

MÉTHODE DE CALCUL DE L'ASTREINTE PRÉVUE À L'ARTICLE 171 DU TRAITÉ CE

(97/C 63/02)

1. INTRODUCTION

Le présent document est inséparable de la communication concernant la mise en œuvre de l'article 171 du traité⁽¹⁾ adoptée par la Commission le 5 juin 1996 (ci-après dénommée «la communication»), dont il constitue le prolongement et le complément.

Les sanctions pécuniaires proposées à la Cour de justice des Communautés européennes par la Commission doivent être prévisibles pour les États membres et calculées selon une méthode qui respecte tout à la fois le principe de proportionnalité et le principe d'égalité de traitement entre les États membres. Il est aussi important de disposer d'une méthode claire et uniforme, puisque la Commission devra justifier devant la Cour sa détermination du montant proposé.

La méthode présentée ici se limite au calcul de l'astreinte, que la Commission considère comme l'instrument le plus approprié pour aboutir le plus rapidement possible à une mise en conformité⁽²⁾. La Commission entend, en effet, utiliser l'article 171 paragraphe 2 deuxième alinéa du traité pour inciter l'État membre incriminé à régulariser sa situation. Cela ne signifie pas pour autant qu'elle abandonne la possibilité de demander l'imposition d'une somme forfaitaire⁽³⁾ ou, lorsque cela est justifié, de s'abstenir de demander l'imposition d'une sanction⁽⁴⁾.

De même que la communication constitue la «première ébauche»⁽⁵⁾ de la doctrine que la Commission entend développer progressivement au fur et à mesure de l'application de l'article 171 paragraphe 2 deuxième alinéa du traité, la méthode présentée ici constitue une première étape dans la définition de critères généraux de détermination du montant de l'astreinte, critères que la Commission affinera cas par cas.

L'astreinte à payer par l'État membre est la somme, calculée 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 porté à la connaissance de l'État membre incriminé jusqu'à ce que celui-ci mette fin à l'infraction.

Elle s'analyse en une recette supplémentaire marginale ou atypique de la Communauté.

Le montant de l'astreinte journalière se calcule de la façon suivante:

- multiplication d'un forfait de base uniforme par un coefficient de gravité et un coefficient de durée,
- multiplication du résultat obtenu par un facteur fixe par pays (le facteur «n») prenant en compte, à la fois, la capacité de payer de l'État membre incriminé et le nombre de voix dont il dispose au Conseil.

2. FIXATION D'UN FORFAIT DE BASE UNIFORME

Le forfait de base uniforme se définit comme le montant fixe de base auquel seront appliqués les coefficients multiplicateurs. Il sanctionne la violation du principe de légalité et du monopole de juridiction de la Cour qui se retrouve dans toutes les affaires relatives à l'article 171 du traité. Il a été déterminé de telle sorte que:

- la Commission garde une large marge d'appréciation dans l'application des coefficients multiplicateurs,
- le montant soit raisonnable pour être supportable par tous les États membres,
- le montant soit suffisamment élevé pour maintenir une pression suffisante sur l'État membre incriminé quel qu'il soit.

Il est fixé à la somme de 500 écus par jour.

3. APPLICATION DES COEFFICIENTS MULTIPLICATEURS

Les coefficients multiplicateurs peuvent être classés en deux grandes catégories⁽⁶⁾: la gravité de l'infraction (point 3.1) et la durée de l'infraction (point 3.2). La nécessité de conférer un effet dissuasif à la sanction par la prise en compte de la capacité de payer de l'État membre en cause est traitée au point 4.

3.1. Gravité de l'infraction

Certes, d'un point de vue strictement juridique, l'infraction est toujours de même nature: il s'agit du non-respect d'un arrêt de la Cour constatant un manquement et d'une violation de l'article 171 paragraphe 1 du traité.

⁽¹⁾ JO n° C 242 du 21. 8. 1996, p. 6.

⁽²⁾ Point 4 de la communication.

⁽³⁾ Point 3 de la communication.

⁽⁴⁾ Point 2 de la communication.

⁽⁵⁾ Point 5 de la communication.

Toutefois, pour fixer le montant de la sanction pécuniaire, la communication prévoit que la Commission prend en compte l'importance des règles communautaires violées par l'infraction qui a donné lieu au premier arrêt en manquement de la Cour (point 3.1.1) et les effets de l'infraction sur les intérêts généraux et particuliers (point 3.1.2).

À ce stade, l'appréciation de la gravité ne vise donc pas l'inexécution de l'arrêt elle-même qui «est toujours d'une gravité certaine» (*) et qui a déjà été prise en compte dans la fixation du forfait de base uniforme.

3.1.1. Importance des règles communautaires violées

Il est évident que, pour apprécier la gravité de l'infraction initiale, il faut évaluer l'importance des dispositions communautaires ayant fait l'objet de l'infraction. À cet effet, la Commission prendra en considération la nature et la portée de celles-ci davantage que le rang de la norme visée par le manquement (*).

En outre, il convient de prendre en compte, le cas échéant, le fait que l'arrêt de la Cour auquel l'État membre a omis de se conformer se situe dans la ligne d'une jurisprudence bien établie (par exemple lorsque cet arrêt de manquement fait suite à un arrêt rendu dans le même sens dans une procédure préjudicielle). La clarté (ou le caractère ambigu ou obscur) de la règle violée peut être un élément déterminant (**).

Enfin, il faudra, le cas échéant, tenir compte de la circonstance que l'État membre, pour se conformer à l'arrêt, a pris des mesures qu'il estime suffisantes et que la Commission considère comme insatisfaisantes, ce qui constitue une situation différente de celle où un État membre omet de prendre toute mesure. En effet, dans ce dernier cas, il ne fait guère de doutes que l'État membre a violé l'article 171 paragraphe 1 du traité.

(*) Point 6 de la communication.

(**) Point 6.1 de la communication.

(*) L'État membre qui prend le contrepied d'une norme claire ou d'une jurisprudence bien établie de la Cour commet une infraction plus grave que celui qui applique une norme communautaire imprécise et complexe qui n'avait jamais été soumise à la Cour de justice pour interprétation ou appréciation de validité. Voir, à cet égard, la jurisprudence de la Cour de justice sur la responsabilité des États membres pour violation du droit communautaire et particulièrement l'arrêt de la Cour du 26 mars 1996, dans l'affaire C-392/93 «British Telecommunications», Recueil 1996, p. I-1631.

3.1.2. Effets de l'infraction sur les intérêts généraux et particuliers

Ces conséquences seront évaluées cas par cas (*). Les éléments suivants peuvent être ici cités à titre d'exemple:

- la perte de ressources propres pour la Communauté,
- l'impact de l'infraction sur le fonctionnement de la Communauté,
- le dommage grave ou irréparable à la santé humaine ou à l'environnement,
- le préjudice économique ou non économique subi par des particuliers et des opérateurs économiques, y compris dans sa dimension immatérielle, telle que le développement de la personne humaine,
- les montants financiers impliqués dans l'infraction,
- l'éventuel avantage financier que l'État membre tire du non-respect de l'arrêt de la Cour,
- l'importance relative de l'infraction en prenant en compte le chiffre d'affaires ou la valeur ajoutée du secteur économique concerné dans l'État membre en cause,
- l'ordre de grandeur de la population affectée par l'infraction (la gravité pourrait être considérée moindre si l'infraction ne concerne pas l'ensemble de l'État membre en question),
- la responsabilité de la Communauté à l'égard de pays tiers,
- le fait que l'infraction soit isolée ou bien qu'elle constitue un cas de récidive (par exemple, retard répété dans la transposition de directives dans un certain secteur).

La gravité de l'infraction affecte le forfait de base d'un coefficient égal à 1 au minimum et à 20 au maximum.

3.2. Durée de l'infraction

En ce qui concerne la durée de l'infraction, elle n'inclut pas la durée postérieure au second arrêt de la Cour, que ni la Commission ni la Cour ne peuvent évidemment connaître et qui est prise en compte par le fait que l'astreinte continue à courir tant que l'État membre n'a pas mis fin à l'infraction.

Pour le calcul de l'astreinte, la durée prise en compte est celle de l'infraction à partir du premier arrêt de la Cour. En effet, l'article 171 paragraphe 2 deuxième alinéa

(*) Point 6.2 de la communication.

du traité prévoit de sanctionner l'État membre qui «n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour dans le délai fixé par la Commission...».

Entre le premier arrêt et la procédure prévue à l'article 171 paragraphe 2 du traité plusieurs années peuvent s'écouler⁽¹⁰⁾. La Commission pourra prendre en compte, dans sa proposition d'astreinte, le refus de répondre ou le caractère tardif de la réponse autrement dit la contribution de l'État membre à la lenteur de la procédure. Ce retard sera pris en compte sous la forme d'un coefficient multiplicateur du forfait de base uniforme.

La durée de l'infraction affecte le forfait de base d'un coefficient multiplicateur égal à 1 au minimum et à 3 au maximum.

4. PRISE EN COMPTE DE LA CAPACITÉ DE PAYER DE L'ÉTAT MEMBRE EN CAUSE

Le montant de l'astreinte doit avoir pour effet que la sanction soit à la fois proportionnée et dissuasive.

L'effet dissuasif de la sanction revêt deux aspects. La sanction doit être suffisamment élevée pour que:

- l'État membre décide de régulariser sa situation et de mettre fin à l'infraction (elle doit ainsi être supérieure au bénéfice que l'État membre retire de l'infraction),
- l'État membre s'abstienne de toute récidive.

La nécessité d'assurer le caractère dissuasif de la sanction exclut toute sanction purement symbolique⁽¹¹⁾. L'astreinte doit constituer une pression suffisante sur l'État membre de telle manière qu'elle conduise à une régularisation effective. La sanction doit avoir un «effet utile»⁽¹¹⁾.

L'effet dissuasif est pris en compte par un facteur «n» égal à une moyenne géométrique fondée, d'une part, sur le produit intérieur brut (PIB) de l'État membre en cause et, d'autre part, sur la pondération des voix au

Conseil⁽¹²⁾. On constatera, en effet, que le facteur «n» combine la capacité de payer de chaque État — représentée par son PIB —, avec le nombre des voix dont il dispose au Conseil. La formule qui en résulte permet d'obtenir un écart raisonnable (de 1,0 à 26,4) entre les divers États membres.

Ce facteur «n» est égal à:

Belgique: 6,2
 Danemark: 3,9
 Allemagne: 26,4
 Grèce: 4,1
 Espagne: 11,4
 France: 21,1
 Irlande: 2,4
 Italie: 17,7
 Luxembourg: 1,0
 Pays-Bas: 7,6
 Autriche: 5,1
 Portugal: 3,9
 Finlande: 3,3
 Suède: 5,2
 Royaume-Uni: 17,8.

Pour calculer le montant de l'astreinte journalière à appliquer à un État membre, le résultat obtenu par l'application des coefficients de gravité et de durée au forfait de base est multiplié par le facteur «n» (invariable) de l'État membre en question. La Commission se réserve toutefois le droit d'adapter ce facteur si des écarts importants par rapport à la situation réelle se produisent ou si la pondération des voix au Conseil est modifiée.

La méthode de calcul ainsi déterminée se résume dans la formule générale suivante:

$$A_j = (F_b \times C_g \times C_d) \times n$$

où: A_j = astreinte journalière; F_b = forfait de base; C_g = coefficient de gravité; C_d = coefficient de durée; n = facteur prenant en compte la capacité de payer de l'État membre incriminé.

⁽¹²⁾ Cette moyenne est calculée ainsi: le facteur n est une moyenne géométrique calculée en prenant la racine carrée du produit des facteurs basés sur le PIB des États membres et sur la pondération des voix au Conseil. Il s'obtient par la formule suivante:

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

où:
 $\text{PIB } n$ = PIB de l'État membre en cause, en millions d'écus
 PIB min = PIB le plus petit parmi ceux des quinze États membres
 $\text{Voix } n$ = nombre de voix dont dispose chaque État membre au Conseil selon la pondération établie à l'article 148 du traité
 Voix min = nombre de voix le plus petit parmi les quinze États membres.

⁽¹⁰⁾ Point 7 de la communication.

⁽¹¹⁾ Point 8 de la communication.