Recueil de la jurisprudence

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M[ME] JULIANE KOKOTT
présentées le 4 septembre 2014[1]

Affaires C-196/13 et C-378/13

Commission européenne
contre
République italienne (C-196/13)
et
Commission européenne
contre

République hellénique (C-378/13)

«Manquement d'État — Article 260 TFUE — Inexécution d'arrêts de la Cour — Arrêts Commission/Italie (C-135/05, EU:C:2007:250) et Commission/Grèce (C-502/03, EU:C:2005:592) — Législation en matière de déchets — Décharges illégales — Désaffectation — Assainissement — Nouvelle autorisation conformément à la directive 99/31/CE — Sanctions financières — Imposition d'une astreinte et d'une somme forfaitaire — Réduction de l'astreinte en cas d'exécution partielle»

Table des matières

I – Introduction 3

II – Cadre juridique 4

A – L'ancienne directive relative aux déchets 4

B – La directive relative aux déchets dangereux 5

C – La nouvelle directive relative aux déchets 5

D – La directive relative aux décharges 5

III – Antécédents des deux affaires 6

A – Sur l'affaire Commission/Italie (C-196/13) 6

B – Sur l'affaire Commission/Grèce (C-378/13) 7

1 — Langue originale: l'allemand.

IV – Conclusions des parties 7

V – Appréciation juridique 8

A – Considérations préliminaires 9

1. Sur la persistance de l'obligation d'exécuter l'arrêt 9

2. Sur la date de référence pour apprécier l'exécution 10

B – Sur la procédure contre la République italienne 10

1. Sur la recevabilité 10

2. Sur l'exécution de l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) 11

a) Sur l'utilisation de décharges illégales 11

i) Sur le nombre de décharges encore utilisées 12

ii) Sur l'introduction de dispositions et de contrôles supplémentaires 12

b) Sur l'assainissement des décharges illégales 13

i) Sur l'obligation d'assainissement en général 13

ii) Sur l'article 2, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets dangereux ... 15

iii) Sur les décharges concernées 15

c) Sur une nouvelle autorisation des décharges encore exploitées conformément à la directive relative aux décharges 18

d) Conclusion intermédiaire 19

C – Sur la procédure contre la République hellénique 19

D – Sur les sanctions financières 20

1. Sur l'astreinte 20

a) Sur l'affaire C-196/13, Commission/Italie 21

i) Sur la persistance des violations 21

– Sur les cas non contestés 21

– Sur les deux cas litigieux 21

– Conclusion intermédiaire 24

ii) Sur la forme de l'astreinte – fixe ou dégressive? 24

iii) Sur le forfait de base 26

b) Sur l'affaire C-378/13, Commission/Grèce 28

i) Sur le forfait de base de l'astreinte 29

ii) Sur la reconnaissance de la désaffectation de décharges 30

iii) Conclusion intermédiaire 30

2. Sur la somme forfaitaire 30

a) Sur l'affaire C-196/13, Commission/Italie 31

b) Sur l'affaire C-378/13, Commission/Grèce 32

VI – Sur les dépens 32

VII – Conclusion 32

I – Introduction

1. L'application de la législation de l'Union en matière de déchets peut parfois poser des problèmes. De tels problèmes sont à l'origine de la présente procédure. En effet, en raison de l'existence d'un grand nombre de décharges illégales, la Commission européenne a engagé des procédures en manquement contre la République hellénique et la République italienne qui ont abouti aux arrêts Commission/Grèce (C-502/03, EU:C:2005:592) et Commission/Italie (C-135/05, EU:C:2007:250). Elle se tourne désormais à nouveau vers la Cour puisque, selon elle, ces deux arrêts n'ont pas été entièrement exécutés. Ces deux affaires soulevant en partie les mêmes questions, nous les traiterons ensemble dans les présentes conclusions.

2. Les affaires portent sur l'utilisation de décharges illégales ainsi que sur l'absence d'assainissement des décharges illégales désaffectées. En ce qui concerne la procédure italienne, s'ajoute à cela que certaines des décharges contenaient des déchets dangereux qui n'avaient pas été identifiés et inventoriés ainsi que l'absence de nouvelle autorisation de certaines décharges dans les conditions prévues par la directive concernant les décharges [2].

3. Le premier problème est celui du droit applicable: ces deux arrêts datant de 2005 et 2007, peuvent-ils et doivent-ils encore être exécutés alors même que la situation juridique a changé entre-temps?

4. Les manquements constatés portent en effet sur l'ancienne directive relative aux déchets [3] et, dans le cas de la République italienne, également sur la directive relative aux déchets dangereux [4] ainsi que sur la directive relative aux décharges. Or, l'ancienne directive relative aux déchets a entre-temps été abrogée et remplacée, sans modifications sur le fond, par une version consolidée [5]. Ensuite, l'Union

2 — Directive 1999/31/CE du Conseil, du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets (JO L 182, p. 1), telle que modifiée par le règlement (CE) nº 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 29 septembre 2003 (JO L 284, p. 1).

3 — Dans la première procédure, directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets (JO L 194, p. 39), telle que modifiée par la directive 91/152/CEE du Conseil, du 18 mars 1991 (JO L 78, p. 32).

4 — Directive 91/689/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, relative aux déchets dangereux (JO L 377, p. 20).

5 — Directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil, du 5 avril 2006, relative aux déchets (JO L 114, p. 9).

européenne a adopté la nouvelle directive relative aux déchets [6] qui a abrogé et remplacé la directive codifiée relative aux déchets et la directive relative aux déchets dangereux. C'est pourquoi il convient de se pencher sur le point de savoir dans quelle mesure les manquements initiaux exigent aujourd'hui encore des mesures.

5. La procédure italienne en particulier soulève en outre la question de l'objet du premier arrêt et, par conséquent, de la portée de l'obligation de l'exécuter. En effet, la Cour a constaté un manquement général et persistant [7] sans désigner précisément les cas particuliers faisant l'objet de la condamnation. Il y a donc lieu de clarifier si, et de quelle manière, un tel arrêt doit être exécuté en vertu de l'article 260 TFUE.

6. D'autres questions sont liées à l'éventuelle imposition d'une astreinte et/ou d'une somme forfaitaire. Les deux procédures englobant un grand nombre de cas particuliers, il y a lieu d'expliquer de quelle manière il convient de tenir compte de ces cas particuliers et quels seront les effets sur le montant de l'astreinte d'une éventuelle exécution des deux arrêts à l'égard d'une partie de ces cas. Concrètement, il s'agit de savoir s'il convient d'infliger une astreinte dégressive, dont le montant périodiquement échu sera réduit de manière appropriée, dès que des progrès auront été réalisés dans l'exécution des deux arrêts.

II – Cadre juridique

A – *L'ancienne directive relative aux déchets*

7. L'article 4 de l'ancienne directive relative aux déchets oblige à protéger la santé et l'environnement lors du traitement des déchets et à empêcher les dépôts illégaux de déchets:

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

[…]

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

8. L'article 8 de l'ancienne directive relative aux déchets impose aux États membres de prendre les dispositions nécessaires pour que tout détenteur de déchets soit les remette à un ramasseur privé ou public ou à une entreprise qui effectue les opérations visées aux annexes II A ou II B de cette directive, soit en assure lui-même la valorisation ou l'élimination en se conformant aux dispositions de ladite directive.

9. L'article 9, paragraphe 1, de l'ancienne directive relative aux déchets prévoit que, aux fins de l'application, notamment de l'article 4 de cette directive, tout établissement ou toute entreprise qui effectue des opérations d'élimination de déchets doit obtenir une autorisation de l'autorité compétente chargée de mettre en œuvre les dispositions de ladite directive.

6 — Directive 2008/98/CE du Parlement européen et du Conseil, du 19 novembre 2008, relative aux déchets et abrogeant certaines directives (JO L 312, p. 3).

7 — Arrêt Commission/Italie (C-135/05, EU:C:2007:250, point 45).

B – *La directive relative aux déchets dangereux*

10. L'article 2 de la directive relative aux déchets dangereux contient des obligations de principe quant à l'élimination de ces déchets:

«1. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour exiger que, sur chaque site de déversement (décharge) de déchets dangereux, ces déchets soient inventoriés et identifiés.

[…]»

C – *La nouvelle directive relative aux déchets*

11. La directive relative aux déchets et la directive relative aux déchets dangereux ont été abrogées avec effet au 12 décembre 2010 par l'article 41 de la nouvelle directive relative aux déchets. Cet article dispose:

«Les références faites aux directives abrogées s'entendent comme faites à la présente directive et sont à lire selon le tableau de correspondance figurant à l'annexe V.»

12. Les articles 4, 8 et 9 de l'ancienne directive relative aux déchets ont été remplacés, sans modifications substantielles, par les articles 13, 36, paragraphe 1, 15, paragraphe 1, ainsi que par l'article 23, paragraphes 1 et 2, de la nouvelle directive relative aux déchets.

13. L'équivalent fonctionnel de l'article 2, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets dangereux est l'article 35, paragraphes 1 et 2, de la nouvelle directive relative aux déchets:

«1. Les établissements ou entreprises visés à l'article 23, paragraphe 1, [tout établissement ou toute entreprise comptant procéder au traitement de déchets], les producteurs de déchets dangereux et les établissements et entreprises assurant la collecte ou le transport de déchets dangereux à titre professionnel ou agissant en tant que négociants et courtiers de déchets dangereux tiennent un registre chronologique indiquant la quantité, la nature et l'origine des déchets et, le cas échéant, la destination, la fréquence de collecte, le moyen de transport et le mode de traitement envisagé pour les déchets, et mettent ces informations à la disposition des autorités compétentes qui en font la demande.

2. En ce qui concerne les déchets dangereux, les registres sont conservés pendant au moins trois ans, sauf dans le cas des établissements et entreprises assurant le transport de déchets dangereux, qui doivent conserver ces registres pendant au moins douze mois.

Les pièces justificatives concernant l'exécution des opérations de gestion sont fournies à la demande des autorités compétentes ou d'un détenteur antérieur.»

D – *La directive relative aux décharges*

14. L'article 14, sous a) à c), de la directive relative aux décharges régit la transition des décharges existant auparavant vers le cadre réglementaire de la directive:

«Les États membres prennent des mesures afin que les décharges autorisées ou déjà en exploitation au moment de la transposition de la présente directive ne puissent continuer à fonctionner que si […]

a) Dans un délai d'un an à compter de la date fixée à l'article 18, paragraphe 1 [soit, au plus tard, le 16 juillet 2002], 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.»

15. Conformément à l'article 18, paragraphe 1, de la directive relative aux décharges, les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard deux ans à compter de son entrée en vigueur (à savoir, au plus tard, le 16 juillet 2001) et en informent immédiatement la Commission.

III – Antécédents des deux affaires

16. Les présentes conclusions traitent de deux procédures, engagées en vertu de l'article 260, paragraphe 2, TFUE contre la République italienne et la République hellénique, portant sur l'exécution de deux arrêts antérieurs rendus en vertu de l'article 258 TFUE pour violation de la législation de l'Union en matière de déchets.

A – *Sur l'affaire Commission/Italie (C-196/13)*

17. Le 26 avril 2007, dans son arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250), la Cour a jugé que, en n'ayant pas pris toutes les mesures nécessaires:

— pour assurer que les déchets soient valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou des méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement, et pour interdire l'abandon, le rejet et l'élimination incontrôlée des déchets;

— pour que tout détenteur de déchets les remette à un ramasseur privé ou public ou à une entreprise qui effectue les opérations d'élimination ou de valorisation, ou pour en assurer lui-même la valorisation ou l'élimination en se conformant aux dispositions de la directive relative aux déchets;

— pour que tout établissement ou toute entreprise qui effectue des opérations d'élimination soit tenu d'obtenir l'autorisation de l'autorité compétente;

— pour que, sur chaque décharge ou site de déversement de déchets dangereux, ces déchets soient inventoriés et identifiés, et

— pour que, s'agissant des décharges autorisées ou déjà en exploitation au 16 juillet 2001, l'exploitant d'une décharge prépare et présente, pour approbation, avant le 16 juillet 2002, à l'autorité compétente un plan d'aménagement du site comprenant les informations relatives aux conditions de l'autorisation ainsi que toute mesure corrective qu'il estime nécessaire, et pour que, à la suite de la présentation du plan d'aménagement, l'autorité compétente prenne une décision définitive quant à la poursuite de l'exploitation, en procédant, dans les meilleurs délais, à la désaffectation des sites qui n'ont pas obtenu l'autorisation de poursuivre leurs opérations ou en autorisant les travaux nécessaires et en fixant une période transitoire pour l'exécution du plan,

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4, 8 et 9 de l'ancienne directive relative aux déchets, de l'article 2, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets dangereux et de l'article 14, sous a) à c), de la directive relative aux décharges.

18. Après des premiers contacts, le 1er février 2008, la Commission a invité la République italienne à présenter ses observations sur l'exécution de l'arrêt. À l'issue d'autres échanges de correspondances, le 26 juin 2009, la Commission a adressé à la République italienne un avis motivé. Le délai pour exécuter l'arrêt qui y était évoqué a été prolongé au 30 septembre 2009. Diverses communications de la République italienne ont suivi, communications qui n'ont pas satisfait la Commission, raison pour laquelle celle-ci a introduit, le 16 avril 2013, le recours dans l'affaire C-196/13.

B – *Sur l'affaire Commission/Grèce (C-378/13)*

19. Le 6 octobre 2005, dans son arrêt Commission/Grèce (EU:C:2005:592), la Cour a jugé qu'en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour assurer le respect des articles 4, 8 et 9 de la directive relatives aux déchets, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive.

20. La Commission et la République hellénique ont eu d'importants échanges sur l'exécution de cet arrêt. Le 29 octobre 2010, la Commission a adressé à la République hellénique une invitation complémentaire à présenter des observations dans laquelle elle fixait un dernier délai de deux mois pour mettre à exécution l'arrêt. Les renseignements fournis par la suite par la République hellénique n'ayant pas non plus satisfait la Commission, celle-ci a exercé, le 2 juin 2013, le recours dans l'affaire C-378/13.

IV – Conclusions des parties

21. Dans l'affaire C-196/13, la Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater qu'en n'ayant pas pris toutes les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) dans lequel la Cour a déclaré que la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4, 8 et 9 de la directive relative aux déchets, de l'article 2, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets dangereux, et de l'article 14, sous a) à c), de la directive relative aux décharges, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE;

2) ordonner à la République italienne de verser à la Commission une astreinte d'un montant de 256 819,20 euros par jour de retard dans l'exécution de l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250), à compter du jour du prononcé de l'arrêt en l'espèce jusqu'au jour où l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) aura été exécuté;

3) ordonner à la République italienne de verser à la Commission une somme forfaitaire, dont le montant résulte de la multiplication d'un montant journalier de 28 089,60 euros par le nombre de jours de persistance de l'infraction à compter de la date du prononcé de l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) jusqu'à celle du prononcé de l'arrêt en l'espèce;

4) condamner la République italienne aux dépens de l'instance.

22. La République italienne conclut à ce qu'il plaise à la Cour déclarer le recours irrecevable, inadmissible et, en tout état de cause, non fondé sur le fond et de statuer par conséquent sur les dépens.

23. Dans l'affaire C-378/13, la Commission conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que, en n'ayant pas pris les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt Commission/Grèce (EU:C:2005:592), la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE;

2) enjoindre la République hellénique de verser à la Commission l'astreinte proposée de 71 193,60 euros par jour de retard dans l'exécution de l'arrêt rendu dans l'affaire C-502/03, à compter du jour où sera rendu l'arrêt dans la présente affaire jusqu'au jour où sera exécuté l'arrêt Commission/Grèce (EU:C:2005:592);

3) enjoindre la République hellénique de verser à la Commission la somme forfaitaire journalière de 7 786,80 euros par jour à compter du jour où a été rendu l'arrêt Commission/Grèce (EU:C:2005:592) jusqu'au jour où sera rendu l'arrêt dans la présente affaire ou jusqu'au jour où sera exécuté l'arrêt Commission/Grèce (EU:C:2005:592), s'il l'est auparavant;

4) condamner la République hellénique aux dépens.

24. La République hellénique conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

1) rejeter le recours de la Commission dans sa totalité;

2) à titre subsidiaire, rejeter la demande d'imposition d'une astreinte journalière et la demande d'imposition d'une somme forfaitaire;

3) à titre subsidiaire, réduire au strict minimum le montant de l'astreinte journalière proposée par la Commission, compte tenu du pourcentage d'exécution de l'arrêt Commission/Grèce (EU:C:2005:592) et réduire le montant de la somme forfaitaire au strict minimum prévu pour la République hellénique, à savoir 2 181 000 euros;

4) condamner la Commission aux dépens.

25. Les parties ont échangé des mémoires écrits et formulé des observations orales lors de l'audience du 3 juin 2014.

V – Appréciation juridique

26. Avant d'examiner si la République italienne (voir ci-après, sous B) et la République hellénique (voir ci-après, sous C) ont exécuté les deux arrêts, nous commencerons par exposer des considérations préliminaires qui revêtent une importance à l'égard des deux procédures (voir ci-après, sous A). Enfin, nous nous pencherons sur les sanctions financières (voir ci-après, sous D).

A – *Considérations préliminaires*

27. Il convient d'abord d'examiner selon quel critère il faut apprécier la mesure dans laquelle les arrêts litigieux doivent encore être exécutés (voir ci-après, sous 1), puis préciser comment doit être déterminée la date de référence à laquelle l'obligation d'exécuter l'arrêt doit être remplie (voir ci-après, sous 2).

1. Sur la persistance de l'obligation d'exécuter l'arrêt

28. Il convient d'abord de vérifier dans quelle mesure les deux arrêts doivent encore être exécutés. Certes, les dispositions pertinentes de la directive relative aux décharges sont encore en vigueur. Néanmoins, l'ancienne directive relative aux déchets et la directive relative aux déchets dangereux ont entre-temps été abrogées et remplacées par la nouvelle directive relative aux déchets.

29. Or, l'obligation d'exécuter un arrêt ne peut pas avoir une portée plus étendue que celle des obligations juridiques dont la Cour a constaté la violation. Sinon, l'obligation d'exécuter un arrêt pourrait même, dans certaines circonstances, contraindre à violer le droit de l'Union. Les deux arrêts Commission/Suède [8] concernant la conservation des données en sont l'illustration. Poursuivre leur exécution pourrait, du fait qu'il a été jugé que la directive 2006/24/CE [9] est invalide [10], éventuellement violer l'article 15 de la directive 2002/58/CE [11] ainsi que les articles 7 et 8 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

30. Dans une procédure en vertu de l'article 258 TFUE, la Commission peut toutefois, en vertu de la jurisprudence constante, faire constater un manquement aux obligations qui trouvent leur origine dans la version initiale d'un acte communautaire, par la suite modifié ou abrogé, qui ont été maintenues par de nouvelles dispositions [12]. Cette solution est sensée puisqu'en règle générale, il faut supposer que, en dépit de la nouvelle rédaction d'un acte juridique, le législateur n'entendait pas rendre plus difficile l'exécution d'obligations restant inchangées. De telles modifications purement formelles du droit de l'Union n'ont en effet pas d'incidence sur les objectifs concrets des directives concernées qui, en vertu de l'article 288, paragraphe 3, TFUE, lient les États membres. Cela vaut d'autant plus lorsque le législateur de l'Union introduit, dans le nouvel acte juridique, des dispositions en vertu desquelles les références faites aux directives abrogées doivent être entendues comme faites à la nouvelle directive et qu'il va même jusqu'à joindre des tableaux de concordance. C'est très précisément ce qui s'est produit en ce qui concerne la nouvelle directive relative aux déchets [13].

31. La Cour a ainsi d'ores et déjà jugé que l'abrogation de l'ancienne directive relative aux déchets par la nouvelle directive codifiée relative aux déchets durant la procédure précontentieuse d'un recours en vertu de l'article 258 TFUE n'avait aucune incidence sur une procédure en manquement en cours. En effet, la dernière directive, qui procède dans un souci de clarté et de rationalité à une codification de la directive 75/442, reprend les dispositions de l'ancienne directive [14].

8 — C-185/09, EU:C:2010:59, et C-270/11, EU:C:2013:339.

9 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 15 mars 2006 sur la conservation de données générées ou traitées dans le cadre de la fourniture de services de communications électroniques accessibles au public ou de réseaux publics de communications, et modifiant la directive 2002/58/CE (JO L 105, p. 54).

10 — Arrêt Digital Rights Ireland e.a. (C-293/12 et C-594/12, EU:C:2014:238).

11 — Directive du Parlement européen et du Conseil du 12 juillet 2002 concernant le traitement des données à caractère personnel et la protection de la vie privée dans le secteur des communications électroniques (JO L 201, p. 37), modifiée en dernier lieu par la directive 2009/136/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 (JO L 337, p. 11).

12 — Voir arrêts Commission/Italie (C-365/97, EU:C:1999:544, point 36), concernant la législation en matière de déchets; Commission/France (C-492/08, EU:C:2010:348, point 31) et Commission/Pologne (C-281/11, EU:C:2013:855, point 37).

13 — Voir article 20 de la directive consolidée relative aux déchets et article 41 de la nouvelle directive relative aux déchets.

14 — Arrêt Commission/Grèce (C-286/08, EU:C:2009:543, point 8).

32. La Cour a également déjà implicitement fondé sur cette idée un arrêt en vertu de l'article 260, paragraphe 2, TFUE. En effet, la procédure relative aux fosses septiques irlandaises [15] portait également sur l'application des articles 4 et 8 de l'ancienne directive relative aux déchets qui, à la date du premier arrêt déjà, avait été remplacée par la directive codifiée relative aux déchets. En outre, avant même l'introduction du recours en vertu de l'article 260 TFUE, la nouvelle directive relative aux déchets avait remplacé la directive codifiée relative aux déchets. La Cour a néanmoins, sans autre discussion sur le droit applicable, infligé une astreinte et une somme forfaitaire.

33. Il s'ensuit que, en l'espèce aussi, les anciennes obligations découlant de la législation en matière de déchets peuvent continuer à être mises à exécution pour autant qu'elles sont maintenues dans les dispositions en vigueur. C'est ce qu'il convient d'examiner au cas par cas.

2. Sur la date de référence pour apprécier l'exécution

34. Lors de l'examen de l'exécution d'un arrêt, la date de référence pour apprécier l'existence d'un manquement au titre de l'article 260, paragraphe 1, TFUE est celle de l'expiration du délai fixé dans la lettre de mise en demeure émise en vertu de cette disposition [16]. Toutefois, lorsque la procédure en manquement a été engagée sur le fondement de l'article 228, paragraphe 2, CE et qu'un avis motivé a été émis avant la date d'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, à savoir le 1er décembre 2009, la date de référence pour apprécier l'existence d'un manquement est celle de l'expiration du délai fixé dans cet avis motivé [17].

B – *Sur la procédure contre la République italienne*

1. Sur la recevabilité

35. Certes, la République italienne défend la thèse selon laquelle le recours serait irrecevable parce que la Commission n'aurait pas émis d'avis motivé complémentaire. Toutefois, un avis complémentaire n'aurait été nécessaire que dans la mesure où la Commission aurait étendu l'objet du litige par rapport à l'avis motivé [18]. Or, rien ne laisse apparaître une telle extension de la procédure. Cet argument de la République italienne doit donc être rejeté.

36. La République italienne expose en outre qu'une lettre du directeur général de la Direction générale de l'environnement du 14 juillet 2011 aurait fondé une confiance légitime en une autre délimitation de l'objet de la procédure.

37. Une violation du principe de protection de la confiance légitime suppose que l'administration ait fourni des assurances précises [19]. Constituent des assurances faisant naître de telles espérances des renseignements précis, inconditionnels et concordants et émanant de sources autorisées et fiables [20].

38. La République italienne n'a toutefois pas exposé quelles assurances précises devraient être déduites de cette lettre. Il convient donc de rejeter également cette objection.

15 — Arrêt Commission/Irlande (C-374/11, EU:C:2012:827).

16 — Arrêts Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, point 67) et Commission/République tchèque (C-241/11, EU:C:2013:423, point 23).

17 — Arrêt Commission/Espagne (C-184/11, EU:C:2014:316, point 36).

18 — Voir arrêts Commission/Allemagne (C-191/95, EU:C:1998:441, point 55); Commission/Espagne (C-186/06, EU:C:2007:813, point 15) et Commission/Royaume-Uni (C-530/11, EU:C:2014:67, point 39).

19 — Arrêts Belgique et Forum 187/Commission (C-182/03 et C-217/03, EU:C:2006:416, point 147); Masdar (UK)/Commission (C-47/07 P, EU:C:2008:726, point 81) et Kahla/Thüringen Porzellan/Commission (C-537/08 P, EU:C:2010:769, point 63).

20 — Arrêts Kahla/Thüringen Porzellan/Commission (C-537/08 P, EU:C:2010:769, point 63) et AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, point 72).

2. Sur l'exécution de l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250)

39. La Commission avait émis contre la République italienne un avis motivé pour exécution insuffisante de l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250). Elle a prolongé au 30 septembre 2009 le délai qui y était fixé. Il convient donc, d'abord, d'examiner si la République italienne avait pris à cette date les mesures nécessaires pour se conformer à l'arrêt.

40. Dans l'arrêt précité, la Cour avait constaté la violation des articles 4, 8 et 9 de l'ancienne directive relative aux déchets, de l'article 12, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets dangereux et de l'article 14, sous a) à c), de la directive relative aux décharges.

41. À l'expiration du délai prolongé de l'avis motivé, le 30 septembre 2009, l'ancienne directive relative aux déchets avait été remplacée par la directive consolidée relative aux déchets, mais le délai de transposition de la nouvelle directive relative aux déchets n'avait pas encore expiré. Dès lors que la directive consolidée relative aux déchets ne contenait pas de modifications sur le fond, au 30 septembre 2009, la République italienne devait continuer à mettre à exécution l'arrêt.

42. Le dispositif de l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) n'est d'une utilité que très limitée pour identifier les mesures que comporte l'exécution de l'arrêt puisqu'il se borne à citer le texte des dispositions violées. Il doit toutefois être interprété à la lumière des motifs de l'arrêt [21]. Ainsi, trois types de violation peuvent être identifiés, à savoir:

— l'utilisation de décharges interdites, en partie avec dépôt de déchets dangereux;

— l'absence d'assainissement des décharges illégales fermées qui contiennent en partie des déchets dangereux; et

— l'absence de nouvelle autorisation des décharges continuant à être exploitées conformément à la directive relative aux décharges.

a) Sur l'utilisation de décharges illégales

43. La Commission fait valoir l'utilisation de décharges illégales et que la République italienne devait introduire des dispositions et des contrôles supplémentaires afin d'éviter à l'avenir de telles infractions.

44. La violation des articles 4 et 9 de l'ancienne directive relative aux déchets ainsi que de l'article 2, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets dangereux du fait de l'utilisation de décharges ne répondant pas aux exigences de ces dispositions a été constatée par la Cour aux points 39, 42 et 43 de l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250). Selon ces constatations, il y avait, sur l'ensemble du territoire italien, un nombre considérable de décharges, dont les exploitants n'ont pas assuré la valorisation ou l'élimination des déchets de manière à ne pas mettre en danger la santé de l'homme et à ne pas utiliser de procédés ou de méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement. Il y avait aussi de nombreux sites où les déchets étaient éliminés de manière incontrôlée [22]. De même que de nombreuses décharges fonctionnaient sans avoir obtenu l'autorisation des autorités compétentes [23]. Enfin, la Cour avait constaté l'existence en Italie d'au moins 700 décharges illégales contenant des déchets dangereux qui n'étaient soumises à aucune mesure de contrôle [24].

21 — Arrêts Bosch (135/77, EU:C:1978:75, point 4); Commission/Luxembourg (C-526/08, EU:C:2010:379, point 29) et Commission/Allemagne (C-95/12, EU:C:2013:676, point 40).

22 — Point 39.

23 — Point 42.

24 — Point 43.

i) Sur le nombre de décharges encore utilisées

45. Certes, dans un premier temps, la Commission avait soutenu qu'il existait, à l'expiration du délai fixé par elle, au moins 422 décharges illégales. Toutefois, du fait des renseignements donnés dans le mémoire en défense, dans son mémoire en réplique, elle a limité ce grief à 37 décharges dont la fermeture avant l'expiration du délai n'avait pas été démontrée. Du fait des indications données dans le mémoire en duplique, elle ne s'opposait finalement plus qu'à l'utilisation de deux décharges illégales.

46. Il s'agit d'une décharge «sauvage», Matera-Altamura Sgarrone, à la frontière entre les Pouilles et la Basilicate (Italie), et d'une ancienne décharge municipale, Reggio de Calabre-Malderiti, en Calabre.

47. Dans son mémoire en défense [25], la République italienne avait encore fait figurer ces décharges sur ses listes sans indiquer une date de fermeture et y mentionnant même à leur égard des mesures d'assainissement. Toutefois, dans le mémoire en duplique [26], la République italienne a exposé que, dans le secteur de la soi-disant décharge Matera-Altamura-Sgarrone, après de nouveaux contrôles sur place, aucune ancienne décharge n'aurait été trouvée. En outre, dans le cas de la soi-disant décharge Reggio de Calabre-Malderiti, la République italienne a déclaré qu'effectivement des déchets y avaient été déposés par le passé, mais que ceux-ci auraient cependant été éliminés déjà depuis longtemps.

48. Cette argumentation est toutefois sans pertinence pour examiner si, à l'expiration du délai fixé par la Commission, des décharges illégales étaient encore effectivement utilisées. Premièrement, ces nouvelles informations n'excluent pas que les décharges aient été encore utilisées à l'époque. Deuxièmement, la République italienne s'est expressément refusée à prendre position sur la mesure dans laquelle, à cette date, l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) avait été exécuté [27]. La République italienne n'a par conséquent pas non plus contesté l'utilisation de ces décharges à l'expiration du délai.

49. En ce qui concerne les décharges Matera-Altamura-Sgarrone et Reggio de Calabre-Malderiti, le grief tiré d'une poursuite de l'utilisation de décharges illégales à l'expiration du délai fixé par la Commission est par conséquent fondé.

ii) Sur l'introduction de dispositions et de contrôles supplémentaires

50. Au demeurant, la Commission critique aussi dans ce contexte le fait que la République italienne n'aurait suffisamment renforcé ni ses dispositions aux fins d'empêcher les dépôts illégaux de déchets ni son système de contrôle des déchets alors même que des autorités italiennes avaient entre-temps annoncé les réformes correspondantes afin de mettre à exécution l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250).

51. Pour ce qui est de ce grief, il pourrait être avancé que dans l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) la Cour a constaté un manquement général et persistant aux dispositions de la législation en matière de déchets [28]. Il serait logique de combattre un tel manquement par des mesures législatives d'ordre général ou systématique. Celles-ci peuvent contribuer à empêcher à l'avenir la naissance de nouvelles décharges illégales.

52. Toutefois, la Cour n'a pas jugé que le manquement rendait nécessaires de telles mesures. La Commission n'a elle-même avancé aucun élément en ce sens.

25 — Annexe 2 du mémoire en défense, points 34 et 74.

26 — Point 14.

27 — Point 8 du mémoire en défense.

28 — Point 45.

53. Le fait que peut-être les autorités italiennes aient pour un certain temps estimé que d'autres dispositions et des contrôles systématiques seraient nécessaires ne suffit pas en soi à démontrer que de telles mesures sont nécessaires afin de mettre à exécution l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250). Cela vaut d'autant plus que, ainsi que la République italienne l'a exposé dans la présente procédure, ces projets n'auraient pas visé à satisfaire à l'obligation d'exécution de l'arrêt.

54. Il ne saurait au contraire nullement être exclu que, ainsi que la République italienne l'expose également, une application conséquente des dispositions existantes suffirait déjà à empêcher à l'avenir que des déchets soient déposés dans un grand nombre de décharges illégales. Plaide également en faveur de cette analyse le fait que la naissance entre-temps de nouvelles décharges illégales n'a pas été invoquée dans la présente procédure.

55. Des cas particuliers isolés, par exemple, du fait d'activités criminelles, ne pourront en revanche pas être évités avec certitude par des dispositions plus sévères et des systèmes de surveillance plus sophistiqués. De tels cas seraient d'une autre nature que le manquement général et persistant constaté dans l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250).

56. Il convient donc de rejeter cette partie du recours.

b) Sur l'assainissement des décharges illégales

57. Le deuxième manquement que la Commission fait valoir est l'absence d'assainissement des décharges illégales fermées qui contiennent en partie des déchets dangereux. La Commission expose que, à l'expiration du délai fixé par elle, encore 422 décharges auraient dû être assainies.

58. Ce grief soulève des questions difficiles. Il convient d'abord de déterminer si l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) fonde une obligation d'assainissement des décharges illégales désaffectées [voir ci-après, sous i)] et quelle importance revêt dans ce contexte la directive relative aux déchets dangereux [voir ci-après, sous ii)]. Enfin, il conviendra d'expliquer à quelles décharges s'étend l'obligation d'exécution de l'arrêt [voir ci-après, sous iii)].

i) Sur l'obligation d'assainissement en général

59. La République italienne conteste que l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) exige même l'assainissement des décharges illégales fermées.

60. Il faut reconnaître à cet égard que, ni dans le dispositif ni dans la motivation de l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) la Cour ne constate expressément que l'absence d'assainissement des décharges illégales constituerait une partie des manquements constatés. Elle démontre cependant que, dans son argumentation, la Commission critique aussi l'absence jusqu'alors d'assainissement des décharges illégales [29]. La Cour n'a pas rejeté cet argument, mais a entièrement fait droit au recours de la Commission.

29 — Notamment points 10 et 12.

61. En outre, aux termes du point 41 de l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250), quant au grief tiré de la violation de l'article 8 de la directive relative aux déchets, il a été établi que les autorités italiennes ne s'étaient pas assurées de ce que les détenteurs de déchets soit procèdent eux-mêmes à l'élimination ou à la valorisation de ces derniers, soit les remettent à un ramasseur ou à une entreprise chargés d'effectuer ces opérations, conformément aux dispositions de la directive. Lorsque l'on se rapporte aux documents cités [30], il apparaît que la Cour justifie ce constat par le fait que certaines décharges dans les régions d'Ombrie et des Pouilles n'avaient pas encore été assainies.

62. La Cour a déjà jugé par le passé que l'article 8 de l'ancienne directive relative aux déchets renferme l'obligation d'assainissement des décharges illégales. En effet, l'exploitant d'une décharge illégale devient, en y réceptionnant des déchets, détenteur de ces déchets. La disposition citée impose dès lors à l'État membre l'obligation de prendre, à l'égard de cet exploitant, les mesures nécessaires pour que ces déchets soient remis à un ramasseur privé ou public ou à une entreprise d'élimination, à défaut pour cet exploitant de pouvoir lui-même en assurer la valorisation ou l'élimination [31].

63. Par conséquent, le manquement à l'article 8 de l'ancienne directive relative aux déchets constaté consiste, entre autres, en ce que les décharges illégales n'avaient pas encore été assainies.

64. Certes, la Commission soutient qu'une violation de l'article 8 de l'ancienne directive relative aux déchets n'existerait qu'à l'égard des deux décharges dont la désaffectation est litigieuse [32]. Si l'on envisage toutefois son argumentation dans sa globalité, il apparaît clairement que, pour le surplus, elle n'a pas renoncé à son recours en ce qui concerne la violation de l'article 8 du fait de l'absence jusqu'ici d'assainissement des décharges illégales. En effet, elle persiste expressément à exiger cet assainissement, et ce d'une manière indubitablement perceptible par la République italienne. La reconnaissance de l'exécution de l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) au regard des articles 8 et 9 ne porte donc que sur la violation de ces dispositions du fait de n'avoir pas suffisamment empêché les décharges illégales ou leur utilisation.

65. En outre, l'obligation d'assainissement des décharges illégales repose, selon quelques arrêts qui ne sont disponibles qu'en français et dans la langue de procédure, également sur l'article 4, paragraphe 1, de l'ancienne directive relative aux déchets dont la Commission invoque également la violation. En premier lieu, la Cour l'a jugé pour des cas dans lesquels il était établi que des déchets déposés illégalement présentaient un risque pour l'environnement [33], ce qu'il convient précisément d'éviter en vertu de l'article 4, paragraphe 1. En second lieu, elle s'est appuyée sur la considération selon laquelle déjà le simple stockage de déchets dans une décharge (illégale) porte atteinte à l'environnement [34]. Il est donc parfaitement logique qu'il ne suffise pas de fermer une décharge illégale ou de recouvrir des déchets stockés illégalement avec de la terre et des déblais pour satisfaire aux exigences de l'article 8, paragraphe 1 [35]. Ainsi que la Commission l'expose à juste titre, il convient au contraire au moins d'examiner si une décharge illégale fermée met en danger l'environnement ou la santé. Si tel est le cas, elle doit être assainie.

66. Il convient donc de retenir que la violation, constatée dans l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250), des articles 4, paragraphe 1, et 8 de l'ancienne directive relative aux déchets fonde l'obligation d'examiner la nécessité d'un assainissement des décharges illégales et celle de les assainir le cas échéant.

30 — Voir p. 412 à 422 des annexes du mémoire en duplique de la République italienne dans l'affaire C-135/05, EU:C:2007:250.

31 — Arrêts Commission/Italie (C-365/97, EU:C:1999:544, point 108); Commission/Italie (C-383/02, EU:C:2004:501, points 40, 42 et 44); Commission/Italie (C-447/03, EU:C:2004:751, points 27, 28 et 30); Commission/Irlande (C-494/01, EU:C:2005:250, point 181) et Commission/Portugal (C-37/09, EU:C:2010:331, points 54 et 55).

32 — Voir points 46 à 49 des présentes conclusions.

33 — Arrêts Commission/Italie (C-383/02, EU:C:2004:501, points 32 à 36) et Commission/Italie (C-447/03, EU:C:2004:751, points 19 à 24).

34 — Arrêts Commission/Espagne (C-361/05, EU:C:2007:298, point 20) et Commission/Portugal (C-37/09, EU:C:2010:331, point 37).

35 — Arrêt Commission/Espagne (C-361/05, EU:C:2007:298, points 24 et 26) précisé par arrêt Commission/Portugal (C-37/09, EU:C:2010:331, point 37).

67. Ce résultat répond au fait que, dès l'affaire C-135/05 (EU:C:2007:250), mais aussi dans la présente procédure, la République italienne a constamment fourni des renseignements sur l'assainissement de décharges. Cet État membre ne saurait donc prétendre qu'il n'aurait pas eu connaissance de ce que la présente procédure s'étend également à l'assainissement des décharges.

ii) Sur l'article 2, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets dangereux

68. La constatation dans l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) de la violation de l'article 2, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets dangereux complète l'obligation d'assainissement par des obligations particulières au regard des déchets dangereux.

69. Il convient à cet égard de rappeler tout d'abord que les obligations fondamentales en matière de déchets prévues par la directive relative aux déchets, y compris l'obligation d'assainissement, ne sont pas redéfinies par la directive relative aux déchets dangereux, mais qu'en vertu de l'article 1er, paragraphe 2, de ladite directive, elles s'appliquent également aux déchets dangereux. Il s'ensuit que les décharges illégales qui contiennent des déchets dangereux doivent, elles aussi, être assainies conformément à la directive relative aux déchets.

70. La directive relative aux déchets dangereux peut cependant fonder des obligations plus larges. Ainsi l'article 2, paragraphe 1, exige que les déchets dangereux soient identifiés et inventoriés.

71. S'il a été omis d'identifier et d'inventorier des déchets dangereux lors d'un dépôt illégal, il convient de le faire a posteriori dans le cadre de l'assainissement. Typiquement, l'identification est même, à tout le moins, une condition de l'assainissement proprement dit afin d'obtenir des éléments fiables sur la manière d'assainir et d'éviter que des dangers supplémentaires pour l'environnement et la santé humaine ne naissent lors de l'assainissement.

iii) Sur les décharges concernées

72. Les parties ne s'accordent en outre pas sur le point de savoir quelles décharges font l'objet de l'obligation d'assainissement. Cela porte fondamentalement sur la question de savoir si l'arrêt a décrit la portée de la violation avec suffisamment de précision, de manière à permettre une exécution en vertu de l'article 260 TFUE. En effet, l'arrêt ne contient, ni dans son dispositif ni dans sa motivation, une liste des décharges devant être assainies.

73. Une telle liste pourrait à la rigueur être reconstituée à partir des dossiers de procédure de l'affaire C-135/05 (EU:C:2007:250). Seraient pertinentes à cet égard les décharges directement ou indirectement désignées par la Commission. Pour la plupart des régions, cela dépendrait du rapport de l'administration nationale des forêts italienne du 22 octobre 2002 sur lequel la Commission s'est appuyée dans son recours. Ce rapport englobait les décharges illégales dans les zones forestières et montagneuses des régions qui ont un statut normal en Italie, à savoir toutes les régions italiennes, à l'exception de la vallée d'Aoste, du Frioul-Vénétie-Julienne, de la Sardaigne, de la Sicile et du Trentin-Haut-Adige.

74. Une liste reconstituée n'engloberait, selon toute vraisemblance, pas toutes les décharges dont la Commission exige l'assainissement dans la présente procédure. En effet, à la suite d'une question de la Cour, la République italienne a produit une liste de 71 décharges listées par la Commission qui n'auraient pas fait l'objet de la procédure dans l'affaire C-135/05 (EU:C:2007:250).

75. La Commission ne soutient pas que ces décharges auraient été désignées dans le cadre de la procédure dans l'affaire C-135/05. Elle ne se prononce expressément que sur les deux décharges dont l'existence est litigieuse [36]. Néanmoins, il ressort indubitablement de son argumentation qu'elle persiste à considérer que les 69 autres décharges doivent être assainies. 44 de ces décharges se trouvent dans les régions qui avaient été étudiées par l'administration des forêts, les 25 autres se trouvant dans des régions dans lesquelles l'administration des forêts n'est pas compétente, la plupart en Sicile et en Sardaigne. Par conséquent, il est douteux que, notamment, les décharges évoquées en dernier lieu ont été désignées par la Commission dans la procédure dans l'affaire C-135/05 (EU:C:2007:250).

76. Toutefois, les constatations de la Cour dans l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) ne visent précisément pas à dire si, et de quelle manière, certaines décharges ont été nommément désignées dans le cadre de cette procédure. En effet, dans l'affaire C-135/05 (EU:C:2007:250), la République italienne avait déjà, sans succès, soulevé le grief tiré du caractère générique et indéterminé du manquement allégué par la Commission. La Cour a cependant souligné que la Commission pouvait s'opposer à une pratique administrative générale qui se trouve à l'origine d'une violation répétitive et prolongée du droit de l'Union [37]. Logiquement, elle a expressément constaté au point 45 dudit arrêt que la République italienne aurait manqué d'une manière générale et persistante aux obligations découlant de la législation en matière de déchets. De plus, elle n'a pas fondé les divers manquements sur une analyse exhaustive des cas évoqués, mais s'est bornée à renvoyer, à titre d'exemple, à la situation existant dans certaines régions [38].

77. Par conséquent, la constatation dans l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) d'une violation du droit de l'Union, notamment des articles 4 et 8 de la directive relative aux déchets ainsi que de l'article 2, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets dangereux, va au-delà des cas particuliers qui ont été exposés à la Cour [39]. Il convient de comprendre cette constatation plutôt en ce sens que la République italienne n'a, sur une longue période, sur l'ensemble de son territoire, pas pris les mesures nécessaires afin d'assainir les décharges illégales, à savoir afin d'éliminer correctement les déchets illégalement déposés conformément aux dispositions précitées. La racine de cette infraction tient en ce que la République italienne ne s'est pas suffisamment efforcée de mettre un terme à l'utilisation de décharges illégales.

78. La question qui se pose toutefois est celle de savoir si une telle constatation d'un manquement général et persistant qui ne se limite pas aux cas particuliers qui ont été (à titre d'exemples) exposés à la Cour peut, en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE, obliger un État membre à prendre des mesures dont l'exécution peut être demandée en vertu de l'article 260, paragraphe 2, TFUE.

79. Si l'application de l'article 260 TFUE exigeait le même degré de précision qu'un titre exécutoire, il serait certainement exclu de demander l'exécution de l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) au regard de l'assainissement des décharges. En ce qui concerne des titres de paiement au sens des articles 187 et 192 du traité CE (devenus articles 280 TFUE et 299 TFUE), la Cour a même, en dépit de la possibilité d'une conversion, exclu qu'ils puissent être libellés dans l'unité de compte européenne qui existait encore à l'époque puisqu'ils ne pouvaient être exécutés que dans une monnaie nationale [40]. Il semblerait que, dès lors que ni l'arrêt ni le dossier de procédure de l'affaire C-135/05 (EU:C:2007:250) ne désignent clairement quelles sont les décharges devant concrètement être assainies, une exécution forcée soit exclue.

36 — Voir point 46 des présentes conclusions.

37 — Arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250, points 18 à 22).

38 — Ibidem (points 32 ainsi que 39 à 44).

39 — Voir arrêt Commission/Allemagne (C-160/08, EU:2010:230, point 110).

40 — Arrêt Générale sucrière et Béghin-Say/Commission e.a. (41/73 INT, 43/73 INT et 44/73 INT, EU:C:1977:41, points 14 et 15).

80. L'on ne peut toutefois pas avoir des exigences comparables à l'égard de l'article 260 TFUE [41]. Cela résulte déjà de ce que les arrêts rendus en vertu de l'article 258 TFUE qui doivent être exécutés n'ont qu'un caractère déclaratoire. Hormis la décision sur les dépens, ils ne désignent précisément aucune mesure concrète qui doit être prise par un État membre pour mettre fin au manquement au droit de l'Union constaté. Bien au contraire, ces arrêts laissent en règle générale aux États membres une large marge d'appréciation pour leur exécution.

81. Le critère devrait donc plutôt être le principe du procès équitable qui doit bénéficier à toute partie à un procès dont est saisi le juge de l'Union, quelle que soit sa qualité juridique [42]. Pour satisfaire aux exigences liées au droit à un procès équitable, il importe que les parties aient connaissance et puissent débattre contradictoirement tant des éléments de fait que des éléments de droit qui sont décisifs pour l'issue de la procédure [43]. C'est pourquoi toute décision judiciaire doit être motivée afin de permettre au défendeur de comprendre les raisons de sa condamnation [44]. L'étendue du devoir de motivation peut cependant varier en fonction de la nature de la décision judiciaire en cause et doit s'analyser, au regard de la procédure considérée dans sa globalité et au vu de l'ensemble des circonstances pertinentes, en tenant compte des garanties procédurales dont est entourée cette décision [45].

82. Les exigences à l'égard de la motivation sont en partie reliées à la possibilité, non pertinente en ce qui concerne une procédure en manquement, d'exercer un recours [46]. Néanmoins, dans une procédure en manquement aussi, il faut que l'arrêt soit, à tout le moins, suffisamment clair pour que l'État membre concerné puisse déterminer quelles sont les infractions qu'il doit éliminer pour exécuter ce jugement. Il doit aussi être en mesure de défendre vis-à-vis de la Commission son exécution.

83. Les exigences quant au caractère précis des constatations ne peuvent néanmoins pas aboutir à ce que la constatation d'une pratique générale et continue n'exige pas une exécution. Sinon, de telles constatations, dont la possibilité est reconnue par la Cour dans sa jurisprudence constante [47], seraient privées d'effet utile. Elles n'auraient plus qu'une nature purement déclaratoire.

84. La nécessité de telles constatations plutôt abstraites, sans référence à tous les cas particuliers concernés, résulte au demeurant du comportement de l'État membre concerné. En effet, il tolère dans un premier temps une violation générale et continue du droit de l'Union puis, dans la procédure précontentieuse du premier recours en manquement, en violation de son obligation de coopération loyale, n'informe pas de manière complète et précise la Commission de l'étendue de l'infraction. Exiger malgré cela de la Commission qu'elle décrive avec précision, sans avoir de propres pouvoirs spécifiques d'investigation, le manquement au droit de l'Union afin d'obtenir plus tard qu'il y soit mis fin permettrait à l'État membre de tirer du manquement au droit de l'Union un avantage supplémentaire.

85. Enfin, la Cour a déjà, au moins dans un cas similaire, appliqué l'article 228 CE qui était en vigueur à l'époque (devenu article 260 TFUE). En effet, la condamnation de la République française pour contrôle insuffisant des activités de pêche portait sur une déficience structurelle continue dans l'application du droit de l'Union [48] dont l'élimination n'était elle aussi pas concrètement fixée.

41 — Voir arrêt Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, notamment point 91).

42 — Voir, en ce sens, arrêt Commission/Irlande e.a. (C-89/08 P, EU:C:2009:742, point 53).

43 — Ibidem (point 56).

44 — Arrêt Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, point 53).

45 — Ibidem (point 60).

46 — L'arrêt Trade Agency (C-619/10, EU:C:2012:531, points 53 et 60) en est l'illustration.

47 — Voir notamment arrêts Commission/France (21/84, EU:C:1985:184, point 13); Commission/Allemagne (C-387/99, EU:C:2004:235, point 42); Commission/Irlande (C-494/01, EU:C:2005:250, point 28) et Commission/Allemagne (C-160/08, EU:C:2010:230, point 106).

48 — Arrêt Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, notamment points 52 et 60).

86. Il doit par conséquent être suffisant que l'État membre puisse, sur la base de l'arrêt, au besoin après une interprétation de ce dernier en vertu de l'article 43 du statut de la Cour de justice, déterminer quelles sont les mesures d'exécution nécessaires.

87. Au regard de l'obligation d'assainissement des décharges, l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) satisfait à ces exigences. Ainsi que cela a déjà été démontré [49], en tant qu'État membre partie à la procédure, la République italienne pouvait déduire de l'arrêt et du dossier de procédure que cela s'étendait à l'assainissement des décharges illégales désaffectées. En ce qui concerne ces décharges, il ne pouvait s'agir que de celles dont la République italienne n'avait auparavant, dans le cadre d'une pratique générale et continue, pas mis fin à l'utilisation en violation des articles 4, 8 et 9 de l'ancienne directive relative aux déchets ainsi qu'en partie de l'article 2, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets dangereux. En effet, la nécessité d'assainir ces décharges est la conséquence de cette utilisation [50].

88. La République italienne a également toujours eu conscience de l'étendue de cette obligation. Déjà dans la procédure dans l'affaire C-135/05 (EU:C:2007:250), puis ensuite dans la procédure précontentieuse de la présente affaire, cet État membre a donc identifié des décharges désaffectées qui devaient encore être assainies.

89. Il résulte notamment des communications de la République italienne à la Commission que, jusqu'à l'expiration, le 30 septembre 2009, du délai fixé dans l'avis motivé, entre 368 [51] et 422 [52] décharges illégales n'avaient pas encore été assainies. Au moins 15 [53], voire même 23 [54], de ces décharges contenaient, selon les renseignements fournis par la République italienne lors de la procédure précontentieuse, des déchets dangereux. Ainsi, à cette date, l'arrêt n'avait, en ce qui concerne l'assainissement des décharges, pas encore été exécuté. Cela suffit à justifier une nouvelle condamnation sur le fondement de l'article 260, paragraphe 2, TFUE.

c) Sur une nouvelle autorisation des décharges encore exploitées conformément à la directive relative aux décharges

90. L'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) a constaté en outre que l'article 14, sous a) à c), de la directive relative aux décharges avait été violé. Cette disposition fixe les conditions dans lesquelles les décharges autorisées ou déjà en exploitation à l'expiration du délai de transposition de cette directive, à savoir le 16 juillet 2006, peuvent continuer à fonctionner.

91. Aux termes de l'article 14, sous a), de la directive relative aux décharges, l'exploitant doit préparer, au plus tard le 16 juillet 2002, un plan d'aménagement du site et le présenter, pour approbation, à l'autorité compétente. L'article 14, sous b), prévoit que, sur cette base, l'autorité prend une décision quant à la poursuite de l'exploitation ou la désaffectation de la décharge. En vertu de l'article 14, sous c), en cas de poursuite de l'exploitation, l'autorité doit autoriser les travaux d'aménagement nécessaires et fixer une période transitoire au 16 juillet 2009 au plus tard.

49 — Voir points 76 et 77 des présentes conclusions.

50 — Il n'y a pas lieu de décider si la Commission pourrait aujourd'hui encore désigner des décharges ou, à l'avenir, du fait de décharges illégales inconnues jusqu'ici, introduire à nouveau un recours en vertu de l'article 260 TFUE. De telles décharges supplémentaires ne pourraient toutefois encore tomber sous le coup de l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) au mieux que pour autant qu'elles résultent encore de la pratique générale et continue d'utiliser des décharges illégales constatée dans cet arrêt. De nouveaux cas particuliers isolés, naissant en dépit d'une application en principe appropriée de la législation en matière de déchets et d'une infrastructure suffisante, peuvent en revanche se produire partout et ne seraient pas une expression du manquement général et persistant au droit de l'Union que cet arrêt critique.

51 — Communication du 30 octobre 2009.

52 — Communication du 1er octobre 2009.

53 — Idem.

54 — Communication du 30 octobre 2009.

92. Selon les informations non contestées de la Commission, à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, au moins 93 décharges étaient concernées. Il s'agissait de 69 décharges dans neuf régions que la République italienne avait indiqué à la Commission dans la réponse à l'avis motivé et de 24 autres décharges dans la région des Pouilles dont la République italienne n'avait informé que plus tard la Commission. À cet égard aussi, l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) n'avait donc pas été exécuté à l'expiration du délai.

d) Conclusion intermédiaire

93. Par conséquent, en n'ayant pas, au 30 septembre 2009, date à laquelle le délai imparti par la Commission dans l'avis motivé a expiré, pris toutes les mesures nécessaires pour exécuter l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4, 8 et 9 de la directive relative aux déchets, de l'article 2, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets dangereux, et de l'article 14 de la directive relative aux décharges ainsi qu'en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE.

C – Sur la procédure contre la République hellénique

94. L'objet de la procédure contre la République hellénique est délimité de manière plus étroite que celui de la procédure contre la République italienne. Dans l'arrêt Commission/Grèce (C-378/13, EU:C:2005:592), la Cour n'a constaté qu'un manquement aux articles 4, 8 et 9 de l'ancienne directive relative aux déchets.

95. Les parties s'accordent sur le fait que ce manquement porte tant sur l'utilisation de décharges illégales que sur leur assainissement.

96. La date de référence résulte de l'invitation complémentaire à présenter des observations du 29 octobre 2010 dans laquelle la Commission a fixé un délai au 29 décembre 2010.

97. Le délai de transposition de la nouvelle directive relative aux déchets ayant expiré le 12 décembre 2010, la persistance de l'obligation d'exécuter l'arrêt Commission/Grèce (EU:C:2005:592) dépend du point de savoir si la nouvelle directive reprend les articles 4, 8 et 9 de l'ancienne directive relative aux déchets.

98. C'est en principe ce que font les articles 13, 36, paragraphe 1, 15, paragraphe 1, et 23 de la nouvelle directive relative aux déchets qui ne contiennent que des modifications non substantielles.

99. L'obligation d'assainissement n'est pas non plus remise en cause en son principe par l'article 2, paragraphe 1, sous b), de la nouvelle directive relative aux déchets. Cette disposition a complété la législation en matière de déchets en ce sens que la directive relative aux déchets ne s'applique pas aux sols (in situ), y compris pas aux sols pollués non excavés. Toutefois, les déchets illégalement déposés ne sont pas des sols et ne se trouvent pas non plus in situ, à savoir dans leur situation initiale [55]. Sinon, cela ouvrirait grand la porte à circonvenir la législation en matière de déchets par des dépôts illégaux de déchets. L'élimination de ces déchets peut donc encore s'imposer au regard de la législation en matière de déchets.

100. L'arrêt Commission/Grèce (EU:C:2005:592) devait par conséquent continuer à être exécuté à l'expiration du délai imparti par la Commission.

55 — Voir ordonnance du Verwaltungsgericht Aachen du 16 juillet 2009 (9 L 153/09, Juris, points 17 à 21).

101. L'argumentation des parties ne fait pas clairement apparaître l'étendue de l'exécution de l'arrêt Commission/Grèce (EU:C:2005:592) au 29 décembre 2010. Néanmoins, six mois plus tard, la République hellénique a fait savoir que 82 décharges illégales étaient encore utilisées et que 596 décharges illégales désaffectées devaient encore être assainies.

102. Ainsi, en n'ayant pas pris toutes les mesures nécessaires à l'exécution de l'arrêt Commission/Grèce (EU:C:2005:592) au 29 décembre 2010, date à laquelle a expiré le délai imparti par la Commission dans l'invitation complémentaire à présenter des observations, la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4, 8 et 9 de la directive relative aux déchets ainsi qu'en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE.

D – *Sur les sanctions financières*

103. 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'Union [56].

104. Les propositions de la Commission ne sauraient lier la Cour 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 institution [57].

1. Sur l'astreinte

105. L'imposition d'une astreinte ne se justifie en principe que pour autant que perdure le manquement tiré de l'inexécution d'un précédent arrêt de la Cour [58].

106. C'est pourquoi les constatations opérées jusqu'ici quant à l'exécution insuffisante des arrêts à l'expiration du délai fixé par la Commission ne justifient pas encore une astreinte. Bien au contraire, il convient en outre d'examiner si les arrêts doivent encore être exécutés à la date de la décision de la Cour.

107. À cet égard aussi, la persistance du manquement suppose que, en dépit des modifications entre-temps apportées à la législation en matière de déchets, les dispositions violées aient été en substance maintenues à la date de la décision de la Cour.

108. La situation reste la même en ce qui concerne la procédure contre la République hellénique puisque, lors de l'analyse faite dans les présentes conclusions de l'exécution de l'arrêt à l'expiration du délai imparti par la Commission, la nouvelle directive en matière de déchets était déjà applicable [59].

56 — Arrêt Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740, point 36).

57 — Arrêts Commission/Portugal (C-70/06, EU:C:2008:3, point 34); Commission/Grèce (C-369/07, EU:C:2009:428, point 112); Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740, point 37) et Commission/Belgique (C-533/11, EU:C:2013:659, point 64).

58 — Arrêts Commission/France (C-121/07, EU:C:2008:695, point 27); Commission/Grèce (C-369/07, EU:C:2009:428, point 59); Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740, point 42); Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, point 96) et Commission/Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, point 43).

59 — Voir points 97 et suiv. des présentes conclusions.

109. En revanche, dans la procédure plus large contre la République italienne, jusqu'ici seule la directive consolidée relative aux déchets devait être prise en compte [60]. Il résulte toutefois des développements relatifs à la procédure grecque que la nouvelle directive relative aux déchets n'a pas remis en cause l'obligation d'assainissement qui peut être déduite de l'ancienne directive relative aux déchets. De plus, l'article 35 de la nouvelle directive relative aux déchets maintient l'obligation visée à l'article 2, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets dangereux en ce qu'il exige que les établissements et entreprises visés à l'article 23, paragraphe 1, à savoir les exploitants de décharges, entre autres, tiennent un registre chronologique indiquant la quantité, la nature et l'origine des déchets. Il s'ensuit que cette obligation peut donc continuer à être exécutée.

a) Sur l'affaire C-196/13, Commission/Italie

110. Pour pouvoir statuer sur l'imposition d'une astreinte à la République italienne, il convient tout d'abord d'examiner la mesure dans laquelle les violations persistaient à l'expiration du délai imparti par la Commission. Il faudra ensuite déterminer sa forme, notamment s'il convient d'infliger un montant fixe ou bien dégressif en rapport avec l'exécution, et son montant de base ainsi que les conditions de son extinction.

i) Sur la persistance des violations

111. À la date de l'audience, la persistance des violations n'était en grande partie pas contestée. Toutefois, deux cas sur lesquels la République italienne a présenté des éléments plus récents nécessitent de plus amples explications.

– Sur les cas non contestés

112. Certes, par rapport à la date d'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, la République italienne a accompli des progrès. Il n'en reste pas moins que, selon des informations concordantes, 196 décharges doivent encore être assainies, à savoir les 218 décharges nommées dans le recours, moins 20 décharges dont la Commission a reconnu entre-temps qu'elles avaient été assainies [61] et deux décharges sur lesquelles nous nous pencherons tout de suite. Selon les indications non contestées de la Commission, treize de ces 196 décharges contiennent des déchets dangereux [62]. Lors de l'audience, les parties ont également convenu qu'entre-temps, seules deux décharges encore devaient être à nouveau autorisées conformément à la directive relative aux décharges.

– Sur les deux cas litigieux

113. Le cas de la décharge «sauvage» à Matera-Altamura Sgarrone, à la frontière entre les Pouilles et la Basilicate, et celui d'une ancienne décharge municipale, à Reggio de Calabre-Malderiti, en Calabre, nécessitent toutefois des explications supplémentaires.

60 — Voir point 41 des présentes conclusions.

61 — Voir point 8 de la réponse de la Commission du 13 mai 2014 à la question posée par la Cour.

62 — Calabre: Firmo/Sciolle; Emilie-Romagne: S. Giovanni in Persiceto/V. Samoggia 26 (sito Razzaboni); Latium: Riano/Piana Perina; Ligurie: Careare/Premara Paleta, La Spezia/Pitelli – discarica Ruffino Pitelli, La Spezia/Pitelli IPODEC et Lerici/Pertusola; Lombardie: Mantova/Valdaro; Zanica/Ex cava Cuter; Marches: Ascoli Piceno/SGL Carbon; Piémont: Serravalle Scrivia/La Luminosa; Ombrie: Gualdo Tadino/Vigna Vecchia; Sicile: Priolo Gargallo/Penisola Magnisi.

114. Comme cela a déjà été évoqué [63], dans son mémoire en défense [64], la République italienne avait encore fait figurer ces décharges sur ses listes sans indiquer une date de fermeture et avait même fait mention de mesures prévues d'assainissement. Dans le mémoire en duplique [65], la République italienne a en revanche exposé qu'après de nouveaux contrôles sur place, aucune décharge n'aurait pu être trouvée à Matera-Altamura-Sgarrone. En outre, en ce qui concerne la soi-disant décharge à Reggio de Calabre-Malderiti, la République italienne a déclaré qu'effectivement des déchets y avaient été déposés par le passé, mais que ceux-ci auraient été cependant éliminés depuis longtemps déjà.

Sur la persistance de l'utilisation de décharges illégales

115. Certes, la Commission reproche à la République italienne que des décharges illégales auraient continué à être utilisées à ces deux endroits, mais, dans son mémoire en défense déjà, la République italienne a soutenu qu'à cette date *aucune* des décharges illégales concernées par la présente procédure ne serait encore utilisée.

116. Il faut donc que la Commission établisse la preuve de l'utilisation de ces décharges. Elle s'appuie pour cela sur le fait que la République italienne n'aurait pas communiqué de date de fermeture.

117. Or, l'absence d'indication d'une date de fermeture ne prouve pas que des décharges illégales continuent à être utilisées à ces deux endroits.

118. Étant donné que la Commission n'apporte pas d'autre preuve de l'utilisation de décharges illégales à Matera-Altamura-Sgarrone et à Reggio de Calabre-Malderiti, le recours doit être rejeté sur ce point.

Sur la nécessité d'assainir les deux décharges

119. Le litige porte dans ces deux cas également sur l'obligation d'assainissement des décharges.

120. La République italienne a reconnu, dans le mémoire en défense et dans la procédure précontentieuse, le fait que les anciennes décharges illégales à Matera-Altamura-Sgarrone et à Reggio de Calabre-Malderiti devaient être assainies. Par contre, le nouvel argument de la République italienne consiste à dire que ces deux cas figurent par erreur sur la liste des anciennes décharges illégales devant être assainies. Il s'agit donc d'une modification de la défense.

121. En vertu de l'article 127, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour de justice, la production de moyens nouveaux en cours d'instance est interdite, à moins que ces moyens ne se fondent sur des éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure.

122. La République italienne se fonde sur de tels éléments de fait. En effet, la connaissance de ce que ces deux décharges ont effectivement été inscrites à tort sur la liste des décharges à assainir repose sur des contrôles sur place qui ont été effectués *postérieurement* au mémoire en défense [66].

123. Certes, ces nouvelles connaissances expriment en fin de compte que la République italienne n'a pas, en temps utile, entièrement élucidé les faits ce qu'exige notamment l'obligation de coopération loyale avec la Commission. Néanmoins, l'article 127, paragraphe 1, du règlement de procédure n'exclut pas d'emblée une modification des moyens de défense lorsque ces nouveaux éléments de fait auraient déjà dû être connus auparavant.

63 — Voir points 46 à 49 des présentes conclusions.

64 — Annexe 2 du mémoire en défense, points 34 et 74.

65 — Point 14.

66 — Dans cette mesure, cet argument se distingue d'un moyen de défense qui avait été rejeté dans l'arrêt Commission/Malte (C-351/09, EU:C:2010:815, points 23 et 24) et qui existait déjà avant que le mémoire en défense ne soit produit.

124. Cette générosité à l'égard de nouveaux moyens de défense est aussi, tout au moins dans la présente affaire, sensée. Dans le cas où, nonobstant la production de ce nouveau moyen, la Cour condamnait la République italienne en raison de ces deux cas, il serait en pratique très difficile d'exécuter l'arrêt sur ce point. Comment la République italienne pourrait-elle apporter la preuve de ce que ces soi-disant décharges ont été assainies si en réalité elles n'existent pas (ou plus)?

125. Ce nouveau moyen de défense est donc recevable.

126. Le mémoire en duplique s'appuie sur de nouvelles preuves, ou du moins sur de nouvelles offres de preuve, à savoir les résultats de nouveaux contrôles sur place. Aux termes de l'article 128, paragraphe 1, du règlement de procédure, à ce stade, des preuves peuvent encore être produites et des offres de preuve peuvent encore être faites si le retard est motivé. Cette condition également est satisfaite puisque le motif du retard tient au fait que ces informations n'ont été connues qu'à la suite de contrôles récents.

127. Il se peut que la Commission ait été surprise par cette argumentation, mais il lui aurait été loisible de demander à la Cour un délai raisonnable pour procéder à ses propres investigations.

128. Ce nouveau moyen de défense de la République italienne est enfin également fondé.

129. Certes, à première vue, l'argument de la République italienne, du fait de sa contradiction, soulignée par la Commission, par rapport à l'argumentation précédente, paraît peu convaincant, notamment eu égard aux mesures d'assainissement prévues. En effet, l'on pourrait s'attendre à ce que des mesures d'assainissement ne soient prévues que si les décharges à assainir existent vraiment.

130. D'un autre côté, l'on ne voit pas pourquoi, à ce stade de la procédure, la République italienne présenterait délibérément à la Commission et à la Cour, à l'égard de deux parmi 200 cas particuliers, de fausses informations qui pourraient probablement être réfutées relativement facilement. Avec très peu de moyens, il serait, par exemple, possible d'exploiter des images satellites de la zone litigieuse et une visite sur place ne nécessiterait pas des moyens excessifs. Or, la Commission ne s'est pas efforcée de recueillir de telles preuves afin de réfuter la nouvelle argumentation de la République italienne.

131. De plus, il ne paraît pas exclu qu'un État membre qui doit traiter des manquements à la législation de l'Union en matière de déchets en rapport avec plusieurs centaines de décharges illégales puisse inventorier de manière erronée un certain nombre de cas et ne découvrir que relativement plus tard ces erreurs. À telle enseigne que, dans la procédure précontentieuse, notamment en lien avec la réponse à l'avis motivé, la Commission a accepté la communication de tels enregistrements erronés et leurs suppressions des listes.

132. Par conséquent, la référence faite par la Commission à la contradiction par rapport à des communications plus anciennes ne suffit pas à infirmer l'argumentation de la République italienne.

133. Étant donné que, dans le cadre d'une procédure en manquement, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué [67] et que celle-ci n'avance à cet égard pas d'autres arguments, il n'est donc pas possible de constater qu'il existe à Matera-Altamura-Sgarrone et à Reggio de Calabre-Malderiti d'anciennes décharges illégales devant être assainies.

134. Il y a donc lieu également sur ce point de rejeter le recours de la Commission dans l'affaire C-196/13.

67 — Arrêt Commission/Italie (C-179/06, EU:C:2007:578, point 37).

– Conclusion intermédiaire

135. Étant donné que, en dépit de ces deux cas particuliers, à la date de l'audience, l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) n'avait cependant pour l'essentiel pas encore entièrement été exécuté, condamner la République italienne au paiement d'une astreinte constitue en principe un moyen financier approprié afin d'inciter cette dernière à prendre les mesures nécessaires pour mettre fin au manquement constaté et pour assurer l'exécution complète de l'arrêt [68].

ii) Sur la forme de l'astreinte – fixe ou dégressive?

136. En ce qui concerne la forme de l'astreinte, la question se pose de savoir si l'astreinte périodiquement échue doit être fixée sous la forme d'un montant fixe que la République italienne paiera aussi longtemps qu'elle n'aura pas entièrement exécuté l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250). L'alternative est le montant dégressif proposé par la Commission qui sera réduit proportionnellement à la poursuite de l'exécution de l'arrêt.

137. Plaide en faveur d'un montant fixe le fait que, dans l'arrêt devant être exécuté, la Cour a constaté non pas un ensemble de manquements distincts, mais un manquement général et persistant. Un unique manquement correspondrait à une astreinte fixe unique.

138. Ce à quoi il convient toutefois de rétorquer que ce manquement se caractérise par différentes situations de fait particulières qui, pour pouvoir exécuter l'arrêt, nécessitent chacune des mesures individuelles. Une ventilation grossière résulte déjà de ce que, d'un côté, le manquement aux articles 4 et 8 de la directive relative aux déchets et à l'article 2, paragraphe 1, de la directive relative aux déchets dangereux exige un assainissement des décharges illégales désaffectées et que, de l'autre côté, le manquement à l'article 14 de la directive relative aux décharges exige une nouvelle autorisation des décharges encore exploitées conformément à ladite directive. Concernant ces deux aspects, chaque décharge concernée nécessite des mesures individuelles. Cette structuration de l'obligation d'exécution de l'arrêt incite déjà à fixer un montant dégressif proportionné à la poursuite de l'exécution [69].

139. Toutefois, ce qui importe le plus est que cette manière de procéder est la seule susceptible de garantir que l'astreinte échue coïncide avec l'exécution encore incomplète de l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250). Un montant fixe qui coïnciderait avec l'état de l'exécution de l'arrêt à la date où ce montant a été fixé ne serait en effet plus, après de nouveaux progrès de la République italienne dans la mise à exécution de l'arrêt, adapté et donc disproportionné par rapport au manquement constaté [70]. Le principe de proportionnalité, qui fait partie des principes généraux du droit communautaire, exige que les actes des institutions communautaires – y compris ceux de la Cour – ne dépassent pas les limites de ce qui est approprié et nécessaire à la réalisation des objectifs légitimes poursuivis par la réglementation en cause, étant entendu que, lorsqu'un choix s'offre entre plusieurs mesures appropriées, il convient de recourir à la moins contraignante, et que les inconvénients causés ne doivent pas être démesurés par rapport aux buts visés [71].

68 — Voir arrêts Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740, point 45); Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, point 114) et Commission/Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, point 45).

69 — Voir arrêts Commission/Espagne (C-278/01, EU:C:2003:635, point 50), Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740, notamment point 51) et Commission/Belgique (C-533/11, EU:C:2013:659, point 73) ainsi qu'en ce sens, déjà, point 104 des conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer qu'il a présentées dans l'affaire Commission/Grèce (C-387/97, EU:C:1999:455).

70 — Voir arrêts Commission/Espagne (C-278/01, EU:C:2003:635, points 48 et 49) et Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740, point 49).

71 — Arrêts Jippes e.a. (C-189/01, EU:C:2001:420, point 81); S.P.C.M. e.a. (C-558/07, EU:C:2009:430, point 41) et Afton Chemical (C-343/09, EU:C:2010:419, point 45).

140. C'est le motif pour lequel la Cour a déjà, dans trois arrêts portant sur des manquements structurés de manière similaire, infligé des astreintes dégressives. Ces cas concernaient la qualité d'un grand nombre d'eaux de baignade [72], la récupération d'un grand nombre d'aides [73] et le raccordement d'habitants à des stations d'épuration [74].

141. Cependant, dans la procédure de ce type la plus récente, la Cour a, en dépit d'une demande en ce sens de la Commission et d'un manquement structuré de manière similaire qui portait sur la construction de plusieurs stations d'épuration [75], infligé une astreinte fixe [76].

142. Ce cas n'indique cependant pas un revirement de principe de la pratique d'infliger, dans des cas appropriés, une astreinte dégressive, ne serait-ce que déjà parce que la Cour ne motive pas cet écart par rapport à la jurisprudence plus ancienne. Cela se serait imposer non seulement en raison de la demande de la Commission, mais aussi parce que, à peine un mois avant, la Cour avait encore infligé une astreinte dégressive [77]. L'arrêt le plus récent ne peut donc reposer à la rigueur que sur une appréciation non exprimée des circonstances particulières de l'espèce.

143. Dans la présente affaire en revanche, rien ne laisse apparaître qu'il existerait des circonstances qui rendraient nécessaire d'infliger une astreinte fixe qui ne diminuerait pas au fur et à mesure de la poursuite de l'exécution de l'arrêt conformément au principe de proportionnalité.

144. En particulier, d'éventuelles défaillances de la République italienne dans la coopération avec la Commission ne donneraient pas lieu à infliger l'astreinte en tant que montant fixe. Certes, les informations transmises par la République italienne étaient en partie incomplètes et contradictoires. Toutefois, en règle générale, la Cour tient compte de telles violations de l'obligation de coopération loyale lors du calcul de la somme forfaitaire dans lequel il prend en compte l'attitude de l'État membre concerné [78].

145. En revanche, une absence de coopération lors de la phase d'exécution de l'astreinte aura automatiquement des effets au détriment de l'État membre. L'assainissement ou la nouvelle autorisation d'une décharge ne peut en effet être reconnu qu'après que l'État membre a transmis toutes les informations qui sont nécessaires pour examiner cet argument [79]. S'il transmet des informations incomplètes et/ou tardives, l'astreinte sera échue plus longtemps que nécessaire.

146. Il faudrait donc infliger l'astreinte sous forme dégressive.

147. Comme le propose la Commission, la réduction devrait tenir compte des différences qualitatives entre les divers manquements partiels, à savoir notamment les risques pour l'environnement. À cet égard, le risque lié aux 183 décharges illégales désaffectées ne contenant pas de déchets dangereux et devant être assainies est le moins élevé. Ces décharges devraient être prises en compte avec un facteur de 1. Les deux nouvelles décharges devant être autorisées présentent de plus grands risques puisqu'il s'agit d'installations plus importantes qui fonctionnent alors même que le respect total de la directive relative aux décharges n'est, à tout le moins, pas clair. Elles devraient être prises en compte avec un facteur de 2. Les plus risquées sont les treize décharges illégales désaffectées devant être assainies qui

72 — Arrêt Commission/Espagne (C-278/01, EU:C:2003:635).

73 — Arrêt Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740).

74 — Arrêt Commission/Belgique (C-533/11, EU:C:2013:659).

75 — Arrêt Commission/Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, points 48 à 50). En revanche, la demande de l'État membre concerné qui a été rejetée dans l'arrêt encore plus récent, Commission/Portugal (C-76/13, EU:C:2014:2029, point 74), portait sur un manquement qui n'était pas facilement divisible.

76 — Arrêt Commission/Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, point 54).

77 — Arrêt Commission/Belgique (C-533/11, EU:C:2013:659).

78 — Arrêts Commission/France (C-121/07, EU:C:2008:695, point 62); Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, point 141) et Commission/Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, point 58).

79 — Voir, en ce sens, arrêt Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740, points 50 à 55).

contiennent des déchets dangereux puisque ces déchets sont la source de très graves risques pour l'environnement. Il faudrait donc, en ce qui concerne ces décharges, appliquer un facteur de 3. Lorsque l'on multiplie le nombre respectif de décharges concernées par le facteur correspondant et que l'on fait la somme de ces résultats, l'on obtient une somme de 226.

iii) Sur le forfait de base

148. Dans l'exercice de son pouvoir d'appréciation en la matière, il incombe à la Cour de fixer l'astreinte de telle sorte que celle-ci 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. Dans le cadre de l'appréciation de la Cour, les critères de base devant être pris en considération afin d'assurer la nature coercitive de l'astreinte en vue de l'application uniforme et effective du droit de l'Union sont, en principe, la durée de l'infraction, son degré de gravité et la capacité de paiement de l'État membre en cause. Pour l'application de ces critères, la Cour est appelée à tenir compte, en particulier, des conséquences du défaut d'exécution sur les intérêts publics et privés ainsi que de l'urgence que l'État membre concerné se conforme à ses obligations [80].

149. La Commission fait valoir que le montant de l'astreinte journalière devrait être calculé en multipliant le forfait de base de l'astreinte, qui est identique pour tous les États membres, soit 640 euros par jour, multiplié par un coefficient de gravité de l'infraction fixé à 8 (sur une échelle de 1 à 20), par un coefficient de durée, qui est en l'espèce de 3 (sur une échelle de 1 à 3), et par un facteur «n» représentant la capacité de paiement de la République italienne, à savoir 16,72. Le montant obtenu en application de cette méthode serait de 256 819,20 euros par jour.

150. Certes, cette proposition constitue un bon point de départ, mais doit toutefois être discuté plus précisément.

151. Tout d'abord, il conviendrait lors du calcul de l'astreinte d'appliquer les données actualisées que la Commission a fait figurer dans sa communication du 21 novembre 2013 [81]. En effet, il convient de tenir compte de la capacité de paiement de cet État membre, à savoir les dernières évolutions de l'inflation et du PIB, telle qu'elle se présente au regard des dernières données économiques soumises à l'appréciation de la Cour [82]. Il en résulte un forfait de base de 650 euros et un facteur «n» de capacité de paiement de 16,57.

152. En vertu de la jurisprudence constante, il appartient à la Cour de déterminer la durée de l'infraction en ayant égard au moment auquel elle apprécie les faits et non pas à celui auquel elle est saisie par la Commission [83].

153. Étant donné que, ainsi que cela a été constaté au point 112 des présentes conclusions, la République italienne a effectivement reconnu qu'elle n'a pas fait cesser la violation de son obligation d'exécuter l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250), ce manquement dure depuis plus de sept ans. En rapport avec la récupération d'aides, la Cour a considéré un tel laps de temps comme «tout à fait considérable» [84].

80 — Arrêts Commission/Grèce (C-369/07, EU:C:2009:428, points 114 et 115); Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740, points 56 et 57); Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, points 118 et 119) et Commission/Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, points 46 et 47).

81 — C(2013) 8101 final, http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/c_2013_8101_en.pdf.

82 — Voir arrêts Commission/Grèce (C-407/09, EU:C:2011:196, point 42); Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, point 131) et Commission/Irlande (C-279/11, EU:C:2012:834, point 78).

83 — Arrêts Commission/Grèce (C-369/07, EU:C:2009:428, point 116); Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740, point 58) et Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, point 120).

84 — Arrêt Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740, point 59).

154. En outre, l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) a constaté une violation générale et persistante d'obligations découlant de la législation en matière de déchets qui était en partie déjà en vigueur depuis l'expiration du délai de transposition de la première directive relative aux déchets, donc depuis 1977, et au moins depuis 2001 en ce qui concerne la directive relative aux décharges. Il faudrait donc également tenir compte de ce que, en l'espèce, il s'agit d'infractions qui perdurent sur une durée exceptionnellement longue [85].

155. D'un autre côté, il faut reconnaître que l'assainissement de décharges illégales désaffectées peut s'avérer très lourd et qu'il est en principe justifié à cet égard de fixer des priorités afin de traiter en priorité les risques particulièrement graves pour l'environnement.

156. Il s'ensuit qu'il est certes approprié que la Commission propose le coefficient de durée le plus élevé dont elle dispose selon son système, à savoir 3. Il n'est cependant pas nécessaire d'aller au-delà de ce cadre et de choisir un coefficient encore plus élevé [86].

157. Enfin, c'est l'appréciation de la gravité du manquement qui constitue le plus grand défi.

158. Sur ce point, il résulte de la jurisprudence que le défaut d'exécution d'un arrêt revêt un degré particulier de gravité lorsqu'il est de nature à porter préjudice à l'environnement, dont la préservation fait partie des objectifs mêmes de la politique de l'Union, ainsi que cela ressort de l'article 191 TFUE [87]. La Cour a aussi déjà jugé que la longue durée du non-respect de la législation en matière de déchets confère au manquement une gravité supplémentaire [88] alors même que cette circonstance entre déjà dans le calcul du coefficient de durée et qu'elle est ainsi doublement prise en compte.

159. En outre, il ne s'agit pas de cas particuliers isolés, mais d'une pratique générale. Si la Commission avait soumis individuellement à la Cour tous les cas, il aurait été compréhensible de proposer, pour chaque décharge devant être assainie ou être à nouveau autorisée, un coefficient de gravité de 1, ce qui aurait donné une somme de 198. Dès la toute première procédure d'astreinte, elle avait même proposé un coefficient de gravité de 6 pour l'exploitation d'une seule décharge illégale dans laquelle étaient également déposés des déchets dangereux [89].

160. Par conséquent, proposer dans le cadre de l'exécution d'un arrêt portant sur une pratique générale qui concerne des centaines de cas particuliers un coefficient de gravité de 8 plutôt que de 198 ou encore plus élevé revient à consentir une «remise quantitative» [90] dont l'on pourrait douter qu'elle soit justifiée. D'un autre côté, la finalité de l'astreinte n'est pas de réparer un préjudice ou de sanctionner de manière appropriée [91]. Bien au contraire, l'astreinte vise à favoriser l'exécution du premier arrêt et à prévenir de nouveaux manquements. Il peut donc être justifié de ne pas majorer linéairement le coefficient de gravité en fonction du nombre de cas concernés.

161. En tout état cause, il convient de retenir en faveur de la République italienne que la présente affaire, contrairement aux conclusions de la requête de la Commission, ne porte plus sur l'exploitation de décharges illégales, mais plus que sur leur assainissement ainsi que sur la nouvelle autorisation de décharges encore exploitées conformément à la directive relative aux décharges. Il apparaît que, par

85 — Voir arrêts Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, point 122) et Commission/Irlande (C-374/11, EU:C:2012:827, point 38).

86 — Voir, sur cette possibilité, arrêt Commission/France (C-177/04, EU:C:2006:173, point 71).

87 — Arrêts Commission/Grèce (C-387/97, EU:C:2000:356, point 94); Commission/France (C-121/07, EU:C:2008:695, point 77); Commission/Irlande (C-279/11, EU:C:2012:834, point 72) et Commission/Belgique (C-533/11, EU:C:2013:659, point 56)

88 — Arrêt Commission/Irlande (C-374/11, EU:C:2012:827, point 38).

89 — Point 101 des conclusions de l'avocat général Ruiz-Jarabo Colomer qu'il a présentées dans l'affaire Commission/Grèce (C-387/97, EU:C:1999:455).

90 — Au lieu d'une astreinte journalière de 256 819,20 euros comme le propose la Commission, le montant journalier qui serait échu avec un coefficient de gravité de 198 serait de 6 356 275,20 euros.

91 — Voir arrêt Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:344, notamment point 91).

rapport à l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250), à l'expiration du délai imparti dans l'avis motivé et à l'introduction de la requête, des progrès significatifs ont été accomplis dans ces deux domaines. Il faut en conclure que le besoin d'exercer une pression sur la République italienne par une astreinte n'est pas très fort.

162. Nous estimons donc qu'il y a lieu de nettement réduire le coefficient de gravité de 8 proposé par la Commission en le ramenant à 5.

163. Si le forfait de base de 650 euros est multiplié par un facteur «n» de capacité de paiement de 16,57, par un coefficient de gravité de 5 et un coefficient de durée de 3, cela aboutit à une astreinte journalière de 161 557,50 euros.

164. Nous proposons d'arrondir ce montant à 158 200 euros afin de faciliter la réduction progressive de l'astreinte par la prise en compte du poids des différents manquements partiels. Cette somme est en effet divisible par la somme pondérée des manquements partiels, à savoir 226 [92]. Dès qu'une décharge illégale contenant des déchets dangereux aura été assainie, ce montant pourra être réduit de 2 100 euros, de 700 euros à la fin de l'assainissement de toute autre décharge et de 1 400 euros après la nouvelle autorisation d'une décharge encore exploitée conformément à la directive relative aux décharges. À la suite de la régularisation complète des manquements partiels à l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250) présentés dans la présente procédure, il n'y aurait alors plus à payer d'astreinte.

165. Si la République italienne régularise jusqu'à l'adoption de l'arrêt d'autres manquements partiels, elle devrait immédiatement apporter à la Commission la preuve de cette régularisation. L'astreinte serait alors immédiatement réduite en fonction des critères évoqués.

166. Il y a donc lieu de condamner la République italienne à verser à la Commission, sur le compte «ressources propres de l'Union européenne», jusqu'à l'exécution complète de l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250), une astreinte journalière de 158 200 euros. Ce forfait de base sera réduit de 2 100 euros lorsque la République italienne apporte à la Commission la preuve de l'assainissement d'une décharge illégale désaffectée contenant des déchets dangereux, de 700 euros sur preuve de l'assainissement d'une autre décharge et de 1 400 euros sur preuve de la nouvelle autorisation d'une décharge encore exploitée conformément à la directive relative aux décharges.

b) Sur l'affaire C-378/13, Commission/Grèce

167. Certes, jusqu'à l'audience, la République hellénique a, par rapport à l'expiration du délai imparti dans l'invitation complémentaire à présenter des observations, accompli de nouveaux progrès. Il n'en demeure pas moins que 70 décharges illégales continuent à être utilisées et que 223 autres décharges illégales désaffectées doivent être assainies.

168. Par conséquent, la condamnation de la République hellénique au paiement d'une astreinte constitue un moyen financier approprié afin d'inciter cette dernière à prendre les mesures nécessaires pour mettre fin au manquement constaté et pour assurer l'exécution complète de l'arrêt Commission/Grèce (EU:C:2005:592) [93].

92 — Voir point 147 des présentes conclusions.

93 — Voir arrêts Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740, point 45); Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, point 114) et Commission/Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, point 45).

169. Comme dans le cas de la République italienne, il convient tout d'abord de fixer un forfait de base et de le réduire en fonction de la poursuite de l'exécution de l'arrêt Commission/Grèce (EU:C:2005:592) [voir ci-après, sous i)]. Toutefois, la reconnaissance de l'exécution complète au regard de l'assainissement de décharges illégales soulève des problèmes particuliers [voir ci-après, sous ii)].

i) Sur le forfait de base de l'astreinte

170. La Commission fait valoir que le montant de l'astreinte journalière devrait être calculé en multipliant le forfait de base de l'astreinte proposé par elle et identique pour tous les États membres, soit 640 euros par jour, multiplié par le coefficient de gravité de l'infraction fixé à 9 (sur une échelle de 1 à 20), par un coefficient de durée, qui est en l'espèce de 3 (sur une échelle de 1 à 3), et par un facteur «n» représentant la capacité de paiement de la République hellénique, à savoir 4,12. Le montant obtenu en application de cette méthode serait de 71 193,60 euros par jour.

171. En ce qui concerne la République hellénique aussi, il conviendrait, lors du calcul de l'astreinte, d'appliquer les données actualisées que la Commission a fait figurer dans sa communication du 21 novembre 2013 [94] [95]. Il en résulte un forfait de base de 650 euros et un facteur «n» de capacité de paiement légèrement plus bas, du fait de la crise économique persistante en Grèce, de 3,87.

172. Pour ce qui est du coefficient de durée, la condamnation de la République hellénique est, certes, antérieure de deux ans à celle de la République italienne. Toutefois, par rapport à la République italienne, il faut retenir en faveur de la République hellénique que cet État membre n'a été lié par les obligations de la législation de l'Union en matière de déchets non pas dès 1977, mais seulement à partir de la date de son adhésion, le 1er janvier 1981. C'est pourquoi, également dans le cas de la République hellénique, il paraît approprié de reprendre le coefficient de gravité proposé de 3.

173. Le manquement constaté dans l'arrêt Commission/Grèce (EU:C:2005:592) a une portée juridique moindre par rapport à celui qui a été reproché à la République italienne. La Cour n'a pas constaté de violation de la directive relative aux déchets dangereux, pas plus qu'une violation de la directive relative aux décharges. Néanmoins, contrairement à ce qui est le cas en Italie, des décharges illégales continuent à être utilisées en Grèce et il est donc hautement probable que cela créé de nouvelles atteintes supplémentaires à l'environnement et des dangers pour la santé. En outre, presque 300 décharges en Grèce doivent encore être assainies, soit 50 % de plus qu'en Italie, alors même que la République hellénique est clairement l'État membre le plus petit. C'est pourquoi, le coefficient de gravité proposé par la Commission devrait certes être abaissé, mais seulement à 7,5.

174. Si le forfait de base de 650 euros est multiplié par un facteur «n» de capacité de paiement de 3,87 par un coefficient de gravité de 7,5 et un coefficient de durée de 3, cela aboutit à une astreinte journalière de 56 598,75 euros.

175. Lors de la réduction de l'astreinte, il faudrait, pour chaque assainissement ou pour chaque désaffectation, appliquer un facteur de 1. La somme de ces facteurs s'élève, en présence de 223 décharges désaffectées nécessitant un assainissement et de 70 décharges qui doivent être désaffectées et assainies, à 363. Il convient donc, dans un souci de simplification, d'arrondir l'astreinte journalière à 54 450 euros et, sur preuve d'une désaffectation ou d'un assainissement d'une décharge illégale, de la réduire à chaque fois de 150 euros.

94 — C(2013) 8101 final, http://ec.europa.eu/eu_law/docs/docs_infringements/c_2013_8101_en.pdf.

95 — Voir point 151 des présentes conclusions.

ii) Sur la reconnaissance de la désaffectation de décharges

176. Comme le souligne à juste titre la Commission, il existe néanmoins, en cas de désaffectation de décharges illégales, le risque qu'elles soient remplacées par de nouveaux dépôts incontrôlés. Il faut tenir compte de manière appropriée de ce risque lors de la réduction de l'astreinte.

177. Il paraît difficile en pratique de concrétiser la manière de procéder, proposée par la Commission lors de la procédure écrite, consistant à calculer le montant de l'astreinte en fonction du nombre de décharges illégales, à savoir en fonction des décharges illégales encore utilisées connues ainsi que de nouvelles décharges illégales qui remplacent les décharges fermées. Il serait à craindre que des décharges illégales de substitution soient dissimulées. En outre, il existe, en particulier sur les îles grecques, le risque que les déchets soient rejetés illégalement dans la mer sans que cela puisse être découvert en temps utile.

178. La proposition faite par la Commission lors de l'audience de n'accepter la désaffectation d'une décharge illégale que s'il est simultanément établi la preuve qu'il existe des capacités suffisantes pour légalement valoriser ou éliminer les déchets et que celles-ci sont effectivement utilisées paraît donc plus efficace. En effet, sans de telles capacités, les déchets produits seront nécessairement illégalement déposés.

iii) Conclusion intermédiaire

179. Il y a donc lieu de condamner la République hellénique à verser à la Commission, sur le compte «ressources propres de l'Union européenne», jusqu'à l'exécution complète de l'arrêt Commission/Grèce (EU:C:2005:592), une astreinte journalière de 54 450 euros. Ce forfait de base sera réduit de 150 euros lorsque la République hellénique apportera à la Commission la preuve de la désaffectation d'une décharge illégale ainsi que la preuve de la mise à disposition et de l'utilisation de capacités suffisantes pour légalement valoriser ou éliminer les déchets ou de l'assainissement d'une décharge illégale désaffectée.

2. Sur la somme forfaitaire

180. En vertu d'une jurisprudence constante, outre l'astreinte, une somme forfaitaire peut également être infligée [96]. L'imposition d'une somme forfaitaire doit, dans chaque cas d'espèce, demeurer fonction de l'ensemble des éléments pertinents ayant trait aux caractéristiques du manquement constaté et de l'attitude propre à l'État membre concerné par la procédure initiée sur le fondement de l'article 260 TFUE [97]. À cet égard, celui-ci investit la Cour d'un large pouvoir d'appréciation afin de décider de l'imposition ou non d'une telle sanction [98].

181. La Commission propose pour calculer la somme forfaitaire d'appliquer une méthode qui consiste à multiplier le forfait de base fixe de 210 euros par jour par le coefficient de gravité et le facteur «n», correspondant dans les chiffres aux valeurs proposées pour le calcul de l'astreinte, ainsi que par le nombre de jours qui se sont écoulés depuis le premier arrêt.

96 — Arrêts Commission/France (C-304/02, EU:C:2005:444, points 80 à 86); Commission/Grèce (C-369/07, EU:C:2009:428, point 143) et Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, point 140).

97 — Arrêts Commission/France (C-121/07, EU:C:2008:695, point 62); Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, point 141) et Commission/Luxembourg (C-576/11, EU:C:2013:773, point 58).

98 — Arrêts Commission/Espagne (C-610/10, EU:C:2012:781, point 141); Commission/Irlande (C-374/11, EU:C:2012:827, point 47) et Commission/Suède (C-270/11, EU:C:2013:339, point 40).

a) Sur l'affaire C-196/13, Commission/Italie

182. En actualisant ces données conformément à notre proposition concernant l'astreinte à infliger à la République italienne en se basant, selon la communication la plus récente de la Commission, sur un forfait journalier relevé à 220 euros, un facteur «n» de capacité de paiement de 16,57 et un coefficient de gravité de 5, l'on parvient à un forfait de base de 18 227 euros. Il en résulte, 2 687 jours (en se plaçant à la date où les présentes conclusions seront lues) après le prononcé de l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250), une somme forfaitaire de 48 975 949 euros. Si l'arrêt doit être prononcé quatre mois après la lecture des conclusions, il serait concevable d'infliger une somme forfaitaire de 51 163 189 euros.

183. La question se pose de savoir si ce montant est approprié.

184. Outre les considérations que nous avons exposées en rapport avec l'astreinte, il convient en effet en vertu de la jurisprudence, pour fixer la somme forfaitaire, de tenir compte de «l'attitude» de l'État membre concerné [99].

185. Si l'on entendait aussi par là que l'État membre ait conscience qu'il est responsable d'une violation du droit de l'Union, l'on pourrait opposer à la République italienne les critiques qu'elle a formulées à l'encontre de l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250). Ces critiques portent notamment sur les preuves retenues et sur le prétendu manque de précision des constatations de la Cour.

186. Une telle argumentation est au demeurant la conséquence logique de la position juridique de la République italienne. Le principe de protection juridique effective, qui profite aussi aux États membres, interdit de durcir les sanctions uniquement parce que l'État membre défend sa position juridique, même lorsque la Cour ne la partage pas. Il ne pourrait en être autrement que pour autant qu'un État membre invoque des positions manifestement aberrantes et ne cherche qu'à faire obstruction à la procédure. Or, les positions juridiques de la République italienne sont défendables, notamment du fait que l'arrêt devant être exécuté nécessitait sur certains points d'être interprété.

187. En revanche, des défaillances dans la coopération avec la Commission et la Cour doivent, en tout état de cause, être prises en compte [100]. Revêt à cet égard une importance notamment le fait que ce n'est que lors de la réponse à l'avis motivé que la République italienne a essayé pour la première fois de produire des informations complètes. Il n'était par conséquent nullement surprenant que ces informations aient été en partie erronées et qu'il ait donc été souvent nécessaire de les corriger et de les compléter, y compris au cours de la procédure devant la Cour [101].

188. En outre, dans ce contexte, la Cour a souligné qu'une répétition de comportements infractionnels d'un État membre, dans un secteur spécifique, peut constituer un indicateur de ce que la prévention effective de la répétition future d'infractions analogues au droit de l'Union est de nature à requérir l'adoption d'une mesure dissuasive telle que l'imposition d'une somme forfaitaire [102]. Or, la Cour a déjà condamné la République italienne dans plus de 20 procédures pour des manquements à la législation en matière de déchets [103].

189. Nous estimons donc approprié de relever en l'espèce la somme forfaitaire de 9 millions à 60 millions d'euros.

99 — Voir jurisprudence citée à la note 97.

100 — Arrêt Commission/Grèce (C-407/09, EU:C:2011:196, point 33).

101 — Voir point 47 des présentes conclusions.

102 — Arrêts Commission/France (C-121/07, EU:C:2008:695, point 69); Commission/Italie (C-496/09, EU:C:2011:740, point 90); Commission/Irlande (C-279/11, EU:C:2012:834, point 70) et Commission/Espagne (C-184/11, EU:C:2014:316, point 78).

103 — Le premier arrêt, Commission/Italie (30/81 à 34/81, EU:C:1981:317), portait sur l'absence de transposition de diverses directives en matière de déchets et le dernier, Commission/Italie (C-297/08, EU:C:2010:115) sur de graves défaillances dans la gestion des déchets en Campanie.

b) Sur l'affaire C-378/13, Commission/Grèce

190. En ce qui concerne la République hellénique, le forfait de base de 220 euros doit être multiplié par un facteur de capacité de paiement «n» de 3,87 et par un coefficient de gravité de 7,5. Cela aboutit à un montant journalier de 6 385,50 euros. Multiplié par les 3 258 jours écoulés depuis l'adoption de l'arrêt Commission/Grèce (EU:C:2005:592), cela donne, à la date où les présentes conclusions seront lues, une somme forfaitaire de 20 803 959 euros. Dans le cas où l'arrêt serait prononcé quatre mois plus tard, ce montant s'élèvera alors à 21 570 219 euros.

191. En ce qui concerne la coopération avec la Commission, l'attitude de la République hellénique n'appelle pas de critique. Il faut cependant prendre en compte le fait que la République hellénique a, elle aussi, déjà été condamnée plusieurs fois pour des problèmes liés à la législation en matière de déchets. Il convient notamment de souligner la première condamnation à une astreinte au sujet de la décharge illégale du Kouroupitos en Crète [104].

192. Nous proposons donc d'infliger à la République hellénique une somme forfaitaire de 22 millions d'euros.

VI – Sur les dépens

193. Aux termes de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens.

194. Dans l'affaire C-196/13, la Commission a conclu à la condamnation de la République italienne et celle-ci succombe pour l'essentiel. Pour autant qu'elle prospère, elle n'a, au cours de la procédure précontentieuse, en partie pas transmis toutes les informations utiles. Il y a donc lieu de la condamner à l'intégralité des dépens [105].

195. Que la République hellénique doive supporter les dépens dans l'affaire C-378/13 découle de ce que cet État membre succombe intégralement.

VII – Conclusion

196. Nous proposons par conséquent à la Cour de statuer comme suit dans l'affaire C-196/13, Commission/Italie:

1) En n'ayant pas, au 30 septembre 2009, date à laquelle le délai imparti par la Commission européenne dans l'avis motivé a expiré, pris toutes les mesures nécessaires pour exécuter l'arrêt Commission/Italie (EU:C:2007:250), la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4, 8 et 9 de la directive 75/442/CEE du Conseil, du 15 juillet 1975, relative aux déchets, telle que modifiée par la directive 91/152/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, de l'article 2, paragraphe 1, de la directive 91/689/CEE relative aux déchets dangereux, et de l'article 14 de la directive 1999/31/CE du Conseil, du 26 avril 1999, concernant la mise en décharge des déchets, telle que modifiée par le règlement (CE) nº 1882/2003 du Parlement européen et du Conseil, du 29 septembre 2003, ainsi qu'en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE.

104 — Arrêt Commission/Grèce (C-387/97, EU:C:2000:356).

105 — Voir arrêts Commission/Luxembourg (C-32/05, EU:C:2006:749, point 87) et Commission/Espagne (C-151/12, EU:C:2013:690, point 57).

2) La République italienne est condamnée à verser à la Commission, sur le compte «ressources propres de l'Union européenne», jusqu'à l'exécution complète de l'arrêt Commission/Italie (C-135/05, EU:C:2007:250), une astreinte journalière de 158 200 euros. Ce forfait de base sera réduit de 2 100 euros lorsque la République italienne apportera à la Commission la preuve de l'assainissement d'une décharge illégale désaffectée contenant des déchets dangereux, de 700 euros sur preuve de l'assainissement d'une autre décharge et de 1 400 euros sur preuve de la nouvelle autorisation d'une décharge encore exploitée conformément à la directive 1999/31.

3) La République italienne est condamnée à verser à la Commission, sur le compte «ressources propres de l'Union européenne», une somme forfaitaire de 60 millions d'euros.

4) Pour le surplus, le recours est rejeté.

5) La République italienne est condamnée aux dépens.

197. Dans l'affaire C-378/13, Commission/Grèce, la Cour devrait statuer comme suit:

1) En n'ayant pas, au 29 décembre 2009, date à laquelle le délai imparti par la Commission dans l'invitation complémentaire à présenter des observations a expiré, pris toutes les mesures nécessaires pour exécuter l'arrêt Commission/Grèce (C-502/03, EU:C:2005:592), la République hellénique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4, 8 et 9 de la directive 75/442 ainsi qu'en vertu de l'article 260, paragraphe 1, TFUE.

2) La République hellénique est condamnée à verser à la Commission, sur le compte «ressources propres de l'Union européenne», jusqu'à l'exécution complète de l'arrêt Commission/Grèce (EU:C:2005:592), une astreinte journalière de 54 450 euros. Ce forfait de base sera réduit de 150 euros lorsque la République hellénique apportera à la Commission la preuve de la désaffectation d'une décharge illégale ainsi que la preuve de la mise à disposition et de l'utilisation de capacités suffisantes pour légalement valoriser ou éliminer les déchets ou de l'assainissement d'une décharge illégale désaffectée.

3) La République hellénique est condamnée à verser à la Commission, sur le compte «ressources propres de l'Union européenne», une somme forfaitaire de 22 millions d'euros.

4) La République hellénique est condamnée aux dépens.