

Droit général de l'Union Européenne : l'ordre juridique de l'Union Européenne

Leçon 7 : Le respect du droit de l'Union par les Etats membres

Marc BLANQUET

Table des matières

Section 1. La notion de manquement.....	p. 2
§ 1. Conception extensive quant à la nature des obligations violées.....	p. 2
§ 2. Conception extensive quant à la nature de la violation.....	p. 2
§ 3. Conception extensive quant à l'auteur de la violation.....	p. 3
§ 4. Conception restrictive quant à la justification du manquement.....	p. 5
Section 2. La constatation du manquement.....	p. 8
§ 1. La procédure CECA (pour mémoire).....	p. 8
§ 2. Les procédures des traités de Rome et de Lisbonne.....	p. 8
A. L'engagement de la procédure.....	p. 8
B. La conclusion de la procédure.....	p. 9
Section 3. La sanction du manquement.....	p. 10

L'instrument est ici le **recours en manquement**, dont on peut préciser la notion, la constatation et la sanction.

Section 1. La notion de manquement

Selon les traités, il s'agit de l'hypothèse où un État membre « a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu des traités. » (art. 258 TFUE).

La Cour a retenu une conception particulièrement extensive, à de multiples égards.

§ 1. Conception extensive quant à la nature des obligations violées

Il peut s'agir d'une violation des obligations découlant du droit primaire, du droit dérivé, qu'il s'agisse des actes prévus à l'article 288 TFUE ou de tout autre acte à caractère obligatoire, des arrêts de la Cour de justice se prévalant de l'autorité de chose jugée ou de l'autorité de chose interprétée, des accords externes des Communautés, ou des principes généraux du droit communautaire, la Cour préférant cependant ici joindre à ces derniers des fondements écrits.

§ 2. Conception extensive quant à la nature de la violation

Ce sera, selon les espèces, la prise d'un acte contraire, l'abstention ou le refus de prendre des mesures, ou leur prise tardive, des opérations matérielles, ou le maintien d'un texte contraire. Dans ce dernier cas de figure, le **maintien sans application effective** a d'abord été admis avant d'être exclu au nom de la sécurité juridique et de l'article 5 du traité CEE, devenu article 10 TCE (cf. désormais l'article 4 TUE modifié ; CJCE, 04 avril 1974, Commission/France, aff. 167/73 ; 371).

S'agissant de la prise tardive, la jurisprudence classique insiste sur le maintien d'un intérêt de la Commission à constater le manquement même en cas de régularisation tardive (l'important est de constater qu'il y a eu manquement et le fait qu'il y soit mis fin ne prive pas d'objet ou d'intérêt ce constat : CJ, 19/12/61, Commission c/ Italie, aff. 7/61). Il semble depuis peu que la tendance soit cependant pour la Commission à se désister de ses recours en manquement en cas de régularisation tardive de la part de l'État membre, la seule « sanction » étant alors que la Commission demande que les dépens (en principe à la charge de la partie qui se désiste selon le RP) soient mis à la charge de l'État dont le comportement (action tardive) serait à l'origine de la procédure et des frais.

Exemple

Par exemple, ceci a conduit le 3 janvier 2011 à 6 ordonnances de radiation dans ce contexte (exemple, pour l'une des six : ord. CJ ord., 03/01/11, Commission c/ Grèce, aff. C-398/10) (entre 208 et 2012, plus de 200 ordonnances de radiation).

S'agissant d'un **comportement qui s'est déroulé dans le passé et a épuisé ses effets**, prenons l'exemple du Conseil qui définit la position que les États membres doivent adopter au sein de l'OTIF (Organisation intergouvernementale pour les transports internationaux ferroviaires). L'Allemagne est contre (elle forme d'ailleurs un recours en annulation rejeté par la Cour de justice) et au sein de l'OTIF, quand il s'agit de se prononcer, elle ne respecte pas la position déterminée par le Conseil. Face au recours en manquement elle plaide que ce comportement a épuisé ses effets (il a cessé d'avoir des effets juridiques avant le délai fixé par la Commission dans son avis motivé ; elle ne pouvait donc pas y mettre un terme dans ce délai). La Cour répond que tous les effets du comportement litigieux de la République fédérale d'Allemagne lors de la 25e session de la commission de révision de l'OTIF ne peuvent pas être considérés comme ayant cessé à la fin de

cette session. Ce comportement doit être considéré comme ayant produit des effets sur l'unité et la cohérence de l'action internationale de l'Union au sein de l'OTIF au-delà de ladite session. Sur le fond, l'Allemagne est condamnée car elle a porté préjudice à l'efficacité de l'action internationale de l'Union ainsi qu'à la crédibilité et à la réputation de cette dernière sur la scène internationale, et violé là les obligations de coopération loyale (CJ, 27/03/19, Commission c/ Allemagne, aff. [C-620/16](#)).

Une **simple pratique administrative** peut donner lieu à manquement si elle présente un certain degré de constance et de généralité.

Exemple

Ex. : CJ, 08/04/08, Commission c/ Italie, aff. [C-337/05](#).

§ 3. Conception extensive quant à l'auteur de la violation

Il y a manquement « *quelque soit l'organe de l'État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement, même s'il s'agit d'une institution constitutionnellement indépendante* », CJCE, 05 mai 1970, Commission/Belgique, aff. 77/69 ; 237. Au-delà des évidents manquements gouvernementaux ou administratifs, et malgré la séparation des pouvoirs, l'État pourra donc être condamné pour le comportement du Parlement (les lenteurs d'une procédure législative en l'occurrence). De même pour les autorités fédérées, régionales ou décentralisées, même si leur autonomie décisionnelle est constitutionnellement garantie, CJCE, 21 février 1990, Commission/Belgique, aff. C-74/89 ; I-491, pour une commune.

Les agissements d'un organisme, quelque soit son statut et quand bien même celui-ci serait de droit privé, peuvent provoquer la constatation d'un manquement de l'État, si ce dernier exerce un contrôle direct ou indirect sur cet organisme, CJCE, 24 novembre 1982, Commission/Irlande, aff. 249/81, 4005, affaire "*Buy Irish*", la campagne de promotion des produits irlandais étant menée par une SARL contrôlée par l'État.

Le problème le plus délicat reste ici celui du « **manquement juridictionnel** », la logique précédemment présentée se heurtant à la fois à l'**indépendance des instances judiciaires** et à l'**autorité des décisions de justice**. La réponse est donc toute en nuance : la condamnation de l'État pour une violation du droit communautaire commise par une juridiction est théoriquement possible, et a déjà été envisagée, mais la Commission a longtemps préféré, dans une telle situation, la démarche pédagogique (demande d'explications, politique de rapprochement, de contacts entre les juridictions nationales et communautaires) à l'option contentieuse.

2003 a vu évoluer cette problématique.

1) D'abord, indirectement avec l'admission d'un principe de responsabilité des États membres du fait de la décision d'une juridiction suprême.

Exemple

CJCE, 30/09/03 ; Köbler ; aff. [C-224/01](#) : « Il résulte de tout ce qui précède qu'il convient de répondre aux première et deuxième questions que le principe selon lequel les États membres sont obligés de réparer les dommages causés aux particuliers par les violations du droit communautaire qui leur sont imputables est également applicable lorsque la violation en cause découle d'une décision d'une juridiction statuant en dernier ressort, dès lors que la règle de droit communautaire violée a pour objet de conférer des droits aux particuliers, que la violation est suffisamment caractérisée et qu'il existe un lien de causalité direct entre cette violation et le préjudice subi par les personnes lésées. Afin de déterminer si la violation est suffisamment caractérisée lorsque la violation en cause découle d'une telle décision, le juge national compétent doit, en tenant compte de la spécificité de la fonction juridictionnelle, rechercher si cette violation présente un caractère manifeste. C'est à l'ordre juridique de chaque État membre qu'il appartient de désigner la juridiction compétente pour trancher les litiges relatifs à ladite réparation. »

On peut noter que cette exigence de répétition est isolée par rapport aux autres configurations du manquement, traduisant la spécificité de ce cas.

Exemple

La Cour a appuyé le trait ultérieurement : « *Le droit communautaire s'oppose à une législation nationale qui exclut, de manière générale, la responsabilité de l'État membre pour les dommages causés aux particuliers du fait d'une violation du droit communautaire imputable à une juridiction nationale statuant en dernier ressort au motif que la violation en cause résulte d'une interprétation des règles de droit ou d'une appréciation des faits et des preuves effectuées par cette juridiction.*

En effet, exclure, dans pareilles circonstances, toute responsabilité de l'État reviendrait à vider de sa substance même le principe selon lequel les États membres sont obligés de réparer les dommages causés aux particuliers par des violations manifestes du droit communautaire découlant d'une décision d'une juridiction nationale statuant en dernier ressort, dans la mesure où une telle exclusion ne garantirait pas aux particuliers une protection juridictionnelle effective des droits que leur confère le droit communautaire. » (arrêt du 13 juin 2006, *Traghetti del Mediterraneo*, [C-173/03](#), Rec. p. I-5177 (cf. points 33, 36, 40, 44, 46 et disp.).

2) En second lieu, c'est de manière biaisée que la Cour a condamné, cette fois en manquement, l'Italie du fait d'une jurisprudence de la Cour suprême de cassation :

Exemple

CJCE, 09/12/03, *Commission / Italie*, aff. [C-129/00](#). D'une part, on voit qu'il s'agit plus d'un manquement jurisprudentiel que juridictionnel, la Cour soulignant que le problème vient d'une « *interprétation jurisprudentielle significative non démentie par la...juridiction suprême* ».

Par ailleurs, la Cour ne va pas jusqu'au bout de sa logique : de manière quelque peu surprenante, elle condamne « *le législateur italien pour n'avoir pas su empêcher, en adoptant la loi dont l'interprétation par le juge est en cause, cette interprétation non conforme* ».

Ainsi, malgré ces deux arrêts, le manquement juridictionnel demeure un sujet délicat. Ceci explique aussi sans doute que la première véritable constatation d'un manquement juridictionnel se soit faite de façon anodine et subreptice, au point de passer largement inaperçue.

Exemple

C'est en effet en chambre à 5 juges et sans même qu'il y ait des conclusions de l'Avocat général que la Cour a constaté le premier manquement judiciaire, découlant d'une décision du Tribunal supremo espagnol (CJCE, 12/11/09, Commission c/ Espagne, aff. [C-154/08](#)). Même si la formulation reste neutre (condamnation du Royaume d'Espagne, mise en cause de l'Administration...) il est clair dans cette affaire que l'origine du manquement (non assujettissement à la TVA de certaines activités des registradores-liquidadores) est une décision du Tribunal Supremo. La lettre de mise en demeure de la Commission fait référence à l'arrêt du Tribunal Supremo et constate que, à la suite de cet arrêt, l'administration espagnole a modifié sa pratique relative à l'assujettissement à la TVA des activités des registradores-liquidadores. Par ailleurs, un des moyens de défense de l'Espagne et la réponse finale de la Cour sont révélateurs de ce qu'ici, il y a vraiment manquement judiciaire, l'Espagne invoquant « *la difficulté...de remédier au manquement allégué par la Commission dès lors que celui-ci trouve son origine dans l'arrêt du Tribunal Supremo* », ce à quoi la Cour répond sobrement qu'un manquement d'un État membre peut être, en principe, constaté quel que soit l'organe de cet État dont l'action ou l'inaction est à l'origine du manquement. Il est également à noter que dans cet arrêt, la Cour se réfère à sa décision précitée du 9 décembre 2003 dans l'affaire Commission c/ Italie, aff. [C-129/00](#) comme si celle-ci avait défini une doctrine en la matière, soulignant que si des décisions de justice isolées ou fortement minoritaires dans un contexte jurisprudentiel marqué par une autre orientation, ou encore une interprétation démentie par la juridiction suprême nationale, ne sauraient être prises en compte, il n'en est pas de même d'une interprétation jurisprudentielle significative non démentie par ladite juridiction suprême voire confirmée par celle-ci. La condamnation du Royaume d'Espagne se fait finalement parce qu'il aurait « considéré » que les services fournis par les *registradores* n'étaient pas soumis à la TVA, et cette « considération » étant, dans l'espèce, clairement celle du Tribunal supremo, l'arrêt apparaît donc bien comme la première constatation d'un manquement judiciaire.

Finalement, pour la première fois, la Cour de justice (curieusement pour cette grande première, la 5^{ème} Chambre) le jour des 60 ans de la constitution de 1958, par un arrêt du 4 octobre 2018, Commission européenne c/ République française, aff. [C-416/17](#), a pour la première fois de façon directe et explicite condamné un manquement judiciaire, consistant pour le Conseil d'État français à ne pas lui avoir posé une question préjudicielle alors que sur un problème complexe de taxation des groupes de sociétés, le Conseil d'État avait choisi de s'écarter de la solution proposée par la Cour de justice dans un arrêt antérieur (le conseil d'État avait jugé que c'était un cas différent) mais la Cour, dans son arrêt du 4 octobre 2018, sur ce problème matériel, donne une solution différente de celle choisie par le Conseil d'État, ajoutant (CQFD) que forcément, ceci impliquait que l'existence d'un doute raisonnable quant à cette interprétation ne pouvait être exclue au moment où le Conseil d'État avait statué. Autrement dit, le conseil d'État ne pouvait pas invoquer la théorie de l'acte clair et se dispenser de renvoyer. Et le constat de manquement est très explicite. Il y a un manquement de la République française du fait de la mauvaise interprétation en matière fiscale, puis la cour ajoute : « *Le Conseil d'État (France) ayant omis de saisir la Cour de justice de l'Union européenne, selon la procédure prévue à l'article 267, troisième alinéa, TFUE, afin de déterminer s'il y avait lieu de refuser de prendre en compte pour le calcul du remboursement du précompte mobilier acquitté par une société résidente au titre de la distribution de dividendes versés par une société non-résidente par l'intermédiaire d'une filiale non-résidente, l'imposition subie par cette seconde société sur les bénéfices sous-jacents à ces dividendes, alors même que l'interprétation qu'il a retenue des dispositions du droit de l'Union dans les arrêts du 10 décembre 2012, Rhodia, et du 10 décembre 2012, Accor, ne s'imposait pas avec une telle évidence qu'elle ne laissait place à aucun doute raisonnable, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 267, troisième alinéa, TFUE* ».

Remarque

Deux remarques.

1. La Cour cite l'arrêt de 2009 Commission c/ Espagne.
2. Ensuite le Président de la Section du contentieux a publié le 15 octobre 2018 une Tribune indignée dans laquelle il crie au manque de confiance de la cour vis-à-vis des juges suprêmes et il soutient que ces derniers ne devraient pas être cantonnés à l'interprétation de l'évidence ... Le sujet demeure donc toujours sensible !

§ 4. Conception restrictive quant à la justification du manquement

La Cour refuse ou montre une claire réticence à accepter des justifications classiquement invoquées par les États membres. C'est le cas pour **l'exception d'inexécution** :

Exemple

la Cour, dès 1964, a posé comme principe majeur du système communautaire, significatif du caractère objectif des engagements des membres, que ces derniers ne peuvent « *se faire justice à eux mêmes* », CJCE, 13 novembre 1964, Commission/Luxembourg et Belgique, aff. 90 et 91/63, 1217.

Le manquement d'un autre État membre, CJCE, 25 septembre 1979, Commission/France ; aff. 232/78 ; 2729 ou la carence d'une institution communautaire, CJCE, 14 décembre 1971, Commission/France, aff. 7/71, 1003 peuvent conduire un État membre à utiliser les instruments mis à sa disposition par le droit communautaire (action en manquement, en carence...) et pas à se considérer comme délié de ses propres engagements.

L'exception d'illégalité, c'est à dire l'invocation par l'État de l'illégalité de l'acte communautaire dont la violation lui est reprochée a été exclue dans un premier temps, dans le cadre CECA.

Exemple

En matière CE, la Cour a semblé l'admettre (cf. CJCE, 10 décembre 1969, Commission/France, aff. 6 et 11/69, 539), mais pas dans le cadre du recours en manquement (l'État ne peut rouvrir le débat sur la légalité de l'acte auquel il s'est soustrait). Il faut ici parler de « *réticence* », les États ayant eu la possibilité juridique de faire vérifier la légalité de l'acte en tant que requérants privilégiés en annulation.

Une acceptation implicite est cependant à noter, mais uniquement pour les règlements (CJCE, 18/09/86, Commission / Allemagne, aff. 116/82 R) ; cela a été refusé pour les décisions et les directives.

La réserve d'ambiguïté consiste pour l'État à se défendre en invoquant le caractère équivoque, incertain, des obligations que la Commission lui reproche d'avoir violées.

Exemple

La Cour a d'abord admis qu'une situation juridique équivoque excluait le manquement (CJCE, 09 juillet 1970, Commission/France, aff. 26/69, 565). Elle y met cependant désormais des conditions : l'ambiguïté doit porter sur un aspect essentiel de l'acte (CJCE, 12 juillet 1973, Commission/Allemagne, aff. 70/72, 813) et l'État qui l'invoque doit avoir utilisé tous les moyens à sa disposition (recours en carence notamment) pour faire cesser l'incertitude juridique (CJCE, 14 décembre 1971, Commission/France, aff. 7/71, 1003).

Le principe de confiance légitime ne saurait être invoqué par l'état incriminé, notamment vis-à-vis d'un retard de la Commission à sanctionner des pratiques identiques d'autres états membres (CJCE, 18 janv. 2001, Commission c/Espagne, aff. C-83/99, Rec. I-445).

La force majeure est souvent invoquée, notamment pour des circonstances particulières, un contexte national particulier qui aurait empêché l'Etat de satisfaire à son obligation, le plus souvent en l'empêchant de prendre dans les délais un acte qu'il devait adopter. Le principe est ici très net : un Etat membre « *ne saurait exciper de dispositions pratiques ou de situations de son ordre juridique interne pour justifier le non respect des obligations résultant du droit communautaire* ».

Exemple

Autrement dit, il est sans pertinence que le manquement résulte de la volonté de l'État membre auquel il est imputable, de sa négligence ou bien encore de difficultés techniques auxquelles celui-ci aurait été confronté (CJ, 4 mars 2010, Commission c/Italie, aff. C-297/08, préc.). C'est donc vainement que l'État invoquerait des circonstances politiques imprévisibles (crise ministérielle ; dissolution de la chambre) qui auraient pu paralyser l'action des pouvoirs publics au point de rendre impossible l'adoption en temps utile d'une loi (CJCE, 12 févr. 1998, Commission c/France, aff. C-144/97, Rec. I-613), ou encore l'existence d'une norme interne imposant certaines formalités (CJCE, 8 févr. 1973, Commission c/Italie, aff. 30/72, Rec. 171) ou, enfin, des difficultés qui auraient résulté de l'application de l'acte, d'ordre économique ou social (CJCE, 7 févr. 1979, Commission c/Royaume-Uni, aff. 128/78, Rec. 728 ; 25 sept. 1979, Commission c/France, aff. 232/78, Rec. 2729) y compris dans le domaine du maintien de l'ordre (CJCE, 9 déc. 1997, Commission c/France, aff. C-265/95, Rec. I-6959), ou découlant de la résistance de particuliers (arrêt du 4 mars 2010, Commission c/Italie, aff. C-297/08, préc.), ou de l'exigence de mener un examen au cas par cas de nombreuses situations individuelles sur une période ancienne (arrêt du 17 sept. 2015, Commission c/Italie, aff. C-367/14).

On peut quand même considérer que « *Selon la jurisprudence de la Cour, le seul moyen de défense susceptible d'être invoqué par un État membre contre un recours en manquement ayant pour objet l'exécution d'une décision de la Commission ordonnant la suppression et la récupération d'une aide accordée illégalement par un État membre est celui tiré d'une impossibilité absolue d'exécuter correctement cette décision* » (CJ, 12 mars 2020, Commission c/Italie, aff. C-576/18). Mais dans cet arrêt par exemple, où l'Italie tentait la conceptualisation d'une « *impossibilité absolue temporaire* », l'Italie est quand même condamnée. De même la Grèce pour la récupération d'aides aux agriculteurs, 10 ans plus tard, avec un grand nombre de bénéficiaires exigeant la mobilisation de tous les agents de l'administration fiscale : CJ, 12/05/21, Commission c/Grèce, aff. C-11/20.

La force majeure semble d'autant plus difficile à faire admettre que pour la Cour, quand bien même un État membre rencontrerait des difficultés imprévisibles dans la mise en œuvre d'un règlement de la Commission, rendant l'exécution des obligations imposées par ce règlement absolument impossible, il lui incombe de soumettre ces problèmes à la Commission en lui proposant des solutions appropriées. Dans un tel cas, la Commission et l'État membre doivent, en vertu des devoirs réciproques de coopération loyale qui les lient, collaborer de bonne foi en vue de surmonter ces difficultés dans le plein respect des dispositions du traité. Ainsi, même dans cette hypothèse d'impossibilité absolue, le fait pour l'État d'attendre un recours en manquement pour réagir constitue, a minima, un manquement à ces devoirs de coopération loyale (CJCE, 10 juill. 1990, Commission c/Allemagne, aff. 217/88, Rec. 2879 ; pour un rappel, CJ, 22 déc. 2010, Commission c/Slovaquie, aff. C-507/08, Rec. I-13489). En toute hypothèse, la simple crainte de difficultés internes, même insurmontables, ne permet pas de justifier un manquement (CJ 13 sept. 2017, Commission c/Belgique, aff. C-591/14).

La tendance, désormais, semble consister pour les États membres à tenter de contrer les initiatives de la Commission en mettant en cause des irrégularités procédurales. Ainsi, pour une trop grande imprécision de la Commission dans sa requête introductive d'instance : CJ, 19 avril 2012, Commission c/Pays-Bas, aff. C-141/10.

Cette attitude restrictive de la Cour peut apparaître comme particulièrement rigide, notamment vis-à-vis de circonstances assimilables à la force majeure. **En réalité, elle doit faire comprendre la nature et la fonction du recours en manquement : c'est un contentieux objectif, un contentieux de la déclaration, de la constatation de manquement, non un contentieux de la responsabilité.** Il n'y a pas de notion de faute, ou de culpabilité, ou de préjudice ... Le but n'est pas tant de condamner l'auteur d'un manquement que de constater qu'il y a eu manquement et de le faire cesser.

Section 2. La constatation du manquement

Elle se fait selon **deux procédures distinctes**. On signalera pour mémoire, en commençant, la procédure CECA.

§ 1. La procédure CECA (pour mémoire)

L'article 88 TCECA organisait **une procédure très particulière en cela que le manquement n'était pas, ici, constaté par la Cour de justice**. La Commission (Haute-Autorité), de sa propre initiative, sur demande, ou par obligation (car il peut y avoir dans ce cadre un recours en carence contre le fait de ne pas avoir pris la décision motivée de manquement), demandait à l'État de présenter ses observations; si elle n'était pas convaincue, elle prenait une décision motivée constatant le manquement et prescrivant les mesures à prendre pour y mettre fin, et un délai. L'État avait alors deux mois pour attaquer cette décision devant la Cour par un recours de pleine juridiction (c'est à dire que les moyens peuvent dépasser la stricte légalité et que la Cour peut non seulement annuler la décision mais la réformer).

§ 2. Les procédures des traités de Rome et de Lisbonne

Il faut distinguer deux modes d'engagement de la procédure avant de rapidement présenter la phase strictement contentieuse, devant la Cour de justice.

A. L'engagement de la procédure

- **A l'initiative de la Commission** : Prévus à l'article 258 TFUE (ex-article 226 TCE), c'est **la procédure la plus fréquente**, et elle permet de mettre en évidence le rôle essentiel de la Commission. Celle-ci, sur la base des informations qu'elle reçoit ou de plaintes, ouvre un dossier. Des discussions officieuses s'engagent avec l'État, qui peuvent déjà dénouer la situation, et refermer le dossier, en faisant agir l'État ou en rassurant la Commission. S'il n'en est rien, la procédure est formellement ouverte. La Commission, par lettre recommandée, met l'État en demeure de présenter ses observations dans un certain délai (assez souple). Si les deux parties restent sur leurs positions, la Commission prend un avis motivé (avis et non décision comme dans le cadre CECA : le recours en carence n'est donc pas possible) qui constate le manquement, en explique la teneur et indique les mesures à prendre pour y mettre fin et un délai. Si l'État ne s'exécute pas dans le délai, la Commission peut saisir la Cour (**il faut insister sur la marge d'appréciation de la Commission, qui n'est jamais obligée de saisir la Cour**, quand bien même l'État n'aurait pas pris à temps les mesures indiquées; plus largement, à tout moment de la procédure, la Commission jouit d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation sur l'opportunité de continuer ou non l'action).

Exemple

Sur cette appréciation de la Commission, cf. notamment CJ, 06/05/2010, Commission c/ Pologne, aff. [C-311/09](#).

- **A l'initiative d'un Etat membre** : L'article 259 TFUE (ex-article 227 TCE) permet aux Etats membres d'attaquer un autre Etat en manquement, mais il est très rare que les Etats le fassent, leur préférence allant clairement à l'action menée par la Commission : on ne compte que très peu d'arrêts.

Exemple

Par exemple : 4 octobre 1979, France c/ Royaume Uni, aff. 141/78, Rec. 2923 et 16 mai 2000, Belgique c/ Espagne, aff. C-388/95, Rec. I-3123. Le 6^{ème} arrêt de ce type a été rendu le 31 janvier 2020, Slovaquie

c/ Croatie, aff. [C-457/18](#) (incompétence de la Cour). La 7^{ème} affaire a opposé la République tchèque à la Pologne à propos de l'exploitation de la mine polonaise de lignite à ciel ouvert de Turov (cf. ord. 21 mai 2021, aff. [C-121/21 R](#)). La 8^e affaire a été jugée le 30 avril 2024, Lettonie c/ Suède, aff. [C-822/21](#).

La Commission, dans cette procédure inter-étatique, conserve un rôle important, puisque l'État « *accusateur* » doit d'abord la saisir ; elle organise alors un débat contradictoire entre les protagonistes (phase écrite, phase orale) et émet un avis (qui, ici, peut être négatif) sur l'existence du manquement. L'État (ou si la Commission ne rend pas d'avis dans les trois mois) peut alors saisir la Cour.

B. La conclusion de la procédure

Une fois saisie, la Cour peut prendre des **mesures d'urgence par référé, sur demande de la Commission** : des mesures conservatoires, un sursis à exécution des mesures nationales, en cas de doute sérieux et de risque de dommage irréparable, ce qui met alors fin, mais de manière provisoire, au manquement prétendu. Après un examen approfondi de toutes les dimensions de l'affaire, la Cour rend un arrêt qui n'est que déclaratoire, en ce qu'il ne comporte aucune annulation des mesures nationales incriminées, ni même aucune indication de mesures à prendre pour rétablir l'orthodoxie communautaire (l'avis motivé de la Commission les indique cependant déjà, il est vrai).

Cet arrêt possède l'**autorité de la chose jugée**, d'où une obligation de l'État de prendre toutes les mesures nécessaires pour mettre fin au manquement, et une obligation pour les autorités nationales (notamment les juridictions) de ne plus appliquer l'acte national mis en cause ; il a aussi l'autorité de « *chose interprétée* » en ce qu'il peut être considéré comme une interprétation susceptible d'être prise en compte par un juge national qui, dès lors, pourra renoncer à adresser un renvoi préjudiciel à la Cour de justice (cf. infra).

Cette autorité est cependant insuffisante en cas de réticence, ou résistance de l'État, d'où la question à voir de l'éventuelle sanction du manquement, la logique même de la procédure engageant à voir là un dispositif dissuasif susceptible d'amener l'État à faire cesser le manquement, plutôt qu'un véritable instrument de « *châtiment* » du coupable.

Section 3. La sanction du manquement

Elle est longtemps demeurée limitée, **l'arrêt de la Cour étant purement déclaratoire**. L'autorité de la chose jugée imposait certes une exécution de la part de l'Etat condamné mais une réticence ne pouvait se traduire que par un nouveau recours en manquement.

Exemple

La Cour a présenté en des termes particulièrement vifs cet éventuel manquement au respect d'un arrêt de manquement (violation caractérisée et inadmissible de l'obligation incombant aux Etats membres en vertu de l'article 5, 2° alinéa du traité.... qui affecte par là même jusqu'aux bases essentielles de l'ordre juridique communautaire) : CJCE, 10 janvier 1993, Commission/Italie, aff. [C-101/91](#).

Les Etats, en général, ont exécuté, mais de manière plus ou moins rapide, et dans une hypothèse extrême de refus de l'Etat, on pouvait difficilement envisager comme seul recours une troisième, ou nième action en manquement !

Dans le cadre CECA, des sanctions ont toujours été prévues (article 88 TCECA), la Commission pouvant suspendre le versement des sommes dont elle serait redevable envers l'Etat, ou pouvant autoriser les autres Etats membres à prendre des mesures normalement interdites (restrictions aux échanges, aides publiques...) pour corriger les effets du manquement; en dernier recours, la Commission peut « *en référer au Conseil* ».

Dans le cadre CE et CEEA, il a fallu attendre le traité de Maastricht pour fortifier l'autorité des arrêts de manquement par une menace de sanctions (articles 143 TCEEA, 228 TCE, ex-article 171 ; désormais article 260 TFUE). En cas de non respect d'un arrêt de manquement, la Commission demande à l'Etat ses observations ; dans la version issue du traité de Maastricht,, elle prenait alors un avis motivé indiquant en quoi l'Etat ne s'est pas conformé à l'arrêt et fixait un délai. **Ceci a été supprimé par le traité de Lisbonne**, dans un but d'accélération de la procédure. La Commission peut saisir la Cour en indiquant le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte qui lui semble approprié. La Cour peut alors infliger une telle amende ou astreinte (**Sanction "consécutive"**)).

Le traité de Lisbonne innove ici en prévoyant (article 260 §3 TFUE) que lorsqu'un manquement « initial » consiste à ne pas communiquer à la Commission les mesures de transposition d'une directive législative, il est alors possible à la Commission de demander **directement** le prononcé d'une amende ou d'une astreinte (**Sanction "intégrée"**)).

En 1996, la Commission a publié une première communication concernant la mise en œuvre de cette disposition (JO C 242 du 21.8.1996, p. 6). En 1997, elle a publié une deuxième communication précisant plus particulièrement la méthode de calcul de l'astreinte (JO C 63 du 28.2.1997, p. 2). Les critères définis dans ces communications de 1996 et 1997 ont été largement entérinés par la Cour de justice, lorsque celle-ci, après plusieurs années sans application effective de la nouvelle procédure, a franchi le pas le 4/07/2000, Commission c/ Grèce, aff. [C-387/97](#), la Grèce étant condamnée à une astreinte de 20 000 € par jour de retard dans l'exécution d'un arrêt de manquement du 7/04/92. La Cour a confirmé dès cet arrêt inaugural que les critères de base qui doivent être pris en considération pour assurer la nature coercitive de l'astreinte en vue de l'application uniforme et effective du droit communautaire sont, en principe, la durée de l'infraction, son degré de gravité et la capacité de payer de l'Etat membre en cause, et que pour l'application de ces critères, il y a lieu de tenir compte en particulier des conséquences du défaut d'exécution sur les intérêts privés et publics et de l'urgence qu'il y a à amener l'Etat membre concerné à se conformer à ses obligations (cf. également arrêt du 12 juillet 2005, Commission c/ France, aff. [C-304/02](#), Rec. I-6263) ou arrêt du 7 juillet 2009, Commission / Grèce, aff. [C-369/07](#), Rec. I-5703).

L'adoption de nouvelles communications par la Commission, dans un but d'actualisation mais aussi de prise en considération de la jurisprudence de la Cour (sera ici prise en compte la communication publiée le 5 mars 2025) permet d'identifier un dispositif cohérent, dont la Cour cependant se démarque quelque peu.

Le dispositif de la Commission :

On peut considérer que deux types de principes ont permis de dessiner le dispositif mis en place. D'une part, la finalité même des sanctions, à savoir l'application effective du droit de l'Union, a conduit à tenir compte de trois critères : la gravité de l'infraction, la durée de celle-ci, et l'exigence de caractère dissuasif de la sanction. Par ailleurs, la légalité du système exigeait le respect de sa transparence (méthode claire, prévisibilité pour les Etats membres), et des principes de proportionnalité et d'égalité de traitement entre les États membres.

- Système applicable pour une astreinte : L'astreinte à payer par l'État membre est la somme, calculée en principe par jour de retard, sanctionnant l'inexécution d'un arrêt de la Cour, sachant que cette astreinte court du jour où le deuxième arrêt de la Cour a été signifié à l'État membre incriminé jusqu'à ce que celui-ci mette fin à l'infraction. Le montant de l'astreinte journalière se calcule de la façon suivante: multiplication d'un forfait de base uniforme (désormais de 3440 euros) par un coefficient de gravité (selon l'importance des règles ayant fait l'objet de l'infraction et les conséquences de cette infraction pour des intérêts généraux et particuliers, ce coefficient va de 1 à 20) et un coefficient de durée (la durée prise en compte est celle de l'infraction à partir du premier arrêt de la Cour de justice jusqu'au moment où la Commission décide de saisir la Cour ; ce coefficient va de 1 à 3). Multiplication du résultat obtenu par un facteur fixe par pays (le « facteur n ») qui, initialement, prenait en compte à la fois la capacité de payer de l'État membre incriminé (PIB) et son poids institutionnel, d'abord calculé sur la base du nombre de voix au Conseil puis en fonction du nombre de sièges dont il dispose au Parlement européen. Mais la Cour de justice, dans un arrêt Commission c/ Grèce du 20 janvier 2022, aff. [C-51/20](#), a jugé que la prise en compte du poids institutionnel n'était pas nécessaire pour garantir un caractère suffisamment dissuasif aux sanctions et la Commission a donc revu son dispositif dans la communication publiée en janvier 2023, le facteur n reposant désormais principalement sur le PIB des États membres (le rapport entre le PIB de l'État et la moyenne) et, à titre subsidiaire (cela intervient pour un tiers du calcul, le poids du rapport des PIB étant de 2/3), sur leur population en tant que critère démographique permettant de maintenir un écart raisonnable entre les différents États membres. En 2025, la Commission se fonde sur un arrêt de la Cour (25 avril 2024, Commission c/ Pologne, aff. [C-147/23](#)), dans lequel la Cour avait jugé qu'il n'y avait pas de corrélation entre la population et la capacité de paiement. La Commission a donc revu sa méthode en 2025, le facteur n dépendant désormais uniquement du PIB. Ce « facteur n », depuis 2025, peut aller de 0,03 pour Malte jusqu'à 6,57 pour l'Allemagne, la France ayant ici un facteur de 4,43.
- Système applicable pour une somme forfaitaire : lors de toute saisine de la Cour au titre de l'article 228, la Commission proposera au moins une somme forfaitaire fixe, déterminée pour chaque État membre en fonction du « facteur n » susmentionné et permettant d'éviter, même en cas d'absence de circonstances aggravantes, une sanction non dissuasive. Cette somme va de 96 000 euros pour Malte à 21 081 000 euros pour l'Allemagne (14 214 000 euros pour la France). Mais sous réserve que la somme forfaitaire minimale soit dépassée, la Commission proposera le plus souvent à la Cour de déterminer la somme forfaitaire par le biais de la multiplication d'un montant journalier inférieur à celui prévu pour les astreintes (actuellement 1 000 euros) par le nombre de jours de persistance de l'infraction intervenus entre le jour du prononcé de l'arrêt de manquement initial et le jour de la régularisation de l'infraction, ou, à défaut de régularisation, le jour du prononcé de l'arrêt sanctionnant le défaut d'exécution. Il faut alors multiplier par le coefficient de gravité et le « facteur n », comme pour les astreintes. Même si ce mode de calcul rapproche le système de celui d'une astreinte, on reste dans une logique de somme forfaitaire puisque dans son arrêt, la Cour peut ici se prononcer sur une somme fixe.

La jurisprudence de la Cour et la pratique des sanctions :

La position de la Cour est que la Commission peut effectivement adopter des lignes directrices dont l'objectif est de fixer les modalités de calcul du montant des sommes forfaitaires ou des astreintes qu'elle entend proposer à la Cour, en particulier en vue d'assurer l'égalité de traitement entre les États membres et que ces « propositions » constituent une base de référence utile, même si elles ne sauraient lier la Cour (arrêt du 4 juillet 2000, Commission c/ Grèce, aff. [C-387/97](#), Rec. I-5047). La Cour a précisé à la fois l'utilité de ces repères publiés par la Commission et le fait qu'elle ne soit pas liée par eux.

- Elle juge donc que ces les communications de la Commission contribuent à garantir la transparence, la prévisibilité et la sécurité juridique de l'action menée par cette institution (arrêt du 10 janvier 2008, Commission / Portugal, aff. [C-70/06](#), Rec. I-1).
- Ceci ne l'empêche pas de prendre ses distances avec ces lignes directrices. Outre le principe majeur sempiternellement rappelé selon lequel elle n'est pas liée, la Cour a également précisé que l'exercice de

son pouvoir de sanction n'est pas soumis à la condition que la Commission arrête des lignes directrices (arrêt du 12 juillet 2005, Commission / France, aff. [C-304/02](#), Rec. I-6263). La Cour peut aussi s'écarter des propositions de la Commission et infliger à l'État concerné le paiement d'une somme forfaitaire, alors que la Commission n'a fait aucune proposition en ce sens (arrêt du 18 juillet 2007, Commission / Allemagne, aff. [C-503/04](#), Rec. I-6153). S'agissant du critère de la durée de l'infraction, la Cour a aussi indiqué que le coefficient y afférent doit être déterminé sur la base d'une échelle qui n'est pas limitée par celle allant de 1 à 3 proposée par la Commission (Arrêt du 14 mars 2006, Commission / France, aff. [C-177/04](#), Rec. I-2461).

- S'agissant de la pratique de ces sanctions pécuniaires, tant la Cour que la Commission ont pu souligner la spécificité de chacune des deux variantes disponibles, l'astreinte et la somme forfaitaire, ce qui a pu déterminer les modalités de leur choix ou combinaison. La Cour remarque ainsi que l'imposition d'une astreinte semble particulièrement adaptée pour inciter un État membre à mettre fin, dans les plus brefs délais, à un manquement qui, en l'absence d'une telle mesure, aurait tendance à persister, l'imposition d'une somme forfaitaire reposant davantage sur l'appréciation des conséquences du défaut d'exécution des obligations de l'État membre concerné sur les intérêts privés et publics, notamment lorsque le manquement a persisté pendant une longue période depuis l'arrêt qui l'a initialement constaté (arrêt du 4 juin 2009, Commission / Grèce, aff. [C-568/07](#), Rec. I-4505 ; arrêt du 31 mars 2011, Commission / Grèce, aff. [C-407/09](#)).
- Dans sa communication de 1996, la Commission considérait qu'«en tenant compte de l'objectif fondamental de l'ensemble de la procédure d'infraction qui est d'aboutir le plus rapidement possible à la mise en conformité ... l'astreinte est l'instrument le plus approprié». Sa pratique initiale fut dès lors de demander systématiquement l'imposition d'astreintes. La Commission a cependant révisé, dès sa communication de 2005, sa position, car dans l'hypothèse, fréquente, d'une régularisation in extremis de l'État membre, juste avant le prononcé de l'arrêt de sanction, il n'y a alors aucune astreinte et finalement aucune sanction. La Commission a donc décidé de coupler dans sa demande une astreinte par jour de retard postérieur à l'arrêt de sanction, et une somme forfaitaire sanctionnant en toute hypothèse la continuation de l'infraction entre le premier arrêt en manquement et l'arrêt sur la sanction pour non exécution.

Exemple

L'arrêt précité de la Cour du 12 juillet 2005, Commission c/France, aff. [C-304/02](#), a procédé pour la première fois à un tel cumul (cf. également arrêt du 7 juillet 2009, Commission / Grèce, aff. [C-369/07](#), Rec. I-5703).

- On peut également noter l'adoption par la Cour d'un système d'astreinte dégressive pour tenir compte des progrès accomplis (arrêt du 25 novembre 2003, Commission / Espagne, aff. [C-278/01](#), Rec. I-14141). Il s'agit de tenir compte des progrès accomplis.

Exemple

Un exemple représentatif peut être trouvé avec trois condamnations du 2 déc. 2014 à l'encontre de l'Italie (aff. [C-196/13](#)), et de la Grèce (aff. [C-378/13](#)) et du 4 déc. pour de la Suède (aff. [C-243/13](#)) pour des décharges non-conformes aux règles environnementales. Pour la Grèce par exemple, étaient en cause 70 décharges illégales en activité et 223 désaffectées mais non réhabilitées. Dans les trois cas a été prononcé le paiement d'une somme forfaitaire (10 millions d'euros pour la Grèce) et une astreinte semestrielle (14 520 000 euros pour la Grèce) avec déduction de 40 000 euros par décharge désaffectée ou réhabilitée et de 80 000 euros par décharge désaffectée et réhabilitée. Mais ce système dégressif est refusé par la Cour lorsque les avancées dans les travaux (par exemple dans la mise en place d'un système de traitement des eaux résiduaires urbaines) n'apportent aucune amélioration à l'environnement, seul l'achèvement global de l'opération étant positif (CJ, 22 juin 2016, Commission c/ Portugal, aff. [C-557/14](#)).

- Il existe aussi un système byzantin d'astreintes semi-dégressives comportant une partie fixe et un volet dégressif (CJ, 7 sept. 2016, Commission c/Grèce, aff. [C-584/14](#)).
- Le contentieux en matière de manquement connaît également parfois, depuis 2011, un 3^{ème} acte : après l'arrêt de manquement, puis la procédure éventuelle de sanction financière, les États peuvent tenter un recours en annulation contre les décisions de la Commission procédant à la liquidation des astreintes (par ex. T., 28 mars 2017, Portugal c/Commission, aff. [T-733/15](#)). Une précision. Ces sanctions peuvent aussi concerner le non respect des mesures provisoires ordonnées par la Cour.

Exemple

Exemple : : ord. de la VP de la Cour, le 27 octobre 2021, Commission c/ Pologne, aff. [C-204/21 R](#) : n'ayant pas suspendu l'application des dispositions relatives à la Chambre disciplinaire de la Cour suprême, la Pologne est condamnée à une astreinte de 1 million d'euros par jour. La Pologne ayant refusé de payer, en janvier 2022, de manière inédite, la Commission a annoncé qu'elle défalquerait les sommes dues des versements des fonds structurels en faveur de la Pologne.

- C'est dans l'arrêt du 8 juillet 2019, Commission c/ Belgique, aff. [C-543/17](#) que la Cour, pour la première fois, a utilisé la possibilité ouverte par le traité de Lisbonne de condamner à une sanction financière (en l'occurrence ici une astreinte de 5 000 euros par jour) un État membre dès le premier arrêt en manquement lorsque ce dernier consiste en un non-respect de l'obligation de communiquer des mesures de transposition d'une directive. La 5^{ème} utilisation de cette procédure (CJ, 25/02/21, Commission c/ Espagne, aff. [C-658/19](#)) en confirme une forme de banalisation (ce n'est plus la Grande chambre et il n'y a pas de conclusions). Il faut aussi souligner que pour la première fois dans ce cadre il y a cumul d'une amende et d'une astreinte et que les sommes sont beaucoup plus importantes que dans les cas précédents : une amende de 15 millions d'euros et une astreinte de 89 000 euros/jour.

Remarque

A signaler ici une somme forfaitaire record pour l'article 260 §3 de 34 millions d'euros à l'encontre de l'Allemagne à propos de la directive lanceurs d'alerte : CJUE, 6 mars 2025, Commission c/ Allemagne, aff. [C-149/23](#).