la consultation préalable, prévue au paragraphe 1 de l'article 11, ait lieu avant que des mesures qui affectent les zones frontalières ne soient prises et que cette législation envisage expressément la consultation, prévue au paragraphe 2, en cas de pollution sensible ayant pour origine un État membre voisin.

Par conséquent, la transposition en droit interne de l'article 4 de la directive qui ne s'accompagne pas de celle de l'article 11, prévoyant une obligation afférente à l'exercice de la faculté conférée par l'article 4, constitue une mise en œuvre incomplète de la directive.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-186/91 *

I — La directive

Par la directive 85/203/CEE du Conseil, du 7 mars 1985, concernant les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote (JO L 87, p. 1, ci-après « directive »), modifiée par la directive 85/580/CEE du Conseil, du 20 décembre 1985 (JO L 372, p. 36), le Conseil a fixé une valeur limite que la concentration de dioxyde d'azote dans l'atmosphère ne doit pas dépasser et prévoit des valeurs guides pour la fixation d'un niveau de concentration de dioxyde d'azote dans les zones qui doivent faire l'objet d'une protection particulière.

L'*article 1er (1)* de la directive définit ainsi l'objectif poursuivi:

« La présente directive a pour objet:

— de fixer une valeur limite (annexe I) pour le dioxyde d'azote contenu dans l'atmosphère, en vue de contribuer spécifiquement à la protection des êtres humains contre les effets du dioxyde d'azote dans l'environnement,

— de prévoir des valeurs guides (annexe II) pour le dioxyde d'azote contenu dans l'atmosphère, destinées à améliorer la protection de la santé de l'homme et à contribuer à la protection à long terme de l'environnement. »

L'*article 2* de la directive énonce les définitions suivantes:

« Aux fins de la présente directive, on entend par:

* Langue de procédure: le français.

— 'valeur limite': la concentration de dioxyde d'azote, conformément au tableau de l'annexe I, à ne pas dépasser sur l'ensemble du territoire des États membres pendant des périodes déterminées et dans les conditions précisées aux articles suivants,

— 'valeurs guides': les concentrations de dioxyde d'azote figurant à l'annexe II, considérées pendant des périodes déterminées destinées à servir notamment de points de référence pour l'établissement de régimes spécifiques à l'intérieur de zones que déterminent les États membres. »

L'*article 3 (2)* de la directive impose aux États membres l'obligation suivante:

« ... lorsque, en raison de circonstances particulières, les concentrations de dioxyde d'azote dans l'atmosphère risquent, dans certaines zones, en dépit des mesures prises, de dépasser après le 1er juillet 1987 la valeur limite figurant à l'annexe I, l'État membre concerné en informe la Commission avant le 1er juillet 1987.

Il communique dans les plus brefs délais à la Commission des plans visant à améliorer progressivement la qualité de l'air dans ces zones. Ces plans, établis à partir d'informations pertinentes sur la nature, l'origine et l'évolution de cette pollution, décrivent en particulier les mesures prises ou à prendre ainsi que les procédures mises en œuvre ou à mettre en œuvre par l'État membre. Ces mesures et procédures doivent viser, à l'intérieur de ces zones, à amener les concentrations de dioxyde d'azote dans l'atmosphère à des valeurs inférieures ou égales à la valeur limite figurant à l'annexe I, aussi rapidement que possible et, au plus tard, le 1er janvier 1994 ».

L'*article 4* de la directive mentionne ce qui suit:

« 1. Dans les zones pour lesquelles l'État membre concerné estime qu'il est nécessaire de limiter ou de prévenir un accroissement prévisible de la pollution par le dioxyde d'azote à la suite de développements, notamment urbains ou industriels, l'État membre peut fixer des valeurs inférieures à la valeur limite figurant à l'annexe I.

2. Dans les zones dont il estime qu'elles doivent faire l'objet d'une protection particulière de leur environnement, l'État membre concerné peut fixer des valeurs qui sont généralement inférieures aux valeurs guides figurant à l'annexe II. »

L'*article 7* de la directive prévoit ce qui suit:

« 1. A partir du 1er juillet 1987, les États membres informent la Commission, au plus tard six mois après la fin (fixée au 31 décembre) de la période annuelle de référence, des cas où la valeur limite figurant à l'annexe I a été dépassée et des concentrations relevées.

2. Les États membres communiquent également à la Commission, au plus tard un an après la fin de la période annuelle de référence, les raisons de ces dépassements ainsi

que les mesures qu'ils ont prises pour y faire face.

3. En outre, les États membres informent la Commission, à la demande de celle-ci,

— des concentrations qu'ils ont mesurées,

— des valeurs limites, des délais et des échéanciers qu'ils ont fixés,

— des éventuelles mesures appropriées qu'ils ont prises, concernant les zones visées à l'article 4 paragraphes 1 et 2.

Cette information doit également être mise à la disposition du public. »

Enfin, l'*article 11* de la directive prévoit ce qui suit:

« 1. Lorsqu'un État membre se propose de fixer dans une région proche de la frontière avec un ou plusieurs autres États membres des valeurs pour les concentrations en dioxyde d'azote dans l'atmosphère, conformément à l'article 4 paragraphes 1 et 2, il organise avec les États membres concernés une consultation préalable. La Commission est informée et peut participer à ces consultations.

2. Lorsque la valeur limite figurant à l'annexe I ou les valeurs visées à l'article 4 paragraphes 1 et 2, pour autant que ces dernières valeurs aient fait l'objet de consultations conformément au paragraphe 1, sont dépassées ou risquent d'être dépassées à la suite d'une pollution sensible qui a pour origine ou peut avoir pour origine un autre État membre, les États membres concernés se consultent en vue de remédier à la situation. La Commission est informée et peut participer à ces consultations. »

En vertu de l'*article 15* de la directive, les États membres étaient tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive au plus tard le 1er janvier 1987.

II — La législation belge

Pour se conformer à la directive 85/203 telle que modifiée, le royaume de Belgique a adopté l'arrêté royal du 1er juillet 1986, fixant les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote (*Moniteur belge* du 23 septembre 1986, p. 12867, ci-après « arrêté royal ») et l'a transmis à la Commission le 28 novembre 1986.

Les articles numérotés 1, 1 (2), 2 (1), 3 (1), 3 (2), 4, 5, 6 et les annexes I-IV de l'arrêté royal correspondent respectivement aux articles 2, 1 (2), 3 (1), 4 (1), 4 (2), 6, 9, 10 et aux annexes I-IV de la directive.

Toutefois, l'article 2 (2) de l'arrêté royal qui paraît correspondre à l'article 3 (2) de la directive ne mentionne pas l'obligation de communiquer les informations prévues à la Commission. Cet article 2 (2) se lit comme suit:

« 2. Dans les zones où l'on constate que les concentrations de dioxyde d'azote risquent de dépasser, au-delà du 1er juillet 1987, la valeur limite fixée à l'annexe I du présent arrêté et pour lesquelles des mesures ont été planifiées en vue de l'amélioration progressive de la qualité de l'air dans ces zones, la valeur limite spécifiée à l'annexe 1 du présent arrêté, par dérogation au paragraphe 1, devra être respectée à une date qui ne peut dépasser le 1er janvier 1994. »

Les obligations contenues dans les articles 7 et 11 de la directive ne sont mentionnées nulle part dans l'arrêté royal.

III — Faits et procédure précontentieuse

Par lettre du 25 janvier 1988, la Commission a attiré l'attention du royaume de Belgique sur les obligations qui lui incombent en vertu de la directive et plus spécialement son article 11.

La représentation permanente belge a répondu à la Commission par lettre du 13 avril 1988 en faisant valoir que:

— la Commission n'a jamais exigé une transposition juridique littérale telle que celle contenue dans l'article 11 de la directive concernant la collaboration avec les pays voisins;

— les obligations de l'article 11 concernent les obligations opérationnelles ou instrumentales de la directive, et non pas les obligations de fond;

— vu le contexte, la transposition juridique de l'article 11 de la directive n'a pas de sens parce que cela concerne les cas où l'État membre veut indiquer une zone avec des *exigences de qualité plus élevées* que les valeurs limites ou les valeurs guides. La possibilité ou non de satisfaire à cette exigence de qualité dépend dans une large mesure de la pollution de l'air qui traverse les frontières. En d'autres termes, une telle zone *ne peut pas* être désignée de façon *utile* sans un examen ou une collaboration en rapport avec la pollution d'origine étrangère qui traverse la frontière. Faire peser une obligation juridique sur un État membre qui veut désigner une telle zone est superflu. Il en serait autrement si, conformément à l'article 3, la Belgique avait l'intention de désigner une zone près d'une frontière où des dépassements, c'est-à-dire une qualité de l'air inférieure, seraient permis.

Suite à cette réponse, la Commission a émis un avis motivé le 30 janvier 1990, en application de l'article 169 du traité CEE, dans lequel elle exposait les motifs pour lesquels elle considérait que les dispositions nécessaires à la mise en conformité du droit belge avec les obligations qu'impose la directive restaient à prendre et a invité le royaume de Belgique à s'y conformer dans un délai de deux mois à compter de la notification de cet avis.

Dans une lettre du 11 septembre 1990, le représentant permanent belge a maintenu la position prise dans sa réponse du 13 avril 1988 en estimant que l'article 11 de la directive ne devait pas faire l'objet d'une transposition dans la législation nationale.

Suite à cette dernière réponse du royaume de Belgique, la Commission a formé le présent recours.

IV — Procédure écrite et conclusions des parties

La requête de la Commission a été déposée au greffe de la Cour le 23 juillet 1991. La procédure écrite a suivi un cours régulier.

La Cour, sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, a décidé, le 17 juin 1992, d'ouvrir la procédure orale sans mesures d'instruction préalables.

La *Commission des Communautés européennes*, partie requérante, conclut à ce qu'il plaise à la Cour:

— constater que, en ne mettant pas en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour transposer en droit interne l'obligation contenue dans l'article 11 de la directive 85/203/CEE du Conseil, du 7 mars 1985, concernant les normes de qualité de l'air pour le dioxyde d'azote, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cet article ainsi que de l'article 189 du traité CEE;

— condamner le royaume de Belgique aux dépens.

Le *royaume de Belgique* conclut à ce qu'il plaise à la Cour de déclarer la requête de la Commission non fondée.

V — Moyens et arguments des parties

La *Commission* souligne, à titre liminaire, que les critères de transposition d'une directive doivent être stricts et rigoureux. Selon la jurisprudence de la Cour, les dispositions d'une directive qui concernent plus particulièrement la procédure, comme celles de l'article 11, qui comportent des règles précises et détaillées en visant la consultation entre États membres et la participation de la Commission, et qui visent à faire naître des droits et obligations à l'égard de particuliers, devraient en conséquence figurer dans la législation nationale (voir arrêt de la Cour du 28 février 1991, Commission/Allemagne, C-131/88, Rec. p. I-825, point 61).

Le *royaume de Belgique* pour sa part, estime que la requête est non fondée parce que, jusqu'à présent, la Commission n'a jamais exigé une transposition littérale de dispositions analogues à celles de la directive en cause. Il fait référence aux directives sur la qualité des eaux 76/160/CEE (JO 1976, L 31, p. 1), 78/659/CEE (JO 1978, L 222, p. 1) et 79/923/CEE (JO 1979, L 281, p. 47) qui prévoient respectivement dans leurs articles 4, paragraphe 4, 10, et 10 que les États membres doivent se concerter si des zones de baignade, des zones piscicoles, ou des zones conchyliennes, sont désignées à proximité d'une frontière. Ainsi, les directives 82/176/CEE (JO 1982, L 81, p. 29), 83/513/CEE (JO 1983, L 291, p. 1), 84/156/CEE (JO 1984, L 74, p. 49) et 84/491/CEE (JO 1984, L 274, p. 11) prévoient que les États membres doivent se concerter afin de coordonner leurs contrôles sur les déversements de mercure, de

cadmium, et de HCH, dans les eaux transfrontalières. La directive 80/779/CEE sur la qualité de l'air en matière d'anhydride sulfureux (JO 1980, L 229, p. 30) contient une disposition analogue à l'article 11 de la directive 85/203.

La *Commission* répond qu'elle dispose toujours d'un pouvoir d'appréciation discrétionnaire en ce qui concerne sa décision d'engager la procédure au titre de l'article 169 du traité CEE (voir l'arrêt du 14 février 1989, Star Fruit/Commission, 247/87, Rec. p. 291, 301, point 11). Toutefois, contrairement à ce que suppose le royaume de Belgique, les dispositions ne doivent pas être transposées d'une façon « littérale » (arrêt du 30 mai 1991, Commission/Allemagne, C-59/89, Rec. p. I-2607, point 18), pourvu que la transposition soit faite « avec la précision et la clarté requises afin de satisfaire pleinement à l'exigence de sécurité juridique » (arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne, précité, point 61, voir aussi arrêt du 30 mai 1991, Commission/Allemagne, précité, point 18).

La Commission fait valoir qu'en l'espèce, vu le contexte et la finalité de l'article 11 de la directive, il serait indispensable d'introduire un mécanisme de consultation entre les États membres afin d'éviter un décalage trop important entre les valeurs qui peuvent être fixées par les autorités nationales en vertu de l'article 4 (1) ou de l'article 4 (2), dans les régions proches d'une frontière. En l'absence d'une telle consultation, étant donné que la pollution de l'air est transfrontalière par nature et que chaque État membre peut fixer, conformément à la directive, des valeurs qui peuvent varier d'une région à une autre ou d'un État membre à un autre, une région, où des valeurs limites plus strictes que celles définies par la directive sont en application, pourrait être gênée par la pollution venant d'un État membre voisin qui applique des valeurs limites plus élevées et moins strictes.

De surcroît, la directive n'aurait pas pu atteindre son objectif environnemental dans les régions proches de frontières avec un ou plusieurs autres États membres sans fixer les systèmes de consultation entre les États membres et la Commission, tels que prévus par l'article 11 (1) et l'article 11 (2) en cas de dépassements ou de risques de dépassements de valeurs limites.

En l'espèce, la législation belge aurait expressément prévu, à l'article 3 de l'arrêté royal, que les autorités nationales ou même les autorités régionales belges peuvent fixer des valeurs inférieures à celles prévues à l'annexe I ou à l'annexe II dans les régions frontalières. Mais en ne visant pas un contexte juridique général qui assurerait effectivement la pleine application de l'article 11, le royaume de Belgique, du fait qu'il n'impose aucune obligation juridique de consultation avec les États membres voisins, laisserait ouverte la possibilité d'une fixation unilatérale des valeurs par les autorités compétentes dans l'hypothèse où la directive imposerait une action concertée entre États membres. La Commission rappelle la jurisprudence de la Cour à cet égard (voir l'arrêt de la Cour du 14 janvier 1988, Commission/Belgique, 227/85 à 230/85, Rec. p. 1, 11, points 9 et 10). D'ailleurs, le secrétaire d'État compétent pour l'Environnement chargé de l'exécution de l'arrêté royal en vertu de l'article 7 de celui-ci ne serait pas non plus obligé de procéder aux consultations prévues à l'article 11 de la directive, et ne serait également pas compétent quant à son application.

Il en résulte que le royaume de Belgique reste en défaut de prévoir des règles précises qui fixeraient les modalités de ces consultations ainsi que les compétences des diverses autorités nationales intéressées pour procéder à ces consultations.

Le *royaume de Belgique* ne se rallie pas à la présentation de la Commission, et fait valoir que la consultation prévue par l'article 11 n'aurait pas pour objet de permettre à l'État voisin de faire objection à des normes plus sévères prises par l'État belge, mais bien de convaincre l'État voisin de prendre également des normes analogues. En tout état de cause, le royaume de Belgique n'aurait pas actuellement l'intention d'utiliser la faculté prévue à l'article 11 de la directive, c'est-à-dire de désigner des zones avec des valeurs limites plus strictes et par conséquent inférieures à celles des autres zones. Dans l'hypothèse, quod non, où la Belgique désignerait des zones conformément à l'article 11 de la directive, une consultation avec le pays voisin aurait nécessairement lieu.

La *Commission* fait valoir que la transposition des dispositions de l'article 11 est encore plus importante puisque la fixation de valeurs limites d'émission de dioxyde d'azote (articles 3 et 4 de la directive) crée des droits et des obligations à l'égard de particuliers. Par conséquent, les particuliers qui sont affectés par la fixation des valeurs limites sont en droit de s'attendre à ce que les autorités nationales respectent les conditions prévues dans l'article 11 de la directive dans le cas où celui-ci est en application, et de s'en prévaloir, le cas échéant, devant les juridictions nationales (arrêt du 30 mai 1991, Commission/Allemagne, C-59/89, Rec. p. I-2607, point 18). En l'espèce, il n'existe pas de contexte juridique général qui assure effectivement la pleine application de l'article 11 de la directive, lequel fait entièrement défaut dans l'arrêté royal.

Le *royaume de Belgique* est d'avis que la situation dans l'affaire C-59/89 n'est pas comparable avec le cas en l'espèce. Dans ladite affaire, il s'agissait des normes concernant une valeur limite pour le plomb contenu dans l'atmosphère. Au point 19 de l'arrêt, la Cour a constaté que la directive 82/884/CEE « implique donc que dans tous les cas où le dépassement des valeurs limites pourrait mettre en danger la santé des personnes, celles-ci puissent se prévaloir des règles impératives pour pouvoir faire valoir leurs droits ». Dans l'affaire actuellement soumise à la Cour, il s'agit d'une consultation entre États, obligatoire avant l'adoption de mesures plus strictes que celles prévues par la directive. Toutefois, rien n'empêche, ni n'oblige, l'État membre à prendre des mesures plus strictes, c'est-à-dire, adopter des valeurs inférieures, après consultation avec les États membres. Par conséquent, des mesures plus strictes n'ont aucun sens si l'État voisin ne fixe pas des normes analogues. Le royaume de Belgique estime, en conclusion, qu'il s'agit en l'occurrence d'une procédure sans laquelle l'utilisation de la possibilité prévue par l'article 4 (2) n'a pas de raison d'être.

Pour ces motifs, le royaume de Belgique est d'avis qu'une telle obligation de consultation ne crée pas de droits dans le chef des particuliers.

D. A. O. Edward
Juge rapporteur