



# Recueil de la jurisprudence

## CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL

M. GIOVANNI PITRUZZELLA

présentées le 1<sup>er</sup> juillet 2021<sup>1</sup>

### Affaire C-51/20

**Commission européenne  
contre**

**République hellénique**

« Manquement d'État – Recours fondé sur l'article 260 TFUE – Sanctions pécuniaires – Méthode de calcul – Facteur "n" – Prise en compte du poids institutionnel de l'État membre »

## I. Introduction

1. L'article 260, paragraphe 2, TFUE prévoit que si la Commission européenne estime qu'un État membre n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt constatant un manquement, rendu en application du paragraphe 1 de cet article, elle peut saisir la Cour pour lui demander d'infliger à l'État membre en question des sanctions pécuniaires consistant dans le paiement d'une astreinte ou d'une somme forfaitaire, la première visant à sanctionner la persistance de l'infraction après l'arrêt constatant le manquement, la seconde à inciter l'État membre à ne pas récidiver<sup>2</sup>. Dans la requête par laquelle elle attire un État membre devant la Cour en vertu de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, la Commission précise, pour ces sanctions, le montant qu'elle estime adapté aux circonstances. Pour déterminer ce montant, elle applique une méthode de calcul qui a été exposée en dernier lieu dans une communication du 12 décembre 2005<sup>3</sup> (ci-après la « communication de 2005 »). Cette méthode de calcul tient compte – à côté d'autres éléments tels que la gravité et la durée de l'infraction – de la capacité de paiement de l'État membre incriminé, exprimée dans ce que l'on appelle le « facteur "n" ». Comme nous le verrons plus en détail par la suite, le calcul du facteur « n » reposait initialement sur deux composantes : d'une part, le produit intérieur brut (PIB) de l'État membre concerné et, d'autre part, le nombre de voix dont ce dernier disposait au sein du Conseil de l'Union européenne pour les votes à la majorité qualifiée. À la suite de l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> avril 2017, du nouveau système de calcul de la majorité qualifiée au sein du Conseil, prévu à l'article 16, paragraphe 4, TUE, la Cour a considéré

<sup>1</sup> Langue originale : l'italien.

<sup>2</sup> Selon une jurisprudence constante de la Cour, l'infliction d'une astreinte ne se justifie, en principe, que pour autant que perdure le manquement tiré de l'inexécution d'un précédent arrêt jusqu'à l'examen des faits par la Cour (arrêt du 31 mai 2018, Commission/Italie, C-251/17, non publié, EU:C:2018:358, point 64). Sur la possibilité de combiner les deux types de sanctions, à savoir l'astreinte et la somme forfaitaire, dans un même arrêt, au vu des finalités différentes et complémentaires poursuivies par celles-ci, voir arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, points 80 à 86).

<sup>3</sup> Communication de la Commission relative à la mise en œuvre de l'article 228 du traité CE, SEC(2005) 1658 (JO 2007, C 126, p. 15). Cette communication a été étendue par la Commission, après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, aux procédures régies par l'article 260, paragraphe 2, TFUE (voir, en ce sens, communication de la Commission – Mise en œuvre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, du 15 janvier 2011, JO 2011, C 12, p. 1, point 4).

dans l'arrêt du 14 novembre 2018, *Commission/Grèce*<sup>4</sup> (ci-après l'« arrêt du 14 novembre 2018 »), que la règle de la double majorité sur laquelle repose ce système n'était pas directement applicable au mécanisme de calcul des sanctions à infliger aux États membres dans le cadre de procédures d'infraction et ne pouvait donc remplacer l'ancien système des voix pondérées sur lequel était basé jusqu'alors le calcul du facteur « n ». La Commission a donc adopté, durant l'année 2019, une nouvelle communication<sup>5</sup> (ci-après la « communication de 2019 ») par laquelle elle a modifié la composante du facteur « n » non liée au PIB, en remplaçant en substance le critère constitué par le nombre de voix au sein du Conseil par le critère différent du nombre de sièges attribués à chaque État membre pour ses représentants au Parlement européen.

2. Les montants des sanctions que la Commission propose à la Cour d'infliger à la République hellénique dans le cadre du présent recours, introduit en vertu de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, ont été déterminés par application de cette nouvelle méthode de calcul du facteur « n ».

3. Par ce recours, la Commission demande à la Cour de constater que, en n'ayant pas adopté toutes les mesures nécessaires que comporte l'exécution de l'arrêt rendu par la Cour le 9 novembre 2017, *Commission/Grèce*<sup>6</sup> (ci-après l'« arrêt en manquement »), la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE. La Commission demande également à la Cour de condamner la République hellénique à payer, d'une part, une astreinte journalière d'un montant de 26 697,89 euros à compter du jour du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire et jusqu'à exécution complète de l'arrêt en manquement et, d'autre part, une somme forfaitaire dont le montant résulte de la multiplication d'un montant journalier de 3 709,23 euros par le nombre de jours écoulés entre la date du prononcé de cet arrêt et le jour de la régularisation de l'infraction ou, à défaut, entre cette date et le jour où sera rendu l'arrêt dans la présente procédure. Enfin, la Commission demande à la Cour de condamner la République hellénique aux dépens.

4. Dans sa requête, la Commission expose que, conformément à la méthode de calcul prévue dans la communication de 2005, l'astreinte qu'elle propose à la Cour d'infliger à la République hellénique par jour de retard dans l'exécution de l'arrêt en manquement est calculée en multipliant un forfait de base uniforme, fixé à 3 116 euros<sup>7</sup>, par un coefficient de gravité de 7 – déterminé en considération de l'importance des dispositions du droit de l'Union enfreintes, des conséquences de cette infraction sur les intérêts publics et privés, de la comparaison avec des manquements comparables et d'autres facteurs atténuants et aggravants – et par un coefficient de 2,4, correspondant aux 24 mois écoulés entre le 9 novembre 2017, date de l'arrêt en manquement, et le 27 novembre 2019, date de saisine de la Cour par la Commission. Le montant ainsi obtenu a été multiplié par le facteur « n », calculé selon la méthode exposée dans la communication de 2019 et fixé, pour la République hellénique, à 0,51<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> C-93/17, EU:C:2018:903, points 136 à 142.

<sup>5</sup> Communication de la Commission – Modification de la méthode de calcul des sommes forfaitaires et des astreintes journalières proposées par la Commission dans le cadre des procédures d'infraction devant la Cour de justice de l'Union européenne (JO 2019, C 70, p. 1).

<sup>6</sup> C-481/16, non publié, EU:C:2017:845.

<sup>7</sup> 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 de justice de l'Union européenne dans le cadre des procédures d'infraction, du 13 septembre 2019 (JO 2019, C 309, p. 1).

<sup>8</sup> Conformément à la communication de la Commission mentionnée dans la note 7 des présentes conclusions.

5. S'agissant de la somme forfaitaire, la Commission expose que, conformément à la méthode de calcul prévue dans la communication de 2005, son montant a été déterminé à partir d'un montant journalier correspondant à un forfait de base uniforme, fixé à 1 039 euros<sup>9</sup>, multiplié par un coefficient de gravité de 7 et par le facteur « n » de 0,51. Selon les propositions de la Commission, le montant total de la somme forfaitaire à infliger à la République hellénique ne doit pas être inférieur à une somme minimale qui, pour cet État membre, est fixée à 135 820 824,35 euros<sup>10</sup>.

6. Dans sa requête, la Commission insiste sur la nécessité de fixer les sanctions pécuniaires à infliger en application de l'article 260, paragraphe 2, TFUE en tenant compte non seulement de la capacité de paiement de l'État membre défaillant et donc de son PIB, mais également du poids institutionnel qu'il a au sein de l'Union. Selon la Commission, le critère invalidé par la Cour dans son arrêt du 14 novembre 2018, tiré du nombre de voix de chaque État membre au sein du Conseil, doit être remplacé par un nouveau critère ayant pour fonction de corriger l'application d'une méthode de calcul fondée sur le seul PIB, dans le but à la fois de maintenir l'équilibre entre capacité de paiement et poids institutionnel de l'État membre défaillant, et d'éviter que des écarts excessifs entre les coefficients alloués à chaque État membre ne créent des inégalités de traitement injustifiées.

7. Dans son mémoire en défense, la République hellénique demande à la Cour de rejeter le recours et de condamner la Commission aux dépens. S'agissant des sanctions pécuniaires proposées par cette dernière, la République hellénique estime qu'elles ne sont ni justifiées ni proportionnées. Toutefois, pour le cas où la Cour jugerait nécessaire de sanctionner le manquement, elle est d'accord avec la Commission pour considérer que le facteur « n », et de manière générale le montant des sanctions, doit refléter, outre la capacité économique de l'État membre concerné, également son poids institutionnel. Selon la République hellénique, le critère retenu par la Commission dans la communication de 2019, fondé sur le nombre de sièges au Parlement, permet de tenir dûment compte de ce dernier élément.

8. La Commission et la République hellénique ont été invitées par la Cour, au titre de mesures d'organisation de la procédure, à répondre par écrit à des questions concernant, notamment, les modalités de détermination du facteur « n » telles qu'exposées dans la communication de 2019.

9. Les présentes conclusions portent exclusivement sur la question de la pertinence, aux fins de l'infliction de sanctions dissuasives et proportionnées, de l'élément que constitue le poids institutionnel de l'État membre incriminé dans l'Union, exprimé, notamment, par le nombre de sièges au Parlement attribués à cet État membre.

<sup>9</sup> Conformément à la communication de la Commission mentionnée dans la note 7 des présentes conclusions.

<sup>10</sup> Conformément à la communication de la Commission mentionnée dans la note 7 des présentes conclusions.

## II. Appréciation

### A. Le facteur « n » avant l'arrêt du 14 novembre 2018

#### 1. La communication de 2005

10. Le facteur « n » a fait son apparition pour la première fois dans la communication de la Commission du 28 février 1997 sur le calcul de l'astreinte<sup>11</sup> (ci-après la « communication de 1997 »). La communication de 2005 en a étendu l'application également au calcul de la somme forfaitaire<sup>12</sup>. Défini comme « un facteur fixe par pays »<sup>13</sup>, le facteur « n » était, dans la communication de 2005, comme antérieurement dans la communication de 1997, réglémenté dans une section séparée intitulée « Prise en compte de la capacité de payer de l'État membre en cause »<sup>14</sup>. Sa finalité est liée à la nécessité d'assurer l'effet dissuasif de la sanction. Dans l'optique de la Commission, cela permet de fixer l'astreinte et la somme forfaitaire à un niveau suffisamment élevé pour exercer sur l'État membre une pression telle qu'elle incite celui-ci, d'une part, à mettre fin à l'infraction<sup>15</sup> et, d'autre part, à ne pas récidiver<sup>16</sup>.

11. Comme c'était déjà le cas dans la communication de 1997, le facteur « n » était décrit dans la communication de 2005 comme étant la « moyenne géométrique fondée, d'une part, sur le [PIB] de l'État membre en cause et, d'autre part, sur la pondération des voix au Conseil ». Il se calculait en obtenant la racine carrée du produit de deux facteurs, le premier étant le rapport entre le PIB de l'État membre concerné et le PIB du Grand-Duché de Luxembourg et le second étant le rapport entre le nombre de voix dont disposait chaque État membre au Conseil selon la pondération prévue à l'article 148 du traité CE et le nombre de voix du Grand-Duché de Luxembourg<sup>17</sup>. L'application de cette formule permettait, selon la Commission, d'obtenir un écart raisonnable entre les coefficients attribués à chaque État membre, compris entre 0,36 et 25,40<sup>18</sup>.

12. La Commission se réservait le droit d'ajuster le facteur « n » en cas d'écarts importants par rapport à la situation réelle ou en cas de modification de la pondération des voix au Conseil, ainsi que d'ajuster ce facteur périodiquement, notamment eu égard à la croissance prévisible,

<sup>11</sup> Communication de la Commission – Méthode de calcul de l'astreinte prévue à l'article 171 du traité CE (JO 1997, C 63, p. 2). Cette communication explicitait et complétait la communication de la Commission concernant la mise en œuvre de l'article 171 du traité, du 5 juin 1996 (JO 1996, C 242, p. 6), la première chronologiquement, qui ne fixait que certains critères d'orientation pour le calcul de l'astreinte.

<sup>12</sup> Voir communication de 2005, point 20.

<sup>13</sup> Voir communication de 1997, partie 1.

<sup>14</sup> Il s'agit de la partie 4 de la communication de 1997 et de la section D de la communication de 2005.

<sup>15</sup> La sanction doit, pour cette raison, excéder les avantages que l'État membre retire de l'infraction, voir communication de 1997, partie 4, et communication de 2005, point 18.

<sup>16</sup> Communication de 2005, point 18.

<sup>17</sup> La formule est donc la suivante :

$$\sqrt{\frac{\text{PIB } n}{\text{PIB Lux}} \times \frac{\text{Voix } n}{\text{Voix Lux}}}$$

Voir point 18 et note 18 de la communication de 2005. Dans la communication de 1997, le PIB et le nombre de voix de chaque État au sein du Conseil étaient mis en rapport respectivement avec le PIB le plus bas et avec le plus petit nombre de voix parmi les quinze États membres.

<sup>18</sup> Voir communication de 2005, point 18.1.

proportionnellement plus soutenue, du PIB des nouveaux États membres<sup>19</sup>. Les règles sur le fondement desquelles est effectuée la mise à jour des données en fonction de l'évolution du PIB et de l'inflation dans chaque État membre sont indiquées dans une communication de 2010<sup>20</sup>. Conformément à cette dernière communication, à partir de l'année 2011, cette mise à jour a été effectuée sur une base annuelle<sup>21</sup>.

## 2. La jurisprudence

13. L'initiative de la Commission d'établir des lignes directrices pour déterminer les modalités de calcul des sanctions pécuniaires à infliger en cas de manquement a été d'emblée accueillie positivement par la Cour, qui a souligné que ces « règles indicatives » contribuent à garantir que la transparence, la prévisibilité et la sécurité juridique caractérisent l'action de la Commission<sup>22</sup>. La Cour a également approuvé sur le fond les principes dont s'inspirent ces orientations en identifiant, conformément à ce qui ressort des communications de la Commission qui se sont succédé, dans la durée de l'infraction, le degré de gravité et la capacité de paiement de l'État membre concerné, les critères fondamentaux à prendre en considération pour assurer la nature coercitive, l'adéquation aux circonstances et la proportionnalité à l'infraction commise des sanctions pécuniaires à infliger aux fins de l'application uniforme et effective du droit de l'Union<sup>23</sup>.

14. S'agissant, en particulier, du facteur « n », la Cour en a approuvé, dès sa première formulation dans la communication de 1997, tant la finalité que les critères de détermination, en précisant que « la proposition de la Commission consistant à tenir compte à la fois du [PIB] de l'État membre concerné et du nombre de voix dont il dispose au Conseil apparaît pertinente dans la mesure où elle permet de refléter la capacité de paiement de cet État membre tout en maintenant un écart raisonnable entre les divers États membres »<sup>24</sup>. Dans certains cas, assez sporadiques et non postérieurs à l'année 2009, en recalculant le montant de l'astreinte à infliger à l'État membre défaillant à la lumière de ses constatations quant à la durée et à la gravité de l'infraction, la Cour a elle-même appliqué le coefficient multiplicateur correspondant au facteur « n » attribué par la Commission à cet État membre<sup>25</sup>, en l'adaptant, lorsque cela était nécessaire, pour tenir compte de données plus actualisées, relatives, notamment, à l'évolution du PIB dudit État<sup>26</sup>. D'une façon plus générale, la Cour a constamment réaffirmé, face aux critiques avancées par les États

<sup>19</sup> Voir communication de 2005, point 18.2.

<sup>20</sup> Voir communication du 20 juillet 2010, SEC(2010) 923/3.

<sup>21</sup> La dernière révision des données avant l'adoption de la communication de 2019 date de l'année 2017 (JO 2017, C 431, p. 3). Dans sa communication de 2011 (JO 2011, C 12, p. 1, point 24), la Commission a indiqué qu'elle suivrait la même méthode de calcul que celle exposée dans la communication de 2005 en ce qui concerne les sanctions proposées au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE.

<sup>22</sup> Voir arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce (C-387/97, EU:C:2000:356, point 87).

<sup>23</sup> Voir, pour ce qui est de l'astreinte, arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce (C-387/97, EU:C:2000:356, point 92), et, tout récemment, arrêt du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal) (C-658/19, EU:C:2021:138, point 63) ; pour ce qui est de la somme forfaitaire, voir notamment arrêt du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux) (C-550/18, EU:C:2020:564, point 81), et, en dernier lieu, arrêt du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal) (C-658/19, EU:C:2021:138, point 73).

<sup>24</sup> Voir, notamment, arrêts du 4 juillet 2000, Commission/Grèce (C-387/97, EU:C:2000:356, point 88) ; du 25 novembre 2003, Commission/Espagne (C-278/01, EU:C:2003:635, point 59) ; du 12 juillet 2005, Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, point 109), et du 17 novembre 2011, Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740, point 65). Dans l'arrêt du 10 janvier 2008, Commission/Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, point 48), la Cour a nuancé son jugement quant à l'adéquation de la méthode de détermination du facteur « n », précisant que cette méthode constitue « en principe » une manière appropriée de tenir compte de la capacité de paiement de l'État membre concerné.

<sup>25</sup> Voir arrêts du 25 novembre 2003, Commission/Espagne (C-278/01, EU:C:2003:635, points 59 et 60) ; du 12 juillet 2005, Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, point 110) ; du 14 mars 2006, Commission/France (C-177/04, EU:C:2006:173, point 76), et du 4 juin 2009, Commission/Grèce (C-109/08, EU:C:2009:346, point 43).

<sup>26</sup> Voir, par exemple, arrêt du 10 janvier 2008, Commission/Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, point 49), dans lequel le coefficient correspondant au facteur « n » attribué à la République portugaise a été majoré par la Cour.

membres défaillants quant à l'appréciation de leur capacité financière par la Commission ou même indépendamment de la formulation de telles critiques, qu'il est nécessaire de prendre en compte l'évolution de l'inflation et du PIB de l'État membre concerné « telle qu'elle se présente à la date de l'examen des faits par la Cour »<sup>27</sup>. La Cour a également tenu compte de la capacité de paiement réduite invoquée par l'État membre concerné dans un contexte de crise économique<sup>28</sup>.

## **B. L'arrêt du 14 novembre 2018**

15. Ainsi qu'on l'a évoqué, la Cour a examiné dans l'arrêt du 14 novembre 2018 l'incidence de la modification du système de vote à la majorité qualifiée au sein du Conseil sur la détermination du facteur « n » au regard des règles exposées dans la communication de 2005. La République hellénique, atraite devant la Cour par la Commission dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, soutenait notamment que, en conséquence de cette modification, qui, comme on l'a dit, introduisait pour le calcul de la majorité qualifiée un système de double majorité en lieu et place de l'ancien système de voix pondérées<sup>29</sup>, les États membres avec un PIB et une population comparables aux siens avaient subi une grave perte d'influence au sein du Conseil. La Commission soutenait quant à elle que la pondération des voix au sein du Conseil, telle qu'envisagée avant la réforme, continuait de constituer un paramètre de référence raisonnable, quoique désormais « historique », en particulier dans la mesure où elle permettait de maintenir une différenciation acceptable entre les États membres.

16. Suivant en cela les conclusions de l'avocat général Wathelet<sup>30</sup>, la Cour a estimé que le nouveau système à double majorité ne fournissait pas de critères satisfaisants pour déterminer de manière appropriée la capacité de paiement des États membres et qu'il convenait à cet effet de se fonder sur le PIB en tant que « facteur prédominant »<sup>31</sup>. La Cour a d'ailleurs indiqué que seul le PIB de l'État membre en cause avait été pris en compte dans sa jurisprudence postérieure au 1<sup>er</sup> avril 2017, soulignant encore ainsi son intention de reconnaître à ce paramètre une valeur prééminente à partir de la réforme du système de calcul de la majorité qualifiée au sein du Conseil<sup>32</sup>.

<sup>27</sup> Voir, notamment, arrêts du 11 décembre 2012, Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, point 131) ; du 19 décembre 2012, Commission/Irlande (C-279/11, non publié, EU:C:2012:834, points 78 et 79) ; du 2 décembre 2014, Commission/Italie (C-196/13, EU:C:2014:2407, point 104) ; du 22 juin 2016, Commission/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, point 78) ; du 7 septembre 2016, Commission/Grèce (C-584/14, EU:C:2016:636, point 81) ; du 22 février 2018, Commission/Grèce (C-328/16, EU:C:2018:98, point 101) ; du 12 mars 2020, Commission/Italie (Aides illégales au secteur hôtelier en Sardaigne) (C-576/18, non publié, EU:C:2020:202, points 158 et 159), ainsi que, en dernier lieu, du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal) (C-658/19, EU:C:2021:138, point 83).

<sup>28</sup> Voir, notamment, arrêt du 19 décembre 2012, Commission/Irlande (C-374/11, non publié, EU:C:2012:827, point 44).

<sup>29</sup> L'article 16, paragraphe 4, TUE dispose que, à partir du 1<sup>er</sup> novembre 2014, « la majorité qualifiée se définit comme étant égale à au moins 55 % des membres du Conseil, comprenant au moins quinze d'entre eux et représentant des États membres réunissant au moins 65 % de la population de l'Union ». En vertu de l'article 3, paragraphe 2, du protocole 36 sur les dispositions transitoires, la réforme est entrée en vigueur définitivement le 1<sup>er</sup> avril 2017.

<sup>30</sup> Conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Commission/Grèce (C-93/17, EU:C:2018:315, points 137 à 140).

<sup>31</sup> Voir arrêt du 14 novembre 2018, points 139 et 142.

<sup>32</sup> La Cour cite les arrêts du 22 février 2018, Commission/Grèce (C-328/16, EU:C:2018:98), et du 31 mai 2018, Commission/Italie (C-251/17, non publié, EU:C:2018:358), alors même que, dans aucun des deux cas, la question de l'impact de la réforme du système de calcul de la majorité qualifiée dans les votes au sein du Conseil n'avait été, à tout le moins explicitement, soulevée par les parties. En particulier, dans le premier des deux arrêts, la Cour s'est limitée, comme elle l'avait déjà fait en d'autres occasions, à affirmer qu'il est nécessaire de prendre en compte les données actualisées relatives à l'évolution du PIB de l'État membre concerné produites par celui-ci (voir arrêt du 22 février 2018, Commission/Grèce, C-328/16, EU:C:2018:98, point 101). Dans le second de ces arrêts et dans d'autres arrêts rendus antérieurement à l'arrêt du 14 novembre 2018, l'affirmation selon laquelle la capacité de paiement de l'État membre concerné doit prendre en compte l'évolution récente du PIB de cet État revêt un caractère plus général, sans indication claire du caractère exclusif de ce critère ; voir, en outre, arrêts du 31 mai 2018, Commission/Italie (C-251/17, non publié, EU:C:2018:358, point 81), et du 25 juillet 2018, Commission/Espagne (C-205/17, non publié, EU:C:2018:606, point 63).

## C. Le facteur « n » après l'arrêt du 14 novembre 2018

### 1. La communication de 2019

17. Suivant l'invitation formulée par l'avocat général Wathelet dans ses conclusions dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 14 novembre 2018<sup>33</sup> et pour se conformer à ce dernier, la Commission a adopté la communication de 2019. Dans cette communication, elle explique que seule la combinaison entre la capacité financière et le « poids institutionnel » de l'État membre concerné, à savoir sa « valeur intrinsèque dans l'aménagement institutionnel de l'[Union] »<sup>34</sup>, permet d'assurer un équilibre entre l'effet dissuasif et la proportionnalité des sanctions qu'elle propose dans le cadre des procédures d'infraction visées à l'article 260, paragraphes 2 et 3, TFUE. Selon la Commission, cet équilibre disparaîtrait dans l'hypothèse où l'on utiliserait le PIB comme seul élément de calcul, puisqu'il s'agirait d'un paramètre reflétant exclusivement la dimension économique des États membres. Un recours exclusif au PIB impliquerait, notamment, que la différence entre le facteur « n » le plus élevé et le facteur le plus bas passerait de 55 à 312 et que, pour plus d'un tiers des États membres, il y aurait une augmentation substantielle des montants des sanctions proposées<sup>35</sup>. L'objectif principal poursuivi par la Commission dans la communication de 2019 est donc de maintenir les montants des sanctions proposées dans des valeurs aussi proches que possible de celles obtenues avec la méthode de calcul antérieure.

18. Sur le fondement de ces considérations, la Commission expose la nouvelle méthode de calcul du facteur « n » qui consiste à prendre en considération deux éléments : le PIB et le nombre de sièges attribués à chaque État membre pour ses représentants au Parlement<sup>36</sup>. Cette nouvelle méthode de calcul entraîne l'abandon du facteur « n » du Grand-Duché de Luxembourg comme valeur de référence<sup>37</sup> et son remplacement par une moyenne des deux paramètres utilisés (PIB et nombre de représentants au Parlement). Le facteur « n » correspond donc à la moyenne géométrique calculée en extrayant la racine carrée du produit de deux facteurs, le premier étant le rapport entre le PIB de l'État membre concerné et le PIB moyen dans l'Union<sup>38</sup>, et le second, le rapport entre le nombre de sièges de cet État membre au Parlement et le nombre de sièges de tous les États membres<sup>39</sup>.

19. La Commission explique cependant que, en utilisant les nouveaux paramètres sans aucun ajustement, on obtient une valeur de référence pour le facteur « n » sensiblement inférieure à celle utilisée jusqu'alors. Pour assurer que les montants qu'elle proposera à la Cour demeurent proportionnés et suffisamment dissuasifs, elle estime dès lors nécessaire d'appliquer aux

<sup>33</sup> Conclusions de l'avocat général Wathelet dans l'affaire Commission/Grèce (C-93/17, EU:C:2018:315, note 65).

<sup>34</sup> Voir communication de 2019, point 2, p. 2.

<sup>35</sup> Voir communication de 2019, p. 2.

<sup>36</sup> La Commission renvoie, pour la législature actuelle, à l'article 3 de la décision (UE) 2018/937 du Conseil européen, du 28 juin 2018, fixant la composition du Parlement européen (JO 2018, L 165 I, p. 1) : voir communication de 2019, note 11.

<sup>37</sup> Ce choix remonte à la période au cours de laquelle le Grand-Duché de Luxembourg était le pays ayant le PIB total le plus bas parmi les États membres.

<sup>38</sup> La formule employée est la suivante : .

$$\sqrt{\frac{\text{PIB } n}{\text{PIB moyen}} \times \frac{\text{SIEGES } n}{\text{SIEGES en moyenne}}}$$

<sup>39</sup> Dans la communication de 2019, la Commission a pris en compte l'Union à 28 États membres.

montants forfaitaires standards utilisés pour calculer, respectivement, les astreintes journalières et les sommes forfaitaires, ainsi qu'au montant des sommes forfaitaires minimales par État membre, un coefficient d'ajustement de 4,5<sup>40</sup>.

20. La méthode de calcul qui vient d'être exposée a été appliquée par la Commission à compter de la date de publication de la communication de 2019<sup>41</sup>.

## 2. La jurisprudence

21. Postérieurement à l'arrêt du 14 novembre 2018, la Cour a rendu neuf arrêts dans lesquels des sanctions pécuniaires ont été infligées au titre de l'article 260, paragraphes 2 ou 3, TFUE. Dans le premier de ces arrêts, la Cour se borne à mentionner la capacité de paiement de l'État membre en cause au nombre des critères à prendre en considération pour assurer la nature coercitive de l'astreinte, sans indiquer la manière dont cette capacité a été évaluée<sup>42</sup>. Dans les autres, elle évoque, comme dans de nombreux arrêts précédents, la nécessité de tenir compte, aux fins de l'appréciation de cette capacité de paiement, de l'évolution récente du PIB de cet État membre telle qu'elle se présente à la date de l'examen des faits par la Cour<sup>43</sup>.

22. Il importe de relever que ce n'est que dans les affaires ayant donné lieu aux deux derniers arrêts, rendus par la Cour sur des recours introduits après la date de publication de la communication de 2019<sup>44</sup>, que le facteur « n » des sanctions proposées par la Commission avait été calculé sur la base de la méthode exposée dans cette communication. En particulier, dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal)<sup>45</sup>, relatif à un recours au titre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, le Royaume d'Espagne avait expressément soulevé la question de la validité de la méthode de calcul utilisée dans la communication de 2019, en faisant valoir que le coefficient qui lui avait été attribué dans cette communication le plaçait en quatrième position

<sup>40</sup> Le montant forfaitaire standard pour les astreintes journalières est donc porté à 690 EUR × 4,5 = 3 105 EUR, le montant forfaitaire standard pour les sommes forfaitaires à 230 EUR × 4,5 = 1 035 EUR et le montant forfaitaire minimal de référence à 571 000 EUR × 4,5 = 2 569 500 EUR.

<sup>41</sup> Voir communication de 2019, point 3, p. 3, où la Commission se réserve le droit de réexaminer la nouvelle méthode de calcul après cinq ans à compter de son adoption. La dernière actualisation des données macroéconomiques utilisées pour calculer le facteur « n » a été opérée dans la communication du 13 avril 2021 (JO 2021, C 129, p. 1), adoptée à la suite du retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord.

<sup>42</sup> Voir arrêt du 8 juillet 2019, Commission/Belgique (Article 260, paragraphe 3, TFUE – Réseaux à haut débit) (C-543/17, EU:C:2019:573, points 83 et 84).

<sup>43</sup> Voir arrêts du 12 novembre 2019, Commission/Irlande (Parc éolien de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, point 124) ; du 27 février 2020, Commission/Grèce (Pollution par les nitrates) (C-298/19, non publié, EU:C:2020:133, point 53) ; du 12 mars 2020, Commission/Italie (Aides illégales au secteur hôtelier en Sardaigne) (C-576/18, non publié, EU:C:2020:202, point 158) ; du 16 juillet 2020, Commission/Roumanie (Lutte contre le blanchiment de capitaux) (C-549/18, EU:C:2020:563, point 85) – dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, introduite avant la date de publication de la communication de 2019, la Roumanie s'était référée à cette dernière, mais uniquement pour contester le montant de la somme forfaitaire de base proposée par la Commission sur le fondement de la méthode de calcul fixée dans la communication de 2005 (voir point 62) ; du 16 juillet 2020, Commission/Irlande (Lutte contre le blanchiment de capitaux) (C-550/18, EU:C:2020:564, point 97) ; du 12 novembre 2020, Commission/Belgique (Revenus immobiliers étrangers) (C-842/19, non publié, EU:C:2020:915, point 58) ; du 13 janvier 2021, Commission/Slovénie (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, point 85) – dans l'affaire ayant donné lieu à cet arrêt, également introduite avant la date de publication de la communication de 2019, la République de Slovénie s'est référée à l'arrêt du 14 novembre 2018 pour contester le facteur « n » tel que calculé dans la communication de 2005 en demandant à la Cour d'appliquer le coefficient indiqué dans la communication de 2019 (point 62), et du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal) (C-658/19, EU:C:2021:138, point 83).

<sup>44</sup> Il s'agit des arrêts du 12 novembre 2020, Commission/Belgique (Revenus immobiliers étrangers) (C-842/19, non publié, EU:C:2020:915), où le recours de la Commission avait été introduit le 19 novembre 2019, et du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal) (C-658/19, EU:C:2021:138), où le recours de la Commission avait été introduit le 4 septembre 2019.

<sup>45</sup> C-658/19, EU:C:2021:138.



parmi les États membres pour ce qui est des capacités de paiement, alors que, si cette capacité avait été calculée sur la base du seul PIB, il se classerait au quatorzième rang<sup>46</sup>. Comme nous l'avons vu, la Cour n'a cependant pas explicitement abordé cette question.

#### ***D. Sur la marge d'appréciation dont dispose la Cour pour fixer les sanctions pécuniaires à infliger en cas de manquement***

23. Il convient de rappeler, à ce stade, que la Cour jouit d'un large pouvoir d'appréciation pour décider d'infliger ou non des sanctions pécuniaires à l'État membre défaillant et pour déterminer à la fois le montant et la forme de telles sanctions. L'article 260 TFUE n'assortit d'aucune contrainte expresse l'exercice de ce pouvoir d'appréciation – exception faite de l'obligation de ne pas dépasser le montant proposé par la Commission dans le cadre des procédures d'infraction au titre du paragraphe 3 de cet article<sup>47</sup> –, en se limitant à énoncer les catégories de sanctions susceptibles d'être infligées.

24. Dès ses premiers arrêts portant sur l'interprétation de l'article 171, paragraphe 2, troisième alinéa, du traité CE (devenu article 228, paragraphe 2, CE puis article 260, paragraphe 2, TFUE), la Cour a, d'une part, souligné le caractère non contraignant des propositions formulées par la Commission, qui ne constituent qu'un « point de référence utile »<sup>48</sup>, en revendiquant tant le pouvoir de décider d'infliger des sanctions en l'absence de proposition expresse en ce sens de la Commission<sup>49</sup> ou de ne pas infliger de sanction en présence d'une telle proposition<sup>50</sup>, que celui de modifier, en le réduisant, mais aussi en le majorant<sup>51</sup>, le montant de cette proposition ou encore d'adapter les modalités de perception aux circonstances de chaque cas d'espèce, en particulier pour ce qui est de la périodicité de l'astreinte, du caractère constant ou décroissant du montant<sup>52</sup> et de la date d'exigibilité<sup>53</sup>.

25. La Cour a précisé, d'autre part, qu'elle n'était pas liée par les lignes directrices contenues dans les communications de la Commission<sup>54</sup>, même si elle a souligné, comme nous l'avons vu, leur importance pour la transparence, la prévisibilité et la sécurité juridique dans l'action de cette institution. À propos des modalités de calcul de l'astreinte, la Cour a affirmé de façon répétée qu'il lui appartient, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, de fixer l'astreinte « de telle sorte que celle-ci soit, d'une part, adaptée aux circonstances et, d'autre part, proportionnée au

<sup>46</sup> Voir arrêt du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal) (C-658/19, EU:C:2021:138, point 49).

<sup>47</sup> Voir article 260, paragraphe 3, second alinéa, TFUE.

<sup>48</sup> Voir, notamment, arrêts du 4 juillet 2000, Commission/Grèce (C-387/97, EU:C:2000:356, point 41) ; du 12 juillet 2005, Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, point 103) ; du 10 janvier 2008, Commission/Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, point 34) ; du 9 décembre 2008, Commission/France (C-121/07, EU:C:2008:695, point 61), et, plus récemment, arrêt du 12 novembre 2020, Commission/Belgique (Revenus immobiliers étrangers) (C-842/19, non publié, EU:C:2020:915, point 64).

<sup>49</sup> Voir, notamment, arrêts du 12 juillet 2005, Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, point 90), et du 18 juillet 2007, Commission/Allemagne (C-503/04, EU:C:2007:432, point 22).

<sup>50</sup> Voir arrêt du 9 décembre 2008, Commission/France (C-121/07, EU:C:2008:695).

<sup>51</sup> Pour un exemple récent, voir arrêt du 12 novembre 2019, Commission/Irlande (Parc éolien de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, points 99 et 134).

<sup>52</sup> Voir, notamment, arrêts du 25 novembre 2003, Commission/Espagne (C-278/01, EU:C:2003:635, points 44 et 45), ainsi que du 12 juillet 2005, Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, point 111).

<sup>53</sup> Arrêt du 7 juillet 2009, Commission/Grèce (C-369/07, EU:C:2009:428, point 125).

<sup>54</sup> Voir, notamment, arrêts du 13 mai 2014, Commission/Espagne (C-184/11, EU:C:2014:316, point 61 et jurisprudence citée), ainsi que, plus récemment, du 12 novembre 2020, Commission/Belgique (Revenus immobiliers étrangers) (C-842/19, non publié, EU:C:2020:915, point 64).

manquement constaté, ainsi qu'à la capacité de paiement de l'État membre concerné »<sup>55</sup>. En ce qui concerne la somme forfaitaire, la Cour a précisé que tant la condamnation au paiement d'une telle sanction que la fixation du montant éventuel de cette somme « 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 » par la procédure d'infraction<sup>56</sup>. Sur le fondement de ces indications, les éléments sur lesquels la Cour se fonde pour déterminer concrètement le montant de l'astreinte et de la somme forfaitaire sont, comme on l'a vu, la gravité du manquement, sa durée et la capacité de paiement de l'État membre, à la lumière de l'ensemble des circonstances pertinentes de chaque cas d'espèce<sup>57</sup>. Plus généralement, la Cour a précisé que « [l]a condamnation au paiement d'une astreinte et/ou d'une somme forfaitaire ne vise pas à compenser un quelconque dommage qui aurait été causé par l'État membre concerné, mais à exercer sur celui-ci une contrainte économique qui l'incite à mettre fin au manquement constaté. Les sanctions pécuniaires imposées doivent donc être arrêtées en fonction du degré de persuasion nécessaire pour que l'État membre en cause modifie son comportement »<sup>58</sup>.

26. Les différents facteurs intervenant dans le calcul des montants des sanctions, y compris la capacité de paiement de l'État membre concerné, qui permet d'assurer que les sanctions sont fixées à un niveau suffisamment dissuasif, font donc l'objet d'une libre appréciation de la part de la Cour<sup>59</sup>.

27. Dans ces conditions, la Cour n'est pas tenue, même si elle l'a déjà fait par le passé<sup>60</sup>, d'appliquer les coefficients proposés par la Commission au titre du facteur « n » ni de suivre la méthode de calcul élaborée par cette dernière dans ses communications. Elle n'est pas non plus tenue de prendre position sur la légalité de cette méthode, ou sur sa correcte application par la Commission. Il s'ensuit que, dans la présente affaire, comme elle l'a d'ailleurs déjà fait dans l'arrêt du 25 février 2021, *Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal)*<sup>61</sup>, la Cour peut décider de ne pas se prononcer sur la pertinence de l'élément constitué par le « poids institutionnel » de l'État membre concerné dans la détermination du facteur « n », ni sur l'aptitude du critère retenu dans la communication de 2019 à refléter un tel élément, même si la Commission lui a expressément demandé de le faire.

28. Les considérations qui suivent sont développées pour le cas où la Cour déciderait de se prononcer.

<sup>55</sup> Voir, en particulier, arrêts du 12 juillet 2005, *Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, point 103)* ; du 14 mars 2006, *Commission/France (C-177/04, EU:C:2006:173, point 61)*, et du 10 janvier 2008, *Commission/Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, point 38)*.

<sup>56</sup> Voir, notamment, arrêt du 13 mai 2014, *Commission/Espagne (C-184/11, EU:C:2014:316, point 60 et jurisprudence citée)*.

<sup>57</sup> Voir note 23 des présentes conclusions.

<sup>58</sup> Arrêts du 12 juillet 2005, *Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, point 91)* ; du 14 mars 2006, *Commission/France (C-177/04, EU:C:2006:173, point 60)*, et du 10 janvier 2008, *Commission/Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, point 35)*.

<sup>59</sup> Voir notamment, pour ce qui est du coefficient de durée, arrêt du 14 mars 2006, *Commission/France (C-177/04, EU:C:2006:173, point 71)*.

<sup>60</sup> Voir point 14 des présentes conclusions.

<sup>61</sup> C-658/19, EU:C:2021:138.

### ***E. Le nombre de sièges attribués à chaque État membre au Parlement comme critère reflétant le « poids institutionnel » de l'État membre***

29. À la différence des autres facteurs intervenant dans le calcul des sanctions proposées par la Commission au titre de l'article 260 TFUE, le facteur « n » est de nature subjective et est indépendant des caractéristiques du manquement en cause. Dès la communication de 1997, la Commission avait, comme nous l'avons vu, estimé nécessaire de calculer ce facteur de manière à tenir compte de la dimension à la fois économique et politique de l'État membre concerné, reflétée par les deux éléments constitutifs que sont le PIB et le nombre de voix revenant à cet État membre selon le système dit « du vote pondéré ». Ce dernier prévoyait, pour le calcul de la majorité qualifiée au sein du Conseil, l'attribution à chaque État membre d'un paquet conventionnel de voix prévu directement par les traités et correspondant essentiellement à son poids démographique, selon le critère dit « de la racine carrée », qui attribuait à chaque État membre un nombre de voix moins que proportionnel par rapport à sa population, avec un rapport entre voix attribuées et population en principe plus favorable aux plus petits des États membres.

30. Dans le communiqué de presse ayant accompagné l'adoption de la communication de 1997<sup>62</sup>, la Commission précisait que le nombre de voix au Conseil avait été pris en compte afin d'assurer la proportionnalité du montant de l'astreinte, en tant que critère de nature à refléter l'influence de chaque État membre dans l'adoption de la norme communautaire objet de l'infraction. Ainsi, le « poids institutionnel » de l'État membre défaillant pour la détermination du facteur « n » était en quelque sorte, même de façon approximative et imparfaite, mis en relation avec l'influence exercée par cet État membre dans les processus décisionnels<sup>63</sup>.

31. Ce rapport, en soi non exempt de critiques<sup>64</sup>, fait défaut dans la nouvelle méthode de calcul proposée par la Commission. Si, dans la communication de 2019, cette dernière affirme que le nouveau critère fondé sur le nombre de sièges dont dispose chaque État membre au Parlement permet d'obtenir « l'image la plus fidèle du poids institutionnel des États membres actuellement possible à la lumière des traités UE », un tel critère est manifestement inapte à refléter l'influence que chaque État membre est susceptible d'exercer dans les processus décisionnels au sein de l'Union.

<sup>62</sup> IP/97/5 du 8 janvier 1997.

<sup>63</sup> Selon une sorte d'équation selon laquelle une plus grande capacité à affecter ces processus correspond à une responsabilité accrue en cas d'infraction (dans la mesure où la formule appliquée par la Commission aboutit effectivement, pour les États membres ayant le plus grand nombre de voix, à fixer un coefficient plus élevé que celui qui aurait résulté de la prise en compte du seul PIB).

<sup>64</sup> Voir, en sens critique, conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer dans l'affaire Commission/Grèce (C-387/97, EU:C:1999:455, note 40) et conclusions de l'avocat général Fennelly dans l'affaire Commission/Grèce (C-197/98, EU:C:1999:597, points 38 à 41). Ce dernier relevait, d'une part, l'inaptitude d'un critère fondé sur la pondération des voix, fruit en grande partie d'un accord politique, à rendre compte de la capacité de paiement de l'État membre défaillant et, d'autre part, l'inadéquation de ce critère dans les cas où les règles violées n'avaient pas été adoptées à la majorité qualifiée. Dans le même sens, la doctrine a souligné que tous les manquements ne concernent pas nécessairement et exclusivement des normes de droit dérivé [voir, en ce sens, Adam, R., « "Peso istituzionale" degli Stati membri e calcolo delle sanzioni per inadempimenti ad obblighi europei », *Il diritto dell'Unione europea Osservatorio europeo*, juin 2019, p. 9 ; voir également, sur ce point, Kornezov, A., « Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU : Fairness v. Predictability, or How to "Bridge the Gaps" », *Columbia Journal of European Law*, vol. 20, n° 3, 2014, p. 329, et Condinanzi, M., et Amalfitano, C., « La procedura d'infrazione dieci anni dopo Lisbona », dans *Federalismi.it*, 19/2020, p. 238 et 239]. Dans la doctrine, des critiques ont également été émises du point de vue de la complexité inutile du calcul proposé par la Commission pour le facteur « n » et de l'inaptitude des résultats à refléter la capacité de paiement effective des États membres, avec le risque de surestimation de la capacité financière des États les plus pauvres et de sous-évaluation de celle des États les plus riches [voir, notamment, Kilbey, I., « The Interpretation of Article 260(2) TFEU », *EL Rev.* 2010, p. 370, et Borzsak, L., « Punishing Member States or Influencing their Behaviour or Index (Non) Calculate ? », *Journal of Economic Literature*, 2001, 13, p. 235]. Je relève, enfin, que la Cour a jugé que toute considération d'ordre politique est dénuée de pertinence dans le cadre de la procédure juridictionnelle visant à constater l'inexécution d'un arrêt en manquement (voir arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France, C-304/02, EU:C:2005:444, point 90). Une telle affirmation, qui vaut également pour ce qui est de la décision d'infliger une sanction pécuniaire à la suite d'un tel constat de manquement, se concilie mal, comme le souligne à juste titre la doctrine, avec l'utilisation de critères qui risquent de faire dépendre le niveau de cette sanction, du moins en partie, de considérations de cette nature (voir B. Jack, « Enforcing Member State Compliance with EU Environmental Law : A Critical Evaluation of the Use of Financial Penalties », *Journal of Environmental Law*, 2011, p. 90 et suiv.).

32. En effet, ainsi qu'il a été souligné à juste titre dans la doctrine, outre qu'ils sont des représentants non pas des États membres, mais des citoyens de l'Union conformément à l'article 14, paragraphe 2, TUE, les députés européens élus dans chaque État membre le sont sur le fondement d'appartenances politiques, avec pour conséquence que leurs votes au Parlement, en s'agréant sur le fondement de telles appartenances, reflètent difficilement dans leur totalité la position défendue par l'État membre « d'élection » dans les négociations législatives au sein de l'Union<sup>65</sup>.

#### ***F. Sur la prise en compte du « poids institutionnel » des États membres dans la détermination du facteur « n »***

33. Plus généralement, il convient de se demander si, comme le soutient la Commission, l'évaluation de la capacité de paiement de l'État membre défaillant, nécessaire pour assurer l'effet dissuasif des sanctions qui lui sont imposées, doit nécessairement prendre en compte son « poids institutionnel ».

34. La méthode consistant à tenir compte, aux fins du calcul du facteur « n », notamment, du nombre de voix dont dispose l'État membre défaillant pour les votes à la majorité qualifiée au sein du Conseil a été, nous l'avons vu, considérée par la Cour comme étant « appropriée » pour assurer le caractère à la fois dissuasif et proportionné des sanctions proposées par la Commission. Cette appréciation n'implique cependant pas, comme semble le soutenir la Commission, que la Cour ait jugé nécessaire d'ajuster la capacité de paiement de l'État membre défaillant également à son « poids institutionnel » ni qu'elle ait a priori considéré comme étant inappropriée une méthode de calcul fondée exclusivement sur le PIB. Au contraire, d'une part, elle a constamment rappelé, même sous l'empire de la méthode de calcul du facteur « n » reposant sur le système des voix pondérées, la nécessité essentielle d'évaluer cette capacité de paiement sur le fondement des valeurs actualisées du PIB et, d'autre part, en déclarant inadéquat le nouveau système de calcul de la majorité qualifiée. Loin d'affirmer la nécessité de trouver un critère de substitution apte à refléter le « poids institutionnel » de l'État membre concerné, elle s'est contentée de considérer le PIB comme un critère prépondérant<sup>66</sup>.

35. Pour ma part, j'estime que l'objectif de fixer des sanctions qui soient suffisamment dissuasives dans le cadre de procédures en application de l'article 260 TFUE n'exige pas nécessairement que l'on prenne en considération d'autres paramètres que le PIB (simple, par personne ou comparatif), qui est susceptible de fournir à lui seul une indication appropriée de la capacité de paiement de l'État membre concerné. En particulier, je ne pense pas que la poursuite de cet objectif commande de tenir compte du « poids institutionnel » de cet État membre dans l'Union, compris comme l'influence que ce dernier est en mesure d'exercer dans les processus décisionnels ou, de façon plus générique et abstraite, comme sa « valeur intrinsèque » dans l'aménagement institutionnel de l'Union<sup>67</sup>. En effet, un tel critère est, en tout état de cause, dépourvu de pertinence lorsqu'il s'agit de fixer le montant des sanctions pécuniaires à infliger à un État membre défaillant à un niveau tel qu'il garantisse l'exercice d'une pression suffisante pour amener cet État à modifier son comportement (actuel et futur).

<sup>65</sup> Adam, R., « “Peso istituzionale” degli Stati membri e calcolo delle sanzioni per inadempimenti ad obblighi europei », *Il diritto dell'Unione europea Osservatorio europeo*, juin 2019, p. 8.

<sup>66</sup> Cette note ne concerne que la version en langue italienne des présentes conclusions.

<sup>67</sup> Voir, en ce sens, communication de 2019, p. 2.

36. À bien y regarder, il ressort toutefois de la communication de 2019 (voir point 17 des présentes conclusions) et des explications fournies à la Cour, en réponse aux questions écrites formulées par celle-ci, que la Commission continue de juger nécessaire de combiner le PIB avec un critère susceptible de refléter le « poids institutionnel » des États membres au sein de l'Union essentiellement, sinon exclusivement, dans le but de maintenir l'écart entre les coefficients appliqués à chacun d'eux « dans une fourchette raisonnable »<sup>68</sup>. Cette préoccupation, qui est liée d'une manière générale à la nécessité d'assurer l'égalité de traitement entre les États membres<sup>69</sup>, a d'ailleurs conduit la Commission à introduire dans la nouvelle méthode de calcul un coefficient d'ajustement de 4,5, ce qui ne s'explique pas autrement que par la nécessité d'aligner les montants obtenus en appliquant les facteurs actuels « n », jugés insuffisamment dissuasifs, sur ceux proposés précédemment, en maintenant constant l'écart entre eux.

37. À cet égard, je me limiterai à relever que l'objectif de maintenir une certaine proportion entre les coefficients appliqués aux différents États membres peut être atteint par d'autres méthodes que celles appliquées jusqu'ici, par exemple en se référant au PIB par habitant plutôt qu'à un PIB « comparatif »<sup>70</sup> ou en se fondant, en tout état de cause, sur un critère démographique qui permette de relativiser les résultats découlant de la prise en considération du PIB simple ou comparatif<sup>71</sup>.

### III. Conclusion

38. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour, pour le cas où elle estimerait opportun de se prononcer sur le critère de détermination du facteur « n » constitué par le nombre de sièges attribués à chaque État membre au Parlement européen, de déclarer ce critère inapte à rendre compte de la capacité de paiement de l'État membre défaillant aux fins de la fixation de sanctions à la fois dissuasives et proportionnées, et de confirmer la pertinence, à ces fins, d'un critère fondé sur le produit intérieur brut de l'État membre défaillant.

<sup>68</sup> Cette préoccupation apparaît également comme étant la raison principale qui a conduit la Commission, depuis la communication de 1997 et jusqu'à l'arrêt du 14 novembre 2018, à inclure dans le calcul du facteur « n » le nombre de voix au Conseil, ainsi que le motif qui a conduit la Cour à approuver cette méthode de calcul.

<sup>69</sup> Ainsi, on peut se demander s'il faut voir une disparité de traitement dans le fait qu'une sanction pécuniaire sensiblement différente soit appliquée pour sanctionner une infraction identique ou comparable, lorsque cette sanction est effectivement proportionnée, notamment, à la capacité de paiement de l'État membre défaillant.

<sup>70</sup> Dans le passé, comparé au PIB de l'État le « plus pauvre », actuellement au PIB moyen de l'Union.

<sup>71</sup> Voir, pour des exemples de méthodes de calcul alternatives, Kilbey, I., « The Interpretation of Article 260(2) TFEU », *EL Rev.* 2010, p. 378 et 379 ; Borzsak, L., « Punishing Member States or Influencing their Behaviour or Index (Non) Calculate ? », *Journal of Economic Literature*, 2001, 13, p. 258 et 259, ainsi que Kornezov, A., « Imposing the Right Amount of Sanctions under Article 260(2) TFEU : Fairness v. Predictability, or How to "Bridge the Gaps" », *Columbia Journal of European Law*, vol. 20, n° 3, 2014, p. 327.