



Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^{ME} JULIANE KOKOTT
présentées le 11 janvier 2018¹

Affaire C-626/16

**Commission européenne
contre**

République slovaque

« Manquement d'État – Article 260 TFUE – Inexécution de l'arrêt du 25 avril 2013, Commission/Slovaquie (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271) – Objet de la procédure – Procédure précontentieuse – Invitation à présenter des observations – Directive 1999/31/CE – Mise en décharge des déchets – Décharge de Žilina – Považský Chlmec »

I. Introduction

1. Comme nous le savons tous, la procédure précontentieuse prévue à l'article 258 TFUE revêt dans la procédure en manquement d'État une grande importance pour déterminer avec précision l'objet du litige. Avant de pouvoir saisir la Cour de justice de l'Union européenne pour que celle-ci constate qu'un État membre a enfreint le droit de l'Union, la Commission européenne doit d'abord permettre à celui-ci de s'exprimer au sujet du reproche qui lui est fait en lui adressant ce qu'il est convenu d'appeler une mise en demeure. Ensuite, la Commission doit préciser le manquement critiqué dans un avis motivé et accorder à l'État membre un dernier délai pour mettre fin à l'infraction. Ce n'est qu'alors que la Commission peut introduire le recours, dans le cadre duquel elle ne peut invoquer que des infractions qui étaient déjà objet de la mise en demeure et de l'avis motivé.

2. Dans le cadre de la présente affaire, la Cour est une nouvelle fois² confrontée à la question de savoir dans quelle mesure il y a lieu de transposer les exigences qui ont été dégagées dans le cadre de la procédure de manquement en vertu de l'article 258 TFUE à la procédure visant à faire exécuter les arrêts de la Cour, prévue à l'article 260, paragraphe 2, TFUE. Il convient de tenir compte à cet égard des différences avec l'article 228, paragraphe 2, CE précédemment en vigueur, lequel prévoyait, comme l'article 258 TFUE, une mise en demeure et un avis motivé ; en effet, l'article 260, paragraphe 2, TFUE n'exige plus d'avis motivé.

3. Par ailleurs, il convient de s'interroger sur le point de savoir dans quelle mesure l'arrêt qu'il s'agit de faire exécuter circonscrit l'objet du litige.

¹ Langue originale : l'allemand.

² Arrêt du 10 septembre 2009, Commission/Portugal (C-457/07, EU:C:2009:531, points 52 et suiv.).

4. La présente affaire, dans laquelle la Cour est appelée à trancher ces questions, porte sur une décharge qui est exploitée en Slovaquie depuis de longues années, qui, à ce jour, n'a pas été autorisée conformément à la directive 1999/31/CE³, mais n'a pas non plus été désaffectée suivant les dispositions de cette directive. Dans l'arrêt du 25 avril 2013, *Commission/Slovaquie* (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), la Cour a jugé que cette situation constituait un manquement à l'article 14 de la directive 1999/31. Une importance particulière revient dans ce cadre à la question de savoir si la décision définitive visée audit article doit ne plus pouvoir être attaquée, c'est-à-dire ne plus pouvoir faire l'objet de recours juridictionnels.

II. Cadre juridique

5. L'article 13 de la directive 1999/31 régit la désaffectation des décharges :

« Les États membres prennent des mesures pour que, conformément, le cas échéant, à l'autorisation :

- a) la procédure de désaffectation d'une décharge ou d'une partie de celle-ci soit engagée :
 - i) lorsque les conditions correspondantes indiquées dans l'autorisation sont réunies
ou
 - ii) après l'autorisation de l'autorité compétente, à la demande de l'exploitant
ou
 - iii) sur décision motivée de l'autorité compétente ;
- b) une décharge ou une partie de celle-ci ne puisse être considérée comme définitivement désaffectée que lorsque l'autorité compétente a effectué une inspection finale sur place, a procédé à l'évaluation de tous les rapports présentés par l'exploitant et a donné à l'exploitant son autorisation pour la désaffectation. Cette procédure ne diminue en rien la responsabilité qui incombe à l'exploitant en vertu de l'autorisation ;
- c) après la désaffectation définitive d'une décharge, son exploitant soit responsable de l'entretien, de la surveillance et du contrôle de la décharge pour toute la durée que l'autorité compétente aura jugée nécessaire compte tenu de la période pendant laquelle la décharge peut présenter des risques.

L'exploitant notifie à l'autorité compétente les effets néfastes sur l'environnement révélés par les procédures de contrôle et se conforme à la décision de l'autorité compétente concernant la nature et le calendrier des mesures correctives à prendre ;
- d) aussi longtemps que l'autorité compétente estime qu'une décharge est susceptible d'entraîner un danger pour l'environnement et sans préjudice de toute législation communautaire ou nationale en matière de responsabilité du détenteur de déchets, l'exploitant du site soit responsable de la surveillance et de l'analyse des gaz de décharge et des lixiviats du site ainsi que des nappes d'eau souterraines situées à proximité, conformément à l'annexe III. »

³ Directive du Conseil du 26 avril 1999 concernant la mise en décharge des déchets (JO 1999, L 182, p. 1).

6. L'article 14 de la directive 1999/31 précise la manière dont il convient de procéder en ce qui concerne les décharges existantes :

« Les États membres prennent des mesures pour que les décharges autorisées ou déjà en exploitation au moment de la transposition de la présente directive ne puissent continuer à fonctionner que si les mesures indiquées ci-après sont mises en œuvre dès que possible, et au plus tard dans les huit ans à compter de la date fixée à l'article 18, paragraphe 1.

- a) Dans un délai d'un an à compter de la date fixée à l'article 18, paragraphe 1, l'exploitant d'une décharge prépare et présente, pour approbation, à l'autorité compétente un plan d'aménagement du site comprenant les éléments énumérés à l'article 8 ainsi que toute mesure corrective qu'il estime nécessaire pour se conformer aux exigences de la présente directive à l'exception de celles exposées à l'annexe I, point 1.
- b) À la suite de la présentation du plan d'aménagement, l'autorité compétente prend une décision définitive quant à la poursuite de l'exploitation sur la base dudit plan d'aménagement et de la présente directive. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour qu'il soit procédé, dans les meilleurs délais, conformément à l'article 7, point g), et à l'article 13, à la désaffectation des sites qui n'ont pas obtenu, conformément à l'article 8, l'autorisation de poursuivre leurs opérations.
- c) Sur la base du plan d'aménagement du site approuvé, l'autorité compétente autorise les travaux nécessaires et fixe une période transitoire pour l'exécution du plan. Toute décharge existante doit être conforme aux exigences de la présente directive à l'exception de celles énoncées à l'annexe I, point 1, dans un délai de huit ans à compter de la date fixée à l'article 18, paragraphe 1.
- d) [...] »

III. Procédure précontentieuse et conclusions des parties

7. Dans son arrêt du 25 avril 2013, *Commission/Slovaquie* (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), la Cour a décidé que, en autorisant l'exploitation de la décharge de Žilina – Považský Chlmec, sans plan d'aménagement et en l'absence d'une décision définitive quant à la poursuite de l'exploitation sur la base d'un plan d'aménagement approuvé, la République slovaque avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu de l'article 14, sous a) à c), de la directive 1999/31. Cette décision se fondait sur le fait qu'aucun plan d'aménagement de la décharge en cause n'avait été présenté.

8. Interrogée par la Commission, la République slovaque a indiqué le 7 juin 2013 qu'elle entendait désaffecter la décharge. Le 21 novembre 2013, la Commission a formellement invité la République slovaque, conformément à l'article 260, paragraphe 2, TFUE à présenter ses observations sur l'exécution de l'arrêt, en fixant à l'État membre un délai de deux mois, lequel a donc expiré le 21 janvier 2014.

9. En réponse à cette invitation, ainsi que par d'autres courriers par la suite, la République slovaque a informé la Commission des mesures prises en vue de la désaffectation de la décharge de Žilina – Považský Chlmec.

10. De ces courriers, il ressort tout d'abord qu'il est interdit depuis le 8 janvier 2014, au plus tard, de décharger de nouveaux déchets sur le site.

11. Par ailleurs, les autorités compétentes avaient, dans un premier temps, décidé au cours de l'année 2013 de désaffecter les zones 2a et 2b de la décharge, avant d'annuler cette décision le 10 avril 2014, soit après expiration du délai précité, afin de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement. Ce n'est que le 15 août 2016 qu'elles ont décidé à nouveau de désaffecter ces zones. L'instance administrative supérieure a confirmé cette décision le 9 novembre 2016.

12. Le processus de décision concernant la partie restante de la décharge, la zone 2c, est par contre suspendu, la propriété des terrains concernés étant litigieuse.

13. La Commission est néanmoins parvenue à la conclusion que la République slovaque n'a pas encore entièrement exécuté l'arrêt. Elle a dès lors décidé d'introduire un recours sur le fondement de l'article 260 TFUE.

14. La Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

- 1) constater que, en n'ayant pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt du 25 avril 2013, Commission/Slovaquie (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), dans lequel la Cour a conclu que la République slovaque n'avait pas respecté les obligations qui découlent pour elle de l'article 14, sous a), b) et c), de la directive 1999/31, la République slovaque a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE ;
- 2) condamner la République slovaque à payer à la Commission européenne sur le compte « ressources propres de l'Union européenne » :
 - a) une astreinte s'élevant à 6 793,80 euros par jour de retard pris dans l'adoption, par la République slovaque, des mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt du 25 avril 2013, Commission/Slovaquie (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), et ce à compter de la date du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire et jusqu'à l'adoption, par la République slovaque, des mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt du 25 avril 2013, Commission/Slovaquie (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271) ;
 - b) une somme forfaitaire s'élevant à 743,60 euros par jour, sous réserve d'une somme minimale totale de 939 000 euros, par jour de retard pris dans l'adoption, par la République slovaque, des mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt du 25 avril 2013, Commission/Slovaquie (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), et ce à compter du prononcé de l'arrêt précité, le 25 avril 2013 :
 - jusqu'au prononcé de l'arrêt dans la présente affaire ou
 - jusqu'à l'adoption, par la République slovaque, des mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt du 25 avril 2013, Commission/Slovaquie (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), si cette date intervient avant le prononcé de l'arrêt en l'espèce ; et

3) condamner la République slovaque aux dépens.

15. La République slovaque conclut à ce qu'il plaise à la Cour :

- 1) rejeter le recours comme irrecevable ;
- 2) à titre subsidiaire, rejeter le recours comme partiellement irrecevable et non fondé pour le surplus, ou le rejeter comme non fondé dans son intégralité ;
- 3) à titre infiniment subsidiaire, diminuer le montant des sanctions financières proposé par la partie requérante ;

4) condamner la partie requérante aux dépens.

16. Les parties ont échangé des mémoires écrits. Postérieurement à la clôture de la procédure écrite, le 14 novembre 2017, la République slovaque a fourni à la Cour des informations complémentaires concernant la désaffectation de la décharge en cause et une procédure législative en cours. Ces informations sont cependant sans incidence sur la décision que nous proposons à la Cour d'adopter.

IV. Appréciation juridique

17. Il convient d'examiner ci-après d'abord la recevabilité du recours, ensuite l'exécution de l'arrêt du 25 avril 2013, Commission/Slovaquie (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), et, enfin, la question des sanctions financières.

A. Sur la recevabilité du recours

18. La République slovaque considère que le recours est irrecevable. À l'appui de sa position, elle fait valoir que la Commission lui reproche dans la requête que la décharge en cause n'a pas encore été complètement désaffectée au sens de l'article 13 de la directive 1999/31. Or, le respect de cette disposition n'était pas objet du premier arrêt et la Commission n'avait pas davantage critiqué sa violation dans l'invitation à présenter des observations au titre de l'article 260 TFUE.

1. Sur l'objet de l'arrêt du 25 avril 2013, Commission/Slovaquie (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271)

19. Il est exact que l'arrêt du 25 avril 2013, Commission/Slovaquie (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), ne fait pas référence à l'article 13 de la directive 1999/31. Au contraire, il se borne à constater un manquement à l'article 14, sous a) à c), de ladite directive. Ce manquement résulte de ce que la République slovaque a autorisé l'exploitation de la décharge, sans plan d'aménagement et en l'absence d'une décision définitive quant à la poursuite de l'exploitation sur la base d'un plan d'aménagement approuvé.

20. À s'en tenir strictement à son libellé, cette constatation pourrait être comprise en ce sens que la Cour a considéré uniquement le fait que l'exploitation de la décharge avait été autorisée comme un manquement à l'article 14 de la directive 1999/31.

21. Ce type de déclaration de la Cour doit cependant être interprété à la lumière de la disposition violée. Il est ainsi exact que l'article 14 de la directive 1999/31 interdit de poursuivre l'exploitation de décharges existantes si les conditions qu'il énonce ne sont pas remplies.

22. Cependant, comme la République slovaque le reconnaît, l'article 14, sous b), de la directive 1999/31 ouvre aux États membres deux possibilités de satisfaire à leurs obligations en ce qui concerne les décharges existantes. Soit les États membres autorisent la poursuite de l'exploitation dans le respect de la directive 1999/31, soit ils prennent les mesures nécessaires pour qu'il soit procédé, dans les meilleurs délais, conformément à l'article 7, point g), et à l'article 13 de cette même directive, à la désaffectation des sites qui n'ont pas obtenu l'autorisation de poursuivre leurs opérations⁴.

⁴ Arrêts du 16 juillet 2015, Commission/Bulgarie (C-145/14, non publié, EU:C:2015:502, point 30), ainsi que du 25 février 2016, Commission/Espagne (C-454/14, non publié, EU:C:2016:117, point 59).

23. En ce qui concerne l'option d'une poursuite de l'exploitation, la Cour a déjà jugé que les obligations découlant de l'article 14 de la directive 1999/31 ne se limitent pas à l'autoriser définitivement sur la base d'un plan d'aménagement. Au contraire, il faut aussi mettre en œuvre les mesures prévues afin d'exploiter la décharge conformément à la directive⁵.

24. De même, dans le cas où l'option de poursuivre l'exploitation de la décharge est écartée, il ne saurait suffire de simplement faire cesser la mise en décharge de nouveaux déchets. Au contraire, il faut aussi exécuter les mesures nécessaires en vue de la désaffectation⁶. En effet, de telles décharges continuent même sans nouveaux déchets de présenter des risques considérables pour l'environnement. Seule une désaffectation définitive, dans le respect de la directive 1999/31, réduit ces risques jusqu'à un niveau acceptable.

25. Si un État membre met l'article 14 de la directive 1999/31 en œuvre non pas en autorisant la poursuite de l'exploitation d'une décharge, mais en décidant de la désaffecter, il doit par conséquent également veiller au respect des exigences de l'article 13 de ladite directive.

26. Il ne saurait en aller autrement dans l'hypothèse où l'État membre met l'article 14 de la directive 1999/31 en œuvre après que la Cour a constaté un manquement à cette disposition.

27. L'objet de l'arrêt du 25 avril 2013, Commission/Slovaquie (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), englobe dès lors implicitement, mais nécessairement, le respect de l'article 13 de la directive 1999/31, qui peut donc donner lieu à une procédure au titre de l'article 260 TFUE.

2. Sur l'objet de la procédure précontentieuse

a) Sur l'invitation à présenter des observations

28. Toutefois, la République slovaque considère également que le recours étend l'objet de la procédure, comparé à l'invitation de présenter des observations sur le reproche que l'arrêt du 25 avril 2013, Commission/Slovaquie (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), n'a pas été complètement exécuté, invitation que la Commission lui avait initialement adressée le 21 novembre 2013. D'après elle, l'objet de la procédure ne saurait être étendu ainsi.

29. Avant même que la Commission n'invite la République slovaque à présenter ses observations, cette dernière l'avait déjà informée de son intention de fermer la décharge.

30. La Commission avait cependant considéré que les mesures annoncées étaient insuffisantes. Elle soulevait notamment deux objections.

31. Premièrement, l'article 14 de la directive 1999/31 exigeait que l'exploitant de la décharge présente un plan d'aménagement. Or, aucun plan n'avait été présenté, ni annoncé. Par ailleurs, les autorités compétentes n'avaient pas encore pris de décision définitive sur la base d'un tel plan.

5 Arrêt du 25 février 2016, Commission/Espagne (C-454/14, non publié, EU:C:2016:117, points 42 et suiv.).

6 Voir arrêt du 25 février 2016, Commission/Espagne (C-454/14, non publié, EU:C:2016:117, point 61).

32. Deuxièmement, ce n'étaient pas les règles relatives à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution⁷ qu'il y avait lieu d'appliquer à la décharge, mais les règles spécifiques régissant la mise en décharge des déchets, c'est-à-dire la législation transposant la directive 1999/31 en droit slovaque. La Commission reprenait ainsi les déclarations figurant aux points 32 à 36 de l'arrêt du 25 avril 2013, *Commission/Slovaquie* (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), selon lesquelles, lors de l'autorisation de la décharge, les règles relatives à la mise en décharge des déchets doivent être respectées.

33. Or, dans la requête, la Commission fait grief à la République slovaque que les autorités slovaques compétentes ont, certes, décidé de désaffecter certaines parties de la décharge (les zones 2a et 2b), mais que cette désaffectation n'a pas encore été complètement mise en œuvre conformément à l'article 13 de la directive 1999/31 et que, en outre, la décision de désaffectation n'est toujours pas définitive. La Commission critique par ailleurs que, pour une autre partie de la décharge (la zone 2c), la décision quant à une éventuelle désaffectation n'a même pas encore été prise.

34. Si la Cour était très exigeante quant à la concordance entre l'invitation à présenter des observations et le recours, alors le recours ne pourrait avoir pour objet que le seul grief de l'absence de décision définitive, insusceptible de recours, concernant la désaffectation de la décharge. En effet, l'absence de décision définitive a été mentionnée dans l'invitation à présenter des observations du 21 novembre 2013.

35. En revanche, un éventuel manquement à l'article 13 de la directive 1999/31 n'est pas visé dans l'invitation à présenter des observations, ni expressément, ni implicitement. Si l'on retient une acceptation stricte, ce grief serait donc irrecevable dans le cadre de la procédure devant la Cour.

36. Cependant, est-il possible d'exiger une telle concordance entre l'objet de l'invitation à présenter des observations et l'objet du recours ?

37. La jurisprudence relative à l'article 228, paragraphe 2, TFUE, précédemment en vigueur (devenu, après modification, l'article 260, paragraphe 2, TFUE), plaide en faveur de cette approche. L'objet du recours intenté en application dudit article est circonscrit par la procédure précontentieuse prévue à cette disposition, en ce sens que la Commission, dans sa requête, ne peut étendre l'objet du litige en invoquant des griefs nouveaux par rapport à ceux énoncés dans l'avis motivé⁸.

38. La Cour a également souligné que la Commission est tenue, dans l'avis motivé émis en application de l'article 228, paragraphe 2, CE, de préciser les points sur lesquels l'État membre concerné ne s'est pas conformé à l'arrêt de la Cour constatant le manquement. Dès lors, l'objet du litige ne saurait être étendu à des obligations non visées dans l'avis motivé, sous peine de constituer une violation des formes substantielles garantissant la régularité de la procédure⁹.

39. Toutefois, en conséquence des modifications apportées par le traité de Lisbonne, l'article 260, paragraphe 2, TFUE n'exige plus que la Commission émette un avis motivé.

7 Dans l'arrêt du 25 avril 2013, *Commission/Slovaquie* (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271, points 32 à 36), la Cour s'est référée à cet égard à la directive 96/61/CE du Conseil, du 24 septembre 1996, relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution (JO 1996, L 257, p. 26). Ces règles figurent désormais dans la directive 2010/75/UE du Parlement européen et du Conseil, du 24 novembre 2010, relative aux émissions industrielles (prévention et réduction intégrées de la pollution) (JO 2010, L 334, p. 17).

8 Arrêt du 10 septembre 2009, *Commission/Portugal* (C-457/07, EU:C:2009:531, point 56).

9 Arrêt du 10 septembre 2009, *Commission/Portugal* (C-457/07, EU:C:2009:531, points 58 et 60).

40. Certains auteurs concluent de la disparition de l'avis motivé qu'il faut désormais être particulièrement exigeant quant à la détermination de l'objet du litige qui résulte de l'invitation à présenter des observations. Suivant cette interprétation, cette dernière doit définir l'objet du litige avec précision. En effet, l'invitation à présenter des observations est l'unique déclaration formelle de la Commission qui soit susceptible de circonscrire avec précision l'objet du litige dans le cadre d'une procédure au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE¹⁰.

41. Cette thèse se heurte cependant au fait que le traité de Lisbonne a supprimé non pas l'invitation à présenter des observations, mais l'avis motivé, alors qu'il aurait été possible de supprimer l'invitation à présenter des observations, ce qui avait également été envisagé dans le cadre de la Convention européenne¹¹. Or, il serait contradictoire de supprimer l'étape qui est soumise à des exigences plus strictes pour renforcer ensuite les exigences s'appliquant à l'étape restante.

42. De plus, l'accélération de la procédure précontentieuse visait à une plus grande efficacité et simplicité des mécanismes de sanction pour non-exécution des arrêts de la Cour¹². Il n'est pas dans la logique de cet objectif de renforcer les exigences auxquelles doit répondre l'invitation à présenter des observations.

43. Au contraire, il suffit en règle générale au respect des droits de la défense et à assurer la sécurité juridique que les États membres soient informés que la Commission envisage d'appliquer l'article 260 TFUE et qu'ils se voient offrir la possibilité de formuler des observations¹³. Or, l'objet de la procédure en vertu de l'article 260 TFUE est déjà suffisamment délimité par le premier arrêt de la Cour. De même, les États membres ont pleinement connaissance tant de leur obligation de prendre les mesures que comporte l'exécution d'un arrêt de la Cour constatant un manquement d'État que des conséquences que la méconnaissance de cette obligation pourrait entraîner¹⁴.

44. Par ailleurs, il ne saurait être exigé de la Commission de désigner dès sa première et seule communication officielle toutes les déficiences possibles dont l'exécution de l'arrêt est susceptible de souffrir. Une exigence en ce sens n'aurait justement pas pour effet de simplifier la procédure et de la rendre plus efficace.

45. Par conséquent, la Commission n'est en principe pas tenue de préciser dans l'invitation à présenter des observations au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE tous les motifs concevables susceptibles de faire éventuellement douter de la bonne exécution du premier arrêt.

46. L'objectif d'une exécution plus efficace et plus simple des arrêts de la Cour doit toutefois aussi guider la Commission dans son application de l'article 260, paragraphe 2, TFUE. Il s'ensuit notamment que l'invitation à présenter des observations ne doit pas induire l'État membre en erreur, mais fournir des indications aussi utiles que possible concernant l'exécution du premier arrêt. À cette fin, la Commission doit notamment s'efforcer de tenir dûment compte des informations dont elle dispose sur les intentions d'exécution de l'État membre. Cette attitude est par ailleurs la seule qui soit conforme à l'obligation de coopération loyale avec les États membres édictée à l'article 4, paragraphe 3, TFUE¹⁵.

10 En ce sens, par exemple, Hatje, A., « Artikel 260 AEUV (ex-Artikel 228 EGV) [Wirkung und Durchsetzung von Urteilen ; Zwangsgeld] », dans von der Groeben, H., Schwarze, J., et Hatje, A. (éd.), *Europäisches Unionsrecht*, Nomos, Baden-Baden, 2015, point 18.

11 Secrétariat de la Convention européenne, rapport final du cercle de discussion sur le fonctionnement de la Cour de justice [document CONV 636/03 du 25 mars 2003, point 28, sous a)].

12 Secrétariat de la Convention européenne, rapport final du cercle de discussion sur le fonctionnement de la Cour de justice (document CONV 636/03 du 25 mars 2003, point 28).

13 Arrêt du 11 décembre 2012, Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, point 52).

14 Arrêt du 11 décembre 2012, Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, point 50).

15 Voir arrêts du 16 octobre 2003, Irlande/Commission (C-339/00, EU:C:2003:545, point 71) ; du 4 mars 2004, Allemagne/Commission (C-344/01, EU:C:2004:121, point 79), ainsi que du 10 juillet 2014, Nikolaou/Cour des comptes (C-220/13 P, EU:C:2014:2057, point 51).

47. L'invitation à présenter des observations du 21 novembre 2013 ne satisfait pas à ce critère. Bien que la Commission fût informée que la République slovaque avait l'intention de désaffecter la décharge, elle n'a pas mentionné les exigences applicables en matière de désaffectation des décharges existantes. Au contraire, elle a discuté dans l'invitation à présenter des observations des questions générales concernant la procédure en vertu de l'article 14 de la directive 1999/31 et des détails du droit slovaque. La requête, par contre, ne reprend ces griefs que partiellement.

48. De plus, la Commission avait largement la possibilité, avant d'introduire le recours, de préciser ses objections et notamment l'incidence de l'article 13 de la directive 1999/31 dans une invitation complémentaire à présenter des observations. N'oublions pas que plus de deux années séparent la réception de la réponse de la République slovaque à l'invitation à présenter des observations, le 14 janvier 2014, et la décision de la Commission d'introduire un recours, le 16 juin 2016¹⁶. Ce sont même plus de trois années qui se sont écoulées depuis le premier arrêt du 25 avril 2013.

49. Même si la République slovaque avait certainement connaissance des obligations qui lui incombaient en vertu de l'article 13 de la directive 1999/31, elle ne pouvait donc pas s'attendre à ce que la Commission introduise un recours au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE qui porterait sur ces obligations.

50. Pour ces raisons, nous estimons que le présent recours est irrecevable en ce qu'il critique un manquement à l'article 13 de la directive 1999/31.

b) Sur le mémoire en réplique de la Commission

51. Dans son mémoire en réplique, la Commission fait par ailleurs valoir que les décisions de désaffectation prises au cours de l'année 2016 ne renvoient pas à un plan d'aménagement. Il s'agit là d'un moyen nouveau qui n'avait pas été invoqué dans la requête et qui, conformément à l'article 127, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, ne serait recevable que dans l'hypothèse où il se fonderait sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure. Cela est cependant loin d'être le cas, étant donné que, au moment d'introduire le recours, la Commission avait parfaitement connaissance, à tout le moins, de la décision du 15 août 2016¹⁷. Par conséquent, le recours est également irrecevable à cet égard.

3. Conclusion intermédiaire

52. Partant, le recours de la Commission n'est recevable et il n'y a donc lieu de l'examiner au fond, qu'en ce qu'il porte sur l'absence de décision définitive au sens de l'article 14 de la directive 1999/31. Pour le cas, toutefois, où la Cour considérerait que le grief d'un manquement à l'article 13 de la directive 1999/31 est recevable, nous aborderons, dans le cadre de notre examen du bien-fondé du recours et des sanctions financières, également ce moyen brièvement à titre subsidiaire (titres IV.B.3 et IV.C.3). En revanche, nous n'examinerons pas le grief, également irrecevable, de l'absence de plan d'aménagement.

¹⁶ Communiqué de presse IP/16/2099 de la Commission.

¹⁷ Point 17 et annexe A.15 de la requête.

B. Sur le bien-fondé du recours

53. Dans l'arrêt du 25 avril 2013, *Commission/Slovaquie* (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), la Cour a jugé que, en autorisant l'exploitation de la décharge de Žilina – Považský Chlmec, sans plan d'aménagement et en l'absence d'une décision définitive quant à la poursuite de l'exploitation sur la base d'un plan d'aménagement approuvé, la République slovaque avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu de l'article 14, sous a) à c), de la directive 1999/31.

54. Lors de l'examen de l'exécution de cet arrêt, la date de référence pour apprécier l'existence d'un manquement au titre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE est celle de l'expiration du délai fixé dans l'invitation à présenter des observations adressée à l'État membre en vertu de cette disposition¹⁸. En l'occurrence, c'est donc la situation telle qu'elle se présentait le 21 janvier 2014 qu'il faut examiner.

55. Pour décider du paiement d'une somme forfaitaire ou d'une astreinte en application de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, il convient par ailleurs d'avoir égard à la situation à la date à laquelle la Cour se prononce dans la présente affaire. Tout spécialement l'astreinte ne se justifie en principe que pour autant que le manquement tiré de l'inexécution du précédent arrêt de la Cour perdure encore aujourd'hui¹⁹.

56. Nous examinerons donc ci-après d'abord l'exécution du premier arrêt à la date du 21 janvier 2014, avant de nous pencher sur la situation actuelle.

1. Sur l'exécution à l'expiration du délai

57. Ainsi que nous l'avons déjà exposé, l'exécution de l'arrêt du 25 avril 2013, *Commission/Slovaquie* (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), requiert soit d'autoriser la poursuite de l'exploitation de la décharge sur la base d'un plan d'aménagement qui satisfasse aux exigences de la directive 1999/31, soit de désaffecter la décharge définitivement, désaffectation à mettre en œuvre notamment dans le respect de l'article 13 de la directive 1999/31. La République slovaque a opté pour la désaffectation, mais la Commission considère les mesures prises jusqu'alors comme insuffisantes.

58. Selon les déclarations, non contestées, de la République slovaque, l'exploitation de la décharge est interdite depuis le 7 janvier 2014, c'est-à-dire que, notamment, il n'y est pas déposé de nouveaux déchets.

59. Comme la Commission l'expose à juste titre, cela n'est cependant pas suffisant. Au contraire, aux termes de l'article 14, sous b), de la directive 1999/31, les autorités compétentes doivent prendre une décision définitive quant à la poursuite de l'exploitation de la décharge. Par conséquent, elles doivent soit délivrer une nouvelle autorisation, soit décider que la décharge sera désaffectée.

60. Certes, les autorités compétentes avaient dès le 21 octobre 2013 décidé la désaffectation partielle de la décharge, à savoir de ses zones 2a et 2b, mais cette décision a été annulée le 10 avril 2014 en vue d'effectuer d'abord une évaluation des incidences sur l'environnement. Concernant la zone restante, la zone 2c, la procédure de désaffectation a été suspendue au motif que la propriété des terrains concernés était (et est toujours) litigieuse.

¹⁸ Arrêts du 11 décembre 2012, *Commission/Espagne* (C-610/10, EU:C:2012:781, point 67), ainsi que du 25 juin 2013, *Commission/République tchèque* (C-241/11, EU:C:2013:423, point 23).

¹⁹ Arrêts du 9 décembre 2008, *Commission/France* (C-121/07, EU:C:2008:695, point 27) ; du 7 juillet 2009, *Commission/Grèce* (C-369/07, EU:C:2009:428, point 59) ; du 17 novembre 2011, *Commission/Italie* (C-496/09, EU:C:2011:740, point 42) ; du 11 décembre 2012, *Commission/Espagne* (C-610/10, EU:C:2012:781, point 96), ainsi que du 28 novembre 2013, *Commission/Luxembourg* (C-576/11, EU:C:2013:773, point 43).

a) Sur les zones 2a et 2b

61. D'abord il y a lieu d'examiner si la décision relative à la désaffectation des zones 2a et 2b en vigueur à l'expiration du délai est à qualifier de décision définitive au sens de l'article 14, sous b), de la directive 1999/31.

62. En faveur de cette qualification plaide le fait que, selon les informations dont nous disposons, les autorités entendaient décider par cette décision définitivement de la désaffectation des zones concernées.

63. Certes, cette décision pouvait encore être contestée devant les tribunaux, elle n'était donc pas insusceptible de recours. L'article 14, sous b), de la directive 1999/31 exige toutefois uniquement une décision définitive de l'autorité compétente. Que tous les recours aient été exercés en vain ou les délais de recours soient écoulés ne peut en être une condition.

64. En effet, dans une Union de droit, qui garantit une protection juridictionnelle effective – tout spécialement lors de la mise en œuvre du droit de l'Union²⁰ –, une décision administrative ne peut, avant que les délais de recours soient écoulés, être définitive en ce sens qu'un contrôle juridictionnel serait exclu. Par ailleurs, les autorités compétentes n'ont aucune possibilité d'empêcher que des recours soient introduits en temps utile. Malgré la longueur du délai de huit ans prévu à l'article 14 de la directive 1999/31 pour la décision définitive, il est impossible de garantir que toutes les procédures juridictionnelles concernant les décisions à prendre en application de cette disposition aient été clôturées à l'expiration du délai. Au demeurant, il y a lieu de considérer que ce délai a été fixé non pas au regard des recours qui seraient éventuellement exercés, mais des difficultés qui seraient éventuellement rencontrées lors de l'aménagement ou de la désaffectation des décharges.

65. Par conséquent, il doit en règle générale suffire que la décision administrative soit – comme la décision du 21 octobre 2013 – conçue comme le règlement définitif du cas d'espèce.

66. Les autorités compétentes ont toutefois annulé cette décision le 10 avril 2014, c'est-à-dire après expiration du délai fixé dans l'invitation à présenter des observations. Cette annulation constitue, d'une part, un nouveau manquement à l'obligation d'exécuter l'arrêt du 25 avril 2013, Commission/Slovaquie (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), manquement qui n'était pas constitué à la date de référence, c'est-à-dire à l'expiration du délai. Elle a cependant, d'autre part, également pour effet que la décision de désaffectation, qui avait été prise dans un premier temps, a rétroactivement, et dès lors également à la date d'expiration du délai, cessé d'exister.

67. Par conséquent, la République slovaque n'a pas exécuté l'arrêt en cause dans les délais en ce qui concerne les zones 2a et 2b.

68. La République slovaque fait cependant valoir qu'il aurait été impossible de progresser davantage en ce qui concerne la désaffectation de ces zones, du fait de la durée des procédures administratives nécessaires.

²⁰ Arrêt du 8 novembre 2016, Lesoochranárske zoskupenie VLK (C-243/15, EU:C:2016:838, notamment point 50).

69. À cet égard, la règle de principe est qu'un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations résultant du droit de l'Union. La Cour a par conséquent régulièrement rejeté ce type d'argumentation non seulement dans des affaires concernant l'exécution d'arrêts rendus dans le domaine du droit des déchets²¹, mais aussi concernant la transposition de la directive 91/271/CEE²² sur les eaux usées, domaine dans lequel il est souvent nécessaire de créer des stations d'épuration et des réseaux de canalisation, qui nécessitent d'engager des ressources importantes²³.

70. La République slovaque souligne cependant spécifiquement que la directive 2011/92/UE²⁴ imposait de procéder à une évaluation des incidences sur l'environnement. À cet égard, il faut en effet admettre que la décision de désaffecter une décharge doit effectivement être précédée d'une telle évaluation si la désaffectation entraîne une modification du site – par des travaux ou interventions qui en modifient la réalité physique – et est susceptible d'avoir des incidences (néfastes²⁵) notables sur l'environnement²⁶.

71. Néanmoins, la nécessité d'une évaluation des incidences sur l'environnement, exigée par le droit de l'Union, ne saurait justifier le retard d'exécution de l'arrêt litigieux. En effet, la République slovaque avait nécessairement depuis de longues années connaissance des obligations qui lui incombaient en vertu de la directive 1999/31 et de l'importance des ressources nécessaires pour pouvoir y satisfaire. Elle disposait donc d'un délai suffisant pour se conformer à la directive 1999/31 en ce qui concerne la décharge en cause. Si les difficultés avaient été insurmontables, la République slovaque aurait dû convenir d'une prolongation des délais lors de son adhésion à l'Union européenne en 2004.

72. Partant, en ce qui concerne les zones 2a et 2b de la décharge, la République slovaque n'a pas exécuté l'arrêt du 25 avril 2013, *Commission/Slovaquie* (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), dans le délai imparti dans l'invitation à présenter des observations.

b) Sur la zone 2c

73. En ce qui concerne la zone 2c de la décharge, il n'y a jamais eu de décision de désaffectation.

74. Selon les déclarations de la République slovaque, ce retard est dû à un litige relatif à la propriété des terrains concernés. Ce litige dure cependant au moins depuis l'année 2009 et la République slovaque n'a pas expliqué pourquoi il n'avait toujours pas été réglé à la date d'expiration du délai. En tout état de cause, un tel litige ne peut pas justifier d'accepter les risques environnementaux que comporte une décharge qui n'a pas été désaffectée dans les règles de l'art.

75. Partant, en ce qui concerne la zone 2c de la décharge, la République slovaque n'a pas non plus exécuté l'arrêt du 25 avril 2013, *Commission/Slovaquie* (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), dans le délai imparti dans l'invitation à présenter des observations.

21 Arrêts du 2 décembre 2014, *Commission/Grèce* (C-378/13, EU:C:2014:2405, point 29), ainsi que du 7 septembre 2016, *Commission/Grèce* (C-584/14, EU:C:2016:636, point 53).

22 Directive du Conseil du 21 mai 1991 relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (JO 199, L 135, p. 40), telle que modifiée par la directive 98/15/CE de la Commission, du 27 février 1998 (JO 1998, L 67, p. 29).

23 À cet égard, voir arrêts du 15 octobre 2015, *Commission/Grèce* (C-167/14, non publié, EU:C:2015:684, points 28 et suiv.), ainsi que du 22 juin 2016, *Commission/Portugal* (C-557/14, EU:C:2016:471, point 41).

24 Directive du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement (JO 2012, L 26, p. 1).

25 Voir, en ce sens, nos conclusions dans l'affaire *Ecologistas en Acción-CODA* (C-142/07, EU:C:2008:254, point 50). L'arrêt du 25 juillet 2008, *Ecologistas en Acción-CODA* (C-142/07, EU:C:2008:445, point 41), exige cependant une évaluation également dans le cas où le projet est susceptible d'avoir des incidences positives notables sur l'environnement.

26 Arrêt du 19 avril 2012, *Pro-Braine e.a.* (C-121/11, EU:C:2012:225, point 33).

c) Conclusion intermédiaire

76. Ainsi, en n'ayant, au 21 janvier 2014, pas pris de décision définitive quant à la désaffectation de la décharge de Žilina – Považský Chlmec, la République slovaque a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE et de l'arrêt du 25 avril 2013, Commission/Slovaquie (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271).

2. Sur la situation actuelle

77. La situation actuelle diffère de celle existant à la date d'expiration du délai en ce que les autorités compétentes ont décidé le 15 août 2016 de ne pas poursuivre l'exploitation des zones 2a et 2b, de les désaffecter et réhabiliter. L'autorité de surveillance compétente a, sur recours, confirmé cette décision le 9 novembre 2016. La justice a, depuis lors, été saisie d'un recours, mais ce dernier ne fait pas obstacle à l'exécution de la décision.

78. La Commission, tirant argument de ce que des recours sont toujours en cours, conteste le caractère définitif de cette décision ; cependant, ainsi que nous l'avons vu, cette qualité n'est pas subordonnée à la condition que tous les recours aient été exercés en vain ou les délais de recours soient écoulés.

79. Il y a lieu, par conséquent, de rejeter l'argument de la Commission selon lequel les décisions concernant les zones 2a et 2b sont dépourvues de caractère définitif.

80. En revanche, aucune décision n'a encore été prise quant à la désaffectation et réhabilitation de la zone 2c.

81. C'est donc à juste titre que la Commission continue de faire grief à la République slovaque de l'absence de décision concernant la zone 2c.

82. Ainsi, en n'ayant pas encore pris, à l'heure actuelle, de décision définitive quant à la désaffectation de la zone 2c de la décharge de Žilina – Považský Chlmec, la République slovaque manque aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE et de l'arrêt du 25 avril 2013, Commission/Slovaquie (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271).

3. À titre subsidiaire : sur l'application de l'article 13 de la directive 1999/31

83. Dans l'hypothèse où la Cour considérerait que le recours de la Commission est également recevable en ce qu'il vise le non-respect de l'article 13 de la directive 1999/31, force serait de constater encore un autre défaut d'exécution. Il n'est en effet pas contesté entre les parties que, à l'expiration du délai, la décharge n'était pas désaffectée au sens de l'article 13 de la directive 1999/31 et qu'elle ne l'est toujours pas aujourd'hui.

C. Sur les sanctions pécuniaires

84. Dans le cadre de l'article 260, paragraphe 2, TFUE, il appartient à la Cour, dans chaque affaire et en fonction des circonstances de l'espèce dont elle se trouve saisie ainsi que du niveau de persuasion et de dissuasion qui lui paraît requis, d'arrêter les sanctions pécuniaires appropriées pour assurer l'exécution la plus rapide possible de l'arrêt ayant précédemment constaté un manquement et prévenir la répétition d'infractions analogues au droit de l'Union²⁷.

²⁷ Arrêt du 17 novembre 2011, Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740, point 36).

85. Les propositions de la Commission ne sauraient lier la Cour à cet égard et ne constituent qu'une base de référence utile. De même, des lignes directrices telles que celles contenues dans les communications de la Commission ne lient pas la Cour, mais contribuent à garantir la transparence, la prévisibilité et la sécurité juridique de l'action menée par cette institution²⁸.

1. Sur l'astreinte

86. Aux fins de la fixation du montant de l'astreinte, les critères de base qui doivent être pris en considération pour assurer la nature coercitive de cette dernière, en vue d'une application uniforme et effective du droit de l'Union, sont, en principe, la gravité de l'infraction, sa durée (depuis la première condamnation) et la capacité de paiement de l'État membre en cause. Pour l'application de ces critères, il y a lieu de tenir compte, en particulier, des conséquences du défaut d'exécution sur les intérêts privés et publics ainsi que de l'urgence qu'il y a à ce que l'État membre concerné se conforme à ses obligations²⁹.

87. En ce qui concerne, premièrement, la *gravité de l'infraction*, la Commission, sur la base de son recours qui vise tant l'absence de décision définitive pour l'ensemble de la décharge que l'absence de mesures de désaffectation conformément à l'article 13 de la directive 1999/31, attribue à cette infraction un coefficient de gravité de 2 sur une échelle allant de 1 à 20.

88. Or, comme nous l'avons exposé ci-dessus, le recours est irrecevable en ce qui concerne les exigences énoncées à l'article 13 de la directive 1999/31 et n'est plus fondé aujourd'hui en ce qui concerne la décision relative aux zones 2a et 2b. Seule fait encore défaut une décision définitive concernant la zone 2c, qui représente environ la moitié de la surface de la décharge.

89. Ces éléments plaident en faveur d'un coefficient de gravité nettement moins élevé que celui proposé par la Commission.

90. Il faut toutefois prendre en considération que les infractions au droit des déchets pèsent en règle générale d'un poids particulièrement lourd, que, contrairement aux déclarations des parties, les incidences sur l'environnement ne sont pas nécessairement uniquement locales, que le problème existe depuis une période déjà relativement longue, mais aussi que, jusqu'à présent, la République slovaque n'a pas encore été condamnée pour des infractions au droit des déchets.

91. La Cour a, en particulier, déjà jugé que l'obligation d'éliminer les déchets sans mettre en danger la santé humaine et sans porter préjudice à l'environnement fait partie des objectifs de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement, ainsi que cela ressort de l'article 191 TFUE³⁰. La Cour en a, chaque fois, conclu que les infractions au droit des déchets sur lesquelles elle était concrètement appelée à se prononcer étaient particulièrement graves.

92. C'est en principe également le cas d'une infraction à l'article 14 de la directive 1999/31 qui ne concerne qu'une seule décharge. En effet, comme la Cour l'a exposé au point 14 de l'arrêt du 25 avril 2013, *Commission/Slovaquie* (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), le respect de cette obligation, qui doit servir de base à la mise en conformité de la décharge litigieuse avec les exigences de la directive 1999/31, ne saurait être considéré comme relevant du simple formalisme³¹.

28 Arrêts du 10 janvier 2008, *Commission/Portugal* (C-70/06, EU:C:2008:3, point 34) ; du 7 juillet 2009, *Commission/Grèce* (C-369/07, EU:C:2009:428, point 112) ; du 17 novembre 2011, *Commission/Italie* (C-496/09, EU:C:2011:740, point 37), ainsi que du 17 octobre 2013, *Commission/Belgique* (C-533/11, EU:C:2013:659, point 64).

29 Arrêts du 15 octobre 2015, *Commission/Grèce* (C-167/14, non publié, EU:C:2015:684, point 54), ainsi que du 22 juin 2016, *Commission/Portugal* (C-557/14, EU:C:2016:471, point 70).

30 Arrêts du 2 décembre 2014, *Commission/Italie* (C-196/13, EU:C:2014:2407, point 98), ainsi que du 7 septembre 2016, *Commission/Grèce* (C-584/14, EU:C:2016:636, point 77).

31 Voir également arrêt du 25 février 2016, *Commission/Espagne* (C-454/14, non publié, EU:C:2016:117, point 63).

93. Par ailleurs, la République slovaque a mis fin à l'exploitation de la décharge à compter du 7 janvier 2014. La création de nouveaux risques pour la santé humaine et/ou l'environnement est ainsi exclue, mais cette circonstance fait douter qu'il soit même possible d'exploiter la décharge sans difficultés majeures dans le respect de la directive 1999/31. Il y a lieu, au contraire, de craindre que l'exploitation dans le passé comportait déjà de tels risques. Pour maîtriser ces risques, la décharge doit au moins être désaffectée de manière appropriée. Or, cela n'est pas possible sans une décision définitive de désaffectation.

94. En ce qui concerne l'argument relatif au caractère localisé des éventuelles incidences avancé par les *deux* parties, il convient d'observer que la décharge en cause est située sur les rives du Váh, qui pourrait être touché par d'éventuelles contaminations susceptibles de se propager en aval.

95. Par ailleurs, l'infraction au droit de l'Union dure depuis le 16 juillet 2009, date à laquelle, en vertu de l'article 14 de la directive 1999/31, la décision définitive quant à la poursuite de l'exploitation de la décharge ou sa désaffectation aurait, au plus tard, dû être prise, c'est-à-dire depuis désormais plus de huit ans. De plus, depuis son adhésion à l'Union européenne en 2004, la République slovaque disposait en principe d'un délai suffisant pour prendre cette décision, même à supposer qu'une évaluation des incidences sur l'environnement fût effectivement nécessaire.

96. Cependant, la République slovaque fait à juste titre valoir que, jusqu'à présent, elle n'a jamais encore été condamnée par la Cour pour infraction au droit des déchets, même si la Cour a déjà été saisie d'affaires portant sur ce domaine de la politique de l'Union qui impliquaient la République slovaque³².

97. Par conséquent, nous pensons qu'un coefficient de gravité de seulement 0,5 est approprié.

98. S'agissant, deuxièmement, de la *durée de l'infraction* depuis le prononcé de l'arrêt en manquement initial, il y a lieu de rappeler que celle-ci doit être évaluée en prenant en considération la date à laquelle la Cour apprécie les faits dans le cadre de cette procédure³³. En l'espèce, la durée de l'infraction en cause est considérable ; en effet, à supposer que la condamnation intervienne à la fin du mois d'avril de l'année prochaine, cinq années se seront écoulées depuis le prononcé de l'arrêt initial le 25 avril 2013, alors qu'il fallait uniquement prendre une décision définitive de désaffectation pour remédier au grief concernant l'absence de décision. En s'inspirant des critères de la Commission qui se base sur un coefficient de 0,1 par mois de retard, le coefficient de durée devrait donc être fixé à 6.

99. En tenant compte de la *capacité de paiement* de la République slovaque³⁴, nous aboutissons ainsi à une astreinte journalière s'élevant à 3 345,60 euros. D'après nous, la Cour devrait arrondir cette somme à 3 300 euros et imposer une astreinte journalière de ce montant jusqu'à ce que la décision définitive concernant la zone 2c de la décharge soit prise.

32 Le président de la Cour a ainsi constaté, dans son ordonnance du 28 janvier 2013, *Commission/Slovaquie* (C-305/12, non publiée, EU:C:2013:38, point 4), que la République slovaque ne s'était conformée à son obligation de transposer la directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JO 2008, L 312, p. 3), qu'au cours de la procédure juridictionnelle, soit avec un retard d'environ deux ans. Le président de la huitième chambre de la Cour a fait dans son ordonnance du 19 mai 2011, *Commission/Slovaquie* (C-253/10, non publiée, EU:C:2011:325, point 4), un constat similaire concernant la transposition de la directive 1999/31, transposée avec un retard nettement plus important. L'arrêt du 15 janvier 2013, *Križan e.a.* (C-416/10, EU:C:2013:8), quant à lui, a été rendu sur renvoi préjudiciel et ne s'est donc pas prononcé sur la question de savoir si le droit de l'Union avait été enfreint concernant la décharge alors en cause.

33 Arrêts du 2 décembre 2014, *Commission/Grèce* (C-378/13, EU:C:2014:2405, point 57), ainsi que du 7 septembre 2016, *Commission/Grèce* (C-584/14, EU:C:2016:636, point 80).

34 Selon la communication C(2016) 591 final de la Commission, du 9 août 2016, il faut utiliser à cette fin un forfait de base de 680 euros, multiplié par le facteur 1,64. Dans sa requête, la Commission invoque encore sa communication C(2015) 5511, du 5 août 2015, en vigueur le 16 juin 2016, date à laquelle elle a décidé d'introduire le présent recours.

2. Sur la somme forfaitaire

100. La Cour est habilitée, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation qui lui est conféré dans le domaine considéré, à imposer, de façon cumulative, une astreinte et une somme forfaitaire. Le principe de la condamnation au paiement d'une somme forfaitaire repose essentiellement sur l'appréciation des conséquences du défaut d'exécution des obligations de l'État membre concerné sur les intérêts privés et publics, notamment lorsque le manquement a persisté pendant une longue période, après le prononcé de l'arrêt qui l'a initialement constaté. Cette condamnation doit, dans chaque cas d'espèce, demeurer fonction de l'ensemble des éléments pertinents ayant trait tant aux caractéristiques du manquement constaté qu'à l'attitude propre à l'État membre concerné par la procédure initiée sur le fondement de l'article 260 TFUE. À cet égard, celui-ci investit la Cour d'un large pouvoir d'appréciation afin de décider ou non de l'infliction de cette sanction³⁵.

101. Concernant la somme forfaitaire, la Commission propose de calculer celle-ci sur la base d'un forfait de base journalier de 230 euros, du même facteur « n » au titre de la capacité de paiement, à savoir 1,64, du même coefficient de gravité (en l'espèce 0,5), multiplié par le nombre de jours écoulés entre l'arrêt du 25 avril 2013, Commission/Slovaquie (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), et l'arrêt prononcé dans la présente affaire. Le montant journalier de la somme forfaitaire s'élève alors à 188,60 euros.

102. À supposer que l'arrêt dans la présente affaire soit rendu exactement cinq années après le premier, le 25 avril 2018, il en résulterait une somme forfaitaire d'environ 344 195 euros.

103. Lors de la détermination de la somme forfaitaire, il faut toutefois prendre en considération que la décision définitive de désaffecter les zones 2a et 2b n'a été prise qu'au cours de l'année 2016³⁶. En effet, jusqu'à cette date, le poids de l'infraction était deux fois plus lourd qu'actuellement, car la décision définitive requise n'avait encore été prise pour aucune partie de la décharge. Partant, il y a lieu d'ajouter le montant journalier de départ de 188,60 euros encore une fois pour 1 575 jours. Il en résulterait 297 045 euros supplémentaires.

104. En arrondissant par défaut, la somme forfaitaire est ainsi de 600 000 euros. Il est vrai que ce montant est inférieur à la somme forfaitaire minimale que la Commission prévoit en ce qui concerne la République slovaque, mais nous estimons néanmoins qu'il est approprié. Il ne s'agit notamment pas d'un montant purement symbolique, ce que la Commission souhaite empêcher par la fixation d'une somme forfaitaire minimale³⁷.

3. À titre subsidiaire : sur le manquement à l'article 13 de la directive 1999/31

105. Dans l'hypothèse où la Cour considérerait que le manquement à l'article 13 de la directive 1999/31 est également objet de la présente procédure, elle devrait quadrupler le montant de l'astreinte et tripler le montant de la somme forfaitaire. Cette proposition repose sur la considération que, si la décision définitive visée à l'article 14, sous b), de la directive 1999/31 est la condition préalable d'une désaffectation, l'importance pratique des autres mesures de désaffectation prévues à l'article 13 de ladite directive est cependant nettement plus grande.

³⁵ Arrêt du 2 décembre 2014, Commission/Grèce (C-378/13, EU:C:2014:2405, points 71 à 73).

³⁶ Voir arrêt du 2 décembre 2014, Commission/Grèce (C-378/13, EU:C:2014:2405, point 78).

³⁷ Communication de la Commission du 13 décembre 2005, intitulée « Mise en œuvre de l'article 228 du traité CE » [SEC(2005) 1658], point 20.

V. Sur les dépens

106. Aux termes de l'article 138, paragraphe 3, du règlement de procédure, les deux parties supportent leurs propres dépens si toutes deux succombent sur un ou plusieurs chefs.

107. Certes, la Cour ne considère pas que le seul fait que la Cour se soit écartée des conclusions de la Commission concernant l'astreinte et la somme forfaitaire signifie que la Commission a succombé en partie³⁸ ; en l'espèce, le recours de la Commission est, toutefois, de plus partiellement irrecevable et partiellement infondé.

108. Partant, il y a lieu de constater que la Commission et la République slovaque succombent toutes deux sur un ou plusieurs chefs. Il convient dès lors d'ordonner qu'elles supportent chacune leurs propres dépens.

VI. Conclusion

109. Nous proposons par conséquent à la Cour de statuer comme suit :

- 1) En n'ayant, au 21 janvier 2014, pas pris de décision définitive quant à la désaffectation de la décharge de Žilina – Považský Chlmec, la République slovaque a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE et de l'arrêt du 25 avril 2013, Commission/Slovaquie (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271).
- 2) Dans le cas où, au jour du prononcé du présent arrêt, la République slovaque n'a pas encore pris de décision définitive concernant la zone 2c de la décharge de Žilina – Považský Chlmec en application de l'article 14, sous b), de la directive 1999/31/CE du Conseil, du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets, décision nécessaire pour se conformer à l'arrêt du 25 avril 2013, Commission/Slovaquie (C-331/11, non publié, EU:C:2013:271), la République slovaque est condamnée à payer à la Commission européenne une astreinte de 3 300 euros par jour de retard dans l'adoption de cette décision, à compter de la date du prononcé de l'arrêt dans la présente affaire et jusqu'à l'adoption de ladite décision.
- 3) La République slovaque est condamnée à payer à la Commission européenne une somme forfaitaire de 600 000 euros.
- 4) Le recours est rejeté pour le surplus.
- 5) La Commission européenne et la République slovaque supportent leurs propres dépens.

³⁸ Voir notamment arrêt du 22 juin 2016, Commission/Portugal (C-557/14, EU:C:2016:471, points 43 et 44, 62 et 63, ainsi que 102), et nos conclusions dans cette même affaire (EU:C:2016:119, point 92 et jurisprudence citée).