# ARRÊT DE LA COUR (grande chambre)

9 décembre 2008 *

Dans l'affaire C-121/07,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 228 CE, introduit le 28 février 2007,

**Commission des Communautés européennes,** représentée par MM. B. Stromsky et C. Zadra, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

**République française,** représentée par M^mes^ E. Belliard et S. Gasri, ainsi que M. G. de Bergues, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

soutenue par

**République tchèque,** représentée initialement par M. T. Boček, puis par M. M. Smolek, en qualité d'agents,

partie intervenante,

* Langue de procédure: le français.

LA COUR (grande chambre),

composée de M. V. Skouris, président, MM. C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, A. Ó Caoimh, J.-C. Bonichot et T. von Danwitz, présidents de chambre, MM. K. Schiemann (rapporteur), P. Kūris, E. Juhász, G. Arestis, L. Bay Larsen et M$^{me}$ P. Lindh, juges,

avocat général: M. J. Mazák,
greffier: M. M.-A. Gaudissart, chef d'unité,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 12 mars 2008,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 5 juin 2008,

rend le présent

## Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de:

— constater que, en ne prenant pas toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt du 15 juillet 2004, Commission/France (C-419/03), concernant la non-transposition dans son droit interne des dispositions de la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 mars 2001, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil (JO L 106, p. 1), qui divergent ou vont au-delà de celles de la directive 90/220/CEE du Conseil, du 23 avril 1990, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement (JO L 117, p. 15), la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 228, paragraphe 1, CE;

— condamner la République française à payer à la Commission, sur le compte «Ressources propres de la Communauté européenne», une astreinte d'un montant de 366 744 euros par jour de retard dans l'exécution de l'arrêt Commission/France, précité, et ce à compter du prononcé du présent arrêt et jusqu'à l'exécution complète dudit arrêt Commission/France;

— condamner la République française à payer à la Commission, sur le compte «Ressources propres de la Communauté européenne», une somme forfaitaire d'un montant de 43 660 euros par jour de retard dans l'exécution de l'arrêt Commission/France, précité, depuis le jour où ledit arrêt a été rendu jusqu'au jour:

  — où ce même arrêt a été pleinement exécuté, si tel est le cas avant que le présent arrêt ne soit rendu;

— où le présent arrêt est rendu, si l'arrêt Commission/France, précité, n'a pas été pleinement exécuté à cette date;

— condamner la République française aux dépens.

**Le cadre juridique**

2 La directive 2001/18 a été adoptée sur le fondement de l'article 95 CE. Elle vise, selon son article 1er, à rapprocher les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres et à protéger la santé humaine et l'environnement, d'une part, lorsqu'il est procédé à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés (ci-après les «OGM») dans l'environnement à toute autre fin que la mise sur le marché à l'intérieur de la Communauté européenne et, d'autre part, lorsque sont placés sur le marché à l'intérieur de la Communauté des OGM en tant que produits ou éléments de produits.

3 En vertu de l'article 34, paragraphe 1, de ladite directive, les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à celle-ci au plus tard le 17 octobre 2002.

4 L'article 36 de la directive 2001/18 énonce:

«1. La directive 90/220/CEE est abrogée le 17 octobre 2002.

2. Les références faites à la directive abrogée s'entendent comme faites à la présente directive et sont à lire selon le tableau de correspondance figurant à l'annexe VIII.»

**L'arrêt Commission/France**

5 Au point 1 du dispositif de l'arrêt Commission/France, précité, la Cour a déclaré et arrêté:

«En ne prenant pas, dans le délai prévu, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour transposer dans son droit interne les dispositions de la [directive 2001/18] qui divergent ou vont au-delà de celles de la [directive 90/220], la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 2001/18.»

**La procédure précontentieuse**

6 Interrogée par la Commission, le 5 novembre 2004, sur l'état d'exécution de l'arrêt Commission/France, précité, la République française a répondu à cette demande par courrier du 4 février 2005. Elle y indiquait que, eu égard à la circonstance que les OGM, et notamment leur dissémination volontaire dans l'environnement, étaient

devenus, en France, un sujet majeur de débats et de conflits parfois violents, comme l'illustrent de nombreuses opérations de destruction de cultures en plein champ, une mission parlementaire d'information portant sur les enjeux des essais et de l'utilisation des OGM avait été créée au cours du mois d'octobre de l'année 2004, sur proposition du président de l'Assemblée nationale. Ce même courrier précisait encore que le gouvernement avait, pour sa part, décidé de laisser cette mission mener à terme ses travaux, dans le souci de favoriser un débat serein et constructif sur le projet de loi de transposition de la directive 2001/18. L'achèvement desdits travaux était attendu pour le mois d'avril de l'année 2005.

7 Le 21 février 2005, les autorités françaises ont communiqué à la Commission le texte du décret nº 2005-51, du 26 janvier 2005, modifiant le décret nº 96-850, du 20 septembre 1996, relatif au contrôle de la dissémination volontaire et de la mise sur le marché à des fins civiles de produits composés en tout ou partie d'organismes génétiquement modifiés (JORF du 28 janvier 2005, p. 1474) qui concourt, selon elles, à la transposition de la directive 2001/18 en incluant les réactifs dans le champ d'application dudit décret nº 96-850.

8 Étant d'avis que la République française n'avait pas pris les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt Commission/France, précité, la Commission a, le 13 juillet 2005, adressé une lettre de mise en demeure à cet État membre en application de l'article 228 CE.

9 N'étant pas satisfaite de la réponse reçue, la Commission a adressé, le 19 décembre 2005, un avis motivé à la République française l'invitant à prendre, dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet avis, les mesures nécessaires pour assurer l'exécution dudit arrêt.

10 Le 20 février 2006, les autorités françaises ont communiqué à la Commission le texte d'un projet de loi relatif aux OGM, visant à transposer la directive 2001/18 ainsi qu'à réformer le régime de l'expertise scientifique et à créer un fonds de compensation au profit des exploitants victimes d'une présence fortuite d'OGM dans leurs produits issus d'une «culture non-OGM» (ci-après le «projet de loi de 2006»). Elles annonçaient par ailleurs que ledit projet ainsi que les mesures réglementaires y afférentes seraient adoptés, au plus tard, à la fin de l'année 2006.

11 Le 8 mai 2006, les autorités françaises ont fait part à la Commission de l'adoption par le Sénat, le 23 mars 2006, du projet de loi de 2006 et de son dépôt à l'Assemblée nationale, dès le lendemain.

12 Le 21 février 2007, ces mêmes autorités ont informé oralement les services de la Commission de ce que, eu égard à l'agenda chargé de l'Assemblée nationale et à la suspension des travaux de cette dernière à compter du 25 février 2007, il apparaissait que le projet de loi de 2006 ne pourrait plus être adopté sous la législature en cours, si bien qu'il était désormais envisagé de procéder à l'adoption rapide de textes réglementaires destinés à assurer la transposition de la directive 2001/18.

13 Considérant, dans ces conditions, que la République française s'était abstenue d'assurer l'exécution de l'arrêt Commission/France, précité, la Commission a introduit, le 28 février 2007, le présent recours.

14 Ce même jour, les autorités françaises ont confirmé à la Commission la teneur de l'entretien oral susmentionné et transmis à celle-ci deux projets de décret. Selon la

République française, la publication de ceux-ci et d'autres mesures également destinées à assurer la transposition de la directive 2001/18 était escomptée pour le début du mois d'avril 2007.

**Les développements intervenus au cours de la présente procédure**

15 Par une note du 20 mars 2007, les autorités françaises ont transmis à la Commission divers textes publiés à cette même date au *Journal officiel de la République française* (ci-après, ensemble, les «mesures d'exécution de mars 2007»), à savoir:

— le décret nº 2007-357, du 19 mars 2007, modifiant le décret nº 93-774, du 27 mars 1993, fixant la liste des techniques de modification génétique et les critères de classement des organismes génétiquement modifiés;

— le décret nº 2007-358, du 19 mars 2007, relatif à la dissémination volontaire à toute autre fin que la mise sur le marché de produits composés en tout ou partie d'organismes génétiquement modifiés;

— le décret nº 2007-359, du 19 mars 2007, relatif à la procédure d'autorisation de mise sur le marché de produits non destinés à l'alimentation composés en tout ou partie d'organismes génétiquement modifiés;

— l'arrêté du 15 mars 2007 modifiant l'arrêté du 2 juin 1998 relatif aux règles techniques auxquelles doivent satisfaire les installations soumises à autorisation au titre de la rubrique 2680-2 de la nomenclature des installations classées pour la protection de l'environnement;

— l'arrêté du 15 mars 2007 modifiant l'annexe I de l'arrêté du 2 juin 1998 relatif aux prescriptions générales applicables aux installations classées pour la protection de l'environnement soumises à déclaration sous la rubrique 2680-1 organismes génétiquement modifiés, et

— l'arrêté du 15 mars 2007 relatif à l'étiquetage des organismes génétiquement modifiés mis à disposition de tiers pour une utilisation confinée à des fins de recherche, de développement ou d'enseignement.

16 Considérant que les mesures d'exécution de mars 2007 n'assuraient pas la complète exécution de l'arrêt Commission/France, précité, et que les articles 8, paragraphe 2, 17, paragraphes 1, 2 et 9, 19 et 23 de la directive 2001/18 n'étaient toujours pas correctement transposés, la Commission a, dans sa réplique, adapté les conclusions de son recours en ce qui concerne les sanctions pécuniaires. À cet égard, la Commission proposait désormais à la Cour:

— d'alléger le montant de l'astreinte journalière proposé dans sa requête dans une mesure conforme au degré d'exécution de l'arrêt Commission/France, précité;

— d'adapter, dans une mesure conforme audit degré d'exécution, le montant de la somme forfaitaire proposé dans sa requête, mais uniquement pour sa partie correspondant à la période écoulée depuis le 21 mars 2007 jusqu'au jour où:

— ce même arrêt Commission/France aura été pleinement exécuté, si tel est le cas avant que le présent arrêt ne soit rendu;

— le présent arrêt est rendu, si l'arrêt Commission/France, précité, n'a pas été pleinement exécuté à cette date.

17 Lors de l'audience, la Commission a toutefois indiqué qu'elle estimait que l'article 17 de la directive 2001/18 n'appelait plus de mesures de transposition supplémentaires en France.

18 Tout en admettant qu'elle n'avait pas assuré l'exécution de l'arrêt Commission/France, précité, à la date à laquelle a expiré le délai imparti dans l'avis motivé, la République française est toutefois d'avis que les mesures d'exécution de mars 2007 ont, depuis lors, assuré la complète transposition de la directive 2001/18 et, partant, l'entière exécution dudit arrêt. Elle considère, dès lors, que les demandes visant à sa condamnation au paiement d'une astreinte et d'une somme forfaitaire sont devenues sans objet, ou, subsidiairement, qu'elles sont non fondées ou, en tout cas, excessives. Elle conclut, de ce fait, à leur rejet.

19 Postérieurement à la clôture de la procédure orale, la République française a, par courriers du 27 juin 2008, informé la Cour et la Commission de l'adoption de la loi nº 2008-595, du 25 juin 2008, relative aux organismes génétiquement modifiés (JORF du 26 juin 2008, p. 10218, ci-après la «loi du 25 juin 2008»).

20 Après examen de ce texte, la Commission a, par courrier daté du 30 juillet 2008, informé la Cour qu'elle considérait que ladite loi assure, à compter de son entrée en vigueur, soit le 27 juin 2008, la complète transposition de la directive 2001/18 et, partant, l'entière exécution de l'arrêt Commission/France, précité. Dans ce même courrier, la Commission a par ailleurs indiqué que sa demande de condamnation de la République française au paiement d'une astreinte était, de ce fait, devenue sans objet.

**Sur le manquement**

21 Bien que l'article 228 CE ne précise pas le délai dans lequel l'exécution d'un arrêt doit intervenir, il résulte d'une jurisprudence constante que l'intérêt qui s'attache à une application immédiate et uniforme du droit communautaire exige que cette exécution soit entamée immédiatement et qu'elle aboutisse dans des délais aussi brefs que possible (voir, notamment, arrêt du 25 novembre 2003, Commission/Espagne, C-278/01, Rec. p. I-14141, point 27 et jurisprudence citée).

22 Par ailleurs, la date de référence pour apprécier l'existence d'un manquement au titre de l'article 228 CE se situe à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé émis en vertu de cette disposition (voir, notamment, arrêt du 18 juillet 2007, Commission/Allemagne, C-503/04, Rec. p. I-6153, point 19 et jurisprudence citée).

23 En l'occurrence, il est manifeste que, à la date à laquelle a expiré le délai de deux mois imparti dans l'avis motivé du 19 décembre 2005, le délai dans lequel aurait dû être assurée l'exécution de l'arrêt Commission/France, précité, requérant l'adoption de mesures de transposition de la directive 2001/18, était largement dépassé, dès lors que près de 19 mois s'étaient écoulés depuis le prononcé de cet arrêt.

24 Par ailleurs, il est constant que, à cette même date d'expiration, la République française n'avait, exception faite de l'adoption du décret nº 2005-51, mesure de portée extrêmement limitée au regard de l'obligation de transposition qui lui incombait alors, pris aucune des mesures que comporte l'exécution dudit arrêt.

25 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que, ainsi qu'elle l'admet du reste elle-même, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 228, paragraphe 1, CE.

**Sur la sanction pécuniaire**

*Sur l'astreinte*

26 Ainsi qu'il ressort des points 19 et 20 du présent arrêt, la Commission a indiqué qu'elle considérait que l'entrée en vigueur de la loi du 25 juin 2008 assure la complète exécution de l'arrêt Commission/France, précité, et que sa demande d'imposition d'une astreinte à la République française était en conséquence devenue sans objet.

27 À cet égard, il convient de rappeler qu'il résulte d'une jurisprudence constante que l'imposition éventuelle d'une astreinte en vertu de l'article 228 CE, dont la nature coercitive à l'égard du manquement en cours a maintes fois été soulignée par la Cour (voir, notamment, en ce sens, arrêt du 4 juillet 2000, Commission/Grèce, C-387/97, Rec. p. I-5047, points 90 et 92), ne se justifie en principe que pour autant que perdure le manquement tiré de l'inexécution d'un précédent arrêt de la Cour (voir, notamment, en ce sens, arrêts du 18 juillet 2006, Commission/Italie, C-119/04, Rec. p. I-6885, points 45 et 46, ainsi que Commission/Allemagne, précité, point 40).

28 Eu égard à ce qui précède, la Cour estime que la condamnation au paiement d'une astreinte ne s'impose pas.

*Sur la somme forfaitaire*

Argumentation des parties

29 La Commission expose que, en cas de saisine de la Cour sur le fondement de l'article 228 CE, et ainsi qu'annoncé au point 10 de sa communication SEC (2005) 1658, du 13 décembre 2005 (ci-après, la «communication de 2005»), elle proposera désormais systématiquement la condamnation de l'État membre défaillant au paiement d'une somme forfaitaire et qu'elle maintiendra une telle demande, sans plus se désister de son recours, même en cas d'exécution, en cours d'instance, du précédent arrêt de la Cour.

30 Selon la Commission, cette nouvelle approche se justifie aux fins d'éviter qu'il soit porté atteinte à l'autorité des arrêts de la Cour, aux principes de légalité et de sécurité juridique ainsi qu'à l'efficacité du droit communautaire. Une absence totale de sanction financière en cas de régularisation tardive en cours d'instance comporterait en effet le risque, ainsi que cela tendrait de plus en plus fréquemment à ressortir de la pratique, d'inciter les États membres à ne pas exécuter avec diligence les arrêts de la Cour et à adopter des attitudes systématiquement dilatoires.

31 À cet égard, la Commission souligne que, entre le mois de décembre 1996 et celui d'octobre 2005, elle a, en application de l'article 228 CE, procédé à l'envoi de 296 lettres de mise en demeure, dont 50 à l'endroit de la République française, et de 125 avis motivés, dont 25 à l'endroit de ce même État membre. Durant cette même période, la Commission a décidé, à 38 reprises, de saisir la Cour sur le fondement de ladite disposition, 7 de ces décisions concernant la République française, et elle a effectivement saisi la Cour dans 23 cas, dont 6 saisines à charge dudit État membre. Seules 6 des procédures ainsi initiées ont abouti à un arrêt de la Cour, une régularisation tardive étant intervenue dans tous les autres cas avant l'aboutissement de la procédure judiciaire. La situation aurait en outre tendance à s'aggraver, la Commission ayant été amenée à émettre 50 lettres de mise en demeure au titre dudit article 228 CE entre le 1er janvier et le 24 octobre 2005.

32 En tant qu'instrument de persuasion, la procédure judiciaire spéciale d'exécution prévue à l'article 228, paragraphe 2, CE, devrait dès lors s'adapter à la fois aux circonstances particulières de chaque cas d'espèce et à des circonstances plus générales, parmi lesquelles figure l'évolution décrite au point précédent.

33 Contrairement à l'astreinte, dotée d'une fonction persuasive en ce qui concerne le manquement en cours et destinée à prévenir sa persistance après qu'a été rendu l'arrêt de la Cour au titre de l'article 228 CE, la somme forfaitaire, qui est due indépendamment de l'attitude qu'adopte l'État membre concerné en ce qui concerne ledit manquement une fois rendu un tel arrêt, serait davantage destinée à sanctionner le comportement passé. Elle agirait ainsi à des fins dissuasive et préventive

de la répétition d'infractions analogues. La menace de son infliction serait notamment de nature à inciter l'État membre à exécuter l'arrêt initial en constatation de manquement au plus tôt et, en particulier, avant une seconde saisine de la Cour.

34 La Commission propose de distinguer deux périodes aux fins du calcul de la somme forfaitaire, à savoir, d'une part, la période écoulée entre la date du prononcé de l'arrêt Commission/France, précité, et celle du 20 mars 2007, date à laquelle ont été publiées les mesures d'exécution de mars 2007, et, d'autre part, la période postérieure au 20 mars 2007.

35 Se référant à la méthode de calcul exposée dans la communication de 2005, la Commission propose ainsi, en premier lieu, l'imposition à la République française d'une somme de 43 660 euros par jour écoulé entre le 15 juillet 2004 et le 20 mars 2007.

36 Ce montant journalier résulte, ainsi que le prévoit ladite méthode de calcul, de la multiplication d'un forfait de base de 200 euros par un cœfficient de gravité de l'infraction, en l'occurrence fixé à 10 sur une échelle de 1 à 20, et par un facteur n, fonction de la capacité de paiement de chaque État membre, ledit facteur étant fixé, s'agissant de la République française, à 21,83. Le montant de la somme forfaitaire due relativement à la période susmentionnée s'élèverait ainsi à 42 743 140 euros (43 660 euros x 979 jours).

37 Selon la Commission, le cœfficient de gravité de 10 se justifie en l'espèce eu égard au caractère manifeste de l'infraction, qui résulte d'un défaut de transposition d'une directive, à sa longue durée, à l'importance de la norme violée, laquelle est destinée à protéger la santé humaine et l'environnement tout en garantissant la libre circulation des OGM, ainsi qu'en considération du caractère répétitif des manquements de la

République française à ses obligations dans le domaine des OGM. La Commission se réfère, à ce dernier égard, aux arrêts du 20 novembre 2003, Commission/France (C-296/01, Rec. p. I-13909) et du 27 novembre 2003, Commission/France (C-429/01, Rec. p. I-14355), et, s'agissant du second de ces arrêts, à l'exécution de celui-ci intervenue après saisine de la Cour sur le fondement de l'article 228 CE (voir ordonnance de radiation du 7 février 2007, Commission/France, C-79/06). La Commission allègue également un manque de coopération loyale et de volonté d'aboutir dans l'exécution de l'arrêt du 15 juillet 2004, Commission/France, précité, dont auraient fait preuve les autorités françaises.

38 S'agissant des atteintes aux intérêts publics et privés résultant du manquement de la République française, la Commission insiste plus particulièrement sur l'insécurité juridique en ayant résulté pour les opérateurs quant à leurs droits et leurs devoirs. Les «guides» émanant du ministère de l'Agriculture à l'intention des demandeurs potentiels d'autorisation d'expérimentation des OGM, dont fait état, en défense, la République française, seraient dépourvus de force juridique et ne pourraient, notamment, instaurer de tels droits et devoirs comme le ferait une correcte transposition de la directive 2001/18. Un jugement du tribunal administratif de Clermont-Ferrand, du 4 mai 2006, ayant annulé une autorisation d'expérimentation pour défaut de base légale du fait de l'absence de transposition de cette directive illustrerait notamment cette insécurité juridique.

39 La Commission fait de même valoir que l'absence d'une telle transposition aurait engendré des risques en termes de dissémination transfrontalières d'OGM non punissables pénalement, de découragement de la recherche biotechnologique sur les OGM ainsi que de leur commerce, ou encore de conflits commerciaux internationaux liés à la circonstance que la réglementation communautaire applicable à l'égard des OGM importés de pays tiers ne reposerait pas sur un cadre juridique interne communautaire cohérent propre à la justifier.

40 En second lieu, et s'agissant de la période postérieure au 20 mars 2007, la Commission est d'avis que les mesures de mars 2007 n'ont pas assuré la pleine exécution de

l'arrêt du 15 juillet 2004, Commission/France, précité, les articles 8, paragraphe 2, 19 et 23 de la directive 2001/18 demeurant selon elle, à ce stade, incorrectement transposés, si bien que l'imposition du paiement d'une somme forfaitaire journalière, proportionnée à la gravité du manquement subsistant, demeurerait nécessaire relativement à ladite période.

41 La Commission propose que la somme forfaitaire journalière à verser par la République française, à compter du 21 mars 2007, soit calculée en multipliant un coefficient de gravité de l'infraction laissé à l'appréciation de la Cour, mais qui soit proportionné à l'infraction ainsi subsistante, par le montant de base de 200 euros et par le facteur n mentionnés au point 36 du présent arrêt. Cette somme journalière devrait, par ailleurs, être imposée jusqu'à la date à laquelle l'arrêt du 15 juillet 2004, Commission/France, précité, a été pleinement exécuté.

42 La méthode de calcul ainsi préconisée par la Commission permettrait, selon elle, d'aboutir, au moment où la Cour statue, à une somme globale forfaitaire, proportionnée à la gravité de l'infraction et tenant compte de l'éventuelle bonne volonté tardive de l'État membre concerné.

43 La Commission indique, enfin, que la circonstance qu'une somme forfaitaire d'un montant de 20 millions d'euros ait été imposée par l'arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France (C-304/02, Rec. p. I-6263) ne devrait pas constituer un point de référence pour d'autres affaires, dès lors que ce montant revêtait un caractère symbolique s'expliquant par des circonstances procédurales particulières propres à ladite affaire.

44 La République française considère, à titre principal, que l'arrêt du 15 juillet 2004, Commission/France, précité, a été entièrement exécuté à la suite de l'adoption des

mesures d'exécution de mars 2007 et que la demande de la Commission, relative à l'imposition d'une somme forfaitaire, serait, dès lors, devenue sans objet.

45 En effet, une telle imposition aurait pour unique fonction d'inciter l'État membre à exécuter un arrêt de la Cour constatant un manquement dans son chef et, par là, d'assurer l'application effective du droit communautaire, et non de prévenir la commission d'éventuelles infractions futures. Les arrêts jusqu'à présent rendus par la Cour, sur le fondement de l'article 228 CE, confirmeraient d'ailleurs que, lorsqu'il a été mis fin au manquement, il n'y a plus lieu à condamnation au paiement d'une telle somme forfaitaire.

46 À titre subsidiaire, la République française estime qu'une somme forfaitaire ne saurait être imposée sur la base de considérations d'ordre général, mais requerrait l'existence de circonstances très particulières propres au cas d'espèce, du type de celles relevées par la Cour dans l'arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France, précité, et ayant trait à la durée extrêmement longue durant laquelle avait perduré l'inexécution d'un arrêt de la Cour et aux conséquences jugées particulièrement graves de ce manquement.

47 Or, de telles conditions ne se rencontreraient pas dans la présente affaire. D'une part, la durée écoulée depuis le prononcé de l'arrêt du 15 juillet 2004, Commission/France, précité, serait en l'occurrence bien moindre et ledit arrêt aurait, de surcroît, reçu exécution très peu de temps après la saisine de la Cour. D'autre part, le manquement ne concernerait qu'une partie des dispositions de la directive 2001/18, à savoir celles divergeant ou allant au-delà des dispositions de la directive 90/220, et il n'aurait en outre eu que des conséquences pratiques très limitées. Aussi la présente affaire s'apparenterait-elle à l'ensemble des autres affaires dans lesquelles la Cour n'a pas estimé opportun d'imposer le paiement d'une somme forfaitaire.

48 À titre plus subsidiaire encore, la République française estime que le montant de la somme forfaitaire proposé est, en tout état de cause, excessif. Il serait tout d'abord démesuré en comparaison de la somme de 20 millions d'euros imposée par l'arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France, précité.

49 Ensuite, la méthode de calcul retenue dénaturerait le caractère forfaitaire de la sanction, le montant journalier proposé l'apparentant davantage à une astreinte rétroactive.

50 Enfin, le cœfficient de gravité de l'infraction proposé serait trop élevé.

51 Premièrement, en effet, l'absence de transposition de la directive 2001/18 n'aurait eu que des conséquences pratiques très limitées. D'une part, les usages les plus fréquents d'OGM relèveraient d'autres réglementations telles que le règlement (CE) nº 1829/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 22 septembre 2003, concernant les denrées alimentaires et les aliments pour animaux génétiquement modifiés (JO L 268, p. 1), tandis que les demandes d'autorisation fondées sur la directive 2001/18 seraient demeurées extrêmement peu nombreuses. D'autre part, une procédure d'autorisation d'expérimentation de plantes supérieures génétiquement modifiées, reposant sur deux guides édictés par le ministère de l'Agriculture, aurait bien été instituée et les autorisations délivrées sur ce fondement auraient effectivement permis d'atteindre les objectifs de la directive 2001/18 en matière de demande d'autorisation, d'information et de consultation du public, ainsi que de limitation des risques de dispersion, notamment transfrontière, de micro-organismes. En témoigneraient, notamment, tant le contenu desdits guides qu'une décision d'autorisation individuelle que produit la République française, que, enfin, divers arrêts rendus par le Conseil d'État.

52 Deuxièmement, la France aurait, entre les années 2003 et 2006, occupé la deuxième position parmi les États membres, tant au niveau du nombre de demandes d'autorisations de dissémination à des fins expérimentales, qu'en ce qui concerne la production d'OGM à des fins commerciales, ce qui témoignerait de ce que ni le commerce d'OGM ni la recherche biotechnologique n'auraient été découragés du fait de l'absence de transposition de la directive 2001/18.

53 Troisièmement, la question de la transposition de ladite directive n'aurait jamais été soulevée dans le cadre de négociations commerciales internationales.

54 Quatrièmement, il n'y aurait eu, de la part de la République française, ni manque de coopération ni abstention délibérée d'exécuter l'arrêt du 15 juillet 2004, Commission/France, précité, les retards observés étant notamment liés, ainsi que cela a déjà été exposé durant la phase précontentieuse, à un souci d'apaiser les troubles à l'ordre public causés par les cultures des OGM et de faciliter l'acceptation par l'opinion de ces cultures, grâce à des réformes plus ambitieuses que celles que ne requerrait la seule transposition des dispositions de la directive 2001/18.

55 Cinquièmement, et enfin, la Commission ne saurait se prévaloir des circonstances ayant donné lieu à d'autres procédures en manquement à présent clôturées.

Appréciation de la Cour

56 Si la condamnation au paiement d'une astreinte, qui revêt une nature essentiellement coercitive à l'égard du manquement en cours, ne s'impose, ainsi qu'il ressort

du point 27 du présent arrêt, que pour autant que persiste le défaut d'exécution de l'arrêt qui l'a initialement constaté, rien, en revanche, n'exige qu'il en aille également de la sorte en ce qui concerne l'imposition d'une somme forfaitaire.

57 Il résulte de la jurisprudence de la Cour que la procédure prévue à l'article 228, paragraphe 2, CE a pour objectif d'inciter un État membre défaillant à exécuter un arrêt en manquement et, par là, d'assurer l'application effective du droit communautaire, et que les mesures prévues par cette disposition, à savoir la somme forfaitaire et l'astreinte, visent toutes les deux ce même objectif (arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France, précité, point 80).

58 Si l'imposition d'une astreinte semble particulièrement adaptée pour inciter un État membre à mettre fin, dans les plus brefs délais, à un manquement qui, en l'absence d'une telle mesure aurait tendance à persister, l'imposition d'une somme forfaitaire repose davantage 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 depuis l'arrêt qui l'a initialement constaté (arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France, précité, point 81).

59 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 communautaire (voir arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France, précité, point 97).

60 À cet égard, la circonstance, relevée par la République française, que le paiement d'une somme forfaitaire n'a, jusqu'à présent, pas été imposé par la Cour dans des

situations dans lesquelles une exécution complète de l'arrêt initial avait été assurée avant l'aboutissement de la procédure initiée sur le fondement de l'article 228 CE, ne saurait constituer un obstacle à ce qu'une telle imposition soit décidée dans le cadre d'une autre affaire, si celle-ci s'avère nécessaire eu égard aux caractéristiques de l'espèce et au degré de persuasion et de dissuasion requis.

61 Quant aux propositions que comporte la communication de 2005 en matière d'imposition de sommes forfaitaires dont la Commission s'est prévalue dans la présente affaire, il convient de rappeler que si des lignes directrices, telles que celles contenues dans les communications de la Commission, peuvent effectivement contribuer à garantir la transparence, la prévisibilité et la sécurité juridique de l'action menée par la Commission, il n'en reste pas moins que de telles règles ne sauraient lier la Cour dans l'exercice du pouvoir qui lui est conféré par l'article 228, paragraphe 2, CE (voir, notamment, arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France, précité, point 85 et jurisprudence citée).

62 L'imposition éventuelle d'une somme forfaitaire 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 228 CE.

63 Il convient en effet de relever, à cet égard, que, pas plus que sa finalité précédemment rappelée, le libellé de l'article 228 CE n'indique que la condamnation à une somme forfaitaire devrait revêtir le caractère automatique que la Commission suggère dans la communication de 2005. En disposant que la Cour «peut» infliger le paiement d'une astreinte ou d'une somme forfaitaire à l'État membre défaillant, ladite disposition investit la Cour d'un large pouvoir d'appréciation aux fins de décider s'il y a lieu ou non d'imposer de telles sanctions.

64 Si la Cour décide de l'imposition d'une astreinte ou d'une somme forfaitaire, il lui appartient, dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation, de fixer celle-ci de sorte

qu'elle soit, d'une part, adaptée aux circonstances et, d'autre part, proportionnée au manquement constaté ainsi qu'à la capacité de paiement de l'État membre concerné (voir arrêt Commission/Espagne, précité, point 41 et jurisprudence citée). S'agissant plus spécifiquement de l'imposition d'une somme forfaitaire, figurent notamment au rang des facteurs pertinents à cet égard des éléments tels que la durée de persistance du manquement depuis l'arrêt l'ayant constaté ainsi que les intérêts publics et privés en cause (voir arrêt du 12 juillet 2005, Commission/France, précité, point 114).

65 Dans la présente espèce, la Cour estime qu'il y a lieu d'avoir égard aux circonstances suivantes aux fins de se prononcer sur la demande d'imposition d'une somme forfaitaire formulée par la Commission.

66 En premier lieu, et s'agissant de l'attitude adoptée par la République française au regard de ses obligations communautaires dans le domaine spécifique des OGM, ainsi que l'a rappelé la Commission, ledit État membre a déjà fait l'objet de plusieurs arrêts rendus sur le fondement de l'article 226 CE constatant un manquement dans son chef du fait de n'avoir pas correctement transposé des directives adoptées dans ledit domaine.

67 En effet, outre le constat de défaut de transposition de la directive 2001/18 opéré dans l'arrêt du 15 juillet 2004, Commission/France, précité, dont l'inexécution a donné lieu à la présente procédure, un constat de manquement de la République française à ses obligations a également été opéré par les arrêts précités du 20 novembre 2003 et du 27 novembre 2003, Commission/France, du fait d'une transposition incomplète, respectivement, de la directive 90/220 ainsi que de la directive 90/219/CEE du Conseil, du 23 avril 1990, relative à l'utilisation confinée de micro-organismes génétiquement modifiés (JO L 117, p. 1).

68 Par ailleurs, il ressort de l'ordonnance de radiation du 7 février 2007, Commission/France, précitée, que ce n'est qu'après que la Commission a introduit un recours

visant à faire constater un défaut d'exécution dudit arrêt du 27 novembre 2003 que la République française a pris les mesures pour se conformer à ses obligations, à la suite desquelles la Commission s'est désistée de son recours.

69 Ainsi que l'a suggéré la Commission, une telle répétition de comportements infractionnels d'un État membre, dans un secteur spécifique de l'action communautaire, peut constituer un indicateur de ce que la prévention effective de la répétition future d'infractions analogues au droit communautaire est de nature à requérir l'adoption d'une mesure dissuasive telle que l'imposition d'une somme forfaitaire.

70 En ce qui concerne, en deuxième lieu, la durée de persistance du manquement depuis le prononcé de l'arrêt du 15 juillet 2004, Commission/France, précité, il y a lieu de constater que rien, en l'occurrence, ne permet de justifier le retard important constaté, après qu'a été rendu ledit arrêt, dans la transposition effective de la directive 2001/18, transposition n'exigeant en substance que l'adoption de dispositions normatives internes.

71 Il convient notamment de relever à cet égard que, alors même que la République française ne conteste pas avoir manqué à ses obligations d'exécuter ledit arrêt à la date à laquelle a expiré le délai imparti dans l'avis motivé, les mesures d'exécution de mars 2007, premières mesures conséquentes adoptées aux fins d'assurer une telle exécution, ne l'ont été que plus d'une année après ladite date d'expiration.

72 Quant à la circonstance effectivement étayée par le dossier soumis à la Cour que la culture en plein champ d'OGM a suscité et continue de susciter en France des manifestations violentes, notamment d'arrachage en plein champ, et au fait que le retard mis à exécuter l'arrêt du 15 juillet 2004, Commission/France, précité, s'expliquerait notamment par le souci d'éclairer le travail parlementaire et de mener une réforme plus ambitieuse que celle que requiert la directive 2001/18, il convient avant

tout de rappeler qu'il résulte d'une jurisprudence constante 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 communautaire (voir, notamment, arrêt Commission/Italie, précité, point 25). En particulier, et à supposer même que les troubles évoqués par la République Française trouvent effectivement pour partie leur source dans la mise en œuvre de règles d'origine communautaire, un État membre ne saurait exciper de difficultés d'application apparues au stade de l'exécution d'un acte communautaire, y compris liées à la résistance de particuliers, pour justifier le non-respect des obligations et délais résultant des normes du droit communautaire (voir arrêt Commission/Grèce, précité, points 69 et 70).

73 S'agissant, en troisième lieu, de la gravité du manquement notamment au regard de son impact sur les intérêts publics et privés en présence, il convient de relever que, ainsi qu'il ressort de l'article 1er de la directive 2001/18, celle-ci vise à rapprocher les dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de mise sur le marché d'OGM et de dissémination volontaire de ceux-ci dans l'environnement ainsi qu'à protéger la santé humaine et l'environnement.

74 Ainsi qu'il résulte dudit article 1er et des sixième et huitième considérants de ladite directive, le régime institué par celle-ci est par ailleurs inspiré par les principes de précaution et d'action préventive, dont il convient de rappeler qu'ils constituent des principes fondamentaux de la protection de l'environnement, notamment visés à l'article 174, paragraphe 2, CE.

75 Comme il est rappelé, à cet égard, aux quatrième et cinquième considérants de la directive 2001/18, les organismes vivants disséminés dans l'environnement, en grande ou en petite quantité, à des fins expérimentales ou en tant que produits commerciaux, peuvent se reproduire dans l'environnement et franchir les frontières nationales, affectant ainsi d'autres États membres. Une telle dissémination peut produire des effets irréversibles sur l'environnement. La protection de la santé humaine demande également qu'une attention particulière soit accordée au contrôle des risques résultant de la dissémination volontaire d'OGM dans l'environnement.

76 À travers le rapprochement des législations nationales qu'elle opère, la directive 2001/18, qui a été adoptée sur le fondement de l'article 95 CE, vise en outre également à faciliter la libre circulation des OGM en tant que produits ou éléments de produits.

77 Or, ainsi que la Cour l'a déjà relevé, lorsque le défaut d'exécution d'un arrêt de la Cour est de nature à porter préjudice à l'environnement et à mettre en danger la santé de l'homme dont la préservation fait partie des objectifs mêmes de la politique communautaire dans le domaine de l'environnement, ainsi qu'il ressort de l'article 174 CE, un tel manquement revêt un degré particulier de gravité (voir, en ce sens, arrêts précités Commission/Grèce, point 94, et Commission/Espagne, point 57).

78 Il en va, en principe, de même lorsque la libre circulation des marchandises continue de se trouver entravée en violation du droit communautaire nonobstant un arrêt de la Cour ayant constaté un manquement de ce chef.

79 En l'occurrence, alors même que les dispositions de la directive 2001/18 auraient du être transposées au plus tard le 17 octobre 2002, il a précédemment été relevé que, nonobstant l'arrêt du 15 juillet 2004, Commission/France, précité, la République française demeurait, à la date à laquelle la Cour a été saisie de la présente procédure, toujours en défaut d'avoir adopté la moindre mesure conséquente pour assurer l'exécution dudit arrêt et garantir de la sorte que les objectifs essentiels ainsi poursuivis par le législateur communautaire se trouvent pleinement atteints.

80 L'ensemble des considérations qui précèdent suffisent à justifier l'imposition d'une somme forfaitaire dans le cadre de la présente affaire.

81 Aux fins de fixer le montant de ladite somme forfaitaire, la Cour estime opportun d'avoir, en sus des considérations exposées aux points 66 à 79 du présent arrêt, également égard aux circonstances suivantes.

82 Premièrement, et ainsi qu'il ressort notamment des premier et troisième considérants de la directive 2001/18, celle-ci s'est substituée à la directive 90/220 qui avait un objet similaire, en apportant diverses améliorations à cette dernière tout en procédant à sa refonte. C'est ainsi que la Cour n'a, dans son arrêt du 15 juillet 2004, Commission/France, précité, constaté un manquement de la République française pour défaut de transposition de la directive 2001/18 que dans la mesure où les obligations imparties aux États membres par cette dernière divergent ou vont au-delà de celles qui résultaient de la directive 90/220.

83 Dans sa requête dans la présente affaire, la Commission a d'ailleurs souligné, à cet égard, en se référant au point 5 dudit arrêt Commission/France, que considérées isolément, les dispositions des articles 1er, 2, 4 à 6, paragraphes 1, 3 et 5, 8, paragraphe 1, 10 à 12, 15, paragraphes 1 et 3, 21, 22, 24, 25, 27 à 34 et 36 à 38 de la directive 2001/18 n'appelaient pas de mesures d'exécution dudit arrêt

84 Il découle notamment de ce qui précède que l'absence de toutes mesures conséquentes de transposition de la directive 2001/18 par la République française jusqu'à l'adoption des mesures d'exécution de mars 2007 ne présente pas le même degré de gravité, singulièrement sur les plans de la protection de l'environnement, de la santé humaine, de la libre circulation des marchandises et des intérêts publics et privés en cause, que celui qui eut résulté d'une situation dans laquelle une réglementation communautaire poursuivant des objectifs de l'importance de ceux qui caractérisent ladite directive n'aurait reçu aucune mesure d'exécution dans l'ordre juridique de l'État membre concerné, nonobstant l'existence d'un arrêt de la Cour constatant le manquement dudit État membre à ses obligations.

85 Deuxièmement, il peut, dans une certaine mesure, être tenu compte de ce que, nonobstant leur caractère tardif, les mesures d'exécution de mars 2007 ont assuré une transposition tout à fait conséquente de la directive 2001/18, seules trois dispositions de cette dernière étant demeurées, selon la Commission, imparfaitement transposées jusqu'à la date du 27 juin 2008.

86 Troisièmement, la Cour estime, à l'instar de M. l'avocat général au point 82 de ses conclusions, que les circonstances rappelées au point 72 du présent arrêt et le déroulement de la procédure précontentieuse tel qu'il ressort notamment des points 6 à 13 du présent arrêt ne permettent pas de conclure que lesdites autorités nationales auraient, outre le manquement à leur obligation d'exécuter l'arrêt du 15 juillet 2004, Commission/France, précité, précédemment constaté dans le présent arrêt, également manqué à leur obligation de coopération loyale, ainsi que le soutient la Commission, durant la période ayant conduit à l'exécution dudit arrêt, ni adopté une attitude délibérément dilatoire aux seules fins de se soustraire à l'exécution rapide de leurs obligations à cet égard.

87 Eu égard à tout ce qui précède il est fait une juste appréciation des circonstances de l'espèce en fixant à 10 millions d'euros le montant de la somme forfaitaire que la République française devra acquitter.

88 Il y a donc lieu de condamner la République française à payer à la Commission, sur le compte «Ressources propres de la Communauté européenne», une somme forfaitaire de 10 millions d'euros.

**Sur les dépens**

89 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République française et le manquement ayant été constaté, il y a lieu de condamner cette dernière aux dépens.

90 La République tchèque, qui est intervenue au soutien des conclusions présentées par la République française, supporte, conformément à l'article 69, paragraphe 4, premier alinéa, du même règlement, ses propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (grande chambre) déclare et arrête:

**1) En ne prenant pas, à la date à laquelle a expiré le délai imparti dans l'avis motivé, toutes les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt du 15 juillet 2004, Commission/France (C-419/03) concernant la non-transposition dans son droit interne des dispositions de la directive 2001/18/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 mars 2001, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement et abrogeant la directive 90/220/CEE du Conseil, qui divergent ou vont au delà de celles de la directive 90/220/CEE du Conseil, du 23 avril 1990, relative à la dissémination volontaire d'organismes génétiquement modifiés dans l'environnement, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 228, paragraphe 1, CE.**

2) **La République française est condamnée à payer à la Commission des Communautés européennes, sur le compte «Ressources propres de la Communauté européenne», une somme forfaitaire de 10 millions d'euros.**

3) **La République française est condamnée aux dépens.**

4) **La République tchèque supporte ses propres dépens.**

Signatures