

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER
présentées le 28 septembre 1999 *

I — Introduction

1. La présente affaire est la première dans laquelle la Cour devra se prononcer sur l'article 171 du traité CE (devenu article 228 CE). Cette disposition permet d'infliger des sanctions économiques aux États membres qui n'auraient pas mis à exécution un arrêt par lequel la Cour a statué sur un recours pour violation du traité, formé en vertu de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE).

Le caractère succinct du texte ainsi que la complexité inhérente à la question elle-même soulèvent un grand nombre de problèmes juridiques, parmi lesquels il faut souligner ceux qui touchent à la nature des sanctions, à leur éventuel effet rétroactif et aux limites de celle-ci, ainsi qu'aux pouvoirs respectifs de la Cour et de la Commission pour fixer le type et le montant de la sanction, pour ne citer que les principaux problèmes. Or, on peut prévoir que ces problèmes ne disparaîtront pas avec le prononcé de l'arrêt. En effet, des questions fondamentales, telles que celles du moment de la cessation (totale ou partielle) du manquement, de la procédure de vérification de cette cessation ou des conséquences du défaut d'exécution de la sanction par

l'État mis en cause, n'ont pour le moment pas trouvé de réponse.

En outre, le dossier fait apparaître une difficulté supplémentaire: le manquement, reproché à la République hellénique, n'est pas limité au défaut de transposition d'une directive communautaire dans le droit interne, comme c'est souvent le cas, mais il concerne aussi l'inexécution des mesures matérielles nécessaires pour se conformer à la réglementation européenne. Concrètement, il s'agit d'examiner si, dans la région de La Canée, en Crète, les déchets sont éliminés en conformité avec les directives du Conseil 75/442/CEE, relative aux déchets¹, et 78/319/CEE, relative aux déchets toxiques et dangereux².

Les difficultés relevées ci-dessus conditionnent mon analyse, que je fais en étant conscient de l'importance de la pratique pour préciser les contours, encore bien vagues aujourd'hui, de ce nouveau mécanisme procédural du droit communautaire.

* Langue originale: l'espagnol.

1 — Directive du 15 juillet 1975 (JO L 194, p. 39).

2 — Directive du 20 mars 1978 (JO L 84, p. 43).

II — Le cadre juridique

— sans provoquer d'inconforts par le bruit ou les odeurs;

A — *Les directives 75/442 et 78/319*

— sans porter atteinte aux sites et aux paysages.»

2. Les directives 75/442 et 78/319 ont pour objet, d'une part, la suppression des disparités entre les dispositions applicables dans les différents États membres en ce qui concerne l'élimination des déchets et, d'autre part, la contribution à la protection de l'environnement et à l'amélioration de la qualité de vie. En vertu de l'article 145 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion de la République hellénique et aux adaptations des traités (JO 1979, L 291, p. 17), cet État aurait dû se conformer à ces deux directives pour le 1^{er} janvier 1981 au plus tard.

4. L'article 5 de la directive 75/442 prévoit que les États membres «établissent ou désignent la ou les autorités compétentes chargées, dans une zone déterminée, de planifier, d'organiser, d'autoriser et de superviser les opérations d'élimination des déchets».

Selon l'article 6 de ladite directive,

3. L'article 4 de la directive 75/442 dispose ce qui suit:

«La ou les autorités compétentes visées à l'article 5 sont tenues d'établir aussitôt que possible un ou plusieurs plans portant notamment sur:

«Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement, et notamment:

— les types et les quantités de déchets à éliminer;

— sans créer de risque pour l'eau, l'air ou le sol ni pour la faune et la flore;

— les prescriptions techniques générales;

- les sites appropriés pour l'élimination;
- toutes les dispositions spéciales concernant des déchets particuliers.

Ce ou ces plans peuvent inclure par exemple:

6. La directive 78/319 a introduit des dispositions similaires en ce qui concerne les déchets toxiques et dangereux. L'article 5 de cette directive dispose ce qui suit:

« 1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les déchets toxiques et dangereux seront éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement et notamment:

- les personnes physiques ou morales habilitées à procéder à l'élimination des déchets;
- l'estimation des coûts des opérations d'élimination;
- les mesures susceptibles d'encourager la rationalisation de la collecte, du tri et du traitement des déchets.»
- sans créer de risque pour l'eau, l'air ou le sol, ni pour la faune et la flore;
- sans provoquer d'inconforts par le bruit ou les odeurs;
- sans porter atteinte aux sites et aux paysages.

5. L'article 14 de la directive 75/442 impose aux États membres l'obligation de communiquer à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la directive.

2. Les États membres prennent notamment les mesures nécessaires pour interdire l'abandon, le rejet, le dépôt et le transport incontrôlés de déchets toxiques et dangereux, ainsi que leur cession à des installations, établissements ou entreprises autres que ceux visés à l'article 9, paragraphe 1.»

7. L'article 9, paragraphe 1, de la directive 78/319 dispose que les installations, établissements ou entreprises qui assurent le stockage, le traitement et/ou le dépôt de déchets toxiques et dangereux doivent obtenir une autorisation délivrée par les autorités compétentes.

Les autorités compétentes des États membres peuvent inclure d'autres aspects particuliers, notamment une estimation des coûts des opérations d'élimination.

8. En vertu de l'article 12 de la directive 78/319:

2. Les autorités compétentes publient les programmes visés au paragraphe 1. Les États membres communiquent ces programmes à la Commission.

« 1. Les autorités compétentes établissent et tiennent à jour des programmes pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux. Ces programmes portent notamment sur:

3. La Commission organise régulièrement avec les États membres une confrontation de ces programmes en vue de s'assurer que la mise en œuvre de la présente directive est suffisamment harmonisée. »

— les types et les quantités de déchets à éliminer,

9. L'article 21, paragraphe 2, de ladite directive impose aux États membres l'obligation de communiquer à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la directive.

— les méthodes d'élimination,

— les centres de traitement spécialisés, si nécessaire,

10. Le « déchet » est défini à l'article 1^{er}, sous a), des deux directives comme étant « toute substance ou tout objet dont le détenteur se défait ou a l'obligation de se défaire en vertu des dispositions nationales en vigueur ». Le « déchet toxique et dangereux » est défini à l'article 1^{er}, sous b), de la directive 78/319 comme étant « tout déchet contenant ou contaminé par les substances ou matières figurant à l'annexe de la présente directive de nature, en quantités ou en concentrations telles qu'elles présen-

— les sites de dépôt appropriés.

tent un risque pour la santé ou l'environnement».

de la Cour dans le délai fixé par la Commission, celle-ci peut saisir la Cour de justice. Elle indique le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances.

B — *L'article 171 du traité*

11. Le traité sur l'Union européenne, qui est entré en vigueur le 1^{er} novembre 1993, a ajouté, par son article G, point 51, un paragraphe 2 à l'ancien article 171 du traité CEE. La nouvelle disposition, devenue article 228 CE avec l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam le 1^{er} mai 1999, prévoit ainsi ce qui suit:

Si la Cour de justice reconnaît que l'État membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt, elle peut lui infliger le paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte.

Cette procédure est sans préjudice de l'article 170.»

«1. Si la Cour de justice reconnaît qu'un État membre a manqué à une des obligations qui lui incombent en vertu du présent traité, cet État est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice.

C — *Les communications de la Commission concernant la mise en œuvre de l'article 171 du traité et la méthode de calcul de l'astreinte prévue par cette disposition*

2. Si la Commission estime que l'État membre concerné n'a pas pris ces mesures, elle émet, après avoir donné à cet État la possibilité de présenter ses observations, un avis motivé précisant les points sur lesquels l'État membre concerné ne s'est pas conformé à l'arrêt de la Cour de justice.

12. Bien qu'il ne s'agisse pas de textes normatifs proprement dits, ces communications lient l'institution dont elles émanent, du moins en ce sens qu'elle ne pourra s'en écarter que moyennant une justification appropriée, sous peine de violation du principe d'égalité de traitement.

Si l'État membre concerné n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt

13. La communication de la Commission concernant la mise en œuvre de l'arti-

cle 171 du traité, du 21 août 1996³ (ci-après la « première communication »), prévoit entre autres ce qui suit:

en fonction de trois critères fondamentaux:

« ...

— *la gravité de l'infraction,*

4. L'article 171 offre une possibilité de choix entre deux types de sanctions pécuniaires, *la somme forfaitaire et l'astreinte*. 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*, la Commission considère que *l'astreinte* est l'instrument le plus approprié pour atteindre ce but.

— *la durée de celle-ci,*

— *la nécessité d'assurer l'effet dissuasif de la sanction elle-même pour éviter les récidives.*

Ceci ne signifie pas pour autant qu'elle abandonne la possibilité de demander l'imposition d'une *somme forfaitaire*.

5. La détermination du *montant de la sanction* doit être guidée par l'objectif même de cet instrument, à savoir, assurer l'application effective du droit communautaire. La Commission estime que le montant doit être calculé

6. En ce qui concerne la *gravité*, une infraction correspondant à la non-exécution d'un arrêt est toujours d'une gravité certaine. Mais, pour les besoins spécifiques de la fixation du montant de la sanction pécuniaire, la Commission tiendra compte aussi de deux paramètres étroitement liés à l'infraction de fond qui a donné lieu à l'arrêt non exécuté, à savoir: *l'importance des règles communautaires ayant fait l'objet de l'infraction et les conséquences de cette infraction sur des intérêts généraux et particuliers.*

3 — JO C 242, p. 6.

...

8. Du point de vue de l'efficacité de la sanction, il est important de fixer des *montants* appropriés pour assurer son *caractère dissuasif*. L'imposition de sanctions purement symboliques ôterait à cet instrument complémentaire de la procédure d'infraction tout effet utile et irait à l'encontre de l'objectif ultime de cette procédure qui est celui d'assurer la pleine application du droit communautaire.

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 décision de demander l'imposition d'une sanction dépendra des circonstances de l'espèce, comme indiqué au point 3. À l'inverse, à partir du moment où il aura été jugé qu'une sanction s'impose, le caractère dissuasif de celle-ci suppose, notamment, d'en augmenter le poids s'il y a *risque de répétition* (ou répétition établie) du manquement en vue d'annuler les avantages économiques éventuellement tirés par l'État membre de la situation infractionnelle en l'espèce.»

...

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.

14. La communication intitulée «Méthode de calcul de l'astreinte prévue à l'article 171 du traité CE», du 28 février 1997⁴ (ci-après la «deuxième communication»), dispose, quant à elle, en particulier ce qui suit:

...

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,

4 — JO C 63, p. 2.

— 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. ...

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.

...

Le forfait de base uniforme se définit comme le montant fixe de base auquel seront appliqués les coefficients multiplicateurs.... Il a été déterminé de telle sorte que: ...

— la Commission garde une large marge d'appréciation dans l'application des coefficients multiplicateurs,

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

— 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.

Pour le calcul de l'astreinte, la durée prise en compte est celle de l'infraction à partir du premier arrêt de la Cour...

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

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

...

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. L'astreinte doit constituer une pression suffisante sur l'État membre de telle manière qu'elle conduise à une régularisation effective...

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. 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:

...

Grèce: 4,1

...

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.

... »

III — Les faits

15. Le 7 avril 1992, la Cour a rendu l'arrêt qui mettait fin à l'affaire C-45/91, Commission/Grèce⁵, et dans lequel elle a dit pour droit:

« En n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour assurer que dans la région de La Canée les déchets et les déchets toxiques et dangereux seront éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement et en n'établissant pas pour cette région des plans ou des programmes pour l'élimination des déchets et des déchets toxiques et dangereux, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4 et 6 de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, et des articles 5 et 12 de la directive 78/319/CEE du Conseil, du 20 mars 1978, relative aux déchets toxiques et dangereux ».

16. Le 11 octobre 1993, aucune mesure d'exécution de l'arrêt en question ne lui ayant été notifiée, la Commission a adressé une lettre aux autorités grecques pour leur rappeler les obligations qui leur incombaient en vertu de l'arrêt de la Cour.

17. Le 1^{er} novembre 1993, le traité sur l'Union européenne est entré en vigueur.

18. Les 18 et 19 avril 1994 a eu lieu à Athènes une réunion consacrée à l'application du droit communautaire en matière d'environnement, à laquelle ont assisté des représentants de la République hellénique et de la Commission.

19. Par lettre parvenue à la Commission le 24 août 1994, les autorités grecques ont expliqué que l'Union locale des communes de La Canée, organisme compétent pour l'élimination des déchets, avait obtenu l'« agrément préliminaire » pour l'ouverture de deux nouveaux sites d'enfouissement des déchets dans les régions de Kopidani et de Vardia et que l'étude d'évaluation des incidences sur l'environnement était en cours. Dès que cette étude serait terminée — selon toute prévision, à la fin de 1994 —, l'union locale en question procéderait à l'étude finale relative à la construction, la mise en service, la surveillance et la réhabilitation de celui des deux sites qui s'avérerait le plus approprié. L'autorité compétente informerait — toujours selon le gouvernement grec — la Commission de tout élément nouveau concernant ce projet.

20. Le 21 septembre 1995, n'ayant reçu aucune information en ce qui concerne ce projet, la Commission a décidé d'ouvrir la procédure prévue à l'article 171, paragraphe 2, du traité. Par lettre de la même date, elle a mis la République hellénique en mesure de présenter ses observations dans un délai de deux mois.

5 — Rec. p. I-2509.

21. Par lettre du 14 décembre 1995, la République hellénique a répondu que les autorités locales compétentes avaient déjà choisi le site, ce qui devait permettre la mise à exécution du programme d'élimination des déchets qui avait été préparé.

23. La République hellénique a répondu à l'avis motivé par lettre du 11 novembre 1996. En premier lieu, elle indiquait qu'un plan national d'élimination des déchets, appliqué au niveau local et bénéficiant d'une dotation budgétaire suffisante, avait été adopté.

La Commission a estimé qu'il ressortait de cette lettre que, quatre ans après l'arrêt constatant le manquement, les autorités grecques n'avaient toujours pas fait le nécessaire pour y remédier. En effet, le programme d'élimination des déchets en était encore au stade préliminaire et n'était pas opérationnel, ce qui fait que les déchets continuaient d'être déversés dans la décharge située à l'embouchure du Kourouпитos, mettant en danger la santé de l'homme et l'environnement.

En ce qui concerne le plan régional d'élimination des déchets de La Canée, les autorités grecques ont indiqué qu'il consistait dans la mise en œuvre d'un plan global d'élimination des déchets comprenant les éléments suivants:

- le tri des déchets à la source;
- la construction et la mise en service d'une usine de recyclage mécanique;
- l'aménagement et l'ouverture d'un site d'enfouissement des déchets;
- un programme d'aménagement et de réhabilitation de la région pour faire face à l'élimination incontrôlée des déchets dans la décharge du Kourouпитos.

22. Considérant que la République hellénique avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 171, paragraphe 1, du traité, la Commission a notifié aux autorités grecques, le 6 août 1996, un avis motivé pour leur en faire grief, et elle les invitait en même temps à faire cesser l'infraction dans un nouveau délai de deux mois.

Dans la même lettre, elle attirait l'attention des autorités grecques sur l'éventuelle imposition d'une astreinte pour inexécution d'un arrêt de la Cour de justice, dont elle fixerait le montant au moment de l'introduction du recours.

Sur ce dernier point, les autorités grecques ont expliqué, sans donner d'autres précisions, qu'elles avaient entrepris des actions concrètes pour résoudre définitivement le problème de la décharge du Kouroupitos et qu'elles élaboraient des programmes spéciaux d'élimination des déchets pour ce cas.

24. En ce qui concerne l'élimination des déchets toxiques et dangereux et des déchets provenant des hôpitaux, les autorités grecques ont déclaré que le ministère compétent continuait de prendre une série de mesures, notamment le financement d'études et la réalisation de travaux en vue de l'élimination des déchets. Plus précisément, l'administration préfectorale de La Canée avait entrepris les démarches nécessaires pour l'installation d'une usine de recyclage mécanique et pour l'aménagement d'un site d'enfouissement des déchets. Selon les autorités compétentes, la mise en œuvre de ces programmes devait résoudre le problème du Kouroupitos et, d'une manière générale, les insuffisances dans l'élimination des déchets de La Canée.

25. Par lettre du 28 août 1997, les autorités grecques ont informé la Commission des progrès réalisés. Par exemple, elles ont indiqué que l'étude relative aux incidences sur l'environnement de l'usine de recyclage et la première phase de la procédure d'adjudication internationale restreinte étaient achevées.

26. La réponse des autorités grecques n'a pas satisfait la Commission, qui a estimé

que les mesures adoptées n'étaient pas suffisantes pour considérer qu'il y avait eu exécution de l'arrêt de la Cour, et elle a dès lors décidé de former le présent recours, en proposant une astreinte de 24 600 euros par jour de retard à compter du prononcé de l'arrêt qui a mis fin à l'affaire.

IV — Sur le fond

27. D'une part, le gouvernement grec conteste la recevabilité du recours parce qu'il estime que ce recours vise à sanctionner un comportement avec effet rétroactif. D'autre part, et à titre subsidiaire, il invoque entre autres, en ce qui concerne le montant de l'astreinte, l'absence d'élément intentionnel dans le chef de l'État défendeur. Les autorités grecques partent de l'idée que la procédure et les sanctions prévues à l'article 171 ont un caractère pénal ou, à tout le moins, quasi pénal, de sorte que les principes dégagés dans cette branche du droit leur sont applicables.

Il convient dès lors d'examiner au préalable la nature juridique des sanctions au titre de l'article 171, afin de vérifier si elles constituent des instruments à caractère pénal ou qui peuvent leur être assimilés. Ensuite, suivant l'économie du texte du traité, je me prononcerai sur les éventuelles infractions à l'article 171, paragraphe 1, pour terminer par l'examen des conséquences qui peuvent découler de ces infractions en vertu de l'article 171, paragraphe 2.

A — *Question préalable: la nature des sanctions au titre de l'article 171*

28. L'article 171, paragraphe 1, qui n'a pas été modifié par le traité de Maastricht, prévoit le caractère obligatoire des arrêts rendus par la Cour conformément à l'article 169 du traité. En effet, l'État condamné «est tenu de prendre les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour de justice».

29. Le paragraphe 2 de ce même article habilite la Commission à engager une nouvelle action contre l'État membre défaillant. Elle devra au préalable envoyer une mise en demeure aux autorités de l'État mis en cause, en leur donnant la possibilité de présenter leurs observations, et, ensuite, émettre un avis motivé précisant les points sur lesquels l'État membre concerné ne s'est pas conformé à l'arrêt de la Cour. Si cet État n'a pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt de la Cour dans le délai fixé, la Commission pourra saisir la Cour, en indiquant le montant de la somme forfaitaire ou de l'astreinte à payer par l'État membre concerné qu'elle estime adapté aux circonstances.

30. Dans les points suivants, je m'efforcerai de démontrer que la nature de la procédure de l'article 171, paragraphe 2, doit être déterminée en fonction de l'objectif fondamental que le traité assigne à l'ensemble de la procédure d'infraction: aboutir le plus rapidement possible à ce que les États

membres se mettent en conformité⁶. Mon analyse portera sur la sanction pécuniaire que la Commission peut demander et que la Cour peut imposer sous la forme d'une astreinte. L'*amende* ou, plus exactement, la *sanction coercitive*⁷ est «une sanction pécuniaire décrétée par le juge pour contraindre le débiteur à se conformer à son obligation principale et elle est en général fixée à une certaine somme par jour de retard ou toute autre unité de temps»⁸. Or, le paiement d'une somme forfaitaire, sur lequel la Commission ne se prononce pas dans ses communications⁹, doit également être considéré comme un moyen pour atteindre le résultat final, à savoir l'exécution de l'arrêt, et non comme la sanction qu'il faudrait infliger à un État membre comme une punition pour son comportement illégal ou, encore moins, comme une sorte d'indemnisation pour le préjudice causé par le retard dans l'exécution de l'arrêt. Dans le cas contraire, on altérerait irrémédiablement l'économie de cette procédure, dont la nature varierait en fonction du type de sanction demandé par la Commission¹⁰.

31. Je reconnais d'emblée que la tentation est grande d'assimiler des institutions nouvelles, et par là même inconnues, à des catégories juridiques classiques, bien étudiées. Du fait de l'importance que les droits de la défense revêtent dans toute société

6 — Voir le point 4 de la première communication (ci-dessus, point 13).

7 — Le terme de «sanction» — plus large — ne préjuge pas la nature de ce concept juridique.

8 — Alcalá-Zamora y Castillo, N., *Cuestiones de terminología procesal*, Mexico, 1972, p. 54, cité par Aragonés Martínez, S., *Las «astreintes»*, Madrid, 1985, p. 17.

9 — Si ce n'est pour préciser qu'elle ne renonce pas à la possibilité de demander qu'il soit infligé.

10 — Le même Alcalá-Zamora y Castillo complète sa définition en disant que l'astreinte «peut aussi consister dans une somme déterminée, à payer par le débiteur pour toute violation commise» (ibidem).

démocratique, cette tentation est d'autant plus grande que le concept analysé partage (ou semble partager) l'une ou l'autre caractéristique avec l'action punitive de l'État. Cette assimilation a permis de surmonter dans une large mesure, et depuis déjà un certain temps, la distinction qui était faite, sur le plan du traitement procédural, entre les sanctions en fonction de leur origine: pénale ou administrative. On admet aujourd'hui que des principes similaires devront être appliqués à chacune de ces sanctions. Cette évolution doit être saluée, particulièrement dans une perspective communautaire. En effet, il n'est pas rare qu'un même comportement soit réprimé pénalement dans un État membre, alors qu'il fait l'objet de poursuites administratives dans un autre État membre, ce qui montre en même temps le caractère artificiel de cette distinction.

32. Il me semble plus discutable d'appliquer les principes élaborés par le droit pénal à des domaines tels que la défense de la concurrence ou la lutte contre la discrimination en raison du sexe. Dans ces cas, le législateur cherche à préserver ou à créer une situation considérée d'une manière objective (le libre jeu de la concurrence dans un cas, l'égalité entre hommes et femmes dans l'autre) et à ne pas sanctionner une prétendue intention antijuridique d'un opérateur déterminé. Par conséquent, dans ces deux exemples, contrairement à ce qui est le cas en droit pénal, on n'exige pas qu'il y ait eu dol, ni même faute, pour qu'il y ait infraction punissable. Bien que l'on ne puisse jamais faire totalement abstraction de l'élément répressif, les sanctions économiques, infligées dans ces circonstances, ont essentiellement pour but, à défaut de moyens plus appropriés, d'exercer une contrainte indirecte sur l'opérateur pour

qu'il infléchisse son comportement dans un sens déterminé, et non de sanctionner un comportement illicite.

33. À mon avis, on peut en dire autant du régime instauré par l'article 171. On ne cherche pas, avec ce régime, à punir l'État membre défaillant, mais à l'inciter à exécuter un arrêt en le soumettant à la contrainte qu'implique une sanction pécuniaire importante, qui devient chaque jour plus lourde. C'est la raison pour laquelle je pense que, s'il fallait situer ce concept dans une des branches traditionnelles du droit, il faudrait le faire plutôt dans celle de la procédure d'exécution des arrêts. Dans une procédure ordinaire d'exécution d'un arrêt, outre évidemment le recours possible à la contrainte physique, on peut également infliger des sanctions pécuniaires. Celles-ci sont d'usage courant dans les procédures civiles et administratives de différents États membres continentaux¹¹.

34. C'est ainsi que, en France, les juridictions civiles imposent depuis le début du siècle dernier des *astreintes*, en tant que création prétorienne. S'il y a eu au début une certaine confusion quant au caractère possible de dédommagement de cette mesure, ces doutes ont été dissipés par le législateur. La loi n° 80-539, du 16 juillet 1980, relative aux sanctions coercitives en matière administrative et à l'exécution de jugements par les personnes morales de

11 — Les droits d'inspiration anglo-saxonne connaissent le concept du « contempt of court » qui, bien qu'il poursuive des buts similaires, s'inscrit clairement dans un contexte pénal, puisque c'est la répression de l'inexécution des décisions judiciaires, en tant qu'atteinte à l'autorité judiciaire, qui est mise en avant.

droit public, consacre la faculté pour le juge administratif d'imposer des *astreintes*, considérées comme des instruments indirects d'exécution d'arrêts de condamnation, à l'égard desquels elles ont un caractère accessoire et dont elles renforcent le caractère obligatoire.

35. En Belgique, aux Pays-Bas et au Luxembourg, les *astreintes* sont régies par la convention Benelux du 26 novembre 1973, relative à la loi uniforme sur la sanction coercitive. Aucune des trois lois qui ont introduit la convention dans le droit interne ne confère un caractère pénal aux sanctions pécuniaires que le juge peut imposer.

36. L'article 354, paragraphe 1, de la loi autrichienne sur l'exécution d'arrêts rendus par les tribunaux ordinaires (*Exekutionsordnung*, loi du 27 mai 1896, modifiée à plusieurs reprises par la suite) permet d'infliger des sanctions, tant pécuniaires que privatives de liberté, dans le cas où le jugement impose une obligation de faire qui ne peut pas être exécutée par un tiers et dont l'exécution dépend de la volonté de celui qui y est tenu («*unvertretbare Handlung*»).

37. Le code de procédure civile allemand (*Zivilprozessordnung*) contient une disposition similaire dans son article 888, précisément dans le cadre de l'exécution d'arrêts («*Zwangsvollstreckung*»). La jurisprudence de ce pays a expressément déclaré

que les sanctions coercitives visées à l'article 888 n'ont pas de caractère pénal ou similaire, mais servent uniquement à contraindre à l'exécution. Les principes de la procédure pénale ne sont donc pas applicables¹².

38. Dans l'économie de l'ordre juridique communautaire, comme on peut difficilement concevoir l'usage d'une quelconque forme de violence légale sur un État membre pour l'obliger à se conformer, il n'y a pas d'autre choix, pour vaincre la résistance de l'État membre récalcitrant, que de recourir à la coercition. Celle-ci aurait pu être de nature politique ou diplomatique. En effet, dans la ligne du droit international classique, on aurait parfaitement pu confier au Conseil la mission de faire exécuter les arrêts de la Cour, par exemple en l'habilitant à limiter ou à suspendre le droit de vote de l'État membre mis en cause. C'est ce qui se fait, dans une certaine mesure, dans le cas des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme. En vertu de l'article 54 de la convention de Rome de 1950, l'exécution des arrêts rendus par la Cour de Strasbourg est confiée au comité des ministres, qui est la conférence permanente des ministres des Affaires étrangères des États membres du Conseil de l'Europe et l'organe qui dirige l'organisation¹³. L'exécution proprement dite d'un arrêt de Strasbourg qui, selon ce que cette Cour n'a cessé d'affirmer, revêt un caractère purement déclaratoire comporte uniquement le paiement d'une certaine somme à titre de

12 — Voir, à titre d'exemple, le jugement cité dans *Entscheidungen der Oberlandesgerichte in Zivilsachen*, 1982, p. 102 et suiv., ainsi que Göhler, E., «Das Einführungsgesetz zum Strafgesetzbuch», *Neue juristische Wochenschrift*, 1974, p. 825 et suiv., en particulier p. 826.

13 — De même, le Conseil de sécurité est habilité à prendre les mesures nécessaires en cas d'inexécution d'un arrêt de la Cour internationale de justice (article 94 de la charte des Nations unies).

«satisfaction équitable» (article 41 de la convention)¹⁴. Cette somme inclut une indemnisation pour le dommage moral et matériel subi du fait de la violation de la convention et le remboursement, partiel ou total, des frais et dépens exposés. Or, dès le début, on a considéré que, si la violation, constatée dans un arrêt de la Cour européenne des droits de l'homme, des droits et libertés consacrés par la convention trouvait son origine dans la législation ou la pratique administrative de l'État défendeur, l'exécution de cet arrêt incluait également la modification de cette législation ou de cette pratique. Il va de soi que, comme il s'agit souvent de dispositions qui portent directement atteinte aux droits fondamentaux de la personne, ces modifications ne sont pas toujours faciles à mettre en œuvre. Elles peuvent imposer des révisions constitutionnelles ou supposer l'intervention de pouvoirs publics autres que l'État central, signataire de la convention et unique responsable au niveau international en vertu de celle-ci.

39. L'exécution des arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme, surtout en ce qui concerne l'obligation de modifier une législation nationale, se rapproche par ses conséquences de l'exécution d'arrêts en manquement de la Cour de justice. En effet, une bonne partie d'entre eux a pour objet soit le défaut de transposition d'une directive par l'État membre défendeur, soit le maintien dans le droit interne d'une législation contraire au droit communautaire.

Pour parvenir à ce qu'un arrêt de Strasbourg soit exécuté, le comité des ministres du Conseil de l'Europe utilise uniquement des moyens de pression diplomatiques et politiques. Le statut du Conseil de l'Europe permet, en cas de violation grave des principes de l'État de droit et des droits de l'homme, de suspendre la représentation de l'État défaillant, voire de l'inviter à quitter le Conseil de l'Europe.

40. Ces mesures n'ont donc pas de but autre que ceux poursuivis par l'article 171; pourtant, personne n'oserait demander que cette procédure spéciale d'exécution d'arrêts puisse aboutir à l'ouverture d'un nouvel examen de la cause en pleine juridiction et, encore moins, que l'État défaillant puisse se prévaloir au cours de cet examen des garanties d'un prévenu dans un procès pénal.

41. Il existe au moins une autre raison pour laquelle il ne me semble pas approprié de considérer la procédure de l'article 171 comme une action de nature pénale. Je me réfère à ce que l'on peut qualifier de considérations d'ontologie juridique. Il y a quelque chose d'aberrant à reconnaître à un État défaillant les garanties qui sont reconues à la personne poursuivie au pénal et qui découlent souvent du principe fondamental de la présomption d'innocence. Le monde à l'envers! L'État, dont la première devise dans une société démocratique est le respect de la légalité, peut-il se prévaloir d'un quelconque privilège alors qu'il persiste à ne pas respecter cette même légalité!

14 — Telle qu'elle a été modifiée par le protocole n° 11, du 11 mars 1994.

42. Pour les raisons exposées ci-dessus, je conclus que la procédure prévue par l'article 171 ne peut pas être assimilée à une procédure pénale; elle se rapproche plutôt d'une procédure judiciaire spéciale d'exécution d'arrêts. Cela ne veut toutefois pas dire que l'État mis en cause ne jouit d'aucune garantie procédurale — cela serait également absurde —, mais qu'il faut que l'étendue des droits de la défense qui doivent lui être reconnus soit adaptée au but poursuivi.

43. Les conséquences de la qualification correcte de la procédure de l'article 171 sont variées et importantes. De cette qualification dépendent, entre autres, l'application en bloc, ou non, du système de garanties pénales (caractère intentionnel, qualification du délit, précision de la peine, non-rétroactivité), la nature des pouvoirs de la Commission dans ce domaine, ainsi que l'étendue de l'examen que la Cour devra effectuer. J'aborderai chacune de ces questions séparément, en me référant chaque fois à l'affaire en cause.

B — *Sur les infractions visées à l'article 171, paragraphe 1, du traité*

44. Le paragraphe 1 de l'article 171, qui n'a pas été modifié par le traité de Maastricht, impose à l'État membre dont la violation du traité a été constatée par un arrêt de la Cour de justice l'obligation de prendre les mesures que comporte l'exécution de cet arrêt.

45. Ainsi qu'il a été dit, l'arrêt de la Cour du 7 avril 1992 faisait grief à la République hellénique d'avoir manqué sous de nombreux aspects à certaines obligations que lui impose l'ordre juridique communautaire, conformément à l'article 189, troisième alinéa, du traité CE (devenu article 249, troisième alinéa, CE), en matière d'élimination des déchets, à savoir:

- manquement à l'obligation découlant de l'article 4 de la directive 75/442: élimination des déchets sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement;
- manquement à l'obligation découlant de l'article 6 de la même directive 75/442: établissement d'un plan d'élimination des déchets;
- manquement à l'obligation découlant de l'article 5 de la directive 78/319: élimination des déchets toxiques et dangereux sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement;
- manquement à l'obligation découlant de l'article 12 de la directive 78/319: établissement et tenue à jour des programmes pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux.

46. J'estime que ces obligations sont «divisibles» en ce sens qu'elles peuvent dans une certaine mesure être mises en œuvre indépendamment les unes des autres et que, en dépit de l'approche globale que la Commission a préféré adopter lorsqu'elle a formé son recours, le principe de bonne administration de la justice exige qu'elles soient traitées séparément. Ainsi que je l'examinerai plus loin, cette considération doit permettre à la Cour de moduler la sanction à infliger en fonction du respect ou du non-respect de chacune des obligations, considérées individuellement.

47. Je passe donc maintenant à l'analyse du respect de chacune de ces obligations, pour, ensuite examiner le montant de l'astreinte qu'il convient, le cas échéant, d'imposer à l'État défendeur au titre de chacune de ces obligations. Je dois toutefois d'abord me pencher sur deux questions préalables: celle de savoir si les obligations dont la violation est constitutive de la prétendue infraction sont en vigueur et celle de la détermination du moment dans le temps auquel la mesure de l'exécution ou de l'inexécution de l'arrêt de manquement se réfère.

a) Sur la question de savoir si les obligations découlant des directives 75/442 et 78/319 sont en vigueur

48. Bien que cette question n'ait été posée par aucune des parties, il me semble utile d'y consacrer quelques développements. Il s'agit de vérifier si les obligations découlant

des deux directives sur les déchets continuent d'être en vigueur comme elles l'étaient au moment du prononcé de l'arrêt de manquement ou si, au contraire, elles ont été modifiées, voire supprimées, par des textes législatifs ultérieurs. Dans ce dernier cas, si les obligations initiales ont cessé d'exister, il est probable que la procédure de l'article 171 soit devenue sans objet, dans la mesure où cette procédure vise à inciter à l'exécution d'une obligation existante.

49. Or, il apparaît que les articles 4 et 6 de la directive 75/442 ont été modifiés par la directive 91/156/CEE, du 18 mars 1991¹⁵, tandis que la directive 78/319 a été abrogée par la directive 91/689/CEE, du 12 décembre 1991¹⁶. Ces deux textes accordaient aux États membres un délai de deux ans pour mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux directives.

50. Je rappelle (voir ci-dessus, points 2 à 10) que les directives 75/442 et 78/319 prévoyaient des obligations similaires en ce qui concerne l'élimination des déchets et des déchets toxiques et dangereux et en ce qui concerne l'élaboration des plans ou programmes correspondants. La situation juridique actuelle est la suivante.

15 — Directive du Conseil, modifiant la directive 75/442 (JO L 78, p. 32).

16 — Directive du Conseil, relative aux déchets dangereux (JO L 377, p. 20).

51. En ce qui concerne les déchets «solides», l'article 4 de la directive 91/156 prévoit ce qui suit:

L'article 7 de la directive 91/156, qui remplace l'article 6 de la directive 75/442, dispose quant à lui ce qui suit:

« Les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement, et notamment:

« 1. Pour réaliser les objectifs visés aux articles 3, 4 et 5, les autorités compétentes visées à l'article 6 sont tenues d'établir dès que possible un ou plusieurs plans de gestion des déchets. Ces plans portent notamment sur:

— sans créer de risque pour l'eau, l'air ou le sol, ni pour la faune et la flore;

— les types, les quantités et les origines des déchets à valoriser ou à éliminer,

— sans provoquer d'incommodités par le bruit ou les odeurs;

— les prescriptions techniques générales,

— sans porter atteinte aux paysages et aux sites présentant un intérêt particulier.

— toutes les dispositions spéciales concernant des déchets particuliers,

Les États membres prennent, en outre, les mesures nécessaires pour interdire l'abandon, le rejet et l'élimination incontrôlée des déchets.»

— les sites et installations appropriés pour l'élimination.

Ces plans peuvent, par exemple, inclure:

- les personnes physiques ou morales habilitées à gérer les déchets,
- l'estimation des coûts des opérations de valorisation et d'élimination,
- les mesures appropriées pour encourager la rationalisation de la collecte, du tri et du traitement des déchets.

2. Les États membres collaborent, le cas échéant, avec les autres États membres et la Commission, à l'établissement de ces plans. Ils les communiquent à la Commission.

3. Les États membres peuvent prendre les mesures nécessaires pour empêcher des mouvements de déchets qui ne sont pas conformes à leurs plans de gestion. Ils informent la Commission et les États membres de ces mesures.»

52. En définitive, en ce qui concerne l'élimination des déchets solides, les modifications apportées par la nouvelle réglementation communautaire n'affectent pas les

obligations dont l'inexécution a fait l'objet de l'arrêt du 7 avril 1992.

53. En ce qui concerne les déchets toxiques et dangereux («déchets dangereux» dans la nouvelle terminologie), la directive 91/689 renvoie subsidiairement à la directive 75/442 (telle qu'elle a été modifiée) et elle introduit en même temps une «réglementation supplémentaire plus rigoureuse pour tenir compte de la nature particulière de ce type de déchets»¹⁷. Il faut en déduire que les obligations actuellement en vigueur en ce qui concerne l'élimination des déchets dangereux sont *au moins* aussi rigoureuses que celles qui étaient en vigueur en avril 1992.

54. En conclusion, s'il est vrai que les obligations dont il était question dans l'arrêt du 7 avril 1992 ont subi l'une ou l'autre modification formelle, elles continuent d'exister dans leur matérialité et il reste donc nécessaire que chaque État membre prenne les mesures nécessaires pour les mettre à exécution.

b) Sur le moment auquel l'arrêt de la Cour doit se référer

55. L'arrêt à rendre par la Cour en application de la procédure prévue par l'arti-

¹⁷ — Quatrième considérant de la directive 91/689.

cle 171, paragraphe 2, comprend nécessairement, outre la condamnation éventuelle au paiement d'une sanction pécuniaire, une décision concernant l'exécution par l'État membre défendeur des obligations que lui imposait l'arrêt précédent, rendu en vertu de l'article 169 du traité.

56. Cette décision devra se référer à un moment déterminé dans le temps. Cette question est particulièrement importante si l'on tient compte, d'une part, du fait que, au fur et à mesure que le temps avance, les États membres ont la possibilité d'exécuter, en tout ou en partie, le premier arrêt de la Cour et, d'autre part, de l'incidence de cette circonstance sur le calcul de la sanction pécuniaire à infliger ou sur la nécessité même de cette sanction.

57. Quel est le moment le plus approprié? Devant le silence du traité et la similitude de la procédure de l'article 171, paragraphe 2, avec le recours en manquement de l'article 169, on pourrait répondre que tant l'action de la Commission que l'arrêt de la Cour doivent se référer à la date limite que la Commission a fixée dans son avis motivé pour que l'État membre se conforme à celui-ci. En effet, c'est à ce moment que, selon la Cour, le litige est constitué, pour ainsi dire, dans les recours pour violation du traité¹⁸. Ainsi, même dans le cas où le manquement est éliminé par la suite, la poursuite de la procédure conserve un intérêt pour déterminer le fondement de la responsabilité éventuelle d'un État membre vis-à-vis d'autres États membres, de la

Communauté ou de particuliers en raison de son manquement¹⁹.

58. Je ne pense pas que ce raisonnement soit également valable dans la présente procédure. Celle-ci ne vise pas — je l'ai déjà dit — à constater une nouvelle fois un manquement, mais à inciter l'État membre récalcitrant à exécuter un arrêt d'infraction. D'autre part, il n'est pas moins certain que la Cour ne peut accomplir sa fonction juridictionnelle à l'égard d'un état de choses figé qu'à un moment déterminé. Je pense pour cette raison que c'est l'audience ou, à défaut d'audience, le moment de la clôture de la procédure écrite qui doit constituer l'ultime délai pour que des observations puissent être présentées, que ce soit par l'État défendeur en ce qui concerne le niveau d'exécution qu'il a atteint ou par la Commission en ce qui concerne le montant et les modalités de la sanction pécuniaire qu'il y a lieu d'infliger. Il s'agit donc du moment procédural à partir duquel la Cour assume sa fonction juridictionnelle, à savoir le moment de la présentation des conclusions par l'avocat général et de l'élaboration et du prononcé de l'arrêt par la formation de jugement. Ce choix s'appuie également sur le fait que, entre la date limite pour se conformer à l'avis motivé et, au plus tôt, le dépôt du recours, un temps considérable peut s'écouler (en l'espèce, plus de deux ans), pendant lequel la situation, tant factuelle que juridique, peut évoluer considérablement.

59. En tout état de cause, l'analyse qui suit prend comme base l'ensemble des alléga-

18 — Voir, par exemple, l'arrêt du 30 mai 1991, Commission/Allemagne (C-361/88, Rec. p. I-2567, point 31).

19 — Ibidem.

tions faites par les parties jusqu'à l'audience.

c) Sur la violation de l'obligation d'éliminer les déchets sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement (article 4 de la directive 75/442)

60. En ce qui concerne l'obligation d'éliminer les déchets sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement, il y a lieu de faire une observation préalable sur son étendue. Cette observation vaut également pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux, que j'analyserai ultérieurement.

61. Selon le gouvernement grec, l'arrêt du 7 avril 1992 lui impose d'exécuter quatre obligations, distinctes entre elles mais susceptibles d'être regroupées par leur nature en deux obligations: d'une part, celles relatives à l'élimination des déchets et des déchets toxiques et dangereux sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement et, d'autre part, celles relatives à l'établissement de plans et de programmes de gestion des déchets et des déchets toxiques et dangereux. Alors que les premières pourraient être considérées comme des règles de droit « matériel », les deuxièmes revêtiraient un caractère « procédural » ou de planification politique. C'est ainsi qu'appliquer les dispositions relatives aux mesures de gestion n'impliquerait pas l'application des dispositions relatives à l'élaboration et la

communication des plans et programmes, de même que, inversement, l'application des dispositions relatives aux plans et programmes n'impliquerait pas le respect des dispositions relatives à l'adoption de mesures de gestion.

La Commission estime, au contraire, que la gestion correcte des déchets implique nécessairement qu'ils soient rejetés ou éliminés selon un plan.

62. Je me rallie à l'interprétation de la Commission: il serait totalement absurde qu'un État membre puisse considérer qu'il a exécuté les dispositions des directives parce qu'il a, d'une part, élaboré des plans de gestion des déchets et, d'autre part, éliminé ces déchets sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement, mais sans se conformer un tant soit peu à ces plans.

63. Je considère dès lors que l'obligation pour les États membres de prendre les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront éliminés sans créer de risque pour l'eau, l'air ou le sol ni pour la faune et la flore, sans provoquer d'inconforts par le bruit ou les odeurs et sans porter atteinte aux sites et aux paysages, le tout afin de préserver la santé de l'homme et l'environnement (article 4 de la directive 75/442), comprend nécessairement l'obli-

gation de soumettre ces mesures aux plans de gestion prévus par ladite directive.

64. En ce qui concerne maintenant la réalité du manquement, le gouvernement grec allègue pour sa défense que la quantité de déchets solides qui continuent d'être déversés dans le ravin du Kouroupitos a été réduite de manière significative. Cette réduction a été rendue possible par l'ouverture ou l'extension de quatre sites d'enfouissement des déchets (situés dans les communes de Sfakia, Kalyves, Selino et Kissamo) et par la mise en place d'un système de tri et de recyclage du papier. En outre, un programme expérimental de collecte de l'aluminium a été engagé et des plans de création d'un centre régional de recyclage ont été réalisés. Une étude effectuée par l'école polytechnique de Crète constate une très faible présence de substances toxiques (dioxine et furanes) dans la zone du Kouroupitos et dans un rayon de deux kilomètres.

65. J'estime, à l'instar de la Commission, que l'ensemble des mesures adoptées par les autorités grecques ne constituent qu'une exécution partielle et fragmentaire des dispositions de l'article 4 de la directive 75/442.

66. Ainsi que le gouvernement grec l'admet lui-même, les déversements de déchets solides dans la zone du Kouroupitos se poursuivent. «La pollution de la mer, en

particulier lorsque le torrent du Kouroupitos déborde», «les risques d'incendies dus à des incinérations sauvages», «la prolifération de rongeurs et d'insectes de toutes espèces», «les odeurs fétides», «la dégradation d'un site d'une 'beauté exceptionnelle', unique rivage de la région rocheuse d'Akrotiri» persistent donc²⁰. Ainsi que la Commission l'a souligné, on peut citer le passage suivant de la même étude technique, invoquée par le gouvernement grec²¹:

«... on a constaté dans la zone du Kouroupitos des concentrations élevées de différentes substances toxiques, telles que les hydrocarbures aromatiques polycycliques, des polychlorobiphényles, des polychlorodibenzodioxines, des polychlorodibenzofuranes et des métaux lourds. La contamination par ces substances dangereuses est considérable dans la zone du Kouroupitos et elle diminue avec la distance.»

Enfin, le gouvernement grec n'a pas prouvé que les mesures prises jusqu'à présent s'inscrivent dans un plan de gestion des déchets solides de la région.

67. Le gouvernement grec met en avant les difficultés diverses qui doivent être surmontées pour pouvoir choisir un terrain

20 — Selon ce qui figure dans la plainte déposée le 22 septembre 1987 — dont le gouvernement grec n'a jamais contesté le bien-fondé —, figurant dans le rapport d'audience de l'affaire C-45/91, précitée.

21 — Il est révélateur que cette étude soit intitulée «Environmental impact of uncontrolled solid waste combustion in the Kouroupitos» (Impact environnemental de l'incinération sauvage de déchets solides dans le Kouroupitos).

approprié pour l'enfouissement des déchets, susceptible de se substituer au ravin du Kourouпитos. Parmi ces difficultés, il cite l'existence d'une vaste nappe phréatique, la prolifération de lieux de peuplement dispersés et l'abondance de sites archéologiques, de paysages naturels et de monuments. Il énumère ensuite les différentes enquêtes qui ont dû être menées avant de pouvoir choisir le lieu-dit Strongylo Kefali.

68. Les explications du gouvernement grec concernent des démarches qui, dans le meilleur des cas, constituent une phase préalable à l'exécution des obligations imposées par l'article 4 de la directive 75/442, sans qu'elles puissent être assimilées, par leur nature même, à une telle exécution.

69. Dans ces conditions, il convient, à mon avis, de déclarer que la République hellénique a violé l'article 171, paragraphe 1, en n'exécutant pas l'arrêt du 7 avril 1992 en ce qui concerne les obligations résultant de l'article 4 de la directive 75/442.

d) Sur l'exécution de l'obligation d'établir un plan d'élimination des déchets (article 6 de la directive 75/442)

70. La Commission estime que la République hellénique ne s'est pas conformée à son obligation d'établir un plan d'élimina-

tion des déchets solides pour la région de La Canée.

71. Le gouvernement grec allègue que, le 27 octobre 1997, il a adopté les résolutions ministérielles n^{os} 114218 et 113944, relatives à la création d'un tableau des projets et programmes de gestion des déchets solides, et au plan national de gestion des déchets solides²². Le 25 novembre 1997 a été adopté le plan de gestion des déchets de la région de La Canée qui, selon le gouvernement grec, est applicable tant aux déchets solides qu'aux déchets toxiques et dangereux. Ce plan de gestion reprend l'ensemble des plans et programmes d'action individuels qui avaient été adoptés avant cette date.

72. Pour la Commission, le document du 25 novembre 1997 ne constitue pas un plan au sens de l'article 6 de la directive 75/442 ou 12 de la directive 78/319, mais une étude préalable à l'établissement d'un tel plan. Plus que des décisions concernant l'élimination des déchets, il contient une série de propositions pour chacune des unités territoriales qui composent le département.

73. Pour ma part, je me bornerai à renvoyer au préambule et au corps du texte lui-même (p. 14 et 15 du premier volume), sans devoir effectuer une analyse exhaustive du document. On y admet que, ainsi

22 — *Journal officiel de la République hellénique*, deuxième partie, n^o 1016, du 17 novembre 1997.

que la Commission l'a souligné, l'étude a un caractère préliminaire et aussi que, « pour le compléter, il sera nécessaire d'établir tous les rapports qu'il prévoit ».

74. Dans ces conditions, il n'y a pas lieu de considérer que le document du 25 novembre 1997 contient, en ce qui concerne les déchets solides, des précisions suffisantes quant aux types et aux quantités de déchets à éliminer, aux prescriptions techniques générales, aux sites appropriés pour leur traitement et leur évacuation ou dépôt, et d'autres dispositions spéciales, pour que l'on puisse le considérer comme un plan au sens de l'article 6 de la directive 75/442. Pour ce qui est des déchets toxiques et dangereux, il ne contient pas non plus de précisions sur les types et les quantités de déchets à éliminer, les méthodes d'élimination, les centres de traitement spécialisés et les sites de dépôt appropriés, qui permettraient de les considérer comme une mise en œuvre des dispositions de l'article 12 de la directive 78/319.

e) Sur l'exécution de l'obligation d'éliminer les déchets toxiques et dangereux sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement (article 5 de la directive 78/319)

75. Selon le gouvernement grec, des déchets toxiques et dangereux ne sont plus déversés dans le ravin du Kourouпитos depuis 1996, mais ils sont confiés à une entreprise privée, qui les transfère à l'étran-

ger en vue d'être traités. Cela vaut aussi pour les déchets des hôpitaux, qui sont chargés dans un véhicule spécial et conservés en chambre froide jusqu'à leur incinération par pyrolyse. En ce qui concerne les sédiments de dépôts d'hydrocarbures, le gouvernement grec assure qu'ils sont stockés dans un lieu approprié en attendant d'être envoyés à l'étranger. Les huiles minérales usagées sont remises à l'administration départementale pour être transportées vers une usine de régénération, tandis que les camions-citernes ne déposent plus le contenu des fosses sceptiques dans le Kourouпитos, une installation d'épuration biologique ayant été construite à La Canée.

En définitive, toujours selon le gouvernement grec, l'élimination des déchets toxiques et dangereux dans la région de La Canée se fait en conformité absolue avec la directive 78/319, puisque les mesures nécessaires pour préserver la santé humaine et l'environnement ont été prises.

76. La Commission soutient que les mesures prises par la République hellénique ont un caractère fragmentaire et qu'elles sont limitées dans le temps. En effet, rien ne prouve que tous les déchets dangereux de la région seront toujours transférés à l'étranger. Le gouvernement grec ne prouve pas non plus que tous les déchets des hôpitaux sont envoyés à l'incinérateur par pyrolyse. Enfin, les mesures adoptées ne répondent pas à un plan ou un programme global d'élimination des déchets toxiques et dangereux.

77. Je pense que, dans le cadre d'un recours formé en vertu de l'article 171, il incombe à l'État membre mis en cause de prouver qu'il a dûment mis à exécution l'arrêt rendu pour violation du traité. La Commission peut, dans ce cas, se borner à signaler les obligations dont l'exécution n'a pas été intégralement démontrée. Cela vaut à plus forte raison lorsque, comme c'est le cas en l'espèce, la disposition communautaire impose à l'État membre l'obligation de communiquer les mesures prises à la Commission. Il y a dès lors lieu de constater le manquement. En effet, «des actions matérielles partielles ou des réglementations fragmentaires ne peuvent satisfaire à l'obligation incombant à un État membre d'établir un programme global en vue d'atteindre certains objectifs...»²³.

78. En tout état de cause, il n'a pas été démontré que les démarches accomplies par les autorités grecques correspondent à un plan ordonné et stable d'élimination des déchets toxiques et dangereux, comme l'exige l'article 12 de la directive 78/319. Ainsi que je l'ai indiqué précédemment (voir ci-dessus, point 62), l'obligation d'éliminer les déchets en conformité avec les directives 75/442 et 78/319 implique que cette élimination se fasse selon les plans et programmes prescrits par ces directives.

79. Pour ces raisons, je dois conclure que la République hellénique ne s'est pas intégralement conformée à l'obligation d'éliminer les déchets toxiques et dangereux de la

région de La Canée en conformité avec les dispositions de l'article 5 de la directive 78/319.

f) Sur le respect de l'obligation d'établir et de tenir à jour des programmes pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux (article 12 de la directive 78/319).

80. En ce qui concerne l'obligation d'établir un programme d'élimination des déchets toxiques et dangereux pour la région de La Canée, le gouvernement grec a allégué que le document du 25 novembre 1997 (voir ci-dessus, point 71) a pour objet la planification tant des déchets solides que des déchets toxiques et dangereux.

Pour le traitement de cette question, je renvoie dès lors à l'intitulé correspondant au respect de l'arrêt du 7 avril 1992 en ce qui concerne l'article 6 de la directive 75/442.

C — Sur l'application de l'article 171, paragraphe 2, du traité

81. La principale question qu'il convient d'élucider ici concerne la fixation de l'astreinte ou de la somme forfaitaire qu'il y a lieu, le cas échéant, d'infliger à l'État

²³ — Arrêt du 28 mai 1998, Commission/Espagne (C-298/97, Rec. p. I-3301, point 16).

membre défendeur. Puisque c'est la première fois que la Cour est invitée à connaître de cette question, il convient, en premier lieu, d'analyser la question des limites dans le temps pour infliger des sanctions, ainsi que les fonctions qui, dans le cadre de cette procédure, incombent respectivement à la Commission et à la Cour. J'ai déjà dit que ces questions sont intimement liées à la nature juridique de cette construction juridique.

a) Sur la rétroactivité des dispositions de l'article 171, paragraphe 2

82. Ainsi que je l'ai déjà indiqué précédemment, le gouvernement hellénique considère comme illégale l'application rétroactive de la procédure de l'article 171, paragraphe 2. Selon ce gouvernement, compte tenu du fait que la procédure administrative préalable a débuté le 11 octobre 1993 (voir ci-dessus, point 16), c'est-à-dire avant l'entrée en vigueur du traité de Maastricht, et que le nouveau texte de l'article 171 prévoit l'imposition de sanctions économiques importantes, il s'agirait d'un cas d'application rétroactive d'une règle plus contraignante, ce qui est contraire au principe général «*nulla poena sine lege*», consacré par la Cour dans son arrêt *Alpha Steel/Commission*²⁴.

83. Or, l'affaire *Alpha Steel/Commission*, invoquée par la défenderesse, est plus utile

pour illustrer l'argumentation que je propose. Il est vrai que, dans ce litige, la Cour a admis, fût-ce indirectement, l'existence en droit communautaire du principe général «*nulla poena sine lege*». Toutefois, elle a essentiellement voulu préciser que toute disposition qui impose une charge pécuniaire à un particulier n'est pas nécessairement une sanction. Cette affaire mettait en cause certaines dispositions de la décision n° 2794/80/CECA de la Commission, du 31 octobre 1980, instaurant un régime de quotas de production d'acier pour les entreprises de l'industrie sidérurgique²⁵. Ces dispositions avantageaient les entreprises qui remplissaient certaines conditions, de même qu'elles excluaient de ses bénéfices les — et, par comparaison, portaient atteinte aux — autres entreprises. La Cour a affirmé à juste titre que ces dispositions ne constituaient absolument pas une sanction à l'égard des entreprises qui ne remplissent pas les conditions, ce qui fait qu'elles ne pouvaient pas violer le principe «*nulla poena sine lege*».

84. En d'autres termes, seules les mesures qui peuvent être qualifiées de sanctions au sens strict méritent la protection spéciale qui est reconnue au niveau pénal, et non n'importe quelle disposition qui a des conséquences défavorables pour le patrimoine d'une personne déterminée. Dans l'affaire *Alpha Steel/Commission*, le préjudice économique provenait du fait que de meilleures conditions étaient accordées aux entreprises concurrentes dans le cadre d'une action de promotion industrielle. Dans la présente affaire, le préjudice pécuniaire que l'État membre défendeur peut finir par subir doit être considéré comme

24 — Arrêt du 3 mars 1982 (14/81, Rec. p. 749, point 28).

25 — JO L 291, p. 1.

une injonction de respecter l'ordre juridique communautaire, et non comme une peine ou une sanction.

85. En définitive, s'agissant d'une nouvelle mesure destinée à favoriser l'exécution des arrêts pour manquement rendus par la Cour, au service de la matérialisation de la légalité communautaire, le fait d'infliger les sanctions prévues par l'article 171 n'est pas soumis au principe de non-rétroactivité de la règle pénale. Les mesures coercitives doivent être considérées comme des instruments de procédure accessoires par rapport au premier arrêt qui a constaté l'infraction, et non comme des règles pénales ou assimilées.

b) Sur les fonctions de la Commission et de la Cour dans le cadre de la procédure de l'article 171, paragraphe 2

86. L'article 171, paragraphe 2, se borne à prévoir, de manière très succincte, que, sous réserve de la procédure administrative préalable²⁶, la Commission peut saisir la Cour et indiquer le montant qu'elle estime adapté aux circonstances, tandis que c'est à la Cour qu'il incombe d'infliger éventuellement la sanction si elle reconnaît que l'État membre concerné ne s'est pas conformé à son arrêt. Le législateur n'a rien dit de plus. La tâche délicate de concevoir des critères pour calculer les sanctions coercitives est

déléguée en bloc à la Cour, avec la collaboration de la Commission, à laquelle il incombe de faire une première estimation. Je ne conteste pas la gravité des difficultés politiques qui ont empêché les négociateurs du traité de Maastricht d'arriver à une solution plus satisfaisante; je ne défends pas non plus la thèse ingénue selon laquelle la fonction juridictionnelle est limitée à l'application de règles juridiques préexistantes au cas concret. Je souhaite toutefois exprimer le malaise que je ressens en constatant qu'il y a eu abandon en faveur de l'organe chargé de trancher les litiges dans l'Union du pouvoir d'instaurer un régime qui, en définitive, doit suppléer le manque d'efficacité d'autres instruments, essentiellement politiques, pour inciter les États membres à respecter l'ordre juridique communautaire.

Cela étant dit, je passe maintenant à l'examen du régime de fixation des astreintes, prévu par l'article 171, paragraphe 2, en particulier en ce qui concerne l'étendue des compétences de la Commission et de la Cour à cet égard.

87. Selon cette disposition, la Commission indique donc le montant qu'elle estime adapté aux circonstances et la Cour inflige, le cas échéant, une sanction si elle estime que le manquement est établi. Ce paragraphe n'établit donc aucun lien entre le pouvoir d'*indiquer*, que possède la Commission, et celui d'*infliger*, qui appartient à la Cour. Je ne pense toutefois pas qu'il s'agisse de pouvoirs totalement autonomes, en ce sens que la Cour pourrait s'écarter sans plus du sens et du montant de la

26 — Qui est identique à celle prévue par l'article 169 du traité, avec cette différence que, dans son avis motivé, la Commission doit préciser «les points» sur lesquels l'État défendeur ne s'est pas conformé au premier arrêt.

proposition de la Commission. Et cela pour les quatre raisons suivantes.

88. En premier lieu, parce que, si elle le pouvait, c'est-à-dire si la Cour était totalement libre d'infliger pour son compte une sanction pécuniaire et d'en fixer le montant, la fonction de la Commission serait ramenée, dès qu'elle a formé le recours, à celle d'un *amicus curiae* qui proposerait une solution à sa guise. Ce même pouvoir appartient de toute façon aux autres parties intervenantes éventuelles, à savoir les États membres et les autres institutions. Je pense que, si le traité stipule que, dès que le recours au titre de l'article 171 a été formé, la Commission doit préciser les modalités et le montant de la sanction qu'elle estime adaptés, il doit vouloir autre chose que simplement obliger la Commission à informer la Cour sur un point essentiel de la procédure. Puisque le traité y fait spécialement référence, la proposition de la Commission doit avoir un plus grand poids juridique que celui qui est reconnu aux allégations ou aux observations des parties.

89. La deuxième raison tient à la nature même de la procédure de l'article 171, paragraphe 2. Ainsi que je l'ai souligné, le but de cette procédure n'est pas de punir l'État membre pour son manquement, mais de l'inciter à se conformer à un arrêt. La Commission jouit à cet égard du pouvoir discrétionnaire le plus étendu, en ce sens qu'elle n'est pas du tout tenue de réagir devant une infraction à l'article 171, paragraphe 1. En effet, lorsqu'elle doit décider de former ou non un recours, la Commission doit tenir compte non seulement de considérations juridiques, mais également

d'éléments d'opportunité politique. Or, le fait d'infliger et de quantifier une astreinte ne peut pas non plus faire l'impasse sur des appréciations d'opportunité politique. Considéré sous cet angle, il serait contraire à l'économie de l'article 171 que la Commission soit, d'une part, maître de la procédure — étant donné que la décision d'ouvrir cette procédure et le pouvoir d'y mettre fin par la renonciation n'appartiennent qu'à elle — et que, en même temps, sa proposition de sanction ne soit qu'une simple suggestion, sans le moindre effet sur l'arrêt que la Cour rendra le moment venu.

90. La troisième raison n'est qu'un corollaire de la deuxième. Le législateur communautaire n'a pas voulu créer un régime rigide, en vertu duquel chaque type de manquement serait assorti d'une sanction préétablie. Puisque tel n'est pas le cas, la décision concernant la sanction et son montant comporte nécessairement, fût-ce partiellement, un choix de nature politique. La Commission semble avoir décidé de concrétiser ce choix, concernant la fixation du montant de la sanction, en formulant un critère de « gravité du manquement ». Or, si l'on accepte la thèse selon laquelle l'imposition et la quantification de l'astreinte incombent de manière souveraine à la Cour, après avoir entendu la Commission, l'appréciation de considérations d'opportunité politique serait transférée à cet organe juridictionnel, ce qui perturberait gravement la répartition des compétences entre les institutions de l'Union. En quoi la Cour a-t-elle qualité pour décider que la violation répétée des dispositions des directives sur les déchets, qui est en cause dans la présente procédure, est plus grave ou moins grave, et

dans quelle mesure, que celle des dispositions de la directive 89/48/CEE^{27 28} ?

91. La quatrième raison est de nature purement procédurale, mais elle n'est pas moins importante pour autant. Si la Cour jouit d'une liberté totale pour imposer et fixer la sanction qu'elle estime adaptée, sans tenir compte de la proposition de la Commission — qui constitue logiquement l'objet du débat contradictoire —, qu'en est-il des droits de la défense ?

92. D'autre part, il n'est pas moins certain que l'article 171 ne prévoit pas non plus que la Cour est liée par les indications de la Commission. Quelles sont alors les limites du pouvoir de la Cour ? Pour répondre à cette question, il faut tout d'abord s'interroger sur le contenu de la proposition de la Commission.

93. Il semble logique que, dans sa proposition, la Commission se prononce en tout cas sur : a) l'opportunité ou l'inopportunité

27 — Directive du Conseil, du 21 décembre 1988, relative à un système général de reconnaissance des diplômes d'enseignement supérieur qui sanctionnent des formations professionnelles d'une durée minimale de trois ans (JO 1989, L 19, p. 16), qui est en cause dans l'affaire C-197/98, Commission/Grèce, également relative à une procédure de l'article 171.

28 — D'un point de vue strictement juridique, toute inexécution d'un arrêt de la Cour revêt en fait la même gravité, celle qui correspond à l'inexécution d'une décision de caractère obligatoire (voir, en ce sens, le point 3.1, premier alinéa, de la deuxième communication, points 13 et 14, ci-dessus).

d'imposer une sanction²⁹, b) le type de sanction qu'il convient d'infliger (une somme forfaitaire ou une astreinte) et c) le montant de celle-ci, qu'elle estime adapté aux circonstances. En ce qui concerne ce dernier point, la Commission devra dûment justifier les raisons pour lesquelles elle estime que la sanction proposée est adaptée aux circonstances du cas d'espèce.

94. À mon avis, dans la mesure où chacun des choix de la Commission comporte inévitablement une appréciation d'opportunité, l'examen qu'il incombe à la Cour d'effectuer ne devra pas aller au-delà de celui qu'elle effectue à l'égard d'actes pris par une autorité communautaire sur la base d'appréciations complexes.

Dans ces hypothèses, la jurisprudence de la Cour reconnaît à l'autorité communautaire un large pouvoir d'appréciation dont l'exercice est soumis à un contrôle juridictionnel limité, ce qui implique que le juge communautaire ne peut pas substituer sa propre appréciation des éléments de fait à celle de cette autorité. Le juge communautaire se borne dans ces cas à examiner la matérialité des faits et les qualifications juridiques que l'autorité communautaire déduit de ces faits; il examine en particulier si l'action de cette autorité n'est pas entachée d'une erreur manifeste ou d'un détournement de pouvoir, et aussi si elle n'outrepasse pas

29 — En ce sens, je ne pense pas qu'il faille attribuer une plus grande importance au contenu de l'article 171, qui semble exiger que la Commission indique qu'une sanction soit infligée. Il suffirait en tout cas, pour respecter cette interprétation de la disposition, que la Commission propose une sanction symbolique.

manifestement les limites de son pouvoir d'appréciation³⁰.

95. Or, dans le cadre du présent contentieux, il faut dire que l'exercice même du pouvoir d'appréciation de l'opportunité qu'exigent les trois précisions indiquées au point 93 est par sa nature même soumis à un contrôle limité du juge communautaire. La Cour devra donc veiller à ne pas substituer son appréciation à celle de la Commission, afin de ne pas porter atteinte à l'essence de sa fonction juridictionnelle. Elle devra évidemment vérifier la matérialité des faits et s'assurer que la proposition de sanction n'est pas entachée d'une erreur manifeste. Il est plus improbable que le simple fait d'indiquer une sanction et son montant puisse constituer une infraction telle qu'un détournement de pouvoir, même si l'on considère ce fait sous un angle purement objectif, ou implique un dépassement manifeste des limites du pouvoir d'appréciation qui appartient à la Commission. Le contrôle juridictionnel d'une proposition de sanction de cette nature devra plutôt porter sur le respect des principes de proportionnalité et d'égalité de traitement³¹.

96. Selon une jurisprudence constante, afin d'établir si une disposition de droit com-

munautaire est conforme au principe de proportionnalité, il importe de vérifier si les moyens qu'elle met en œuvre sont aptes à réaliser l'objectif visé et s'ils ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre³². Pour ce qui est de la procédure de l'article 171, paragraphe 2, la Cour doit vérifier si, dans le cadre du large pouvoir d'appréciation qu'impose toute appréciation d'opportunité, la proposition de la Commission est apte et n'est pas démesurée par rapport à l'objectif qui lui est propre et qui consiste à inciter efficacement l'État membre mis en cause à exécuter l'arrêt pour manquement au traité dont il s'agit.

97. De même, selon la jurisprudence de la Cour, l'interdiction de toute discrimination exige que des situations comparables ne soient pas traitées de manière différente, à moins qu'une différenciation ne soit objectivement justifiée³³. Dans le cadre de la présente procédure, la Cour devra veiller à ce que des sanctions différentes ne soient pas appliquées à des situations de manquement qui sont en principe comparables, à moins que la Commission ne motive dûment cette différenciation.

98. Tels sont à mon avis les contours dans lesquels doit se situer le contrôle juridictionnel de la proposition prévue par l'article 171, paragraphe 2: en reconnaissant un large pouvoir discrétionnaire à la Commission en ce qui concerne l'appréciation de l'opportunité que la proposition comporte inévitablement, l'examen de la Cour aura

30 — Voir, en particulier, les arrêts du 13 juillet 1966, *Consten et Grundig/Commission* (56/64 et 58/64, Rec. p. 429); du 22 janvier 1976, *Balkan-Import-Export* (55/75, Rec. p. 19, point 8); du 14 juillet 1983, *Øhrgaard et Delvaux/Commission* (9/82, Rec. p. 2379, point 14); du 15 juin 1993, *Matra/Commission* (C-225/91, Rec. p. I-3203, points 24 et 25), et du 5 mai 1998, *National Farmers' Union e.a.* (C-157/96, Rec. p. I-2211, point 39).

31 — Dans le même sens, voir le point 1, deuxième alinéa, de la deuxième communication (ci-dessus, point 14).

32 — Voir, parmi de nombreux autres arrêts, celui du 8 avril 1992, *Mignini* (C-256/90, Rec. p. I-2651, point 16).

33 — Voir, par exemple, l'arrêt du 5 octobre 1994, *Allemagne/Conseil* (C-280/93, Rec. p. I-4973, point 67).

un caractère limité, mais la Cour ne pourra en aucun cas substituer sa propre appréciation à celle contenue dans la proposition. Par la nature même de la proposition, cet examen limité portera sur l'existence d'une erreur manifeste d'appréciation et le respect des principes de proportionnalité et d'égalité de traitement.

99. Je suis maintenant en mesure d'émettre un avis sur la proposition de sanction formulée par la Commission.

c) Sur la proposition de sanction formulée par la Commission

100. Au nom de la transparence, la Commission a rendu publiques deux communications, respectivement sur l'application de l'article 171 du traité et sur la méthode de calcul de l'astreinte qu'il prévoit. Par la nature même de la procédure en cause, il n'y a pas lieu d'émettre un jugement global sur la légalité des critères contenus dans ces deux documents, mais il convient d'examiner si, lors de son application au cas concret, les limites que j'ai exposées précédemment ont été respectées. Cela ne veut évidemment pas dire que je considère que ces communications sont totalement dépourvues d'effet juridique. Au contraire, je pense qu'elles lient suffisamment l'institution dont elles émanent pour lui interdire un venire contra factum proprium, dont la violation pourra, le cas échéant, être invo-

quée en justice en tant qu'expression possible du principe de non-discrimination³⁴. Pour le reste, la transparence n'aurait rien à gagner si la Commission ne se considérait pas comme liée par ses propres communications³⁵.

101. En ce qui concerne l'ensemble des obligations qui découlent de l'arrêt du 7 avril 1992, la proposition initiale de la Commission contenait les demandes suivantes:

- a) qu'une sanction soit infligée à la République hellénique;
- b) que cette sanction prenne la forme d'une astreinte;
- c) que le montant de cette astreinte soit fixé à 24 600 euros par jour, payables à partir de la date du prononcé de l'arrêt jusqu'au jour où l'État défendeur aura intégralement mis à exécution l'arrêt constatant le manquement.

34 — C'est ce que la Cour a affirmé dans le cadre du contentieux de la fonction publique. Voir, entre autres, les arrêts du 30 janvier 1974, Louwage/Commission (148/73, Rec. p. 81, point 12), et du 29 mars 1984, Buick/Commission (25/83, Rec. p. 1773, point 15).

35 — En ce sens, en ce qui concerne la politique des aides d'État, voir Jestaedt, T., et Häsmeier, U., « Die Bindungswirkung von Gemeinschaftsrahmen und Leitlinien im EG-Beihilfenrecht », *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 1995, p. 787 et suiv.

Ce dernier montant résulte de la multiplication de la somme forfaitaire de base (500 euros) par les coefficients de gravité (6) et de durée (2) retenus et, enfin, par le coefficient dénommé «capacité de payer» de l'État défendeur (4,1)³⁶.

— coefficient 1 pour l'infraction à l'article 12 de la directive 78/319.

La Commission a fixé pour chacune des infractions le même coefficient de durée, à savoir 2.

102. La Cour a invité par écrit la Commission à prendre en considération l'hypothèse dans laquelle chacune des infractions, reprochées à la République hellénique, a un caractère autonome et à indiquer, pour chacune d'elles, les coefficients de gravité et de durée correspondants.

L'application de chacun de ces coefficients au moment de base (500), multiplié par le coefficient de «capacité de payer» (4,1), aboutit à un total de 32 800 euros³⁷ par jour pour l'ensemble des infractions, également payables, en ce qui concerne chacune des obligations, à partir de la date du prononcé de l'arrêt qui met fin au litige jusqu'à l'exécution de chacune des obligations, considérées individuellement.

103. Dans sa réponse, la Commission a indiqué et justifié les coefficients de gravité suivants:

— coefficient 4 pour l'infraction à l'article 4 de la directive 75/442;

104. J'avoue une certaine perplexité devant le point de vue de la Commission. Je ne partage pas son affirmation de principe, selon laquelle, en indiquant un coefficient de gravité et de durée pour chacune des dispositions violées, on aboutit à un montant total supérieur à celui qui est applicable à l'ensemble des infractions, considérées globalement. La Commission n'a donné aucune raison qui justifierait cette différence de résultats.

— coefficient 2 pour l'infraction à l'article 6 de la directive 75/442;

— coefficient 1 pour l'infraction à l'article 5 de la directive 78/319;

37 — Article 4 de la directive 75/442: $500 \times 4 \times 2 \times 4,1 = 16\ 400$.
 — Article 6 de la directive 75/442: $500 \times 2 \times 2 \times 4,1 = 8\ 200$.
 — Article 5 de la directive 78/319: $500 \times 1 \times 2 \times 4,1 = 4\ 100$.
 — Article 12 de la directive 78/319: $500 \times 1 \times 2 \times 4,1 = 4\ 100$.

36 — $500 \times 6 \times 2 \times 4,1 = 24\ 600$.

Bien au contraire, je pense que, lorsque l'exécution d'un arrêt constatant un manquement comprend la réalisation de différentes obligations qui peuvent être exécutées séparément, il est non seulement possible, mais aussi souhaitable, que la proposition de la Commission et l'arrêt de la Cour indiquent quelle est l'importance relative de chacune de ces obligations pour le calcul de la sanction. Cela est parfaitement conforme à la finalité de la procédure de sanction, qui n'est autre — je le répète — que d'inciter l'État membre récalcitrant à se conformer à l'ordre juridique communautaire. Or, la possibilité d'une exécution partielle ou graduelle et la réduction corrélative de la sanction se situent bien dans la ligne de cette finalité. Qui plus est, seule une indication qui tienne compte des différentes obligations, susceptibles d'être séparées entre elles, permettra à la Cour d'échelonner la sanction proposée en fonction des obligations dont la violation a été constatée au cours de la procédure judiciaire. Enfin, le traitement individualisé des obligations rapproche la présente procédure d'une procédure d'exécution d'arrêts et il l'éloigne en même temps de ce que l'on peut considérer comme une appréciation politique du comportement d'un État membre dans un secteur déterminé de l'action communautaire.

105. J'estime dès lors qu'il faut préférer l'approche consistant à apprécier séparément l'exécution de chacune des obligations résultant de l'arrêt constatant l'infraction, dans la mesure où elles présentent un caractère suffisamment autonome pour pouvoir être exécutées séparément.

106. Ainsi que je l'ai déjà indiqué précédemment, je pense que les obligations d'établir des plans et des programmes, prévues par les articles 6 de la directive 75/442 et 12 de la directive 78/319, sont totalement autonomes en ce sens qu'elles peuvent donner lieu à une exécution séparée. Tel n'est pas le cas des obligations découlant des articles 4 de la directive 75/442 et 5 de la directive 78/319. En effet, l'obligation pour les États membres de prendre les mesures nécessaires pour assurer que les déchets, y compris les déchets toxiques et dangereux, seront éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement comprennent l'obligation de soumettre ces mesures à un plan ou un programme (voir ci-dessus, points 63 et 78).

107. L'arrêt du 7 avril 1992 peut dès lors être intégralement mis à exécution par l'élimination appropriée des déchets, y compris les déchets toxiques et dangereux, selon les plans ou programmes correspondants, tandis que l'élaboration correcte de ces plans ou programmes — en tant qu'obligation autonome — constituerait une exécution partielle.

108. En ce qui concerne la modalité de la sanction et le montant qu'il y a lieu de considérer comme « adapté aux circonstances », je rappelle qu'il faut nécessairement partir de la proposition de la Commission, le cas échéant après l'avoir soumise à l'examen juridictionnel limité auquel je me suis référé plus haut. Le problème réside dans le fait que, dans la présente affaire, la Commission a proposé deux montants.

Premièrement, une astreinte de 24 600 euros par jour pour l'infraction reprochée à la République hellénique, considérée globalement, et, par la suite, un ensemble d'astreintes pour les dispositions individuelles qui ont été violées, astreintes dont le total atteint 32 800 euros par jour.

110. Il convient maintenant d'examiner la proposition de la Commission d'imposer une astreinte de 24 600 euros par jour.

111. Les critères que la Commission a appliqués pour calculer ce montant sont: la gravité de l'infraction, la durée du manquement et le facteur de la «capacité de payer».

109. Il est compréhensible que la Commission ait pu préférer un point de vue global et proposer, le moment venu, une sanction qui soit fonction de l'ensemble des dispositions dont la Cour a constaté la violation dans son arrêt. Toutefois, je ne comprends pas pourquoi, en cas d'individualisation des infractions, la somme des différentes sanctions doit être plus élevée — voire beaucoup plus élevée — que le montant considéré comme approprié selon la première méthode. La Commission se borne quant à elle — je l'ai déjà dit — à formuler à cet égard une pétition de principe³⁸. Dans ces conditions, j'estime que la deuxième proposition de la Commission constitue en réalité une nouvelle appréciation qui, n'étant pas justifiée, doit être écartée, tant au nom du principe de l'action administrative non arbitraire qu'au nom du principe de la préférence, parmi deux sanctions adéquates, pour celle qui est la moins sévère (en tant qu'application de l'adage «in dubio, pro libertate»).

Je ne trouve dans le choix de ces critères aucun élément qui révèle une erreur manifeste d'appréciation ou une inobservation des principes de proportionnalité ou d'égalité de traitement. Ainsi que je l'ai expliqué plus haut, il n'appartient pas au juge communautaire de se prononcer sur l'opportunité de choisir tel ou tel critère ou sur la manière dont ces critères doivent être appliqués concrètement. Si le juge agissait ainsi, il substituerait son appréciation à celle de la Commission.

Il suffit dès lors que la Cour ait la conviction que les critères que la Commission se propose d'utiliser soient, parmi de nombreux autres, appropriés pour atteindre l'objectif visé à l'article 171, paragraphe 2. À cet égard, il me semble nécessaire d'apporter quelques précisions sur le caractère «approprié» de la méthode choisie par la Commission, en allant au-delà de ce que celle-ci a dit dans sa deuxième communication.

38 — Dans sa réponse écrite à la question de la Cour, la Commission affirme en effet que «l'approche consistant à proposer éventuellement les coefficients de gravité et de durée par disposition enfreinte aboutirait, en cas d'infraction à plusieurs directives ou dispositions, à des montants qui, additionnés, donneraient une astreinte totale assez élevée».

112. Si la finalité ultime de la procédure au titre de l'article 171, paragraphe 2, est de réaliser l'ordre juridique communautaire — et pas du tout de punir un délit —, son objectif premier consiste à vaincre rapidement la résistance de l'État membre récalcitrant en infligeant indirectement une pénalité économique³⁹. Pour être efficace, cette pénalité doit tenir compte du niveau économique de chaque État. Il est dès lors parfaitement justifié d'adapter la sanction en utilisant un critère de « capacité de payer »⁴⁰.

113. Le lien qui peut exister entre le degré de volonté contraire de l'État mis en cause⁴¹ et les critères de durée et de gravité de l'infraction, choisis par la Commission, semble plus ténu. Aucune des deux communications de la Commission ne dit clairement pourquoi la Commission a adopté ces critères, qui présentent une grande similitude avec d'autres critères utilisés en technique pénale. Je pense que, s'ils répondaient à la même justification que ces derniers critères, ils devraient être déclarés contraires à la logique de l'article 171, paragraphe 2. En effet, la sanction coercitive « a pour but de briser la résistance à l'exécution en obligeant le débiteur lui-même à s'exécuter (pression indirecte ou 'astreinte'), ce qui n'est pas le but de la sanction, lequel est (indépendamment de ses finalités générales) le prix d'un compor-

tement illicite déjà consommé »⁴². Toutefois, je pense que l'on peut préserver la validité de ces critères en considérant qu'ils traduisent non pas la gradation d'une peine en fonction de la gravité et de la durée du délit, mais l'urgence relative du rétablissement, dans chaque cas, de l'ordre juridique communautaire. En d'autres termes, augmenter le montant de l'astreinte en fonction de la gravité et de la durée de l'infraction reviendrait à vouloir que la rapidité à exécuter un arrêt, qui est directement fonction — c'est à prévoir — du montant de l'amende, soit plus grande en cas d'infractions persistantes à des intérêts communautaires importants qu'en cas d'infractions brèves à des règles matérielles moins importantes. Considérés sous cet angle, les critères de gravité et de durée me semblent correspondre à la finalité de l'article 171, qui est d'ordonner la mise à exécution *dans les meilleurs délais*.

114. En ce qui concerne l'application de ces critères au cas d'espèce, la Commission a fixé un coefficient de 6 sur 20 pour la gravité et de 2 sur 3 pour la durée. Les raisons avancées par la Commission sont suffisantes et se situent dans la marge d'appréciation de l'opportunité qui doit lui être reconnue, sans qu'il y ait en principe d'erreur manifeste et sans que ces raisons soient disproportionnées ou discriminatoires.

115. Je conclus donc provisoirement que la proposition de la Commission d'imposer à la République hellénique une sanction

39 — En ce sens, Diez-Hochleitner, J., « La respuesta del TUE al incumplimiento de las sentencias del Tribunal de Justicia por los Estados miembros », *Revista de instituciones europeas*, 1993, p. 837 à 899, en particulier p. 879.

40 — Bien que l'on puisse s'étonner que, pour calculer la « capacité de payer » de chaque État membre, on ait tenu compte du nombre de voix de cet État au Conseil (voir le point 4 de la deuxième communication de la Commission — ci-dessus, point 14).

41 — La notion de « volonté », appliquée à un État, a toujours un caractère métaphorique. C'est ainsi qu'un manquement qui ne peut pas être imputé aux autorités centrales d'un État continuerait d'être considéré comme un exemple de « volonté de manquement » de la part de cet État.

42 — García de Enterría, E., et Fernández, T.-R. *Curso de derecho administrativo*, vol. I, Madrid, 1989, p. 743.

pécuniaire de 24 600 euros par jour pour l'inciter à observer l'arrêt du 7 avril 1992 est adaptée aux circonstances au sens de l'article 171, paragraphe 2, du traité.

— pour l'infraction à l'article 5 de la directive 78/319: 12,5 %;

— pour l'infraction à l'article 12 de la directive 78/319: 12,5 %.

116. Toutefois, ainsi que je l'ai expliqué plus haut, dans la proposition de la Commission, comme aussi dans l'arrêt de la Cour, il faut préférer une approche qui permette de considérer séparément l'exécution de chacune des obligations découlant de l'arrêt constatant l'infraction, dans la mesure où elles présentent un caractère suffisamment autonome pour être exécutées séparément.

Exprimé en euros par jour, cela donne:

— pour l'infraction à l'article 4 de la directive 75/442: 12 300;

117. Pour être cohérent avec cette affirmation, je devrai me prononcer sur l'importance relative à attribuer à chacune des infractions. À cet effet, je m'appuierai, une fois de plus, sur l'avis émis par la Commission, à laquelle il incombe de juger de l'opportunité que cette appréciation comporte inévitablement. Dans sa proposition de sanctions individualisées, la Commission aboutit à un montant total dans lequel les infractions aux différentes dispositions ont le poids relatif suivant:

— pour l'infraction à l'article 6 de la directive 75/442: 6 150;

— pour l'infraction à l'article 5 de la directive 78/319: 3 075;

— pour l'infraction à l'article 4 de la directive 75/442: 50 %;

— pour l'infraction à l'article 12 de la directive 78/319: 3 075.

— pour l'infraction à l'article 6 de la directive 75/442: 25 %;

118. Je pense de nouveau que les raisons avancées par la Commission pour attribuer cette importance relative à chacune des

infractions se situent dans le cadre du large pouvoir discrétionnaire dont elle dispose dans ce contexte, sous réserve de ce qui concerne l'infraction à l'article 12 de la directive 78/319. En effet, selon cet article, les États membres établissent et tiennent à jour des programmes pour l'élimination des déchets toxiques et dangereux. Ainsi que je l'ai expliqué précédemment, lorsque l'article 5 de la même directive impose l'obligation d'éliminer ces déchets, il prévoit que cette élimination doit se faire en conformité avec un programme. Dans cette perspective, l'exécution de l'obligation visée à l'article 5 inclut nécessairement celle visée à l'article 12. Il est dès lors illogique d'attribuer la même importance relative au tout et à une partie du tout. Il convient dès lors de réduire le poids relatif de l'infraction à l'obligation d'établir des programmes concernant le traitement des déchets toxiques dans la même proportion que celle qui existe entre les articles 4 et 6 de la directive 75/442, c'est-à-dire de l'unité à la moitié. Dans le cas de l'article 12 de la directive 78/319, il faudra passer de 12,50 % à 6,25 %. Si l'on veut éviter toute reformatio in pejus, cette réduction de la gravité relative entraînera une réduction proportionnelle du total de l'infraction. Le montant de 24 600 euros par jour devra être diminué de 6,25 %, c'est-à-dire de 1 537,50 euros par jour. Cela donne la correction suivante:

— pour l'infraction à l'article 12 de la directive 78/319: 1 537,50.

considère qu'il faut seulement appliquer les sanctions relatives aux obligations d'élimination des déchets (articles 4 de la directive 75/442 et 5 de la directive 78/319), parce qu'elles incluent — ainsi que je l'ai déjà dit — les obligations d'établir des plans et des programmes (articles 6 de la directive 75/442 et 12 de la directive 78/319). Les sanctions relatives à ces dernières obligations auront uniquement un caractère conceptuel, en ce sens qu'elles serviront à calculer la réduction à opérer en cas de mise à exécution partielle, c'est-à-dire dans le cas où l'État défendeur établit les plans et programmes sans réussir à éliminer les déchets en conformité avec ceux-ci. Il en résulte que l'astreinte à infliger doit se présenter de la manière suivante:

— pour l'infraction à l'article 4 de la directive 75/442: 12 300;

— pour l'infraction à l'article 5 de la directive 78/319: 3 075.

119. En outre, sur la base des règles du raisonnement déductif elles-mêmes, je

Avec la possibilité d'une réduction de 6 150 euros par jour en cas d'exécution

partielle des obligations découlant de l'article 6 de la directive 75/442 et de 1 537,50 euros par jour pour l'exécution partielle éventuelle des obligations découlant de l'article 12 de la directive 78/319.

de la notification de l'arrêt de la Cour et jusqu'à l'exécution intégrale de l'arrêt du 7 avril 1992.

V — Les dépens

120. Je propose dès lors d'imposer à la République hellénique une astreinte de 15 375 euros par jour à compter du jour

121. Puisque je propose d'accueillir intégralement le recours, il y a lieu, conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, de condamner la République hellénique aux dépens.

VI — Conclusion

122. Eu égard à ce qui précède, je propose à la Cour de justice de:

- 1) déclarer que la République hellénique n'a pas exécuté l'arrêt du 7 avril 1992, Commission/Grèce (C-45/91), dans la mesure où elle persiste à manquer aux obligations qui lui incombent en ce qui concerne l'adoption des mesures nécessaires pour assurer que les déchets et les déchets toxiques et dangereux seront éliminés dans la région de La Canée sans mettre en danger la santé de l'homme et sans porter préjudice à l'environnement, et en ce qui concerne l'établissement de plans ou programmes pour l'élimination des déchets et des déchets toxiques et dangereux pour cette région;

- 2) imposer à la République hellénique une astreinte d'un montant de 15 375 euros par jour, payables à partir de la date de la notification de l'arrêt mettant fin à la présente procédure et jusqu'à la cessation des infractions;

- 3) condamner la République hellénique aux dépens.