CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 28 octobre 1999 *

1. Par le présent recours, la Commission demande à la Cour de condamner le royaume de Belgique pour avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4 de la directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade [1] (ci-après la «directive»), et de l'article 189, troisième alinéa, du traité CE (devenu article 249, troisième alinéa, CE).

I — La directive

2. Aux termes de son premier considérant, la directive a pour objectif de protéger l'environnement et la santé publique au moyen de la réduction de la pollution des eaux de baignade et de la protection de celles-ci à l'égard d'une dégradation ultérieure.

3. Conformément à son article 1er, la directive «concerne la qualité des eaux de baignade à l'exception des eaux destinées aux usages thérapeutiques et des eaux de piscine». Au sens de la directive, on entend par «eaux de baignade» les eaux ou parties de celles-ci, douces, courantes ou stagnantes, ainsi que l'eau de mer, dans lesquelles la baignade est expressément autorisée par les autorités compétentes de chaque État membre ou n'est pas interdite et habituellement pratiquée par un nombre important de baigneurs. Selon cette même disposition, la «zone de baignade» est l'endroit où se trouvent des eaux de baignade, et la «saison balnéaire» la période pendant laquelle une affluence importante de baigneurs peut être envisagée, compte tenu des usages locaux, y compris les éventuelles dispositions locales concernant la pratique de la baignade, ainsi que des conditions météorologiques.

4. L'article 3 de la directive impose aux États membres l'obligation de fixer, pour toutes les zones de baignade ou pour chacune d'elles, les valeurs applicables aux eaux de baignade en ce qui concerne les paramètres physico-chimiques et microbiologiques indiqués à l'annexe, valeurs qui ne peuvent être moins sévères que celles indiquées dans cette annexe.

5. Conformément à l'article 4 de la directive, les États membres doivent prendre les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux de baignade soit rendue conforme

* Langue originale: l'espagnol.

1 — JO 1976, L 31, p. 1.

aux valeurs limites fixées en vertu de l'article 3 dans un délai de dix ans après la notification de la directive. En ce qui concerne la Belgique, ce délai a expiré en décembre 1985.

6. Aux termes de l'article 5, paragraphe 1, de la directive:

«1. Pour l'application de l'article 4, les eaux de baignade sont réputées conformes aux paramètres qui s'y rapportent:

si des échantillons de ces eaux, prélevés selon la fréquence prévue à l'annexe en un même lieu de prélèvement, montrent qu'elles sont conformes aux valeurs des paramètres concernant la qualité de l'eau en question pour:

— 95 % des échantillons dans le cas des paramètres conformes à ceux spécifiés dans la colonne I de l'annexe,

— 90 % des échantillons dans les autres cas, sauf pour les paramètres 'coliformes totaux' et 'coliformes fécaux' où le pourcentage des échantillons peut être de 80 %,

et si, pour les 5 %, 10 % ou 20 % des échantillons qui, selon le cas, ne sont pas conformes:

— l'eau ne s'écarte pas de plus de 50 % de la valeur des paramètres en question, exception faite pour les paramètres microbiologiques, le pH et l'oxygène dissous,

— les échantillons consécutifs d'eau prélevés à une fréquence statistiquement appropriée ne s'écartent pas des valeurs des paramètres qui s'y rapportent.»

7. Les dérogations suivantes sont prévues à l'article 8 de la directive:

«a) pour certains paramètres marqués (0) dans l'annexe en raison de circonstances météorologiques ou géographiques exceptionnelles;

b) lorsque les eaux de baignade subissent un enrichissement naturel en certaines substances qui provoque un dépassement des limites fixées à l'annexe.

...

Lorsqu'un État membre a recours à une dérogation, il en informe immédiatement la Commission, en précisant les motifs et les délais. »

8. Les États membres sont tenus, conformément à la nouvelle version de l'article 13 de la directive [2], de communiquer chaque année à la Commission un rapport sur les eaux de baignade et leurs caractéristiques les plus significatives.

II — Les faits

9. Après avoir examiné le rapport sur la qualité des eaux de baignade en Belgique pour les années 1983 à 1986, la Commission a adressé aux autorités belges un premier courrier, du 8 octobre 1987, faisant état de diverses infractions à la directive, notamment le dépassement des valeurs limites, l'exclusion de certaines zones de baignade et la fréquence insuffisante des analyses. Les autorités belges ont répondu le 11 février 1988, par l'intermédiaire de leur représentation permanente auprès des Communautés européennes, en apportant quelques informations sur les questions posées par la Commission.

10. Par lettre du 21 juin 1988, la Commission a informé le royaume de Belgique qu'elle avait été saisie d'une plainte visant le fait que de nombreuses zones de baignade dans les cours d'eaux de la Région wallonne, où, d'après le plaignant, la baignade était pratiquée et dont les eaux ne respectaient pas les paramètres de la directive, n'étaient pas prises en considération aux fins de la directive. Le représentant permanent de la Belgique a répondu à cette lettre le 6 octobre 1988, en faisant savoir que la mise en œuvre de plusieurs directives, dont celle concernant la qualité des eaux de baignade, était retardée par les difficultés pratiques résultant de la régionalisation des administrations.

11. Le 25 septembre 1989, la Commission a adressé au royaume de Belgique une lettre de mise en demeure relative à l'application incorrecte de la directive [3].

12. Le gouvernement belge y a répondu le 4 janvier 1990, en contestant que la directive avait été incorrectement appliquée et en ajoutant que différentes mesures avaient été adoptées pour améliorer la qualité des eaux de baignade dans le pays.

13. Le 14 novembre 1995, la Commission a envoyé au gouvernement belge une lettre

2 — À l'origine, l'article 13 de la directive imposait l'obligation de communiquer «régulièrement» à la Commission un rapport sur les eaux de baignade. Cet article a toutefois été modifié par la directive 91/692/CEE du Conseil, du 23 décembre 1991, visant à la standardisation et à la rationalisation des rapports relatifs à la mise en œuvre de certaines directives concernant l'environnement (JO L 377, p. 48), l'obligation de présenter le rapport devenant annuelle.

3 — Les motifs étaient les suivants:
a) non-conformité de la législation belge avec la directive;
b) insuffisance du nombre de zones de baignade en eau douce soumises à un contrôle, principalement dans la Région wallonne;
c) dépassement, dans les eaux soumises à un contrôle, des valeurs limites fixées dans la directive.

aux termes de laquelle elle se déclarait prête à classer la procédure en manquement, à condition que les autorités belges lui transmettent une information complète et détaillée sur les plans d'assainissement des zones de baignade où les valeurs limites fixées dans la directive étaient dépassées. Les autorités belges ont transmis différentes informations, le 31 janvier 1996 pour la Région flamande et le 13 mars suivant pour la Région wallonne.

14. Le 27 décembre 1996, la Commission a adressé au royaume de Belgique un avis motivé fondé sur l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), lui indiquant qu'il avait manqué aux obligations qui lui incombaient en vertu de la directive. La Commission relevait en premier lieu que de nombreuses zones de baignade intérieures ne respectaient pas les paramètres de la directive. En deuxième lieu, elle jugeait insuffisantes les informations fournies sur les plans d'assainissement des eaux de baignade intérieures, tant en Flandres qu'en Wallonie. Elle réfutait en troisième lieu l'argument selon lequel les cours d'eaux wallons ne présenteraient pas, en été, un débit suffisant pour permettre la baignade. La Commission faisait enfin remarquer que, sauf exceptions mentionnées dans les rapports sur la qualité des eaux de baignade, les autorités compétentes n'avaient pas fait usage de la possibilité d'interdire la baignade dans les eaux non conformes aux paramètres fixés dans la directive.

15. Après réception de la réponse à l'avis motivé, le 12 février 1997 en ce qui concerne la Région bruxelloise, le 6 mars 1997 en ce qui concerne la Région flamande et le 1er juillet 1997 en ce qui concerne la Région wallonne, et estimant que ces documents n'apportaient pas une réponse satisfaisante à ses griefs, la Commission a décidé de former le présent recours en manquement.

III — Les moyens du recours

16. La Commission estime que le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive: a) en réduisant son champ d'application, b) en ne prenant pas les dispositions nécessaires pour rendre la qualité des eaux de baignade conforme aux valeurs limites fixées dans ses dispositions, et c) en n'ayant pas atteint les résultats exigés par ce texte. J'analyserai ci-après chacun de ces moyens.

a) *La Belgique a réduit le champ d'application de la directive*

17. Ce premier moyen vise les zones de baignade de la Région wallonne. La Commission fait valoir que les autorités belges ont réduit le champ d'application de la directive en excluant des rapports annuels de nombreuses zones de baignade en eaux intérieures qui y figuraient précédemment

(ci-après les «zones litigieuses»), et ce sans fournir de raisons valables à cet égard.

18. Les autorités belges affirment pour leur part que les seules «zones de baignade» intérieures aux fins de la directive sont les dix zones couvertes par le rapport de 1996 [4]. La baignade y est expressément autorisée et elles présentent en général une bonne qualité bactériologique. Chaque fois que les échantillons prélevés dans ces zones indiquent un dépassement des valeurs fixées dans la directive, la baignade est interdite, de sorte que la zone concernée sort, provisoirement ou définitivement, du champ d'application de la réglementation.

En ce qui concerne les zones litigieuses, les autorités belges signalent que la qualité de leurs eaux a fait, pendant quelque temps, l'objet de contrôles dont les résultats ont été envoyés à la Commission entre 1992 et 1996. Elles rappellent que, dans le rapport correspondant à 1991, elles ont toutefois averti la Commission de ce que, en plus des zones de baignade au sens de la directive, 28 zones dépourvues des infrastructures propres à la baignade et peu ou pas du tout fréquentées par les baigneurs ont été soumises à un contrôle bactériologique par la Région wallonne. Toujours selon les autorités belges, les contrôles ultérieurs ont confirmé que la baignade dans ces zones était très réduite ou inexistante, ce qui empêchait de les considérer comme des «zones de baignade» au sens de la directive, car la baignade n'y était pas expressément autorisée et, lorsqu'elle n'y était pas interdite, n'était pas pratiquée par un nombre important de baigneurs: c'est pour cela qu'elles n'étaient plus visées dans le rapport annuel envoyé à la Commission.

19. Pour apprécier ce moyen, il est nécessaire de déterminer si les zones litigieuses doivent être considérées comme des zones de baignade aux fins de la directive et, dans l'affirmative, si les autorités belges pouvaient décider de les exclure du champ d'application de la directive.

20. En ce qui concerne le premier point, les autorités belges ont expliqué dans leur réponse à l'avis motivé que ces zones avaient fait l'objet de contrôles parce que les inspecteurs d'hygiène (avant la fédéralisation de la Belgique en 1980 et 1988), les organes administratifs décentralisés ou les communes les avaient qualifiées de zones de baignade potentielles. Selon les autorités belges, il est probable que de nombreuses communes ont attribué ce titre de zone de baignade sans tenir compte de la qualité des eaux ou du nombre effectif des baigneurs en vue de faciliter le développement de l'économie locale.

21. À mon avis, les autorités belges ne peuvent pas prétendre que les zones litigieuses ne sont pas des zones de baignade aux fins de la directive alors que, pendant des années, leurs eaux ont été soumises aux

4 — Cinq d'entre elles ont été qualifiées de zones de baignade par l'arrêté de l'exécutif régional wallon du 25 octobre 1990 (la plage de Renipont à Lasne, le lac de Robertville à Waimes, le lac de Butgenbach, la vallée de Rabais et le lac de Claire Fontaine à Chapelle-lez-Herlaimont) et les cinq autres ont été proposées pour cette qualification officielle (la rivière Semois à Herbeumont, l'étang du complexe sportif de Saint-Léger, l'étang du complexe sportif de Libramont, le lac de Cherapont et le lac du Ry Jaune).

contrôles prévus par la directive, dont les résultats ont été envoyés à la Commission pour publication dans ses rapports annuels sur la qualité des eaux de baignade dans les États membres. Le fait que ce sont les inspecteurs d'hygiène, les organes administratifs décentralisés ou les communes qui se trouvent à l'origine de la décision d'appliquer la directive à ces zones n'est rien d'autre que la confirmation de cette appréciation; en effet, ce sont précisément ces instances qui connaissent le plus directement les caractéristiques de chaque zone. Je souhaite souligner en outre que la qualification de «zone de baignade potentielle» ne trouve aucun fondement juridique dans la directive.

22. Dans sa requête, la Commission relève qu'une brochure publicitaire sur des zones de camping, publiée en 1998 par la Région wallonne, faisait état de sites de baignade dans au moins seize des zones litigieuses. Les autorités belges répondent que, comme indiqué dans la brochure, ces informations relèvent de la seule responsabilité des propriétaires des campings et non de celle de la Région wallonne. Elles affirment que cette mention dans la brochure est due uniquement au fait que les propriétaires des campings ont intérêt à rendre leurs établissements plus attrayants, ce qui ne signifie aucunement que la baignade est possible dans ces zones ou y est pratiquée par un nombre important de baigneurs.

23. À mon avis, la réponse des autorités belges est tout à fait insuffisante. L'objectif de la directive impose une intervention des autorités nationales chaque fois que des touristes sont attirés dans une zone déterminée par l'argument qu'il y existe des eaux de baignade, et ce a fortiori si, comme en l'espèce, les inspecteurs d'hygiène, les organes administratifs décentralisés ou les communes elles-mêmes affirment qu'il s'agit de zones de baignade.

24. En conséquence, j'estime que les zones litigieuses doivent être considérées comme des zones de baignade aux fins de la directive.

25. Il faut ensuite déterminer si les autorités belges pouvaient exclure ces zones du champ d'application de la directive en constatant qu'elles n'étaient pas utilisées par un nombre important de baigneurs.

26. Il me paraît opportun à cet égard de rappeler l'arrêt du 28 février 1991 [5], où la Cour devait se prononcer sur la question de savoir si les États membres étaient autorisés à réduire la superficie d'une zone de protection spéciale pour la conservation d'espèces d'oiseaux protégées [6]. Après avoir constaté que la réduction de la superficie d'un espace protégé n'était pas expressément envisagée par les dispositions de la directive, la Cour a déclaré: «S'il est vrai que les États membres jouissent d'une certaine marge d'appréciation lorsqu'ils doivent choisir les territoires les plus appropriés pour un classement en zones de

5 — Commission/Allemagne (C-57/89, Rec. p. I-883).

6 — Il s'agissait en l'espèce de l'application de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1).

protection spéciale, conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la directive, ils ne sauraient, par contre, disposer de la même marge d'appréciation, dans le cadre de l'article 4, paragraphe 4, de la directive lorsqu'ils modifient ou réduisent la superficie de telles zones, puisqu'ils ont eux-mêmes reconnu, dans leurs déclarations, que dans ces zones se trouvent réunies les conditions de vie les plus appropriées pour les espèces énumérées à l'annexe I de la directive. S'il n'en était pas ainsi, les États membres pourraient unilatéralement se soustraire aux obligations que l'article 4, paragraphe 4, de la directive leur impose pour ce qui concerne les zones de protection spéciale» [7].

27. J'estime toutefois qu'il existe une différence fondamentale entre la directive relative à la protection des oiseaux sauvages et celle concernant la qualité des eaux de baignade. Pour la première, les États membres doivent en définir le champ d'application territorial en classant formellement certaines zones comme zones de protection spéciale. Sans un tel classement, la directive ne s'applique pas à une zone déterminée.

Au contraire, comme l'a relevé l'avocat général Lenz [8], dans la directive sur la qualité des eaux de baignade, «il n'est nullement question... d'une identification des eaux qui pourrait avoir un effet constitutif pour l'application de la directive». Cela signifie que la directive s'applique à toutes les zones qui répondent à la définition de son article 1er, la question de savoir si l'État membre les désigne expressément comme telles ou non étant donc dénuée de pertinence.

28. Dans l'affaire C-92/96 [9], concernant la directive en cause ici, le gouvernement espagnol a fait valoir pour sa défense que, du fait d'une modification des comportements sociaux, les baigneurs préférant utiliser les piscines municipales ou privées, de nombreuses zones de baignade avaient été abandonnées par leurs usagers, ce qui leur faisait perdre cette qualification aux fins de la directive.

Dans les conclusions présentées dans cette affaire, l'avocat général Lenz fait observer que la diminution du nombre des baigneurs est souvent due, précisément, à une baisse de la qualité des eaux. Permettre, affirmait-il, que cet état de choses puisse aboutir à ce qu'un État membre ne soit plus tenu de veiller au respect des valeurs limites fixées dans la directive, en ce qui concerne lesdites eaux, aurait pour conséquence d'affecter le sens et l'objectif de la directive. Il ajoutait toutefois que «... il est tout à fait clair que les modifications de ce comportement... en ce qui concerne les eaux de baignade, peuvent se produire. Si, par exemple, une eau de baignade est effectivement abandonnée par ses usagers pour certaines raisons — au nombre desquelles nous ne comptons pas la pollution de cette eau —, un État membre devrait avoir le droit de ne

7 — Ibid., point 20.

8 — Conclusions présentées dans l'affaire Commission/Royaume-Uni (arrêt du 14 juillet 1993, C-56/90, Rec. p. I-4109, point 34).

9 — Arrêt du 12 février 1998, Commission/Espagne (Rec. p. I-505).

plus la traiter comme une 'eau de baignade', au sens de la directive. Il y a lieu, toutefois, selon nous, de vérifier cette situation au cas par cas et elle doit être prouvée, le cas échéant, par l'État membre en cause. Une allégation plus ou moins générale comme celle qu'a fait valoir le gouvernement espagnol dans la présente affaire n'est pas suffisante à cet égard » [10].

29. La Cour, sans se prononcer expressément dans son arrêt sur la possibilité, pour les États membres, d'exclure certaines zones du champ d'application de la directive, a rejeté le moyen du gouvernement espagnol en soulignant que la modification des usages sociaux ne faisait pas partie des exceptions prévues dans la directive.

30. Je partage, quant à moi, le point de vue de l'avocat général Lenz. Dès lors que l'applicabilité de la directive à une zone ne résulte pas d'une déclaration expresse des États membres, mais de la réunion des critères fixés à son article 1er, à savoir que la baignade y soit expressément autorisée ou qu'elle n'y soit pas interdite et habituellement pratiquée par un nombre important de baigneurs, un changement des circonstances objectives dans une zone déterminée peut justifier que la directive cesse d'être appliquée dans cette zone, à la double condition que l'État membre démontre que les circonstances objectives ont changé et que ce changement n'est pas dû à une diminution de la qualité des eaux.

10 — Conclusions présentées sous l'arrêt visé à la note 9, point 40.

31. Pour en revenir à la présente affaire, les autorités belges cherchent à justifier l'exclusion des zones litigieuses en affirmant que la baignade n'y est pas du tout pratiquée, ou pas habituellement, pour les raisons suivantes: la profondeur insuffisante, l'inexistence d'infrastructures, la pratique du kayak et les conditions climatiques.

32. Avant d'examiner ces raisons en détail, il me paraît important de souligner que les autorités belges ne prétendent pas que *tout cela* se vérifie dans *toutes* les zones litigieuses. Elles n'indiquent toutefois pas, comme elles auraient dû le faire, à mon avis, pour permettre à la Commission d'examiner la régularité de la décision de les exclure, les raisons intervenant dans chacune des zones.

33. En ce qui concerne la faible profondeur des eaux, les autorités belges affirment que le paramètre du point 11 de l'annexe de la directive suivant lequel la transparence requise des eaux doit être d'un mètre au minimum indique que seules les zones de baignade dans lesquelles la profondeur de l'eau est de plus d'un mètre relèvent du champ d'application de la directive. À mon avis, cette allégation n'est pas fondée. Il semble évident que ce qu'exige la directive pour toutes les zones de baignade est une transparence d'un mètre au minimum dans les eaux profondes ou, si la profondeur est inférieure à un mètre, une transparence totale, à savoir permettant de voir le fond. En outre, comme le signale à juste titre la Commission, les eaux d'une profondeur inférieure à un mètre sont précisément, pour des raisons évidentes, celles qui peuvent attirer des groupes de population

spécifiques, tels que les personnes plus âgées ou les enfants.

34. Quant à la deuxième allégation, fondée sur l'absence d'infrastructures pour la baignade, les autorités belges se bornent à l'énoncer dans leur mémoire en défense, sans fournir de précisions. Quelques explications peuvent en revanche être trouvées dans la réponse à l'avis motivé où il est indiqué que, dans la majorité de ces zones, les berges ne sont pas aménagées, ce qui limite le nombre de personnes qui peuvent y accéder. Il est ajouté que l'absence d'installations, telles que des buvettes, des cabines ou des toilettes, rend ces zones peu attrayantes pour les baigneurs.

J'aimerais souligner en premier lieu qu'en indiquant, dans leur réponse à l'avis motivé, que, dans leur majorité, ces zones sont dépourvues d'infrastructures pour la baignade, les autorités belges admettent implicitement que de telles infrastructures existent bel et bien dans certaines zones. Conformément à la jurisprudence de la Cour, ces zones doivent en principe être considérées comme des zones de baignade aux fins de la directive, car l'existence de telles infrastructures constitue un indice de ce que la zone de baignade est fréquentée par un nombre important de baigneurs dont la santé doit être protégée [11]. Par ailleurs, j'estime, à l'instar de la Commission, que l'absence d'infrastructures n'exclut ni n'empêche qu'un site puisse être considéré comme une zone de baignade s'il est fréquenté par des baigneurs.

11 — Arrêt Commission/Royaume-Uni, précité à la note 8, point 34.

35. En ce qui concerne la pratique du kayak, et faute de plus de précisions de la part des autorités belges, j'estime que, contrairement à d'autres activités aquatiques telles que le motonautisme, elle peut difficilement justifier l'exclusion de la baignade dans une zone déterminée. Pour qu'il en soit ainsi, il faudrait que le kayak soit pratiqué de manière irresponsable, massive et constante.

36. Enfin, quant aux conditions climatiques défavorables, les autorités belges affirment dans leur réponse à l'avis motivé que les étés sont généralement très pluvieux en Belgique, ce qui réduit de manière drastique le nombre de jours propices à la baignade. Cette allégation est elle aussi dénuée de fondement pour les raisons ci-après.

Il convient de souligner d'emblée que la directive n'impose pas, comme condition de son applicabilité, que la baignade soit possible pendant un nombre déterminé de jours. Je rappellerai ici qu'à son article 1er la directive définit la notion de «saison balnéaire» comme «la période pendant laquelle une affluence importante de baigneurs peut être envisagée, compte tenu des usages locaux, y compris les éventuelles dispositions locales concernant la pratique de la baignade, ainsi que des conditions météorologiques». Cette définition permet de déduire que les États membres peuvent tenir compte — et ils le font — des conditions météorologiques pour établir le calendrier de la saison balnéaire, mais non pas pour estimer que la directive ne s'applique pas à une zone de baignade.

Certes, l'article 8 de la directive permet d'accepter que les eaux de baignade ne soient pas conformes à certains paramètres physico-chimiques en cas de circonstances météorologiques ou géographiques exceptionnelles [12]. Toutefois, ce même article énonce l'obligation, pour l'État membre, d'informer immédiatement la Commission, en précisant les motifs et les délais. Il ne ressort pas du dossier que les autorités belges ont satisfait à cette obligation. De surcroît, cette exception — qui doit être interprétée de manière stricte [13] — ne permet qu'un dépassement temporaire des valeurs fixées pour certains paramètres, et non pas l'exclusion de zones de baignade du champ d'application de la directive.

J'ai deux raisons supplémentaires de trouver insuffisant cet argument des autorités belges. La première est qu'elles n'expliquent pas pourquoi les mauvaises conditions climatiques affectent différemment les zones litigieuses et les dix zones de baignade reconnues dans la Région wallonne. La seconde vient de ce que d'autres pays de l'Union européenne ont, ou subissent, un climat semblable à celui de la Belgique et n'en comptent pas moins un nombre élevé de zones de baignade [14].

37. Dans leur mémoire en défense, les autorités belges font référence à certains éléments contenus dans la proposition de directive [15], non repris dans le texte définitif, pour démontrer que les zones litigieuses échappent à son champ d'application [16].

38. Ces éléments sont dénués de pertinence pour la solution de la présente affaire. En ce qui concerne, en particulier, l'affirmation inscrite dans la proposition de directive, selon laquelle une «attention spéciale est donnée aux sites où la densité de baigneurs dépasse la valeur moyenne de 10 000 personnes par km linéaire de plage ou de rivière», je souhaiterais faire les mises au point suivantes. D'abord, la Cour a déjà déclaré que le fait que le nombre de baigneurs soit inférieur à un nombre déterminé ne permet pas d'exclure une zone de baignade du champ d'application de la directive [17]. Ensuite, le fait qu'une zone ne nécessite pas d'attention spéciale ne signifie pas qu'il faut l'exclure du champ d'application de la directive. Enfin, comme le relève la Commission, si l'on exigeait ce nombre minimal de baigneurs, il est probable que la directive ne s'appliquerait à aucune zone de baignade en Belgique.

12 — Concrètement, le pH, la coloration et la transparence.

13 — Arrêt Commission/Espagne, précité à la note 9, point 31.

14 — Par exemple, pour 1997, et uniquement en ce qui concerne les zones de baignade intérieures (à l'exclusion donc des zones maritimes), le Danemark en recensait 112, l'Irlande 9, les Pays-Bas 500 et le Luxembourg 20.

15 — Document COM(74) 2255 final du 3 février 1975.

16 — Il s'agit des éléments suivants:
- «La directive ne concerne que les zones de baignade autorisées ou tolérées. C'est à ses propres risques que le baigneur se baignera dans les lieux non autorisés.
- Une attention spéciale est donnée aux sites où la densité de baigneurs dépasse la valeur moyenne de 10 000 personnes par km linéaire de plage ou de rivière.
- Les risques encourus sur le plan de la santé sont proportionnels au temps passé dans l'eau et varient considérablement suivant la température de l'air ou par suite de celle de l'eau. La directive prescrit par conséquent, en ce qui concerne l'eau de mer qui représente le lieu de baignade préféré, des conditions moins contraignantes pour les régions où la température généralement basse de l'eau (moins de 20 °C) limite la durée du bain par rapport à d'autres régions où l'on peut se baigner toute la journée.
- L'immersion prolongée de tout le corps dans l'eau est l'activité principale qui détermine les caractéristiques physiques et chimiques requises des eaux de baignade».

17 — Arrêt Commission/Royaume-Uni, précité à la note 8, point 34.

D'ailleurs, comme l'admet l'État défendeur, il s'agit d'éléments qui n'ont pas été inclus dans le texte définitif de la directive.

39. Pour toutes ces raisons, j'estime que les autorités belges n'ont pas justifié de manière appropriée leur décision d'exclure les zones litigieuses de la Région wallonne du champ d'application de la directive et qu'il convient de reconnaître le bien-fondé du premier moyen de la Commission.

b) *La Belgique n'a pas pris les dispositions nécessaires pour rendre la qualité des eaux de baignade conforme aux valeurs limites fixées dans la directive*

40. Le deuxième moyen de la Commission comporte deux allégations qu'il convient d'examiner séparément.

41. En premier lieu, la Commission estime que les programmes d'investissement en matière d'épuration des eaux sont insuffisants, aussi bien en Flandres qu'en Wallonie. Concrètement, la Commission affirme que les autorités belges se sont limitées à mentionner la mise en place d'infrastructures de traitement des eaux en général, sans préciser l'incidence de leur fonctionnement sur l'amélioration de la qualité des eaux de baignade. En ce qui concerne la Flandre, elle indique que toutes les zones de baignade ne sont même pas couvertes par le programme d'épuration des eaux. Quant à la Wallonie, d'après la Commission, le programme ne précise ni les dates de début et d'achèvement des travaux d'infrastructures prévus ni l'emplacement exact des travaux.

42. Aux termes de l'article 189 du traité, la directive lie l'État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales le choix de la forme et des moyens. L'obligation imposée aux États membres par la directive sur la qualité des eaux de baignade est de garantir que ces eaux respectent les valeurs limites qui y sont fixées. Pour atteindre cet objectif, les États membres doivent adopter des mesures qui peuvent varier selon les circonstances, les zones de baignade et l'origine de la pollution. Il s'agit d'initiatives qui ne font pas l'objet de règles contraignantes et pour lesquelles une marge d'appréciation doit être reconnue aux États membres en raison de la grande diversité des perturbations qui peuvent affecter les eaux de baignade, contrairement à ce qui se passe dans d'autres secteurs du droit communautaire de l'environnement. Par conséquent, l'appréciation des mesures prises par chaque État membre dépendra, à mon avis, de la question de savoir si ces dispositions ont permis ou non d'atteindre le résultat visé par la directive, ce qui fait l'objet du troisième moyen de la Commission que j'examinerai plus loin.

43. En second lieu, la Commission juge insuffisantes les mesures prévues dans la réglementation belge pour interdire la baignade dans les zones où l'on constate un dépassement des valeurs limites fixées dans la directive. Elle relève à cet égard que la

décision d'interdire la baignade appartient aux communes, sans qu'une information suffisante soit prévue ni qu'il soit garanti que la baignade est interdite. Elle ajoute que les autorités belges elles-mêmes ne sont pas sûres que les communes donnent suite aux propositions des autorités sanitaires d'interdire la baignade puisque, dans leur réponse à l'avis motivé, elles se bornent à affirmer qu'il *semble* que ces propositions sont toujours respectées.

44. Dans leur mémoire en défense, les autorités belges expliquent la procédure suivie tant en Flandres qu'en Wallonie. Les autorités sanitaires avertissent le bourgmestre, qui est chargé de protéger la santé et la sécurité publiques, de ce que les valeurs limites ont été dépassées. Après concertation avec tous les services concernés, le bourgmestre peut interdire (temporairement) la baignade. Elles ajoutent que jusqu'alors la proposition d'interdire la baignade a toujours été suivie.

45. En résumé, la Commission reproche au royaume de Belgique de ne pas avoir inscrit dans ses règles nationales l'obligation, pour les autorités compétentes, d'interdire la baignade dans les zones où est constaté un dépassement des valeurs limites prévues dans la directive.

46. Dans sa réponse à une question que lui a posée la Cour, la Commission admet que cette obligation n'est pas expressément formulée dans la directive. Elle affirme toutefois qu'il découle de la combinaison des dispositions de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), et de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, interprétées à la lumière de la finalité exprimée dans son premier considérant, que les États membres doivent prendre les dispositions nécessaires pour que, dans les délais impartis, le public ne soit autorisé à se baigner que dans les eaux dont la qualité est conforme aux valeurs limites fixées en conformité avec les exigences de la directive. Dans le cas contraire, la santé des baigneurs serait en danger et l'on n'atteindrait pas l'objectif visé par la directive, consistant à assurer l'identité entre la notion d'« eaux de baignade », c'est-à-dire les eaux où la baignade est autorisée ou admise, et la notion d'eaux conformes aux paramètres de qualité fixés par la directive.

47. Ce grief est dénué de fondement. Même s'il est souhaitable, du point de vue de la protection de la santé, que la baignade soit interdite chaque fois que les valeurs limites sont dépassées, il reste que le législateur communautaire n'a imposé aux États membres aucune obligation de cette sorte dans la directive.

48. À mon avis, cette analyse est confirmée par la proposition de directive relative à la qualité des eaux de baignade présentée par la Commission et qui, si elle est adoptée par le Conseil, remplacera la directive en

vigueur actuellement [18]. À son quinzième considérant, il est affirmé:

«... que la baignade ne doit pas nécessairement être interdite au motif que l'eau n'est pas conforme aux valeurs limites fixées par la présente directive; que, cependant, afin de protéger la santé des baigneurs, il y a lieu pour les États membres d'interdire la baignade dans chacune des zones de baignade chaque fois que la pollution représente un danger pour la santé publique; que lesdites valeurs limites doivent être prises en compte afin d'établir l'existence ou non d'un tel danger».

Et il est établi à l'article 7 de la proposition de directive:

«1. Lorsque la pollution constitue un danger pour la santé publique, les États membres interdisent les baignades dans chacune des zones de baignade concernées et veillent à en informer la population par les canaux appropriés. Ce danger est réputé exister en cas de dépassement important des valeurs spécifiées dans la colonne I du tableau 1 de l'annexe I, compte tenu des conditions locales.

2. À moins que l'interdiction ne soit permanente, les eaux seront toujours considérées comme des eaux de baignade aux fins de la présente directive.

3. Les États membres qui interdisent définitivement la baignade dans une zone de baignade sont tenus d'en informer immédiatement la Commission en indiquant les raisons pour lesquelles les eaux de baignade ne peuvent être rendues conformes aux exigences de la présente directive.»

49. On le voit, la proposition de directive présentée par la Commission introduit une nouvelle obligation pour les États membres qui n'existe pas dans la directive actuellement en vigueur: celle d'interdire la baignade dans les zones polluées, en informant le public par le biais des médias. Qui plus est, cette nouvelle obligation n'est pas absolue: elle ne s'impose que lorsque la pollution représente un danger pour la santé publique, compte tenu des conditions locales. En conséquence, on ne saurait estimer que cette obligation était déjà inscrite dans la directive qui fait l'objet du présent recours en manquement.

50. En somme, il semble que la Commission tente d'obtenir de la Cour la constatation d'une obligation des États membres qui ne découle pas de la directive en vigueur. Il convient donc de rejeter cette allégation.

18 — Voir la proposition de directive COM(94)36 final, (JO 1994, C 112, p. 3) et la proposition modifiée COM(97)585 final (JO 1998, C 6, p. 9), qui comporte quelques-uns des amendements proposés par le Parlement européen.

c) *La Belgique n'a pas atteint les résultats exigés par la directive*

51. Dans le cadre de son troisième moyen, la Commission fait valoir que les résultats exigés par la directive n'ont pas été atteints. Elle cite notamment son article 5 selon lequel les eaux de baignade sont réputées conformes aux paramètres qui s'y rapportent si des échantillons de ces eaux, prélevés selon la fréquence prévue à l'annexe en un même lieu de prélèvement, montrent qu'elles sont conformes aux valeurs des paramètres concernant la qualité de l'eau en question pour un pourcentage indiqué au paragraphe 1 de cet article [19].

Selon la Commission, il ressort du rapport sur la qualité des eaux de baignade durant la saison balnéaire 1995 pour l'ensemble de la Belgique que le taux de conformité des zones de baignade en eau douce serait de 41,4 %. Pour 1996, le rapport correspondant montre que, même en retirant les zones litigieuses de la Région wallonne, le taux de conformité est seulement de 85,5 % [20].

52. Les autorités belges ne contestent pas les pourcentages indiqués par la Commission. Elles présentent toutefois deux arguments pour se justifier.

53. Elles affirment en premier lieu que, chaque fois que les contrôles révélaient un dépassement des valeurs limites, la baignade était interdite dans cette zone après concertation administrative. Ainsi, la zone était exclue, temporairement ou définitivement, du champ d'application de la directive, et on ne pouvait donc parler d'infraction à ce texte.

54. Deux précisions s'imposent à cet égard. D'une part, il me paraît très discutable de prétendre qu'il suffit à un État membre, chaque fois que les valeurs limites fixées dans la directive sont dépassées dans une zone de baignade, d'interdire la baignade dans cette zone pour estimer qu'il applique correctement ce texte [21]. D'autre part, la procédure suivie en Belgique pour interdire la baignade, telle que l'ont décrite les autorités belges [22], porte à la conclusion

19 — 95, 90 ou 80 % selon le cas, conformément aux précisions complémentaires apportées à cet effet dans cet article de la directive.

20 — Le rapport correspondant à 1996 a été publié en mai 1997 et il est donc postérieur à l'avis motivé du 27 décembre 1996. La Cour a toutefois déclaré que, dans les recours en manquement, la Commission peut se fonder sur des faits déjà dénoncés dans les avis motivés et qui se sont poursuivis ultérieurement ou sur des faits intervenus postérieurement à ces avis, mais de même nature que ceux qui étaient visés par ces avis et qui sont constitutifs d'un même comportement [arrêt du 22 mars 1983, Commission/France, 42/82, Rec. p. 1013, point 20. Voir également les conclusions de l'avocat général Jacobs dans l'affaire Commission/Allemagne (arrêt du 8 juin 1999, C-198/97, Rec. p. I-3257), point 14].

21 — Je rappellerai ici les paroles de l'avocat général Lenz: «Il y a lieu de rappeler que la directive ne doit pas seulement servir à la protection de la santé, mais également à la protection de l'environnement . Si l'on autorisait un État membre à prononcer simplement une interdiction de baignade, lorsque la pollution d'une eau augmente, et à considérer que l'eau en cause n'est plus une 'eau de baignade', on atteindrait tout au plus un de ces objectifs». (conclusions présentées sous l'arrêt Commission/Espagne, précité à la note 9, point 38).

22 — Voir le point 44 des présentes conclusions.

qu'il n'existe aucune garantie de ce que la baignade est réellement interdite dans de tels cas.

55. Quoi qu'il en soit, cette allégation des autorités belges est dénuée de pertinence pour la solution de la présente affaire. En effet, il ressort des rapports présentés à la Commission que les autorités belges n'ont communiqué aucune interdiction de baignade pour la saison 1995, et seulement une dans la Région wallonne pour la saison 1996.

56. En second lieu, les autorités belges estiment qu'il est illusoire d'arriver à un taux de conformité de 100 %, compte tenu des risques sanitaires qui ne peuvent être totalement contrôlés: déversements illicites, utilisation de lisiers et pollution provoquée par les baigneurs eux-mêmes.

57. Il me paraît opportun de signaler avant tout, en ce qui concerne la pollution provoquée par les baigneurs, que le rapport de synthèse de la Région wallonne sur la qualité des eaux de baignade pour la période 1982-1996, jointe à la requête de la Commission, indique dans son introduction que les échantillons sont prélevés en semaine et non lors du week-end, période où la fréquentation est maximale. Il est ajouté que la pollution induite par les baigneurs est donc ignorée.

58. Quoi qu'il en soit, cette allégation des autorités belges ne saurait, elle non plus, être retenue. Comme l'a déclaré la Cour, « la directive [impose] aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour que les eaux de baignade soient rendues conformes aux valeurs limites y fixées, dans un délai qui est plus long que celui prévu pour sa transposition, afin de permettre aux États membres de satisfaire à une telle exigence... La directive impose donc aux États membres que certains résultats soient atteints et ne leur permet pas d'invoquer, en dehors des dérogations qu'elle prévoit, des circonstances particulières pour justifier le non-respect de cette obligation » [23]. Ainsi, « un seul cas de dépassement... pour une seule saison... constitue également une infraction à la directive » [24]. S'il est vrai que la Cour n'a pas exclu qu'une impossibilité absolue d'exécuter les obligations résultant de la directive puisse justifier un manquement [25], les autorités belges n'ont pas démontré en l'espèce l'existence d'une telle impossibilité.

59. J'estime donc que ce moyen de la Commission doit être déclaré fondé.

60. En outre, il convient aussi d'accueillir la première allégation du deuxième moyen de la Commission, relativement à l'insuffisance des dispositions prises par le royaume

23 — Arrêt du 8 juin 1999, Commission/Allemagne, précité à la note 20, point 35.

24 — Ibid., point 34.

25 — Ibid., point 41.

de Belgique pour que la qualité des eaux de baignade soit conforme aux valeurs limites fixées dans la directive. En effet, le fait que ces valeurs limites ont été dépassées dans plusieurs zones de baignade porte à déduire que les autorités belges n'ont pas adopté toutes les mesures nécessaires pour assurer le respect des dispositions de ce texte de droit communautaire.

IV — Les dépens

61. Comme, pour l'essentiel, les moyens de la Commission doivent être déclarés fondés, la partie défenderesse doit supporter les dépens, conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure.

V — Conclusions

62. À la lumière des observations qui précèdent, je propose à la Cour de reconnaître le bien-fondé du présent recours et de:

1) déclarer que, en n'adoptant pas les mesures nécessaires pour que la qualité des eaux de baignade soit conforme aux valeurs limites fixées en vertu de l'article 3 de la directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade, dans un délai de dix ans après la notification de cette directive, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4 de la même directive et de l'article 189, troisième alinéa, du traité CE (devenu article 249, troisième alinéa, CE);

2) condamner le royaume de Belgique aux dépens.