixé par l'article 14 de celle-ci, à savoir le 3 juillet 2017, ni de celui fixé dans l'avis motivé, à savoir le 26 mars 2018. Elle relève que, si cet État membre fait valoir que, à cette dernière date, cette directive déléguée était partiellement transposée en droit slovène, elle n'a été informée de cette prétendue transposition partielle qu'au début du mois de décembre 2018. Or, selon une jurisprudence constante, il conviendrait d'examiner la question du manquement d'État en fonction de la situation en vigueur à l'expiration du délai fixé par l'avis motivé et aucun changement ultérieur ne saurait être pris en compte par la Cour. En tout état de cause, les mesures communiquées par la République de Slovénie le 3 décembre 2018, qui étaient en vigueur à la date du 26 mars 2018, n'assureraient pas une transposition des articles 7 à 10 et 12 à 14 de la directive déléguée MiFID II. En outre, les articles 1 à 6 et l'article 11 de cette directive déléguée ne seraient que partiellement transposés par ces mesures.

14 Quant aux mesures nationales adoptées à la fin du mois de novembre 2018 et communiquées à la Commission le 6 décembre 2018, cette dernière fait valoir qu'elles n'assurent toujours pas la transposition complète de la directive déléguée MiFID II. Elle soutient, tout d'abord, qu'il existerait une possible erreur dans le ZTFI-1 ayant pour conséquence d'invalider toutes les dispositions infra-législatives adoptées sur le fondement du ZTFI.

15 Ensuite, il ressortirait de l'article 261 du ZTFI-1, qui est supposé assurer la transposition des articles 1er et 7 à 13 de cette directive déléguée, lu en combinaison avec l'article 556 du ZTFI-1, que cette disposition se borne à charger l'Office du marché des valeurs mobilières d'adopter, dans un délai de six mois après l'entrée en vigueur du ZTFI-1, des règles plus détaillées sur la fourniture de services d'investissement et sur l'exercice d'activités d'investissement et ce, dans certains cas, après avis préalable du ministère des Finances. Or, sans l'adoption de règles plus détaillées, lesdits articles de la directive déléguée MiFID II ne sauraient être considérés comme ayant été transposés.

16 Enfin, il ressortirait du tableau de correspondance soumis par la République de Slovénie le 10 décembre 2018 que les articles 2 à 6 de la directive déléguée MiFID II devaient également être transposés par l'article 261 du ZTFI-1. Partant, en l'absence d'adoption des règles infra-législatives par l'Office du marché des valeurs mobilières, il ne saurait être considéré que la République de Slovénie a entièrement transposé cette directive déléguée en droit interne.

17 En outre, selon la Commission, la transposition de la directive déléguée MiFID II est essentielle pour la pleine mise en œuvre des droits des investisseurs garantis par la directive MiFID II. Une absence de transposition de cette directive déléguée aurait des conséquences négatives pour ces investisseurs, qui ne seraient alors pas couverts par le régime de protection établi par la directive MiFID II, plus complet que celui qui résultait de la directive MiFID I. De même, l'absence de transposition de ladite directive déléguée dans un État membre affecterait le marché financier européen, les investisseurs ainsi que l'ensemble des citoyens, en tant qu'acteurs de ce marché financier. Par conséquent, il conviendrait de rejeter les arguments de la République de Slovénie visant à établir que, en l'espèce, l'absence de transposition complète de cette même directive déléguée en droit slovène n'a pas eu de conséquences négatives sur le marché financier.

18 La République de Slovénie, tout en reconnaissant l'importance de la finalité, des objectifs et de l'économie de la directive déléguée MiFID II fait valoir que, à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, à savoir le 26 mars 2018, la directive MiFID I était entièrement transposée et appliquée en droit slovène de même qu'une partie de la directive déléguée MiFID II.

19 La République de Slovénie s'appuie à cet égard sur le tableau de correspondance du 27 novembre 2018 et les déclarations relatives à la transposition de cette directive déléguée dans l'ordre juridique slovène. Elle cite à cet égard, en tant que mesures assurant la transposition en tout ou partie des articles 2 à 6 et 11 de ladite directive déléguée, le ZTFI, l'ordonnance ATVP et l'ordonnance modifiant l'ordonnance ATVP. Ces mesures auraient été communiquées à la Commission le 3 décembre 2018 et enregistrées le lendemain.

20 La République de Slovénie estime que, en ayant adopté, le 20 novembre 2018, un paquet législatif, dont le ZTFI-1, destiné à transposer efficacement et entièrement le cadre législatif de l'Union relatif aux marchés financiers et aux instruments financiers, à savoir la directive MiFID II et la directive déléguée MiFID II, et en ayant communiqué ces mesures à la Commission, elle se serait entièrement acquittée de son obligation de transposition et de communication prévue à l'article 14 de cette directive déléguée.

21 Cet État membre ajoute que, en tout état de cause, l'absence de transposition complète, dans le délai prescrit, de la directive déléguée MiFID II en droit slovène n'a, contrairement à ce que fait valoir la Commission, pas eu de conséquences négatives sur les divers investisseurs, citoyens et acteurs du marché financier.

22 Dans sa duplique, la République de Slovénie reconnaît que l'article 557, paragraphe 5, du ZTFI-1 contient effectivement une erreur typographique et que le renvoi au paragraphe 1 du même article y figurant doit être interprété comme visant l'article 556, paragraphe 1, du ZTFI-1. Elle précise que cette erreur a été corrigée par un rectificatif au ZTFI-1 publié le 22 mars 2019 (Uradni list RS nº 17/2019).

23 Eu égard à ce qui précède, la République de Slovénie demande à la Cour de rejeter le présent recours.

Appréciation de la Cour

24 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].

25 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].

26 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 dernière 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].

27 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 déléguée MiFID II, ont été communiquées en tant que mesures de transposition de cette directive déléguée le 3 décembre 2018, soit après la date d'expiration du délai fixé dans l'avis motivé.

28 D'autre part, et en tout état de cause, il ressort des pièces soumises par la République de Slovénie dans le cadre de la présente procédure que les mesures qui auraient partiellement transposé la directive déléguée MiFID II à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, à savoir le ZTFI, l'ordonnance ATVP et l'ordonnance modifiant l'ordonnance ATVP, ne comportent, contrairement à ce que prescrit l'article 14 de cette directive déléguée, aucune référence à celle-ci.

29 Il s'ensuit que ces mesures ne remplissent pas les conditions nécessaires pour constituer des actes positifs de transposition, au sens de la jurisprudence mentionnée au point 25 du présent arrêt.

30 Il convient donc de conclure que, à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, à savoir le 26 mars 2018, la République de Slovénie n'avait ni adopté les mesures nécessaires pour assurer la transposition de la directive déléguée MiFID II ni, partant, communiqué ces mesures à la Commission.

31 Enfin, il n'est pas nécessaire de statuer sur l'argumentation de la Commission, résumée aux points 14 à 17 du présent arrêt, concernant certaines mesures nationales adoptées à la fin du mois de novembre 2018 et communiquées à la Commission le 6 décembre 2018. En effet, dès lors que ces mesures nationales ont été adoptées après le 26 mars 2018, il suffit de constater qu'elles n'entrent pas dans le cadre de la présente procédure en manquement.

32 Par conséquent, il y a lieu de constater que, en n'ayant pas, à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, adopté les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive déléguée 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 14 de cette directive déléguée.

Sur les dépens

33 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 aux 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 les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive déléguée (UE) 2017/593 de la Commission, du 7 avril 2016, complétant la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne la sauvegarde des instruments financiers et des fonds des clients, les obligations applicables en matière de gouvernance des produits et les règles régissant l'octroi ou la perception de droits, de**

commissions ou de tout autre avantage pécuniaire ou non pécuniaire, et, partant, en n'ayant pas communiqué ces dispositions à la Commission européenne, la République de Slovénie a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 14 de la directive déléguée 2017/593.

2) La République de Slovénie est condamnée aux dépens.

Signatures