Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. ANTHONY M. COLLINS
présentées le 8 décembre 2022 [1]

Affaire C-692/20

Commission européenne
contre

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord

« Manquement d'État – Directive 95/60/CE – Marquage fiscal du gazole – Inexécution d'un arrêt – Article 260, paragraphe 1, TFUE – Imposition d'une somme forfaitaire – Article 260, paragraphe 2, TFUE – Gravité de l'infraction – Accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique – Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord – Persistance de l'infraction après la fin de la période de transition en ce qui concerne l'Irlande du Nord – Conséquences sur le calcul de la somme forfaitaire »

I. Introduction

1. Dans son arrêt du 17 octobre 2018, Commission/Royaume-Uni (C-503/17, non publié, ci-après l'« arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 », EU:C:2018:831), la Cour a jugé [2] que, en autorisant l'utilisation de carburant marqué [3] aux fins de la navigation de plaisance privée, même lorsque ce carburant ne fait l'objet d'aucune exonération ni d'une réduction de droits d'accise, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 95/60/CE du Conseil, du 27 novembre 1995, concernant le marquage fiscal du gazole et du pétrole lampant [4].

2. Le 21 décembre 2020, la Commission européenne a introduit le présent recours au titre de l'article 260 TFUE contre le Royaume-Uni tendant à faire constater qu'il n'a pas exécuté l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 et demandant à la Cour d'infliger une sanction pécuniaire.

1 Langue originale : l'anglais.

2 Point 46 de cet arrêt.

3 Le « carburant marqué » est un carburant auquel un marqueur fiscal sous la forme d'un colorant a été ajouté sous contrôle fiscal avant que le produit ne soit mis à la consommation.

4 JO 1995, L 291, p. 46. La directive 95/60 favorise la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur, en facilitant l'identification du gazole non soumis au niveau de taxation normal. Un marqueur fiscal doit être appliqué aux gazoles et au kérosène (autre que le carburéacteur) qui sont exonérés de droits d'accise ou frappés d'un droit d'accise à un taux autre que le taux normal applicable aux huiles minérales utilisées comme carburant. Le carburant marqué est parfois appelé « diesel rouge » au Royaume-Uni et en Irlande.

3. Le présent recours se caractérise par au moins trois éléments nouveaux. Premièrement, il est le seul de ce type à être formé contre le Royaume-Uni alors qu'il était membre de l'Union européenne. Deuxièmement, il a été introduit pendant la période de transition prévue par l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (ci-après l'« accord sur le retrait »)[5]. Troisièmement, à l'expiration de cette période de transition, le Royaume-Uni n'était tenu d'exécuter l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 qu'en ce qui concerne l'Irlande du Nord[6]. En statuant sur le présent recours, la Cour est donc appelée à déterminer si le dernier de ces trois éléments a) atténue la gravité de l'infraction et/ou b) a pour conséquence que le produit intérieur brut (PIB) de l'Irlande du Nord, distinct de celui du Royaume-Uni, doit servir au calcul de la somme forfaitaire.

II. La procédure précontentieuse

4. Par lettre du 22 octobre 2018, la Commission a demandé au Royaume-Uni de préciser, dans un délai de deux mois, les mesures qu'il envisageait de prendre pour exécuter l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17, prononcé le 17 octobre 2018. Par lettre du 19 décembre 2018, le Royaume-Uni a présenté sa réponse. Il a exposé les difficultés pratiques auxquelles il était confronté pour parvenir à s'y conformer[7]. Il a fait part de son intention d'interdire l'utilisation de carburant marqué pour la propulsion de bateaux de plaisance privés en adoptant une législation primaire en 2019 et en présentant la législation dérivée requise devant le Parlement en 2020.

5. N'ayant reçu aucune autre information, le 15 mai 2020, la Commission a adressé une lettre de mise en demeure au Royaume-Uni dès lors que ce dernier n'avait pas encore pris les mesures nécessaires pour exécuter l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17. Cette lettre invitait le Royaume-Uni à soumettre des observations dans un délai de quatre mois à compter de sa réception, au terme duquel la Commission pouvait saisir la Cour en vertu de l'article 260, paragraphe 2, TFUE.

6. Pendant une téléconférence qui s'est tenue le 12 août 2020, le Royaume-Uni a expliqué aux services de la Commission que, alors qu'une nouvelle consultation avec les parties intéressées sur l'utilisation de carburant marqué était en cours, il avait mis en œuvre la législation primaire pertinente, et qu'il procéderait à l'adoption de la législation dérivée requise.

7. Par lettre du 11 septembre 2020, le Royaume-Uni a répondu à ladite lettre de mise en demeure. Il a indiqué que, en raison des élections générales qui s'étaient tenues au mois de décembre 2019, aucun projet de loi fiscale n'avait été adopté cette année-là. Les réponses à la consultation susmentionnée ont également révélé un certain nombre de difficultés d'ordre pratique dans la mise en œuvre des mesures visant à assurer l'exécution de l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17. Le Royaume-Uni a relevé qu'une nouvelle consultation publique s'achèverait le 1er octobre 2020, date après laquelle il déciderait du moment de supprimer le droit d'utiliser du carburant marqué pour la propulsion de bateaux de plaisance privés.

5 JO 2020, L 29, p. 7.

6 Voir protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord, ainsi que points 56 et 57 des présentes conclusions.

7 Voir point 13 des présentes conclusions.

III. La procédure devant la Cour

8. N'ayant reçu aucune autre communication du Royaume-Uni, le 21 décembre 2020, la Commission a introduit le présent recours [8]. Elle demande à la Cour de :

– constater que, en ne prenant pas les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE, lu en combinaison avec les articles 127 et 131 de l'accord sur le retrait ;

– condamner le Royaume-Uni, en application de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, lu en combinaison avec les articles 127 et 131 de l'accord sur le retrait, à verser à la Commission une somme forfaitaire de 35 873,20 euros multipliée par le nombre de jours qui se seront écoulés entre la date du prononcé de l'arrêt dans l'affaire C-503/17 et la date à laquelle le Royaume-Uni se conformera à cet arrêt, ou la date du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire, en fonction de celle qui surviendra le plus tôt, avec une somme forfaitaire minimale de 8 901 000 euros ;

– condamner le Royaume-Uni aux dépens.

9. Le Royaume-Uni a ensuite informé la Commission que la législation dérivée, adoptée le 28 juin 2021, mettait en œuvre les dispositions du Finance Act 2020 (loi de finances de 2020) [9] et interdisait l'utilisation de carburant marqué pour la propulsion de bateaux de plaisance privés en Irlande du Nord avec effet au 1er octobre 2021 [10]. Par lettre du 11 février 2022 adressée à la Cour, la Commission a indiqué que, pour cette raison, elle renonçait au chef de conclusions de la requête tendant à infliger une astreinte journalière. Elle a néanmoins maintenu le chef de conclusions tendant à imposer une somme forfaitaire pour le manquement commis au cours de la période comprise entre le 17 octobre 2018, date de l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17, et le 30 septembre 2021, date à laquelle le Royaume-Uni s'y était conformé.

10. Lors de l'audience du 28 septembre 2022, la Commission et le Royaume-Uni ont été entendus en leurs plaidoiries et en leurs réponses aux questions de la Cour.

[8] Voir articles 86 et 89 de l'accord sur le retrait concernant la compétence de la Cour dans les affaires en instance ainsi que la force obligatoire et la force exécutoire de ses arrêts et ordonnances pour le Royaume-Uni et au Royaume-Uni.

[9] Voir article 89 et annexe nº 11 de la loi de finances de 2020.

[10] Loi de finances de 2020, règlements de 2021 (annexe nº 11) (Irlande du Nord). Voir également les lignes directrices du Royaume-Uni intitulées *Fuel used in private pleasure craft and for private pleasure flying* (Carburant utilisé pour la navigation de plaisance privée et pour l'aviation de plaisance privée), avis sur les droits d'accise nº 554, section 2.

IV. Analyse

A. La Commission a-t-elle accordé au Royaume-Uni un délai suffisant pour exécuter l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 ?

1. Argumentation des parties

11. Dans sa lettre de mise en demeure du 15 mai 2020, la Commission invitait le Royaume-Uni à soumettre des observations dans un délai de quatre mois à compter de sa réception, à savoir le 15 septembre 2020 (ci-après la « date d'appréciation »). La Commission estime que le présent recours est fondé en ce que, en s'abstenant d'exécuter l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 à la date d'appréciation, le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE. Selon la Commission, un État membre ne saurait invoquer des difficultés pratiques pour justifier l'inexécution d'un arrêt de la Cour. En tout état de cause, les difficultés exposées par le Royaume-Uni ne justifient pas son retard à se mettre en conformité.

12. Le Royaume-Uni fait valoir que tant cette lettre de mise en demeure de la Commission que l'ouverture de la procédure prévue à l'article 260 TFUE étaient prématurées. En effet, la règle jurisprudentielle selon laquelle un État membre doit se conformer à une décision de justice dans les plus brefs délais a pour corollaire que, lorsqu'elle apprécie si un État membre a disposé d'un délai suffisant pour se mettre en conformité, la Commission tient dûment compte des éventuels obstacles pratiques à la réalisation de ce résultat.

13. Le Royaume-Uni soutient que la Commission a confondu les difficultés juridiques ou politiques avec certaines difficultés pratiques tangibles auxquelles il était confronté. Parmi ces dernières, elle a identifié la longueur du littoral du Royaume-Uni, le grand nombre de ports et rades de taille variable, la viabilité de petits ports fournissant du carburant non marqué aux bateaux de plaisance privés et du carburant marqué aux navires commerciaux, et la difficulté d'obtenir le permis de construire pour l'installation de seconds réservoirs dans un environnement marin sensible. Des difficultés sont apparues quant à la détérioration du carburant stocké pendant de longues périodes en raison de sa vente en petites quantités. En effet, l'indisponibilité de carburant non marqué pourrait inciter certains opérateurs de la navigation de plaisance privée à stocker un tel carburant à bord de leurs bateaux ou à acheter du carburant marqué sans acquitter le montant correct de la taxe[11]. Les bateaux ne disposant pas de deux réservoirs pour faciliter le stockage distinct du carburant destiné à la propulsion et de celui destiné à la cuisine et au chauffage rencontreraient les mêmes difficultés que les navires qui sont utilisés à des fins commerciales pendant une partie de l'année et à des fins récréatives pendant le reste de l'année.

14. À tout le moins, la Commission aurait dû exposer les raisons pour lesquelles elle estimait que ces difficultés pratiques ne justifiaient pas d'accorder au Royaume-Uni un délai supplémentaire pour exécuter l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17.

15. Le Royaume-Uni fait également observer que, dans les sept mois précédant immédiatement la date d'appréciation, la pandémie de COVID-19, qui a touché le Royaume-Uni davantage que la plupart des autres pays en Europe, a généré des problèmes supplémentaires de mise en conformité.

[11] Le point 38 des présentes conclusions décrit les mesures adoptées par le Royaume-Uni en 2008.

16. Dans son mémoire en duplique, le Royaume-Uni fait valoir que, si le défaut d'adoption des mesures nécessaires à la date d'appréciation contenue dans la lettre de mise en demeure entraîne automatiquement une violation de l'article 260 TFUE, cela confère à la Commission un pouvoir exorbitant pour déterminer la date à laquelle cette mise en conformité doit intervenir. En outre, la Commission aurait parfois accordé à différents États membres des délais différents à cette fin. Il se réfère à plusieurs cas dans lesquels le délai de mise en conformité indiqué dans la lettre de mise en demeure était plus long que dans le cas d'espèce et dans lesquels un délai supplémentaire considérable a pu s'écouler entre l'envoi de la lettre de mise en demeure et l'ouverture de la procédure prévue à l'article 260 TFUE. De telles différences d'approche constituent, selon le Royaume-Uni, des violations inadmissibles du principe d'égalité de traitement.

2. Appréciation

17. L'article 260 TFUE ne précise pas le délai dans lequel l'exécution d'un arrêt de la Cour constatant un manquement d'État membre doit intervenir. En effet, selon une jurisprudence constante, l'intérêt qui s'attache à une application immédiate et uniforme du droit de l'Union exige que cette exécution soit entamée immédiatement et aboutisse dans des délais aussi brefs que possible [12]. Il semble incontestable que les États membres doivent disposer d'un délai raisonnable pour prendre les mesures nécessaires pour parvenir à ladite exécution [13]. Il est constant entre les parties que le 15 septembre 2020 est la date à laquelle l'existence de l'infraction doit être appréciée aux fins de l'article 260 TFUE [14]. Il s'ensuit que la Commission a accordé au Royaume-Uni un délai de quatre mois pour répondre à sa lettre de mise en demeure et un délai de 23 mois pour exécuter l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17. Le présent recours a été introduit le 21 décembre 2020, soit trois mois après la date d'appréciation.

18. Il est de jurisprudence constante que la procédure en manquement repose sur la constatation objective du non-respect par un État membre des obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union. Un État membre ne saurait donc exciper de dispositions, de pratiques ou de situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation de ces obligations [15]. Par ailleurs, la jurisprudence de la Cour ne permet pas d'étayer la distinction que le Royaume-Uni cherche à établir entre les difficultés juridiques et politiques, dont il reconnaît qu'elles ne peuvent excuser un retard injustifié dans l'exécution d'un arrêt de la Cour, et les difficultés ou obstacles pratiques, dont il estime qu'ils peuvent le faire.

19. La Cour a rejeté l'argument d'un État membre selon lequel une situation de force majeure et des difficultés de financement d'un projet de construction l'empêchaient d'exécuter un arrêt de la Cour concernant le traitement des eaux urbaines résiduaires [16]. La Cour a également rejeté des arguments selon lesquels la non-conformité pourrait être justifiée par les complications et les coûts liés à l'élaboration et à la mise en œuvre d'un programme de désaffectation de décharges illégales [17]. En matière d'aides d'État, ni la difficulté d'identifier les bénéficiaires d'aides illégales [18]

[12] Voir, notamment, arrêt du 22 février 2018, Commission/Grèce (C-328/16, EU:C:2018:98, point 100 et jurisprudence citée).

[13] Conclusions de l'avocat général Mischo dans l'affaire Commission/Espagne (C-278/01, EU:C:2003:342, points 31 et 32) ainsi que arrêt du 25 novembre 2003, Commission/Espagne (C-278/01, EU:C:2003:635, points 30 et 31).

[14] Voir, notamment, arrêts du 25 juin 2013, Commission/République tchèque (C-241/11, EU:C:2013:423, point 23 et jurisprudence citée), ainsi que du 12 novembre 2019, Commission/Irlande (Parc éolien de Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, point 84 et jurisprudence citée).

[15] Voir, notamment, arrêt du 15 octobre 2015, Commission/Grèce (C-167/14, non publié, EU:C:2015:684, point 35 et jurisprudence citée).

[16] Arrêt du 22 juin 2016, Commission/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, points 33 et 41 ainsi que jurisprudence citée).

[17] Arrêt du 2 décembre 2014, Commission/Grèce (C-378/13, EU:C:2014:2405, points 24 et 29 ainsi que jurisprudence citée).

[18] Arrêt du 17 novembre 2011, Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740, point 87 et jurisprudence citée).

ni les difficultés de quantification des sommes à restituer [19] n'ont été retenues comme étant des justifications légitimes du non-respect d'un arrêt de la Cour. Cette dernière n'a pas non plus admis l'argument selon lequel des manifestations violentes pourraient justifier un retard dans l'exécution d'un arrêt de la Cour constatant qu'un État membre n'avait pas mis en œuvre une directive de l'Union [20].

20. Conformément à cette jurisprudence, les difficultés exposées par le Royaume-Uni doivent être assimilées à une situation telle que celle de l'ordre juridique interne de cet État qui ne justifie pas un manquement aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union.

21. Il ne fait aucun doute que le Royaume-Uni entendait assurer la mise en conformité en adoptant une législation, ce qui, en soi, n'est ni compliqué ni difficile. En fait, les difficultés pratiques auxquelles le Royaume-Uni fait référence, et sur lesquelles il s'est également appuyé dans l'affaire C-503/17, concernent principalement les coûts que les fournisseurs de carburant dans les ports et rades étaient susceptibles d'encourir pour se conformer à la législation transposant correctement la directive 95/60. Dans ces conditions, le Royaume-Uni n'explique pas en quoi le retard dans l'exécution de l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 a permis d'alléger ces coûts, au lieu de simplement les différer.

22. La pandémie de COVID-19 est l'autre difficulté pratique que le Royaume-Uni invoque dans ce contexte. Or, la correspondance entretenue entre le Royaume-Uni et la Commission durant la période prise en considération ne fait pas mention de la pandémie de COVID-19. En l'absence de précisions sur la manière dont la pandémie de COVID-19 a retardé l'exécution de l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17, il est difficile de l'admettre comme étant une justification légitime de ce retard.

23. Dans le contexte de la présente affaire, il est également pertinent de noter que la question du non-respect de la directive 95/60 par le Royaume-Uni a, d'une manière ou d'une autre, fait l'objet de discussions avec la Commission depuis l'expiration de la dérogation à la directive 95/60 en 2006 [21]. Par ailleurs, ainsi que le relève la Commission, l'Irlande a exécuté l'arrêt rendu dans l'affaire Commission/Irlande [22], qui concernait un cas similaire de non-respect de la directive 95/60, en adoptant une législation entrée en vigueur le 1er janvier 2020.

24. Je suis dès lors d'avis que les circonstances invoquées par le Royaume-Uni ne corroborent pas, en droit ou en fait, son affirmation selon laquelle il n'a pas été en mesure d'exécuter l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 à la date d'appréciation.

25. L'argument du Royaume-Uni selon lequel la Commission n'a pas exposé, dans la phase précontentieuse de la présente procédure, les raisons pour lesquelles elle estimait que les circonstances invoquées par le Royaume-Uni n'étaient pas des motifs légitimes d'inexécution de l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 semble quelque peu spécieux. Tout d'abord, la lettre du Royaume-Uni du 19 décembre 2018 décrivait différents obstacles à l'exécution de l'arrêt et annonçait son intention d'introduire des modifications législatives en 2019 ou en 2020. Dans sa proposition de calendrier, le Royaume-Uni a donc reconnu l'existence de ces difficultés pratiques

[19] Arrêt du 7 juillet 2009, Commission/Grèce (C-369/07, EU:C:2009:428, point 45 et jurisprudence citée).

[20] Arrêt du 9 décembre 2008, Commission/France (C-121/07, EU:C:2008:695, point 72 et jurisprudence citée).

[21] Commission européenne, Direction générale de la fiscalité et de l'union douanière, *Evaluation study on the application of the provisions of the Council Directive 95/60/EC of 27 November 1995 on fiscal marking of gas oil and kerosene: final report, volume I – Main text*, Office des publications de l'Union européenne, 2018 (https://data.europa.eu/doi/10.2778/25969) (ci-après l'« étude d'évaluation de 2018 »), p. 61.

[22] Arrêt du 17 octobre 2018, Commission/Irlande (C-504/17, non publié, EU:C:2018:832).

et en a tenu compte. En l'absence d'autre communication, la Commission a adressé au Royaume-Uni, au mois de mai 2020, une lettre de mise en demeure assortie d'un délai de quatre mois pour y répondre. La réponse du Royaume-Uni ne fait état d'aucun doute quant à l'incidence de difficultés pratiques sur sa proposition de calendrier de mise en conformité. Ensuite, ainsi que le souligne la Commission, le Royaume-Uni avait invoqué les mêmes difficultés pratiques pour expliquer le non-respect de la directive 95/60 lors de la procédure ayant donné lieu à l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 [23]. Enfin, dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, la Commission propose les sanctions et/ou les sommes forfaitaires qu'elle juge appropriées, laissant à la Cour le soin de les imposer. Les deux parties ont toute latitude pour faire valoir devant la Cour tous les éléments pertinents. Le Royaume-Uni n'est donc pas fondé à soutenir que la Commission a violé une obligation qui était susceptible de lui incomber.

26. Je ne suis pas non plus convaincu du bien-fondé de l'argument, soulevé dans le mémoire en duplique, selon lequel la Commission a agi illégalement au motif qu'il existe des cas dans lesquels elle a accordé à des États membres un délai plus long pour exécuter un arrêt de la Cour. Les recours en manquement se prêtent difficilement à des délais uniformes. Chaque cas est spécifique à ses faits, et il peut se révéler nécessaire de tenir compte d'un grand nombre de circonstances avant de pouvoir déterminer le moment et la forme d'une mesure d'exécution appropriée. Par conséquent, il appartient à la Commission de décider de l'opportunité d'agir contre un État membre et de choisir le moment d'initier la procédure en manquement [24]. L'exercice de ce pouvoir est soumis au contrôle juridictionnel dans le cadre d'un recours au titre de l'article 260 TFUE. Un argument qui consiste à mettre en avant un certain nombre de cas dans lesquels d'autres États membres ont, dans des circonstances différentes, bénéficié d'un délai plus long pour exécuter les arrêts de la Cour ne saurait toutefois prospérer.

27. Le Royaume-Uni ne conteste pas que, après l'expiration de la date d'appréciation, les opérateurs de la navigation de plaisance privée au Royaume-Uni pouvaient utiliser du carburant marqué pour propulser leurs bateaux. Il n'avait donc pas exécuté l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 à cette date, manquant ainsi aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE.

28. Au vu de ce qui précède, je propose à la Cour de considérer que la phase précontentieuse de la présente procédure n'était entachée d'aucune illégalité en ce qui concerne l'un quelconque des éléments soulevés par le Royaume-Uni dans ses écritures et plaidoiries.

B. La somme forfaitaire

1. Introduction

29. La Commission propose à la Cour d'infliger au Royaume-Uni une somme forfaitaire de 35 873,20 euros par jour, à multiplier par le nombre de jours écoulés entre la date de l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 (le 17 octobre 2018) et la date à laquelle le Royaume-Uni l'a exécuté (le 30 septembre 2021), soit un montant total de 38 743 056 euros.

[23] Voir point 39 de cet arrêt.

[24] Voir, en ce sens, arrêt du 8 mars 2022, Commission/Royaume-Uni (Lutte contre la fraude à la sous-évaluation) (C-213/19, EU:C:2022:167, point 203 et jurisprudence citée).

30. Pour déterminer la somme forfaitaire journalière, la Commission a suivi la méthode définie dans sa communication de 2005 [25], telle que mise à jour en 2019 et en 2020 [26]. Ce calcul a pour but d'aboutir à une somme forfaitaire ayant un effet dissuasif approprié dans le respect des principes de proportionnalité et d'égalité de traitement [27]. La somme forfaitaire journalière que propose la Commission est basée sur le forfait de base uniforme de 1 052 euros [28], multiplié par un coefficient de gravité de 10 sur 20 [29]. Ce résultat est à son tour multiplié par un montant visant à refléter la capacité de paiement de l'État membre, désigné facteur spécial « n », qui, dans le cas du Royaume-Uni, est de 3,41 [30].

31. Le Royaume-Uni ne conteste pas que, selon une jurisprudence constante, une somme forfaitaire puisse être imposée dans les circonstances de l'espèce [31]. Il estime néanmoins que, eu égard aux difficultés pratiques auxquelles il était confronté pour chercher à exécuter l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17, et compte tenu de l'incidence très limitée de cette inexécution et du retrait du Royaume-Uni de l'Union, la somme forfaitaire ne devrait pas être supérieure à 250 000 euros.

32. L'article 260, paragraphe 2, TFUE investit la Cour d'un large pouvoir d'appréciation pour imposer des sommes forfaitaires. Selon une jurisprudence constante, cette condamnation doit, dans chaque cas d'espèce, être fonction de l'ensemble des éléments pertinents ayant trait tant aux caractéristiques du manquement qu'à l'attitude propre à l'État membre. Il convient d'apprécier à la fois la gravité de l'infraction, y compris ses conséquences sur les intérêts publics et privés, et sa durée allant de la date du prononcé de l'arrêt en cause jusqu'à la date à laquelle il est exécuté [32].

2. La gravité de l'infraction

a) Argumentation des parties

33. La Commission s'appuie sur trois éléments pour justifier sa proposition de coefficient de gravité de 10 sur l'échelle de 1 à 20 établie par la communication de 2005. Premièrement, elle met l'accent sur la clarté de l'obligation, par ailleurs soulignée dans l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 [33]. Il ne peut pas y avoir de doute quant à la nature des mesures d'exécution que le Royaume-Uni était tenu de prendre pour se conformer à cet arrêt.

[25] Communication de la Commission – Mise en œuvre de l'article 228 du traité CE [SEC(2005) 1658] (JO 2007, C 126, p. 15) (ci-après la « communication de 2005 »), qui a été étendue après l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne aux procédures régies par l'article 260, paragraphe 2, TFUE [voir communication de la Commission – Mise en œuvre de l'article 260, paragraphe 3, TFUE (JO 2011, C 12, p. 1), point 4 et section V].

[26] 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) (ci-après la « communication de 2019 ») et 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 [C(2020) 6043] (JO 2020, C 301, p. 1) (ci-après la « communication de 2020 »).

[27] Sur la base de cette méthode de calcul, la somme forfaitaire maximale pour le Royaume-Uni au titre de l'infraction en cause est de 77,5 millions d'euros [(1 052 x 20 x 3,41) x 1 080].

[28] Communication de 2020, section III, premier alinéa, point 2.

[29] Communication de 2005, point 16.6.

[30] Communication de 2020, section III, premier alinéa, point 3.

[31] Arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, point 83).

[32] Voir, en ce sens, arrêt du 2 décembre 2014, Commission/Grèce (C-378/13, EU:C:2014:2405, points 72, 73 et 76).

[33] Point 44 de cet arrêt.

34. Deuxièmement, la Commission relève que la directive 95/60 complète la directive 2003/96/CE du Conseil, du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité[34], afin de favoriser la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur, en permettant l'identification facile et rapide du gazole non soumis au niveau de taxation normal. Le premier considérant de la directive 95/60 précise également que ses objectifs ne peuvent être atteints individuellement par les États membres. Elle estime donc que l'infraction est, en principe, grave.

35. La Commission relève que, en 2011, le comité de l'accise a considéré que le fait que les États membres n'aient pas imposé l'utilisation de gazole non marqué comme carburant portait atteinte à l'ensemble du système de marquage fiscal commun. La Commission soutient que le Royaume-Uni a rendu difficile pour les autorités d'autres États membres chargées de l'inspection des bateaux de déterminer si un bateau particulier transportait du carburant légalement soumis aux droits d'accise au taux plein au Royaume-Uni. Un nombre considérable d'opérateurs de la navigation de plaisance privée sont susceptibles d'être concernés par le fait que le Royaume-Uni n'a pas supprimé le droit d'utiliser du carburant marqué pour la propulsion, bien que le chiffre précis ne soit pas connu. La Commission fait également référence à des cas dans lesquels les autorités d'un État membre ont infligé des amendes à des opérateurs de la navigation de plaisance privée voyageant en provenance du Royaume-Uni pour avoir utilisé du carburant marqué pour la propulsion.

36. Troisièmement, la Commission a tenu compte du fait que c'est son premier recours introduit contre le Royaume-Uni pour inexécution d'un arrêt de la Cour.

37. Le Royaume-Uni souligne que l'objectif de la directive 95/60 est secondaire par rapport à l'objectif ultime poursuivi par la directive 2003/96, qui est de garantir que les États membres prélèvent des niveaux minimaux de taxation sur les produits énergétiques. Dans cette perspective, l'effet d'un éventuel manquement a été limité par les mesures législatives qu'il a adoptées en 2008 et en 2012.

38. En 2008, le Royaume-Uni a institué un système selon lequel le carburant marqué d'un colorant rouge, soumis à un taux réduit, était réservé pour une utilisation à bord de bateaux de plaisance privés sous réserve des conditions suivantes. Les opérateurs de la navigation de plaisance privée étaient tenus de s'acquitter du taux de droit de base sur le carburant acheté pour la propulsion de leurs bateaux et de déclarer qu'il était utilisé à cette fin. Un reçu était délivré lors de l'achat de ce carburant, et le fournisseur de carburant agréé reversait la taxe aux autorités fiscales. Les acheteurs de carburant marqué pour la propulsion de bateaux de plaisance privés se voyaient ainsi appliquer des droits d'accise au taux plein conformément à l'objectif ultime des directives susmentionnées. Les autorités fiscales pouvaient vérifier que le montant correct de cette taxe avait été acquitté en demandant aux opérateurs de la navigation de plaisance privée de produire le reçu et, le cas échéant, en cherchant à obtenir confirmation de la vente auprès du fournisseur de carburant agréé[35]. En 2012, le Royaume-Uni a introduit une nouvelle exigence

[34] JO 2003, L 283, p. 51.

[35] Articles 14E et 14F du Hydrocarbon Oil Duties Act 1979 (loi de 1979 relative aux droits sur les huiles d'hydrocarbures) et les Hydrocarbon Oil and Bioblend (Private Pleasure-flying and Private Pleasure Craft) (Payment of Rebate etc.) Regulations 2008, SI 2008/2599 [réglementation de 2008 sur les huiles d'hydrocarbures et les mélanges « bio » (aviation de plaisance privée et bateaux de plaisance privés) (paiement d'un droit réduit, etc.) (décret-loi 2008/2599)].

selon laquelle les acheteurs de carburant marqué doivent reconnaître que d'autres États membres peuvent prendre des mesures s'ils constatent que du carburant marqué y est utilisé pour la propulsion de bateaux de plaisance privés [36].

39. Le Royaume-Uni relève en outre que, depuis la fin de la période de transition le 31 décembre 2020, la directive 95/60 s'applique uniquement en Irlande du Nord. L'Irlande du Nord compte environ 1 500 bateaux de plaisance privés qui n'utilisent qu'un faible pourcentage du carburant marqué consommé au Royaume-Uni. Dès lors, l'incidence déjà limitée de l'inexécution en cause a été davantage réduite à compter de cette date.

40. Le Royaume-Uni en conclut qu'il convient d'appliquer un coefficient de 3 sur 20 pour répondre à la gravité de l'infraction.

b) Appréciation

1) La coopération et le comportement antérieur

41. Dans le cadre de l'appréciation de la gravité d'une infraction, la coopération d'un État membre avec la Commission, notamment au cours de la procédure précontentieuse, constitue une considération pertinente à prendre en compte [37].

42. Le 19 décembre 2018, le Royaume-Uni a répondu à la première communication de la Commission après le prononcé de l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17, en exposant les mesures qu'il envisageait de prendre pour en assurer l'exécution. Cependant, son intention a été dépourvue d'effet. Dans sa réponse à la lettre de mise en demeure de la Commission, le Royaume-Uni a expliqué que son retard à cet égard était imputable aux élections générales qui s'étaient tenues au mois de décembre 2019 et à la poursuite d'une consultation plus large sur l'utilisation de carburant marqué dans divers secteurs. Une fois cette consultation terminée, il déciderait du moment de supprimer le droit pour les opérateurs de la navigation de plaisance privée d'utiliser du carburant marqué pour la propulsion, d'autres mesures devant être prises plus tard cette année-là. Le Royaume-Uni a adopté la législation d'habilitation requise au mois de juillet 2020, mais n'a pas atteint la pleine conformité avant le mois d'octobre 2021, ce qui constitue un écart largement inexpliqué par rapport aux intentions qu'il avait initialement communiquées à la Commission.

43. En particulier, le Royaume-Uni n'a pas expliqué à la Commission pourquoi deux consultations, dont une portant sur des problématiques plus larges, étaient nécessaires pour assurer l'exécution de l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17, alors qu'une telle exécution n'était à aucun moment une question d'appréciation, comme le reconnaît implicitement le Royaume-Uni dans sa réponse à la lettre de mise en demeure en précisant que l'arrêt serait exécuté une fois la consultation terminée [38]. Si l'objectif de ces consultations était d'informer préalablement les intéressés des mesures requises pour se conformer à la législation nationale, cela aurait pu être fait bien avant et de manière plus efficace. Par ailleurs, comme indiqué au point 21 des présentes

[36] Article 14E (7A) de la loi de 1979 relative aux droits sur les huiles d'hydrocarbures.

[37] Voir, notamment, arrêt du 25 juin 2013, Commission/République tchèque (C-241/11, EU:C:2013:423, point 51).

[38] Au moins une consultation antérieure sur le respect de la directive 2003/96 avait été terminée au mois d'août 2007, après l'expiration de la dérogation dont bénéficiait le Royaume-Uni [voir point 7.4 de l'exposé des motifs de la réglementation de 2008 sur les huiles d'hydrocarbures et les mélanges « bio » (aviation de plaisance privée et bateaux de plaisance privés) (paiement d'un droit réduit, etc.)].

conclusions, je ne suis pas convaincu que les difficultés pratiques que le Royaume-Uni continuait de soulever pendant une longue période reflétaient une incapacité réelle de sa part à se mettre en conformité.

44. Pour que la coopération constitue une circonstance atténuante dans l'appréciation de la gravité de l'infraction, il faut davantage qu'une interaction normale avec la Commission. Je m'attendrais à voir un véritable esprit de coopération [39] se matérialiser par un dialogue proactif, honnête et constructif avec la Commission et une intention sincère d'assurer la conformité dans les plus brefs délais. Pour les raisons exposées au point précédent des présentes conclusions, je ne considère pas que le comportement du Royaume-Uni franchisse ce seuil.

45. Alors qu'il a été dit que la vertu est à elle-même sa propre récompense, l'ordre juridique de l'Union en offre au moins une tangible en l'espèce. En effet, le fait que le Royaume-Uni n'ait jamais eu à se défendre dans le cadre d'un recours au titre de l'article 260 TFUE constitue une circonstance atténuante établie qui doit être prise en compte, comme l'admet la Commission dans sa requête [40].

2) L'objectif poursuivi

46. L'établissement d'un marché intérieur en vertu de l'article 3, paragraphe 3, TUE constitue l'une des missions essentielles conférées à l'Union [41]. La directive 2003/96 vise à favoriser le bon fonctionnement du marché intérieur en fixant des niveaux minimaux de taxation pour la plupart des produits énergétiques. En établissant des règles communes pour le marquage fiscal du gazole et du pétrole lampant qui n'ont pas été taxés au taux normal applicable – lorsque ces derniers sont utilisés comme carburant –, la directive 95/60 complète la directive 2003/96. Dès lors, la directive 95/60 favorise la réalisation et le bon fonctionnement du marché intérieur [42], en permettant l'identification facile et rapide du gazole non soumis au niveau de taxation normal [43].

47. Il ne fait aucun doute que l'équité, la légitimité et l'efficacité du marché intérieur de l'Union dépendent de l'action solidaire de tous les États membres consistant à transposer intégralement et correctement l'ensemble des directives pertinentes. La violation par un État membre de ses obligations relatives au bon fonctionnement du marché intérieur est, en principe, une infraction grave. Il en est d'autant plus ainsi lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, ces obligations sont clairement énoncées dans la réglementation applicable.

48. Les points 33 et 34 des présentes conclusions exposent les arguments présentés par la Commission à cet égard. Il peut néanmoins être observé que l'étude d'évaluation de 2018 élaborée par la Commission sur l'application de la directive 95/60 permet de constater que, du point de vue du marché intérieur, le marquage fiscal présente un intérêt limité pour l'élimination des obstacles aux échanges au sein de l'Union. L'étude d'évaluation de 2018 indique que l'essentiel des échanges au sein de l'Union concerne le carburant non marqué en suspension de droits qui, par sa nature, élimine les obstacles liés au statut fiscal des produits. Environ 80 % du carburant marqué sont utilisés pour des activités à caractère intrinsèquement local, telles que le chauffage, l'agriculture, la production d'électricité et la construction, qui ne posent aucun problème

[39] Voir, par analogie, arrêt du 24 juin 2015, Fresh Del Monte Produce/Commission et Commission/Fresh Del Monte Produce (C-293/13 P et C-294/13 P, EU:C:2015:416, point 184 et jurisprudence citée).

[40] Arrêt du 30 mai 2013, Commission/Suède (C-270/11, EU:C:2013:339, point 55).

[41] Arrêt du 14 novembre 2018, Commission/Grèce (C-93/17, EU:C:2018:903, point 122).

[42] Voir point 46 de l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17.

[43] D'autres précisions sur le cadre juridique figurent aux points 2 à 14 de l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17.

d'utilisation légale au sein de l'Union [44]. Lors de l'audience, la Commission a admis que le présent litige ne concerne qu'une partie des 20 % de carburant marqué utilisés dans le cadre d'activités transfrontalières. Elle a néanmoins souligné que la directive 95/60 vise à mettre en place un système de contrôle efficace au sein de l'Union, ce que le Royaume-Uni n'a pas fait.

49. L'étude d'évaluation de 2018 offre une approche utile et fiable de la pertinence du marquage fiscal dans l'élimination des obstacles aux échanges au sein de l'Union. Dès lors, la Cour peut en tenir compte dans son appréciation de la gravité de l'infraction.

3) L'affectation des intérêts publics et privés

50. Le Royaume-Uni fait valoir que les mesures décrites au point 38 des présentes conclusions atténuaient l'effet de l'inexécution en cause dès lors qu'elles garantissaient que, dans la mesure du possible, le niveau de taxation correct était prélevé et reversé. La Commission estime que cette considération est sans pertinence pour apprécier la gravité de l'infraction dans la mesure où la directive 95/60 impose au Royaume-Uni l'obligation de veiller à ce que le carburant marqué ne soit pas utilisé pour la propulsion de bateaux de plaisance privés.

51. Je ne suis pas convaincu qu'il faille suivre l'approche restrictive proposée par la Commission. Comme indiqué au point 46 des présentes conclusions, l'objectif de la directive 95/60 est complémentaire de celui de la directive 2003/96. Le comité de l'accise a ainsi observé en 2011 qu'« il import[ait] que les États membres imposent l'utilisation de gazole non marqué et appliquent le taux plein applicable au gazole utilisé comme carburant ».

52. Bien que les mesures décrites au point 38 des présentes conclusions n'aient pas permis d'assurer le respect de la directive 95/60, il n'en résulte pas pour autant qu'elles n'étaient pas susceptibles d'atténuer la gravité de l'infraction compte tenu des objectifs plus larges poursuivis par les mesures auxquelles le Royaume-Uni ne s'était pas conformé [45]. En effet, correctement mises en œuvre et dûment appliquées, ces mesures auraient pu garantir que le niveau de taxation approprié soit effectivement perçu et reversé au Royaume-Uni.

53. Or, le Royaume-Uni n'a pas fourni d'informations sur l'efficacité des mesures qu'il a mises en œuvre. De telles mesures ont pu donner lieu à des abus dès lors qu'il était probablement peu intéressant pour les opérateurs de la navigation de plaisance privée d'acheter du carburant marqué à un prix supérieur à celui du carburant non marqué [46]. Force est de constater que, contrairement à ce que prévoit la directive 95/60, les autorités ne pouvaient pas s'appuyer sur des contrôles sur place pour s'assurer que le taux de droit correct avait été payé sur le carburant utilisé pour la propulsion de bateaux de plaisance privés. Au lieu de cela, elles devaient vérifier les reçus de carburant et les journaux de bord, s'ils étaient disponibles, pour déterminer si le carburant dans le réservoir était bien celui auquel se rapportait le reçu. En théorie, si les autorités du Royaume-Uni étaient en mesure de vérifier les achats auprès du fournisseur de carburant agréé ayant émis le reçu, la Cour n'a pas eu connaissance de la mise en place d'un système permettant aux autorités des autres États membres de vérifier de tels achats.

[44] Page 6 de l'étude d'évaluation de 2018.

[45] Voir également points 46 à 48 des présentes conclusions.

[46] Le Royaume-Uni évoque cet élément dans le cadre des obstacles qu'il a rencontrés pour se mettre en conformité (voir le résumé au point 13 des présentes conclusions).

54. S'agissant de l'affectation des intérêts privés, il importe de relever que, ainsi que le reconnaît le Royaume-Uni, les opérateurs de la navigation de plaisance privée du Royaume-Uni ont dû affronter une menace de mesures coercitives dans d'autres États membres, alors même qu'ils respectaient le droit britannique [47]. La Commission a fourni la preuve que certains ont été poursuivis, d'autres ayant peut-être simplement décidé de ne pas quitter les eaux du Royaume-Uni. En outre, ceux qui souhaitaient éviter des difficultés avec les autorités d'autres États membres du fait de l'utilisation de carburant marqué pour propulser leur bateau de plaisance privé pouvaient plus difficilement se procurer du carburant non marqué. En effet, les fournisseurs de carburant des ports et rades du Royaume-Uni étaient moins incités à le fournir, par rapport à la situation qui aurait prévalu si le Royaume-Uni avait transposé la directive 95/60 et avait exécuté l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17. Cette circonstance aurait également affecté les opérateurs de la navigation de plaisance privée d'autres États membres qui souhaitaient se ravitailler au Royaume-Uni.

55. Les mesures adoptées en 2008 peuvent avoir contribué à atténuer l'effet sur les intérêts publics au Royaume-Uni, l'ampleur de cette atténuation dépendant du degré de respect de ces mesures par les opérateurs de la navigation de plaisance privée et par les fournisseurs de carburant. Par ailleurs, lesdites mesures n'ont pas permis de manière significative aux autorités d'autres États membres de vérifier que les droits avaient été correctement payés sur le carburant utilisé pour propulser des bateaux de plaisance privés en provenance du Royaume-Uni. Partant, l'incidence de l'infraction sur les intérêts privés jouant un rôle dans la circulation transfrontalière de bateaux de plaisance privés n'a été que peu ou pas atténuée. L'effet atténuant des mesures adoptées en 2008 et en 2012 apparaît donc d'une importance mineure dans l'appréciation de la gravité de l'infraction.

4) L'Irlande du Nord

56. L'accord sur le retrait a été adopté le 17 octobre 2019 et est entré en vigueur le 1er février 2020. Son article 126 prévoit que la période de transition commence à la date de son entrée en vigueur et se termine le 31 décembre 2020. Aux termes de l'article 127, paragraphe 1, et de l'article 131 de cet accord, le droit de l'Union est applicable au Royaume-Uni et sur son territoire pendant la période de transition.

57. La Commission et le Royaume-Uni s'accordent sur le fait que, après la fin de la période de transition, le Royaume-Uni était tenu de se conformer à la directive 95/60 et donc d'exécuter l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 en ce qui concerne la seule Irlande du Nord, comme le prévoit le protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord, notamment son article 8, relatif à la perception de la TVA et des droits d'accises, et l'annexe 3 de ce protocole, lus en combinaison avec l'article 185 dudit accord [48].

[47] Cela semble avoir été la motivation des mesures adoptées en 2012. Je ne suis donc pas convaincu que ces mesures aient eu un effet atténuant sensible sur les intérêts publics et privés.

[48] Les conclusions de la Commission ne font pas référence à l'article 185 de l'accord sur le retrait (voir point 8 des présentes conclusions). La défense du Royaume-Uni repose néanmoins sur la compréhension selon laquelle ces conclusions visent une période d'inexécution de l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 après la fin de la période de transition. De plus, le Royaume-Uni n'a formulé aucun grief tiré d'un excès de pouvoir ou d'une éventuelle divergence entre les chefs de conclusions et leur substance.

58. L'argument du Royaume-Uni selon lequel cela justifie le paiement d'une somme forfaitaire inférieure souffre d'une lacune essentielle, à savoir qu'il pourrait être interprété en ce sens qu'un manquement commis par un « petit » État membre est intrinsèquement moins grave que celui commis par un « grand » État membre [49]. La jurisprudence de la Cour ne corrobore pas cette thèse.

59. Il est toutefois incontestable que l'effet de l'inexécution en cause, examiné aux points 50 à 55 des présentes conclusions, a été réduit au cours de la période comprise entre le 31 décembre 2020 et la date de mise en conformité, par rapport à la période précédente, dès lors qu'il se limitait aux seuls opérateurs de la navigation de plaisance privée en Irlande du Nord [50]. La portée géographique de l'effet de l'inexécution en cause a donc été plus limitée au cours de la seconde période que pendant la première.

60. La prise en compte de cet élément répond tant à la communication de 2005 [51] qu'à la jurisprudence de la Cour. À titre d'exemple, dans l'arrêt rendu dans l'affaire Commission/Slovénie, la Cour a jugé, dans le cadre de l'application de l'article 260, paragraphe 3, TFUE, que les effets pratiques de la transposition tardive de la directive 2014/65/UE du Parlement européen et du Conseil, du 15 mai 2014, concernant les marchés d'instruments financiers et modifiant la directive 2002/92/CE et la directive 2011/61/UE [52] en droit slovène sur le marché financier slovène, sur les autres marchés financiers de l'Union et sur la protection des investisseurs sont réduits compte tenu du volume du marché financier de cet État membre [53].

61. Cette approche ne me semble pas non plus être en contradiction avec l'arrêt rendu dans l'affaire Commission/Espagne [54], qui concernait l'absence de récupération d'aides d'État illégales. La Cour a relevé que, compte tenu du montant des aides illégales en cause, du nombre de bénéficiaires et du caractère multisectoriel des régimes d'aides, la gravité du manquement de cet État membre de récupérer ces aides n'était pas atténuée par la circonstance que l'infraction ne concernait qu'une région autonome et non l'ensemble de son territoire [55]. Cette conclusion s'appuie sur le fait qu'une aide d'État illégale a, par définition, une incidence sur les échanges entre États membres, quel que soit le lieu où se trouvent les bénéficiaires de cette aide. Pour ces raisons, une analogie valable ne saurait être faite entre les circonstances dans lesquelles cet arrêt a été rendu et celles de la présente affaire telles que rappelées au point 59 des présentes conclusions.

62. Dans un souci d'exhaustivité, il y a lieu d'ajouter que le Royaume-Uni n'affirme pas que le pouvoir d'exécuter directement l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 relevait des matières dont l'exercice a été conféré à l'Irlande du Nord. Même si tel était le cas, il importe de rappeler que, selon la Cour, la répartition des compétences du pouvoir central et du pouvoir régional sur le plan interne ne saurait avoir une incidence sur l'application de l'article 260 TFUE, dans la mesure où l'État membre concerné reste seul responsable, vis-à-vis de l'Union, du respect des obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union [56].

[49] Si l'on applique ces adjectifs à la population des États membres, cinq d'entre eux ont une population approximativement égale ou inférieure à celle de l'Irlande du Nord, à savoir l'Estonie, Chypre, la Lettonie, le Luxembourg et Malte.

[50] Le 1er janvier 2020, l'Irlande a exécuté l'arrêt du 17 octobre 2018, Commission/Irlande (C-504/17, non publié, EU:C:2018:832).

[51] Voir communication de 2005, point 16.4, aux termes duquel « la gravité pourrait être considérée moindre si l'infraction ne concerne pas l'ensemble de l'État membre en question ».

[52] JO 2014, L 173, p. 349.

[53] Arrêt du 13 janvier 2021, Commission/Slovénie (MiFID II) (C-628/18, EU:C:2021:1, point 80).

[54] Arrêt du 13 mai 2014, Commission/Espagne (C-184/11, EU:C:2014:316).

[55] Arrêt du 13 mai 2014, Commission/Espagne (C-184/11, EU:C:2014:316, points 81 et 82).

[56] Arrêt du 13 mai 2014, Commission/Espagne (C-184/11, EU:C:2014:316, point 43 et jurisprudence citée).

63. Dans l'ensemble, j'estime que la circonstance que, à la fin de la période de transition le 31 décembre 2020, le Royaume-Uni était tenu de se conformer à la directive 95/60 et d'exécuter l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 en ce qui concerne la seule Irlande du Nord mérite une réduction du coefficient de gravité pour la période comprise entre le 1er janvier 2021 et le 30 septembre 2021.

c) Appréciation globale de la gravité de l'infraction

64. À la lumière des circonstances atténuantes identifiées par mes soins, à savoir : i) c'est la première fois que le Royaume-Uni est amené à répondre de l'inexécution d'un arrêt de la Cour ; ii) la portée réduite de l'atteinte à la réalisation des objectifs de la directive 95/60, telle que révélée par les conclusions de l'étude d'évaluation de 2018, et iii) l'effet des mesures adoptées par le Royaume-Uni en 2008, je propose à la Cour de retenir un coefficient de gravité de 8 sur 20[57].

65. Pour tenir compte du fait que, entre le 1er janvier 2021 et le 30 septembre 2021, l'obligation du Royaume-Uni de se conformer à la directive 95/60 et d'exécuter l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 se limitait au territoire de l'Irlande du Nord, je préconise de réduire encore le coefficient de gravité à 4 sur 20 pour cette période.

3. Le facteur spécial « n » : la capacité de payer

a) Argumentation des parties

66. La Commission considère que le facteur spécial « n », calculé sur la base du PIB des États membres[58] et de leur poids institutionnel tel qu'exprimé par le nombre de sièges attribués à leur délégation nationale au Parlement européen[59], constitue un multiplicateur approprié dès lors qu'il garantit que la somme forfaitaire a un effet dissuasif suffisant, qu'elle est proportionnée à la capacité de paiement des États membres et qu'elle respecte le principe d'égalité de traitement.

67. Le Royaume-Uni fait valoir que le facteur spécial « n » de 3,41 que la Commission propose d'appliquer est trop élevé. Par ailleurs, compte tenu des difficultés économiques importantes auxquelles il était confronté en 2020, il conviendrait d'utiliser les chiffres les plus récents du PIB au lieu des données du PIB de 2018 présentées dans la requête. Le Royaume-Uni souligne par ailleurs que, depuis le 1er février 2020, il ne dispose plus de siège au Parlement, de sorte que le facteur spécial « n » ne devrait pas tenir compte de cet élément.

68. La Commission soutient qu'il est sans pertinence que le Royaume-Uni ne dispose plus de siège au Parlement. Elle observe que, dans la formule du facteur spécial « n » à utiliser pour le calcul des sanctions financières qui pourraient être infligées au Royaume-Uni à la suite de son retrait de l'Union, l'élément du calcul correspondant au nombre de sièges au Parlement a été remplacé par un facteur numérique fixe de 2,8. Ce dernier correspond à la part des sièges attribués au

[57] Voir, pour les points i), ii) et iii), les points 45, 48 et 49 ainsi que 52 à 55, respectivement, des présentes conclusions.

[58] Communication de 2020, section I, quatrième alinéa.

[59] La formule utilisée pour le calcul du facteur spécial « n », qui repose sur le nombre de sièges au Parlement, figure dans la note en bas de page 12 de la communication de 2019.

Royaume-Uni au Parlement en 2018 par rapport à la moyenne de l'Union, ce qui donne un facteur spécial « n » de 3,7[60]. Ces faits contredisent l'affirmation du Royaume-Uni selon laquelle la Commission a proposé un facteur spécial « n » trop élevé en l'espèce.

69. Le Royaume-Uni rappelle que, à compter de la fin de la période de transition, son obligation d'exécuter l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 se limitait au territoire de l'Irlande du Nord. Selon des chiffres récemment publiés, l'Irlande du Nord représentait 2,25 % du PIB du Royaume-Uni en 2020, ce dont le facteur spécial « n » devrait tenir compte.

70. Lors de l'audience, le Royaume-Uni a souligné que l'étendue des obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union s'est fortement réduite à la suite de son retrait de l'Union. De ce fait, le Royaume-Uni se trouve dans une situation différente par rapport aux États membres, notamment en matière de dissuasion, de sorte qu'il conviendrait de lui appliquer un traitement différent à cet égard. La dissuasion étant moins importante, elle pourrait également être atteinte par l'imposition d'une somme forfaitaire moins élevée. La Commission conteste cette argumentation.

b) Appréciation

71. Il est de jurisprudence constante que, pour déterminer la somme forfaitaire, il y a lieu de tenir compte des données récentes relatives au PIB[61]. Lors de l'audience, le représentant du Royaume-Uni a précisé que le PIB nominal du Royaume-Uni pour l'année 2020, tel que publié par l'Office for National Statistics (Bureau de la statistique nationale, Royaume-Uni) dans le livre bleu 2021, était de 2 156 073 millions. Je comprends que ce nombre est exprimé en livres sterling. Sur la base d'un taux de change moyen de 1,1248 entre la livre sterling et l'euro en 2020, le PIB du Royaume-Uni pour 2020 était de 2 425 151 millions d'euros.

72. Il est constant entre les parties que le Royaume-Uni a assumé les obligations qui lui incombent en vertu de l'accord sur le retrait, dont fait partie le protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord. Parmi ces obligations figurent la mise en conformité avec la directive 95/60 et l'exécution de l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17. L'objectif de l'imposition d'une somme forfaitaire est de sanctionner les manquements passés et de décourager les manquements futurs. Le Royaume-Uni n'a pas exécuté cet arrêt à la date d'appréciation et c'est lui – et non l'Irlande du Nord – qui est, en principe, chargé de veiller à ce que cela ne se reproduise plus[62]. Il serait donc peu approprié de prendre en compte le PIB de l'Irlande du Nord, au lieu de celui de l'ensemble du Royaume-Uni, en cas de non-conformité après l'expiration de la période de transition.

73. L'affirmation du Royaume-Uni selon laquelle il convient de réduire la somme forfaitaire afin de refléter la portée limitée des obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union à la suite de son retrait de l'Union est dépourvue de toute logique. Elle ne serait convaincante que si le Royaume-Uni n'avait plus d'obligations vis-à-vis de l'Union, ce qui n'est pas le cas. Après son retrait de l'Union, le Royaume-Uni n'est pas incité de la même façon à contribuer au maintien de l'intégrité et de la légitimité de cette dernière ni à agir de manière solidaire avec ses États membres, en respectant toutes les obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'Union, que

[60] Section IV de la communication de la Commission – Ajustement du 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 à la suite du retrait du Royaume-Uni (JO 2021, C 129, p. 1).

[61] Voir, notamment, arrêts 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), et du 25 février 2021, Commission/Espagne (Directive données à caractère personnel – Domaine pénal) (C-658/19, EU:C:2021:138, point 83).

[62] Protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord, article 12, paragraphe 1.

lorsqu'il était un État membre. Ces considérations conduisent à conclure que, le cas échéant, la somme forfaitaire devrait être augmentée plutôt que minorée, afin d'obtenir un effet dissuasif suffisant. Ainsi, bien que le Royaume-Uni ne se trouve pas dans la même situation que les États membres à la suite de son retrait de l'Union, cette circonstance ne réduit pas, à mon sens, l'importance de l'élément de dissuasion dans le calcul d'une somme forfaitaire. Il s'agit éventuellement d'un élément en faveur de l'application, par la Cour, d'une approche plus rigoureuse pour calculer une somme forfaitaire dans un cas particulier.

74. Aux points 56 à 63 des présentes conclusions, je propose de tenir compte du fait que, à partir du 1er janvier 2021, l'obligation pour le Royaume-Uni de se conformer à la directive 95/60 et d'exécuter l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 se limitait au territoire de l'Irlande du Nord, en tant que circonstance atténuante pour apprécier la gravité de l'infraction [63]. La prise en compte, au cours de la même période, du PIB de l'Irlande du Nord, plutôt que de celui du Royaume-Uni, aurait pour conséquence injustifiée de faire double emploi avec l'incidence de cet élément en tant que circonstance atténuante.

75. La Cour a également récemment confirmé que le PIB constitue un facteur prépondérant pour apprécier la capacité de paiement et que, du point de vue de la fixation de sanctions suffisamment dissuasives et proportionnées, il n'y a pas lieu de tenir compte du poids institutionnel tel qu'exprimé par le nombre de voix dont disposent les représentants des États membres au Parlement [64]. Je ne vois aucune raison pour laquelle cette solution ne devrait pas s'appliquer en l'espèce.

4. La durée

76. Les arguments des parties sur la durée portaient principalement sur l'imposition d'une astreinte journalière pour toute période de retard postérieure à la date du prononcé de l'arrêt en cause dans le cadre du présent recours. Étant donné que, le 1er octobre 2021, le Royaume-Uni a exécuté l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17 en ce qui concerne l'Irlande du Nord et qu'il n'était plus tenu de s'y conformer en ce qui concerne le Royaume-Uni après la fin de la période de transition, la Commission ne maintient pas ce chef de conclusions. Je n'aborderai donc pas ces arguments.

77. Il suffit de constater que, selon les communications de la Commission, la durée d'une infraction est un paramètre objectif dans le calcul de la somme forfaitaire. La somme forfaitaire journalière est multipliée par le nombre de jours écoulés entre le 17 octobre 2018, date de l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17, et le 30 septembre 2021, dernier jour d'inexécution de cet arrêt. Cette approche devrait être appliquée en l'espèce, sachant que, si la Cour fait siennes mes propositions formulées aux points 64 et 65 des présentes conclusions, la somme forfaitaire journalière pour la période allant du 17 octobre 2018 (date de l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17) au 31 décembre 2020 (fin de la période de transition) sera supérieure à la somme forfaitaire journalière pour la période allant du 1er janvier 2021 (premier jour suivant la fin de la période de transition) au 30 septembre 2021 (dernier jour d'inexécution de l'arrêt rendu dans l'affaire C-503/17).

63 Voir points 59 à 63 des présentes conclusions.

64 Arrêt du 20 janvier 2022, Commission/Grèce (Récupération d'aides d'État – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2022:36, points 114 à 117), et, en ce qui concerne l'examen détaillé du facteur spécial « n », conclusions de l'avocat général Pitruzzella dans l'affaire Commission/Grèce (Récupération d'aides d'État – Ferronickel) (C-51/20, EU:C:2021:534). Voir également arrêt du 14 novembre 2018, Commission/Grèce (C-93/17, EU:C:2018:903, points 139 et 142).

5. L'évaluation et le calcul de la somme forfaitaire

78. Dans ses arrêts, la Cour, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation pour imposer une somme forfaitaire, ne fournit pas beaucoup de détails sur le calcul ou sur la pondération des différents facteurs dont elle tient compte. J'estime qu'il serait dans l'intérêt de la transparence d'inclure dans les présentes conclusions le calcul qui résulte de l'appréciation que je propose à la Cour d'adopter, à savoir :

– pour la période allant du 17 octobre 2018 au 31 décembre 2020 inclus, où : i) le coefficient de gravité est de 8, et ii) le facteur spécial « n » est la racine carrée du ratio du PIB[65] (le PIB nominal du Royaume-Uni pour 2020 divisé par le PIB moyen des 27 États membres en 2020[66]) :

  [(1 052 x 8) x 2,2] x 807 jours = 14 941 766 euros

– pour la période allant du 1er janvier 2021 au 30 septembre 2021 inclus, où : i) le coefficient de gravité est de 4, et ii) le facteur spécial « n » est le même que celui indiqué ci-dessus :

  [(1 052 x 4) x 2,2] x 273 jours = 2 527 324 euros

79. Cela donne un total de 17 469 090 euros, somme que la Cour pourrait arrondir à 17 millions d'euros.

VI. Sur les dépens

80. Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

81. La Commission a conclu à ce que le Royaume-Uni soit condamné aux dépens. Eu égard au manquement du Royaume-Uni aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE, il y a lieu de le condamner aux dépens, même si la Commission a succombé en ses conclusions dans la mesure où, dans sa requête, elle envisageait l'imposition d'une somme forfaitaire plus élevée.

VII. Conclusion

82. Eu égard aux considérations qui précèdent, je propose à la Cour de :

– constater que le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE, lu en combinaison avec les articles 127, 131 et 185 de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie

[65] En effet, les arrêts de la Cour n'indiquent pas clairement si l'élément PIB qui doit être pris en compte en tant que facteur prépondérant est simplement le ratio du PIB ou la racine carrée de ce ratio. Cette dernière approche est conforme aux communications de la Commission et a pour effet d'atténuer les différences entre les sommes forfaitaires susceptibles d'être imposées aux États membres. Le ratio simple du PIB pour le Royaume-Uni est de 4,9 ; son utilisation plutôt que celle de la racine carrée du ratio du PIB (2,2) permet d'aboutir à une somme forfaitaire totale de 39 millions d'euros.

[66] Le PIB de 2020 des 27 États membres publié par Eurostat était de 13 450 460 millions d'euros.

atomique, en n'exécutant pas l'arrêt du 17 octobre 2018, Commission/Royaume-Uni (C-503/17, non publié, EU:C:2018:831) ;

– condamner le Royaume-Uni, en application de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, lu en combinaison avec les articles 127, 131 et 185 de l'accord sur le retrait du Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord de l'Union européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique, à payer à la Commission européenne une somme forfaitaire de 17 millions d'euros ;

– condamner le Royaume-Uni aux dépens.