

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

Mise en œuvre de l'article 228 du traité CE**I. Introduction**

1. La possibilité d'infliger des sanctions pécuniaires à l'État membre qui n'a pas exécuté un arrêt en constatation de manquement a été introduite par le traité de Maastricht qui a modifié à cet effet l'ex-article 171, devenu article 228, du traité CE ainsi que l'article 143 du traité Euratom¹.
2. En 1996, la Commission a publié une première communication concernant la mise en œuvre de cette disposition.² En 1997, elle a publié une deuxième communication traitant plus particulièrement de la méthode de calcul de l'astreinte³. En 2001, elle a adopté une décision interne relative à la définition du coefficient de durée pour le calcul de l'astreinte⁴. La Cour de justice des Communautés européennes a entre-temps rendu trois arrêts en vertu de l'article 228⁵. Les critères définis dans les communications de 1996 et 1997 ont été entérinés par la Cour de justice⁶.
3. La présente communication remplace les deux communications de 1996 et 1997. Elle reprend largement les éléments de ces dernières, tout en tenant compte de la jurisprudence intervenue dans l'intervalle, notamment en ce qui concerne l'instrument de la somme forfaitaire et le principe de proportionnalité. En outre, elle met à jour la méthode de calcul des sanctions et l'adapte à l'élargissement de l'Union.
4. La décision ultime sur l'infliction des sanctions prévues à l'article 228 revient à la Cour de justice, qui agit en ce domaine en pleine juridiction. Cependant la Commission, en tant que gardienne des traités, joue en amont un rôle déterminant dans la mesure où il lui appartient d'engager la procédure prévue à l'article 228 et, le cas échéant, de saisir la Cour de justice tout en proposant l'imposition d'une somme forfaitaire et/ou d'une astreinte d'un montant déterminé.

La Commission, dans un souci de transparence, communique ci-après les critères qu'elle compte appliquer pour indiquer à la Cour le montant des sanctions pécuniaires qu'elle estime adapté aux circonstances. Elle tient à faire remarquer que tant le choix de ces critères que leur application seront déterminés par la nécessité d'assurer une application effective du droit communautaire.

¹ Les références faites dans la présente communication à l'article 228 du traité CE s'entendent comme s'appliquant également à l'article 143 du traité Euratom, le libellé des deux dispositions étant identique.

² JO C 242 du 21.8.1996, p. 6.

³ JO C 63 du 28.2.1997, p. 2.

⁴ Cf. doc. PV (2001)1517/2 du 2 avril 2001. Voir point 17 de la présente communication.

⁵ Arrêts du 4 juillet 2000 dans l'affaire C-387/97, *Commission/Grèce*, Recueil 2000, p. I-5047; du 23 novembre 2003 dans l'affaire C-278/01, *Commission/Espagne*, Recueil 2003, p. I-14141, et du 12 juillet 2005 dans l'affaire C-304/02, *Commission/France* (non encore publié au Recueil).

⁶ Voir notamment l'arrêt dans l'affaire C-387/97, *Commission/Grèce*, points 84 à 92.

5. L'application au cas par cas des règles et critères généraux indiqués ci-après ainsi que l'évolution de la jurisprudence de la Cour de justice à ce sujet permettront à la Commission de développer ultérieurement sa doctrine à partir de la présente communication. La sanction pécuniaire devant toujours être adaptée aux circonstances de l'espèce, la Commission, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, se réserve la possibilité de s'écarter de ces règles et critères généraux, en le motivant de manière circonstanciée, lorsqu'il apparaît justifié de le faire dans des cas particuliers, y compris en ce qui concerne le recours à l'instrument de la somme forfaitaire.

II. Principes généraux

6. La détermination 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 cette détermination doit se fonder sur trois critères fondamentaux:

- *la gravité de l'infraction,*
- *la durée de celle-ci,*
- *la nécessité d'assurer l'effet dissuasif de la sanction elle-même pour éviter les récidives.*

7. Les sanctions proposées à la Cour de justice 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 importe également de disposer d'une méthode claire et uniforme, puisque la Commission devra justifier devant la Cour sa détermination du montant proposé.

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'infliction 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 d'assurer la pleine application du droit communautaire.

9. Du point de vue budgétaire, l'astreinte et la somme forfaitaire s'analysent en « d'autres recettes » de la Communauté au sens de l'article 269 du traité CE et de la décision 2000/597/CE, Euratom du Conseil du 29 septembre 2000 relative au système des ressources propres des Communautés européennes⁷.

A. L'INSTRUMENT DE LA SOMME FORFAITAIRE

10. Dans sa communication de 1996, la Commission considérait qu'«en tenant compte de l'objectif fondamental de l'ensemble de la procédure d'infraction qui est d'aboutir le plus rapidement possible à la mise en conformité ... l'astreinte est l'instrument le plus approprié».

⁷ JO L 253 du 7.10.2000, p. 42.

La Commission ajoutait qu'elle «n'abandonnait pas la possibilité de demander l'imposition d'une somme forfaitaire». Depuis lors, sa pratique a cependant été de demander systématiquement, dans ses recours au titre de l'article 228, l'imposition d'astreintes que la Cour de justice a prononcées, confirmant l'adéquation de l'instrument de l'astreinte.

- 10.1. L'expérience révèle cependant qu'il arrive fréquemment que des États membres ne se mettent en conformité qu'à un stade avancé, voire dans les instants ultimes, de la procédure de l'article 228.

Dans ces circonstances, la Commission estime devoir réexaminer la question des sanctions pécuniaires prévues par l'article 228. En effet, sa pratique consistant à ne proposer à la Cour que le paiement d'astreintes pour non-exécution après l'arrêt au titre de l'article 228 a pour effet que les régularisations tardives avant cet arrêt n'entraînent aucune sanction et ne sont dès lors pas efficacement découragées.

S'en tenir à l'astreinte et ne pas demander le paiement d'une somme forfaitaire pourrait donc revenir à accepter que, après la constatation par la Cour du manquement d'un État membre à ses obligations, ce même État puisse sans contrainte laisser cette situation subsister. Or la Commission estime que chaque inexécution prolongée d'un arrêt de la Cour représente en soi une atteinte grave au principe de légalité et à la sécurité juridique dans une communauté de droit.

- 10.2. L'arrêt de la Cour dans l'affaire C-304/02, *Commission contre France*, a confirmé que les deux types de sanction pécuniaire (astreinte et somme forfaitaire) pouvaient se cumuler pour la même infraction, et a procédé pour la première fois à ce cumul.

- 10.3. En considération de ce qui précède, la Commission accompagnera désormais ses requêtes à la Cour au titre de l'article 228, de l'indication

- d'une astreinte par jour de retard postérieur à l'arrêt rendu en vertu de l'article 228, et
- du paiement d'une somme forfaitaire sanctionnant la continuation de l'infraction entre le premier arrêt en manquement et l'arrêt rendu en vertu de l'article 228.

- 10.4. Le traitement égal des États membres est le mieux garanti par la proposition d'une somme forfaitaire et d'une astreinte, basée sur une méthode prédéterminée et objective régissant le calcul des sanctions proposées. Cette approche systématique et objective régit, depuis 1996, la pratique de la Commission et de la Cour en ce qui concerne la proposition et la fixation d'astreintes au titre de l'article 228, et elle a fait la preuve de son efficacité et de son équité. L'usage de la somme forfaitaire doit logiquement suivre une approche analogue.

- 10.5. Par ailleurs, la Commission n'exclut pas la proposition, dans des cas très particuliers, du paiement d'une seule somme forfaitaire⁸.

⁸ Cette approche pourrait, par exemple, s'avérer appropriée exceptionnellement dans des cas répétitifs d'infractions « consommées » ou lorsqu'il est sûr qu'un Etat membre a déjà accompli toutes les

11. La conséquence logique de la nouvelle approche relative à la somme forfaitaire est qu'en cas de régularisation par l'État membre après la saisine de la Cour et avant l'arrêt rendu au titre de l'article 228, la Commission ne se désistera plus, de ce seul fait, de la procédure. La Cour, qui ne pourrait pas prendre une décision d'astreinte car celle-ci serait désormais dépourvue d'objet, pourrait en revanche infliger une somme forfaitaire sanctionnant la durée de l'infraction jusqu'au moment de la régularisation car cet aspect du litige n'est pas devenu sans objet. La Commission veillera par ailleurs à informer sans délai la Cour de toute régularisation intervenue, quel que soit le stade de la procédure judiciaire; elle en fera de même lorsque, suite à un arrêt rendu en vertu de l'article 228, un État membre se met en conformité et que l'obligation de payer l'astreinte prend dès lors fin.
12. Le résultat que la Commission attend de cette modification du système des sanctions est que les États membres régularisent les infractions plus rapidement, et que les saisines de la Cour au titre de l'article 228 tendent ainsi à diminuer.

B. LE PRINCIPE DE PROPORTIONNALITÉ

13. Des conséquences spécifiques ont été tirées du principe de proportionnalité dans une jurisprudence récente. Dans les affaires C-387/97, *Commission contre Grèce*, et C-278/01, *Commission contre Espagne*, la Cour de justice a affirmé qu'une astreinte doit être adaptée aux circonstances et proportionnée tant au manquement constaté qu'à la capacité de paiement de l'État membre concerné⁹. La Commission examine attentivement dans chaque cas d'espèce comment tenir compte au mieux de ces principes quand elle met au point le système de sanction à proposer à la Cour. L'affaire C-278/01, *Commission contre Espagne*, montre en particulier que le système de sanction doit, dans la mesure qui convient, tenir compte à l'avance de l'éventualité d'un changement de circonstances.

Dans cette perspective, quatre conséquences peuvent être tirées du principe de proportionnalité, et plus précisément du principe de sanctions adaptées aux circonstances:

- 13.1. Premièrement, dans les cas qui font intervenir plusieurs griefs et où elle estime qu'il existe des bases aisément disponibles, claires et objectives permettant de procéder à une évaluation distincte de ces griefs sans compromettre le but de la procédure de l'article 228, la Commission proposera une sanction distincte pour chaque grief, sans que cette distinction ne mène à une augmentation du volume global des sanctions proposées par rapport à la pratique antérieure. Cette approche signifie plutôt que le volume global de sanctions sera réduit à mesure que l'État membre exécutera des parties de l'arrêt, c'est-à-dire grief par grief.
- 13.2. Deuxièmement, il peut y avoir des situations infractionnelles, telles que celle qui caractérisait l'affaire C-278/01, *Commission contre Espagne*, qui concernait les normes de qualité des eaux de baignade fixées par la directive 76/160/CEE, où, comme la Cour l'a observé, «il est particulièrement difficile pour les États membres

mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt mais qu'un certain temps s'écoulera encore inévitablement avant que le résultat requis soit atteint.

⁹ Voir arrêt dans l'affaire C-387/97, *Commission/Grèce*, point 90, et arrêt dans l'affaire C-278/01, *Commission/Espagne*, point 41.

de parvenir à une exécution complète de la directive», et où «il est envisageable que l'État membre défendeur parvienne à augmenter substantiellement le degré d'exécution de la directive sans arriver à une exécution complète à court terme». Dans ces circonstances, comme la Cour l'a déclaré, «une sanction qui ne tiendrait pas compte des progrès éventuellement réalisés par l'État membre dans l'exécution de ses obligations ne serait ni adaptée aux circonstances ni proportionnée au manquement constaté»¹⁰.

Aussi, dans certaines situations infractionnelles comparables au défaut de mise en œuvre de la directive 76/160/CEE – directive caractérisée par une obligation purement «de résultat» - où il existe une formule aisément applicable pour procéder à l'ajustement mathématique des sanctions en fonction des progrès accomplis dans le sens de la conformité, la Commission proposera une telle formule à la Cour. En outre, elle examinera au cas par cas si, et dans l'affirmative, dans quelle mesure, il peut être justifié de proposer un mécanisme d'adaptation similaire et aisément applicable dans d'autres situations infractionnelles.

- 13.3. Troisièmement, les affaires C-278/01, *Commission contre Espagne*, et C-304/02, *Commission contre France*, montrent qu'il peut s'avérer nécessaire d'adapter aux circonstances particulières le calendrier de référence pour l'appréciation de la persistance de la non-conformité après le deuxième arrêt et pour déterminer quand l'astreinte sera due¹¹. Lorsque le degré d'exécution ne peut être apprécié qu'à intervalles réguliers, il convient d'éviter une situation dans laquelle les astreintes continueraient à s'accumuler pendant des périodes où l'infraction aurait en fait pris fin, mais où sa cessation n'aurait pas été constatée. Tout en continuant normalement à proposer des astreintes journalières, la Commission suggérera donc, dans les cas indiqués, l'application d'un calendrier de référence différent, prévoyant, par exemple, une périodicité de six mois ou un an. Le calendrier de référence approprié sera fonction de la méthode de vérification de la conformité prévue dans la législation correspondante.
- 13.4. Quatrièmement, dans des circonstances spéciales, il peut également se justifier de prévoir la suspension d'une astreinte. Par exemple, dans certains cas d'application incorrecte, il est à prévoir que l'État membre pourrait affirmer à un moment donné que toutes les mesures nécessaires ont été prises. Il faudra alors un certain temps pour vérifier, en coopération entre l'État membre et la Commission, l'efficacité de ces mesures¹². En outre, dans des cas exceptionnels, un État membre peut déjà avoir pris toutes les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt mais un certain temps doit encore inévitablement s'écouler avant que le résultat requis soit atteint. En pareils cas, il pourrait être utile que la Cour définisse, dans son arrêt en vertu de l'article 228, les conditions d'une suspension, y compris la possibilité pour la Commission de procéder aux vérifications nécessaires pour déterminer si les

¹⁰ Voir points 47 à 52 de l'arrêt dans l'affaire C-278/01, *Commission/Espagne*.

¹¹ Voir points 43 à 46 de l'arrêt dans l'affaire C-278/01, *Commission/Espagne*, et points 111 et 112 de l'arrêt dans l'affaire C-304/02, *Commission/France*.

¹² Par exemple, un État membre condamné pour avoir laissé un important site naturel se détériorer à la suite d'un drainage peut exécuter des travaux d'infrastructure visant à rétablir les conditions hydrologiques qui sont écologiquement nécessaires. Une période de surveillance peut être requise pour déterminer si les travaux ont réussi à remédier au dommage causé.

conditions du début et de la fin de la suspension sont remplies. La Commission pourrait le cas échéant faire des propositions à la Cour à cet effet.

III. Détermination du montant de l'astreinte

14. L'astreinte à payer par l'État membre est la somme, calculée en principe par jour de retard, - sans préjudice d'une autre période de référence dans des cas particuliers (voir point 13.3) - sanctionnant l'inexécution d'un arrêt de la Cour, sachant que cette astreinte court du jour où le deuxième arrêt de la Cour a été signifié à l'État membre incriminé jusqu'à ce que celui-ci mette fin à l'infraction.

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

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

A. FIXATION D'UN FORFAIT DE BASE UNIFORME

15. Le forfait de base uniforme se définit comme le montant fixe de base auquel seront appliqués les coefficients multiplicateurs. Il sanctionne la violation du principe de légalité et le non-respect des arrêts de la Cour qui se retrouve dans toutes les affaires relatives à l'article 228. Il a été déterminé de telle sorte que:

- la Commission conserve une large marge d'appréciation dans l'application du coefficient de gravité,
- le montant soit raisonnable pour être supportable par tous les États membres,
- le montant, multiplié par le coefficient de gravité, soit suffisamment élevé pour maintenir une pression suffisante sur l'État membre incriminé quel qu'il soit.

Il est fixé à la somme de **600** euros par jour¹³.

B. APPLICATION DU COEFFICIENT DE GRAVITE

16. 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 pour des intérêts généraux et particuliers.*

- 16.1. Pour évaluer l'importance des dispositions communautaires ayant fait l'objet de l'infraction, la Commission prendra davantage en considération la nature et la portée de celles-ci que le rang hiérarchique de la norme dont le défaut de mise en œuvre a

¹³ Le forfait de base uniforme de 500 euros, publié en 1997, a été indexé selon le déflateur du PIB et arrondi. La Commission adaptera tous les trois ans ce forfait de base à l'inflation.

été établi. Ainsi, par exemple, une infraction au principe de non-discrimination devra être toujours considérée comme très grave, que l'infraction résulte de la violation du principe établi par le traité lui-même ou de la violation de ce même principe tel qu'énoncé dans un règlement ou une directive. D'une manière générale, les atteintes aux droits fondamentaux et aux quatre libertés fondamentales consacrées par le traité devraient être considérées comme graves et faire l'objet d'une sanction pécuniaire adaptée à cette gravité.

- 16.2. En outre, il convient de prendre en compte, le cas échéant, le fait que l'arrêt de la Cour auquel l'État membre a omis de se conformer se situe dans la ligne d'une jurisprudence constante (par exemple lorsque cet arrêt en constatation de manquement fait suite à un arrêt rendu dans le même sens dans une procédure préjudicielle). La clarté (ou le caractère ambigu ou obscur) de la règle enfreinte peut être un élément déterminant¹⁴.
- 16.3. Enfin, il faudra, le cas échéant, tenir compte de la circonstance que l'État membre, pour se conformer à l'arrêt, a pris des mesures qu'il estime suffisantes et que la Commission considère comme insatisfaisantes, ce qui constitue une situation différente de celle où un État membre omet de prendre toute mesure. En effet, dans ce dernier cas, il ne fait guère de doute que l'État membre a enfreint l'article 228, paragraphe 1. De même, un manque de coopération loyale avec la Commission dans la procédure prévue par l'article 228, paragraphe 2, premier alinéa, constitue une circonstance aggravante¹⁵. En revanche, doit compter, le cas échéant, parmi les facteurs atténuants le fait que l'arrêt à exécuter soulève des questions réelles d'interprétation ou qu'il existe des difficultés intrinsèques particulières pour réaliser son exécution dans un bref laps de temps.
- 16.4. Les *effets des infractions sur des intérêts d'ordre général ou particulier* devront être mesurés au cas par cas. Les éléments suivants peuvent être ici cités à titre d'exemple:
- la perte de ressources propres pour la Communauté,
 - l'incidence de l'infraction sur le fonctionnement de la Communauté,
 - le dommage grave ou irréparable causé à la santé humaine ou à l'environnement,
 - le préjudice économique ou non économique subi par des particuliers et des opérateurs économiques, y compris dans sa dimension immatérielle, telle que le développement de la personne humaine,
 - les montants financiers impliqués dans l'infraction,

¹⁴ L'État membre qui prend le contre-pied d'une norme claire ou d'une jurisprudence bien établie de la Cour de justice commet une infraction plus grave que celui qui applique une norme communautaire imprécise et complexe qui n'avait jamais été soumise à la Cour pour interprétation ou appréciation de validité. Voir, à cet égard, la jurisprudence de la Cour sur la responsabilité des États membres pour violation du droit communautaire et particulièrement l'arrêt du 26 mars 1996 dans l'affaire C-392/93, *British Telecommunications*, Recueil 1996, p. I-1631.

¹⁵ Voir point 92 des conclusions de l'avocat général Geelhoed dans l'affaire C-304/02, *Commission/France*.

- l'éventuel avantage financier que l'État membre tire du non-respect de l'arrêt de la Cour,
- l'importance relative de l'infraction en prenant en compte le chiffre d'affaires ou la valeur ajoutée du secteur économique concerné dans l'État membre en cause,
- l'ordre de grandeur de la population affectée par l'infraction (la gravité pourrait être considérée moindre si l'infraction ne concerne pas l'ensemble de l'État membre en question),
- la responsabilité de la Communauté envers des pays tiers,
- le fait que l'infraction soit isolée ou bien qu'elle constitue un cas de récidive (par exemple, retard répété dans la transposition de directives dans un certain secteur).

16.5. Par ailleurs, en prenant en considération les *intérêts des particuliers* pour calculer le montant de la sanction, la Commission n'entend pas obtenir réparation des dommages et préjudices subis par les victimes de cette infraction puisqu'une telle réparation peut être obtenue par le biais de procédures prévues devant les tribunaux nationaux. Ce que la Commission entend assurer par l'utilisation de ce paramètre, c'est la prise en considération des *effets de l'infraction sur les particuliers et les opérateurs économiques*; ainsi, par exemple, les effets ne sont pas les mêmes selon que l'infraction concerne soit un cas ponctuel de mauvaise application (non reconnaissance d'un diplôme), soit l'absence de transposition d'une directive sur la reconnaissance mutuelle des diplômes qui porterait atteinte aux intérêts de toute une catégorie professionnelle.

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

C. APPLICATION DU COEFFICIENT DE DURÉE

17. En ce qui concerne le calcul de l'astreinte, la durée prise en compte est celle de l'infraction à partir du premier arrêt de la Cour de justice jusqu'au moment où la Commission décide de saisir la Cour. Cette durée sera prise en compte sous la forme d'un coefficient multiplicateur du forfait de base uniforme.

La durée de l'infraction affecte le forfait de base d'un coefficient multiplicateur dont le minimum est de 1 et le maximum de 3, et qui est calculable à raison de 0,10/mois à compter du prononcé de l'arrêt rendu en vertu de l'article 226¹⁶.

La Cour a confirmé que la durée de l'infraction doit être prise en compte et pour l'astreinte et pour la somme forfaitaire, eu égard aux fonctions propres aux deux types de sanctions¹⁷.

¹⁶ Voir les points 81, 102 et 108 de l'arrêt dans l'affaire C-304/02, *Commission/France*.

¹⁷ Voir le point 84 de l'arrêt dans l'affaire C-304/02, *Commission/France*.

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

18. 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 donc être supérieure au bénéfice que l'État membre retire de l'infraction),
- l'État membre s'abstienne de toute récidive.

- 18.1. 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 Conseil¹⁸. 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 0,36 à 25,40 entre les divers États membres.

¹⁸ Cette moyenne est calculée ainsi: le facteur 'n' est une moyenne géométrique calculée en prenant la racine carrée du produit des facteurs basés sur le PIB des États membres et sur la pondération des voix au Conseil. Il s'obtient par la formule suivante:

$$\sqrt{\frac{PIB_n}{PIB_{Lux}} \times \frac{Voix_n}{Voix_{Lux}}}$$

où:

PIB n = PIB de l'État membre en cause, en millions d'euros,

PIB Lux = PIB du Luxembourg,

Voix n = nombre de voix dont dispose l'État membre au Conseil selon la pondération établie à l'article 205 du traité,

Voix Lux = nombre de voix du Luxembourg.

Le choix du Luxembourg comme base de calcul n'a aucune influence sur le niveau relatif des coefficients pour deux États membres donnés.

Ce facteur «n» est égal à:

État membre	Facteur spécial N
Belgique	5,81
République tchèque	3,17
Danemark	3,70
Allemagne	25,40
Estonie	0,58
Grèce	4,38
Espagne	14,77
France	21,83
Irlande	3,14
Italie	19,84
Chypre	0,70
Lettonie	0,64
Lituanie	1,09
Luxembourg	1,00
Hongrie	3,01
Malte	0,36
Pays-Bas	7,85
Autriche	4,84
Pologne	7,22
Portugal	4,04
Slovénie	1,01
Slovaquie	1,45
Finlande	3,24
Suède	5,28
Royaume-Uni	21,99

- 18.2. Pour calculer le montant de l'astreinte journalière à appliquer à un État membre, le résultat obtenu par l'application des coefficients de gravité et de durée au forfait de base est multiplié par le facteur «n» (invariable) de l'État membre en question. La Commission se réserve toutefois le droit d'adapter ce facteur si des écarts importants par rapport à la situation réelle se produisent ou si la pondération des voix au Conseil est modifiée. En tout état de cause, la croissance prévisible, proportionnellement plus soutenue, du PIB des nouveaux États membres amènera la Commission à adapter d'ici trois ans le facteur «n».

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

$$A_j = (F_{ba} \times C_g \times C_d) \times n$$

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

IV. Détermination du montant de la somme forfaitaire

19. Afin de tenir pleinement compte de la finalité dissuasive de la somme forfaitaire et des principes de proportionnalité et d'égalité de traitement, la Commission suggérera à la Cour de justice une méthode qui consiste

- d’une part, en la détermination d’une somme forfaitaire minimale fixe, et
- d’autre part, en un mode de calcul axé sur un montant journalier multiplié par le nombre de jours de persistance de l’infraction et donc largement analogue à celui régissant le calcul de l’astreinte; ce mode de calcul s’appliquera lorsque le résultat dépasse la somme forfaitaire minimale.

20. Lors de toute saisine de la Cour au titre de l’article 228, la Commission proposera *au moins* une somme forfaitaire fixe, déterminée pour chaque État membre en fonction du facteur «n» susmentionné, et ce indépendamment du résultat du calcul exposé aux points 21 à 24.

Ce socle minimal fixe reflète le principe que tout cas d’inexécution persistante d’un arrêt de la Cour par un État membre représente en soi, indépendamment de toute circonstance aggravante, une atteinte au principe de légalité dans une communauté de droit qui appelle une sanction réelle. Le socle minimal fixe évite en outre la proposition de montants purement symboliques qui seraient dépourvus de tout caractère dissuasif et risqueraient de miner l’autorité des arrêts de la Cour plutôt que de la conforter.

La somme forfaitaire minimale est fixée à:

	(facteur n)	(somme forfaitaire minimale ¹⁹)
Belgique	5,81	2 905 000
République tchèque	3,17	1 585 000
Danemark	3,70	1 850 000
Allemagne	25,40	12 700 000
Estonie	0,58	290 000
Grèce	4,38	2 190 000
Espagne	14,77	7 385 000
France	21,83	10 915 000
Irlande	3,14	1 570 000
Italie	19,84	9 920 000
Chypre	0,70	350 000
Lettonie	0,64	320 000
Lituanie	1,09	545 000
Luxembourg	1,00	500 000
Hongrie	3,01	1 505 000
Malte	0,36	180 000
Pays-Bas	7,85	3 925 000
Autriche	4,84	2 420 000
Pologne	7,22	3 610 000
Portugal	4,04	2 020 000
Slovénie	1,01	505 000
Slovaquie	1,45	725 000
Finlande	3,24	1 620 000
Suède	5,28	2 640 000
Royaume-Uni	21,99	10 995 000

¹⁹ La Commission adaptera tous les trois ans cette somme forfaitaire minimale à l’inflation.

21. Par ailleurs, et sous réserve que la somme forfaitaire minimale soit dépassée, la Commission proposera à la Cour de déterminer la somme forfaitaire par le biais de la multiplication d'un *montant journalier* par le *nombre de jours de persistance de l'infraction* intervenus entre le jour du prononcé de l'arrêt rendu en vertu de l'article 226 et le jour de la régularisation de l'infraction, ou, à défaut de régularisation, le jour du prononcé de l'arrêt rendu en vertu de l'article 228.

Ce mode de calcul ne paraît pas incompatible avec la notion de somme forfaitaire pourvu qu'au moment de l'infliction de cette sanction, c'est-à-dire au moment de l'arrêt, ce calcul soit possible et que la Cour puisse donc se prononcer sur une somme fixe.

22. Il convient de définir comme *dies a quo* le jour du premier arrêt. En effet, il ressort de l'arrêt dans l'affaire C-304/02, *Commission contre France*, que la durée de l'infraction à prendre en compte lors de la fixation des sanctions est celle écoulée depuis le premier arrêt.²⁰ Par ailleurs, selon la jurisprudence, l'exécution d'un arrêt en manquement doit être « *entamée immédiatement et aboutir dans les délais aussi brefs que possible* »²¹. Certes, la Commission doit laisser à l'Etat membre un laps de temps suffisant, plus ou moins long selon les cas, pour l'aboutissement de l'exécution, avant d'émettre l'avis motivé au titre de l'article 228, sous peine de voir la Cour rejeter son recours ultérieur.²² Toutefois, si un tel délai raisonnable a été accordé à l'Etat membre et il s'avère, au bout de ce délai, que l'exécution n'a néanmoins pas abouti, l'Etat membre doit être considéré avoir manqué, dès le premier arrêt, à son obligation d'entamer immédiatement l'exécution de celui-ci et de l'achever le plus rapidement possible.

23. Le mode de calcul du *montant journalier* pour la fixation de la somme forfaitaire sera largement analogue à celui du montant journalier applicable pour fixer l'astreinte, à savoir:

- multiplication d'un forfait de base uniforme par un coefficient de gravité;
- 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'Etat membre incriminé et le nombre de voix dont il dispose au Conseil.

- 23.1. La Commission appliquera, pour le calcul de la somme forfaitaire, le même coefficient de gravité et le même facteur «n» fixe que dans le cadre de l'astreinte.

- 23.2. En revanche, elle partira, pour la somme forfaitaire, d'un forfait de base *plus bas* que celui applicable en matière d'astreinte. En effet, il paraît équitable que le montant journalier de l'astreinte soit plus élevé que celui de la somme forfaitaire, puisque le comportement de l'Etat membre en situation d'infraction devient plus répréhensible au moment de l'arrêt rendu en vertu de l'article 228 dans la mesure où son infraction persiste malgré deux arrêts consécutifs de la Cour.

²⁰ Voir les points 81, 102 et 108 de l'arrêt dans l'affaire C-304/02, *Commission/France*.

²¹ Voir le point 82 de l'arrêt dans l'affaire C-387/97, *Commission/Grèce*, citant la jurisprudence antérieure.

²² Voir les points 27 à 31 de l'arrêt dans l'affaire C-278/01, *Commission/Espagne*.

Le forfait de base pour la somme forfaitaire est fixé à la somme de 200 euros²³ par jour, ce qui correspond à un tiers du forfait de base pour l'astreinte.

- 23.3. A la différence du calcul de l'astreinte, un coefficient de durée n'est pas appliqué, puisque la durée de l'infraction est déjà prise en compte en multipliant un montant journalier par le nombre de jours de persistance du manquement.
24. Compte tenu de ce qui précède, la méthode de calcul de la somme forfaitaire ainsi déterminée se résume dans la formule générale suivante:

$$Sf = Fbsf \times Cg \times n \times jr$$

où:

Sf = Somme forfaitaire; Fbsf = forfait de base «somme forfaitaire»; Cg = coefficient de gravité; n= facteur prenant en compte la capacité de payer de l'État membre incriminé; jr= nombre de jours de la période de persistance de l'infraction.

V. **Règle transitoire**

25. La Commission appliquera les règles et critères exposés dans la présente communication à toutes les décisions de saisir la Cour de justice au titre de l'article 228 du traité CE qu'elle prendra à partir du 1^{er} janvier 2006.
26. Toutefois, à titre transitoire, dans les cas de manquement que les États membres régulariseront au cours de l'année 2006, la Commission se désistara encore, selon la pratique actuelle, du recours introduit auprès de la Cour au titre de l'article 228. Cela permettra aux États membres d'adapter en temps utile leur comportement futur à la nouvelle politique de la Commission.

²³ La Commission adaptera tous les trois ans ce forfait de base à l'inflation.