# CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 8 mai 1991 *

*Monsieur le Président,*
*Messieurs les Juges,*

1. Il est demandé à la Cour, dans la présente affaire, de dire pour droit que la République fédérale d'Allemagne n'a pas pris toutes les dispositions nécessaires à la mise en œuvre et au respect de deux directives: la directive 75/440/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (JO L 194, p. 26) et la directive 79/869/CEE du Conseil, du 9 octobre 1979, relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (JO L 271, p. 44). Nous nous référerons ci-après à ces directives respectivement en tant que « directive concernant la qualité des eaux » et « directive relative à l'échantillonnage des eaux » et nous les désignerons conjointement comme « les directives ». Le délai prévu pour la mise en œuvre de ces directives expirait respectivement les 18 juin 1977 et 11 octobre 1981.

2. Les objectifs principaux poursuivis par la directive concernant la qualité des eaux sont la réduction de la pollution des eaux superficielles destinées à être utilisées comme eau alimentaire et la protection de celles-ci contre une dégradation ultérieure, de même que la protection de la santé publique par l'exercice d'un contrôle sur la qualité des eaux et sur leur épuration. La directive harmonise les normes qui doivent être fixées et observées pour ces eaux et prévoit la définition par les États membres de programmes nationaux d'assainissement des eaux. La directive relative à l'échantillonnage des eaux précise en outre les méthodes et fréquences des échantillonnages et de l'analyse devant servir au contrôle de la qualité des eaux.

3. Le recours formé par la Commission comportait quatre griefs: 1) la violation de l'obligation de subdivision des eaux en trois groupes définis conformément à la directive concernant la qualité des eaux; 2) la violation des obligations de fixer et d'observer des niveaux de qualité pour les eaux ainsi subdivisées; 3) le défaut de définition d'un plan d'action pour l'assainissement des eaux et le défaut de communication à la Commission de ce plan d'action ainsi que d'assainissements quelconques réalisés; 4) le défaut de fournir à la Commission les informations prescrites par l'article 8, paragraphe 1, de la directive relative à l'échantillonnage des eaux. Il conviendra d'examiner successivement ces quatre points.

a) *Absence de subdivision des eaux*

4. L'article 2 de la directive concernant la qualité des eaux dispose, dans sa première phrase:

* Langue originale: l'anglais.

« Au sens de la présente directive, les eaux superficielles sont subdivisées en trois groupes de valeurs limites, A1, A2 et A3, qui correspondent à des procédés de traitements types appropriés indiqués à l'annexe I. »

L'annexe I définit donc trois catégories de traitement permettant la transformation des eaux de chaque catégorie en eau alimentaire. Par exemple, correspondent à la catégorie A1 les procédés de « traitement physique simple et désinfection », tandis que les procédés correspondant à la catégorie A2 comprennent le « traitement normal physique, chimique et (la) désinfection » et ceux de la catégorie A3 comprennent des procédés de traitement « poussé », d'« affinage » et de désinfection. La deuxième phrase de l'article 2 dispose à son tour:

« Ces groupes correspondent à trois qualités d'eaux superficielles différentes dont les caractéristiques physiques, chimiques et microbiologiques sont indiquées dans le tableau figurant à l'annexe II. »

En fonction de chacun de ces groupes ou catégories, l'annexe II indique, pour chacune des différentes caractéristiques ou « paramètres », les échelles de valeurs auxquelles les eaux doivent répondre. L'annexe II définit donc, en fonction de ces valeurs, trois qualités différentes d'eaux, s'échelonnant de A1 (la plus pure) à A3 (la plus polluée). En vertu de l'article 4, paragraphe 3, les eaux qui ont des caractéristiques inférieures aux normes minimales définies pour la qualité A3 ne peuvent être utilisées pour la production d'eau alimentaire que dans des circonstances exceptionnelles.

5. A notre avis, il ressort clairement du libellé de l'annexe II et de l'article 4, paragraphe 3, que ces niveaux de qualité ont trait aux qualités des eaux destinées à la production d'eau alimentaire et pas aux qualités des eaux qui ont déjà été extraites et épurées. A cet égard, la version anglaise de l'article premier prête à confusion et la version française est peut-être ambiguë. La version allemande de l'article premier est en revanche dépourvue d'ambiguïté et est à notre avis correcte.

6. Cette répartition des eaux en catégories est fondamentale pour les deux directives. S'il n'en a pas été tenu compte, un État membre ne saurait fixer les valeurs des paramètres applicables à chaque point de prélèvement, conformément à l'article 3 de la directive concernant la qualité des eaux, ou encore définir un plan d'action pour l'assainissement des eaux, conformément à l'article 4, paragraphe 2. Il ne serait pas non plus en mesure de se conformer à l'article 6 et à l'annexe II de la directive relative aux échantillonnages des eaux (qui fixent, en ce qui concerne les trois catégories, les fréquences minimales annuelles des échantillonnages et de l'analyse). D'autre part, il n'est nullement évident que l'article 2 engendre en lui-même une obligation distincte de subdivision des eaux superficielles d'un État membre.

7. La Commission soutient que la répartition des eaux en catégories prévue par l'article 2 n'a pas été effectuée de manière complète et contraignante. Elle estime qu'une déclaration du type de celle formulée par le gouvernement allemand, dans sa

réponse à l'avis motivé du 20 juin 1988, selon laquelle « au Bade-Wurtemberg, toutes les eaux qui sont utilisées pour l'approvisionnement en eau alimentaire font partie de la catégorie A1 » n'est pas suffisante à cet égard. La Commission formule l'exigence d'une classification effectuée concrètement pour chaque « point de prélèvement » (point de la prise de l'eau) et, selon la Commission, cette classification n'a été réalisée que en ce qui concerne la Bavière, la Rhénanie-Palatinat et le Schleswig-Holstein.

8. Le gouvernement allemand réplique que de toute façon, l'exigence porte sur une classification des *eaux* et non de chaque *point de prélèvement* à titre individuel. Selon le gouvernement allemand, toutes les eaux destinées à la production d'eau alimentaire ont été classées par les autorités régionales compétentes dans l'une des catégories A1, A2 et A3. Les contrôles qui, à l'époque de l'introduction de la requête de la Commission, continuaient à être effectués dans certains cas (en particulier en Rhénanie-du-Nord-Westphalie) étaient destinés à déterminer l'origine de la pollution et non la qualité de l'eau. Entre-temps, ces contrôles ont été achevés.

9. A notre avis, le premier grief de la Commission est erroné dans la mesure où il consiste à soutenir que l'article 2 donne naissance à une obligation autonome de classer les eaux, distincte des autres obligations imposées par les directives. Or il est difficile d'apercevoir comment l'article 2 pourrait engendrer semblable obligation distincte. Il importe donc de relever que par ce premier grief, la Commission se réfère à une obligation de classer les eaux *à chaque point de prélèvement*. Or, ainsi que le signale le gouvernement allemand, c'est l'article 3, paragraphe 1, qui impose une obligation « pour tous les points de prélèvement, ou pour chaque point de prélèvement »: les points de prélèvement ne sont pas mentionnés à l'article 2. Evidemment, si l'article 2 créait une obligation distincte de classification des eaux, la Commission serait indéniablement en droit de soutenir qu'une telle obligation ne pourrait, dans tous les cas, concerner des cours d'eau ou a des plans d'eau entiers, considérés par opposition à des points de prélèvement particuliers: il est clair en effet que les eaux sont susceptibles d'être de qualité différente à différents points. Par exemple, il n'y a aucune raison de supposer que des eaux prélevées en deux points d'une même rivière doivent nécessairement être de la même catégorie, étant donné qu'une source de pollution supplémentaire pourrait se trouver entre ces deux points. Cela conduit à démontrer purement et simplement, à notre avis, que l'article 2 n'impose en lui-même aucune obligation de classification des eaux.

10. En fait, l'article 2 définit les trois catégories d'eaux, A1, A2 et A3, en fonction des procédés d'épuration appropriés. En d'autres termes, l'article 2 effectue lui-même la classification en définissant les eaux du point de vue des procédés de traitement types décrits à l'annexe I: il n'impose pas aux États membres de s'engager dans un processus autonome de classification. Dès lors, si l'article 2 implique une quelconque obligation, c'est celle de ne pas soumettre une catégorie donnée d'eau alimentaire à un procédé de traitement erroné, c'est-à-dire à une méthode qui n'est appropriée que pour les eaux répondant à des normes de pureté plus sévères.

11. Avant l'audience, la Commission n'avait jamais prétendu que des eaux aient reçu, en ce sens, un traitement non approprié. Dans la lettre de mise en demeure de la Commis-

sion, celle-ci formulait à l'égard de l'Allemagne le grief, réitéré dans son avis motivé et dans sa requête, d'avoir négligé de classer ses eaux et de communiquer à la Commission les résultats de cette classification. A l'audience, la Commission a soulevé la question de savoir quel était le traitement qui avait été appliqué à des eaux pour lesquelles des valeurs A2 avaient été indiquées pour certains paramètres tandis que des valeurs A1 avaient été indiquées pour d'autres paramètres.

12. Il résulte de l'article 3 qu'une valeur indiquée à l'annexe II pour les eaux de la catégorie A2 ne peut être fixée pour des eaux classées en catégorie A1 (voir ci-après, au paragraphe 15). Un État membre qui l'aurait fait aurait manifestement manqué à ses obligations au titre de l'article 3. Supposons, d'autre part, que des eaux qui ont reçu une épuration A1 aient été classées par l'État membre en catégorie A2 (et que, dès lors, celui-ci ait invoqué le droit de fixer des valeurs A2 conformément à l'article 3). A notre avis, cela ne serait pas autorisé par la directive: mais l'erreur consisterait à traiter des eaux ne répondant qu'aux niveaux de qualité A2 en utilisant un procédé insuffisant d'épuration (à savoir un procédé qui n'est approprié que pour les eaux de la catégorie A1); il convient en outre de relever que le deuxième considérant de la directive se réfère à la nécessité d'exercer un contrôle « sur les eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire *et sur leur épuration* » (termes que nous soulignons). L'erreur ne résiderait pas dans une classification erronée des eaux, étant donné que si celles-ci ne répondent qu'aux normes A2, elles ont été classées à juste titre en A2. Si, d'autre part, elles répondaient aux normes A1 et que les valeurs avaient été fixées en conséquence conformément à l'article 3, leur classement en A2 serait un geste vide de sens et, nous semble-t-il, dénué d'effets juridiques.

13. Donc, dans sa lettre de mise en demeure, la Commission aurait été en droit de soulever la question de savoir si, en Allemagne, les eaux avaient fait l'objet, dans tous les cas, d'un procédé de traitement approprié, conformément à une obligation, découlant de l'article 2 de la directive, de traiter les eaux par un procédé correspondant à leur niveau de qualité. Or, en l'occurrence, la Commission a soulevé une question différente, une question qu'il est difficile de distinguer de son deuxième grief. A l'audience, la Commission a confirmé que, bien qu'elle ait admis l'existence d'une liaison étroite entre les obligations imposées au titre des articles 2 et 3, elle estimait que l'article 2 imposait une obligation distincte de classer les eaux par la voie d'une décision formelle assortie d'un effet juridique propre.

14. Il n'est nullement répondu clairement, à notre avis, à la question de savoir quel est l'acte formel, distinct de l'acte fixant des valeurs applicables conformément à l'article 3, paragraphe 1, qui serait requis pour s'acquitter d'une telle obligation de classification. Par le choix d'un procédé d'épuration, l'État membre aura virtuellement classé les eaux faisant l'objet du traitement. Donc, quelque déclaration formelle qu'il puisse faire, si des eaux ont fait l'objet d'un traitement A1, les niveaux de qualité qui doivent être respectés sont ceux indiqués pour les eaux de la catégorie A1. Si un quelconque acte formel de classement est requis, celui-ci doit tout au plus être considéré comme un prélude à la fixation de valeurs conformément à l'article 3. S'agissant de l'article 2 lui-même, il ne nous paraît pas que la Commission ait établi la violation d'une quelconque obligation distincte imposée au titre de cet article.

b) *Défaut de fixation et d'observation des valeurs*

15. L'article 3, paragraphe 1, de la directive concernant la qualité des eaux dispose:

« Les États membres fixent pour tous les points de prélèvement, ou pour chaque point de prélèvement, les valeurs applicables aux eaux superficielles en ce qui concerne les paramètres indiqués à l'annexe II.

... »

Ces valeurs doivent être fixées selon les échelles indiquées à l'annexe II. Une colonne de valeurs « I » indique la norme minimale qu'un État membre est tenu de fixer pour une catégorie d'eau donnée (par exemple pas plus de 0,05 mg/l d'arsenic pour la catégorie A1). Une colonne de valeurs « G » indique les normes que les États membres doivent s'efforcer d'atteindre (dans l'exemple cité, pas plus de 0,01 mg/l d'arsenic).

16. Selon l'article 5, paragraphe 4, de la directive, par « lieu d'extraction », on entend tout endroit de prise d'eau où les eaux superficielles sont prélevées avant d'être envoyées pour le traitement d'épuration. La version anglaise de la directive utilise l'expression « sampling point » pour désigner à la fois les points pour lesquels des valeurs sont fixées, conformément à l'article 3, paragraphe 1, et les lieux où des échantillons sont prélevés afin de vérifier que les eaux sont en conformité avec ces valeurs (article 5, paragraphe 1). La version française ainsi que la version allemande utilisent deux expressions différentes: « point de prélèvement » correspondant à « sampling point » à l'article 3, paragraphe 1, et « lieu d'extraction » correspondant à « sampling point » à l'article 5 (en allemand, respectivement « Entnahmestelle » et « Schöpfstelle »). Or, l'article 5, paragraphe 4, montre que ces expressions revêtent la même signification et si l'on entend assurer l'utilité des opérations de prélèvement décrites à l'article 5, il doit effectivement en être ainsi.

17. L'article 4, paragraphe 1, pour sa part, dispose:

« Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que les eaux superficielles soient conformes aux valeurs fixées en vertu de l'article 3. Ce faisant, chaque État membre applique également la présente directive aux eaux nationales et à celles qui franchissent les frontières. »

18. Selon la Commission, il n'apparaît pas des informations fournies par le gouvernement allemand que des valeurs aient été fixées pour chaque point de prélèvement conformément à l'article 3 de la directive concernant la qualité des eaux. Tout au plus, cela aurait été fait tardivement en ce qui concerne le Land de Schleswig-Holstein (pas avant décembre 1988). Le gouvernement allemand a répondu que les mesures nécessaires avaient été prises selon des modalités différentes dans différents Länder, mais toujours dans le cadre de la « Wasserhaushaltsgesetz » (WHG), la loi sur la gestion des eaux. Il a relevé que conformément aux dispositions conjointes des articles 2 et 7 de la WHG, l'utilisation d'eaux dans un but déterminé n'est permise qu'en vertu d'une autorisation (« Erlaubnis »). Les autorisations de prise d'eaux destinées à l'usage du public en tant qu'eau alimentaire sont,

semble-t-il, délivrées par les autorités locales compétentes des différents Länder. Le gouvernement allemand soutenait que, dès lors que de telles autorisations avaient dans tous les cas été liées au respect des valeurs minimales concernant les eaux, fixées par ces autorités conformément à l'annexe II de la directive concernant la qualité des eaux, la mise en œuvre des articles 3 et 4, paragraphe 1, de la directive avait été assurée.

19. L'argument du gouvernement allemand paraît donc s'articuler de la manière suivante. La WHG confère aux autorités administratives compétentes un pouvoir discrétionnaire pour délivrer, refuser ou retirer des autorisations d'utilisation des eaux et, s'agissant des articles 4 et 5, pour soumettre semblable utilisation à des conditions et à des exigences. Le gouvernement allemand soutient que des dispositions ont été prises pour que toutes les autorisations délivrées soient assorties des exigences et conditions appropriées. A tout le moins dans certains cas, ces dispositions consistent en des instructions ayant un effet contraignant, adressées (par exemple) par le ministre compétent du Land concerné aux autorités locales chargées de délivrer les autorisations. Supposons maintenant qu'une autorisation soit assortie de conditions se référant à des normes minimales indiquées au titre de l'annexe II de la directive concernant la qualité des eaux: dans ce cas, si la qualité des eaux devient inférieure aux normes indiquées, le titulaire de l'autorisation qui continue à utiliser les eaux contreviendra aux conditions inhérentes à l'autorisation. Il enfreindra alors l'article 2 de la WHG ou, à tout le moins, s'exposera à un retrait de l'autorisation. Les autorisations constituent donc la voie utilisée pour fixer et faire respecter les valeurs appropriées, et les directives sont mises en œuvre en Allemagne grâce à l'effet combiné du cadre législatif de la WHG d'une part et de la prescription des conditions inhérentes aux autorisations d'autre part.

20. Cet argument soulève deux questions, l'une de principe et l'autre de fait. La première question est la suivante: dans quelle mesure est-il possible qu'un État membre fonde la transposition d'une directive sur des mesures administratives de cette nature? La seconde question concerne le point de savoir si, en supposant que de telles modalités de mise en œuvre puissent en principe être admises, toutes les mesures appropriées ont effectivement été prises. Il convient de relever que deux types de mesures administratives sont concernées en l'occurrence: les conditions qui sont imposées aux entreprises de distribution d'eau par les autorités chargées de délivrer les autorisations et les instructions adressées à ces autorités mêmes par une autorité centrale du Land concerné.

21. Selon la Commission, on ne saurait estimer que des instructions administratives, qui ne constituent pas des règles de droit, puissent transposer d'une manière efficace les règles d'une directive dans l'ordre juridique interne d'un État membre. En particulier, de telles mesures sont dépourvues de l'élément nécessaire que constitue l'effet juridique à l'égard des tiers, c'est-à-dire des personnes autres que les autorités et les entreprises de distribution d'eau concernées. La Commission soutient que de telles instructions ne seraient pas suffisantes, même lorsqu'elles ont pris la forme de circulaires ministérielles publiées ayant un effet contraignant pour les destinataires. L'objection opposée par la Commission consiste, semble-t-il, à soutenir que la faculté pour des tiers d'ester en justice soit contre l'attitude d'une autorité chargée de délivrer l'autorisation qui agirait en violation des instructions ministérielles, soit

contre celle d'une entreprise de distribution d'eau contrevenant aux conditions de l'autorisation, n'est pas clairement établie. Or, affirme la Commission, les directives doivent être comprises en ce sens qu'elles prescrivent la création de droits dont les particuliers peuvent se prévaloir ainsi que d'obligations à charge des autorités publiques.

22. Selon le gouvernement allemand, les mesures administratives sur lesquelles il fonde la transposition de l'article 3 revêtent une ou deux formes, selon le Land concerné. Dans certains cas — comme en Bavière — des communications ministérielles ont été publiées, notifiant les exigences de la directive aux autorités concernées chargées de délivrer les autorisations. Dans d'autres cas, il semble que les seules mesures sur lesquelles le gouvernement allemand se fonde soient des décisions individuelles adressées aux entreprises de distribution d'eau par les autorités chargées de délivrer les autorisations. Le gouvernement allemand soutient que, dans l'un et l'autre cas, les mesures prises satisfont aux prescriptions de sécurité juridique et de clarté. Étant donné qu'aucune des deux directives concernées n'a pour objet le rapport entre l'État et les citoyens, le gouvernement allemand affirme qu'il suffit que les instructions aient un effet contraignant pour les autorités chargées de délivrer les autorisations et qu'à leur tour, les entreprises de distribution d'eau soient liées par les conditions inhérentes aux autorisations, sans qu'il soit nécessaire de créer des droits ou des obligations à l'égard de tiers.

23. Dans les développements qui suivent, nous analyserons d'abord la question de savoir quelles sont les conditions requises en principe pour la transposition d'une directive et nous examinerons ensuite les mesures qui ont été prises par le gouvernement allemand.

24. Nous devons d'abord faire observer qu'il n'existe pas de règle impérative exigeant dans tous les cas l'adoption de mesures législatives pour la transposition d'une directive. Comme la Cour l'a déclaré dans l'arrêt du 23 mai 1985, Commission/Allemagne (29/84, Rec. p. 1661):

« Il ressort de cette disposition (l'article 189, troisième alinéa, du traité) que la transposition d'une directive n'exige pas nécessairement une action législative dans chaque État membre. En particulier, l'existence des principes généraux de droit constitutionnel ou administratif peut rendre superflue la transposition par des mesures législatives ou réglementaires spécifiques à condition, toutefois, que ces principes garantissent effectivement la pleine application de la directive par l'administration nationale et qu'au cas où la directive vise à créer des droits pour les particuliers, la situation juridique découlant de ces principes soit suffisamment précise et claire et que les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de s'en prévaloir devant les juridictions nationales. » (point 23 de l'arrêt; voir également l'arrêt du 15 mars 1990, Commission/Pays-Bas, points 6 à 8, C-339/87, Rec. p. I-851).

Dans l'arrêt 29/84, Commission/Allemagne, la directive concernée imposait aux États membres de reconnaître les titres d'infirmier ou d'infirmière obtenus dans d'autres États membres et il était dès lors évident que la directive entendait créer des droits pour des particuliers, à savoir les infirmiers et infirmières qui souhaitaient la reconnaissance de

leurs titres de manière à pouvoir exercer leur activité en Allemagne. En conséquence, le gouvernement allemand ne pouvait pas invoquer une pratique de reconnaissance des diplômes établie et suivie constamment, car une telle pratique ne créait pas une situation « suffisamment précise, claire et transparente pour permettre aux ressortissants des autres États membres de connaître leurs droits et de s'en prévaloir » (point 28 de l'arrêt).

25. Dans d'autres arrêts, dans lesquels la Cour a considéré que des mesures administratives étaient insuffisantes, ce sont des directives d'harmonisation de normes techniques ou des conditions d'autorisation au bénéfice des opérateurs qui se trouvaient concernées: voir les arrêts du 6 mai 1980, Commission/Belgique (102/79, Rec. p. 1473) et du 15 mars 1983, Commission/Italie (145/82, Rec. p. 711). Dans cette dernière affaire, les dispositions nationales existantes dont l'adoption s'imposait revêtaient la forme de dispositions légales. Des mesures administratives n'étaient dès lors pas suffisantes, même sous la forme de circulaires ministérielles ayant un caractère contraignant pour l'administration et portées à la connaissance des opérateurs économiques concernés: voir les observations de l'avocat général M. Reischl dans l'affaire 145/82 (Rec. 1983, aux pages 722 et 723).

26. Comme la Cour l'a fréquemment souligné, c'est compte tenu de l'objectif poursuivi par les directives en cause qu'il convient de comprendre la compétence quant à la forme et aux moyens, attribuée aux États membres au titre de l'article 189, troisième alinéa, du traité (voir l'affaire 102/79, Commission/Belgique, précité, point 7). Mais il est évident qu'un État membre ne sera jamais autorisé à exciper de ce que la Cour a coutume de désigner comme de « simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate » (voir par exemple l'arrêt du 15 décembre 1982, Commission/Pays-Bas, point 4, 160/82, Rec. p. 4637). Cette phrase revient comme un leitmotiv dans les arrêts relatifs au défaut de transposition de directives, mais elle mérite un examen plus attentif. A notre sens, la Cour ne saurait décider que *toute* mesure administrative serait inadéquate parce que trop aisément modifiable au gré de l'administration et dépourvue d'une publicité suffisante. Pareille interprétation serait incompatible avec le point de vue adopté dans maints arrêts de la Cour, selon lequel il peut en principe exister des hypothèses dans lesquelles des mesures législatives (entendues par opposition à des mesures administratives) ne s'imposent *pas*: voir les arrêts Commission/Allemagne (29/84) et Commission/Pays-Bas (C-339/87), précités.

27. En premier lieu, il convient d'opérer une distinction entre *mesures* administratives et *pratiques* administratives. Il existe une différence entre la transposition d'une directive par la voie de règles ayant un effet contraignant, émanant d'une administration nationale et celle simplement fondée sur les pratiques établies ou sur les habitudes des fonctionnaires. Ce n'est que dans le premier cas que l'on peut parler de mesures propres à garantir la permanence de l'observation des dispositions de la directive. D'autre part, la circonstance que des mesures administratives soient aisément modifiables par l'administration ne saurait être décisive à notre avis puisqu'on pourrait en dire autant de dispositions législatives. Beaucoup d'États membres choisissent de déléguer certains pouvoirs législatifs à des autorités administratives, dans certains cas sans qu'une ratification du législateur soit nécessaire. Dans de telles conditions, il est difficile de faire la

part des mesures légales prises par délégation et du règlement administratif. Il est constant qu'on ne saurait soulever d'objection de principe à l'encontre de la transposition opérée par exemple par voie d'arrêté ministériel ou de règlement ministériel: voir l'arrêt Commission/Pays-Bas (C-339/87, précité au point 24, et en particulier les observations de l'avocat général M. Van Gerven, aux pages 867 et 868).

28. Les mesures administratives peuvent partager avec de simples pratiques administratives l'inconvénient du défaut éventuel de publicité appropriée. Ainsi, la Cour a récemment condamné « les mesures internes ou les instructions administratives par nature modifiables et dépourvues d'une publicité adéquate » — voir l'arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne, point 72 (C-131/88, Rec. p. I-825). On pourra toutefois se demander quel sera le degré de publicité approprié ou adéquat dans chaque cas particulier.

29. Il nous paraît qu'on peut dès lors discerner trois conditions distinctes. En tout premier lieu, il y a la condition prescrivant l'adoption de mesures de transposition qui, imposant des règles contraignantes à l'autorité publique, aillent au-delà d'une simple pratique administrative. Ensuite, il y a la condition selon laquelle quelles que soient les mesures prises, celles-ci doivent être rendues publiques. Enfin, il y a la condition imposant que soient conférés aux particuliers des droits susceptibles d'être invoqués en justice. On ne saurait toutefois considérer que ces trois conditions doivent toutes être remplies en ce qui concerne chaque directive.

*La nécessité de dispositions nationales contraignantes*

30. Lorsque la Cour déclare qu'un État membre ne peut pas fonder la transposition sur de « simples pratiques administratives », il convient certainement de comprendre que cela inclut des situations dans lesquelles le respect de la directive serait laissé à la discrétion de certains fonctionnaires ou de certaines autorités. La circonstance que les autorités en question soient directement liées par la directive et la respectent effectivement dans la pratique ne conduit pas à formuler une conclusion différente: voir l'arrêt Commission/Pays-Bas (97/81, Rec. 1982, p. 1819). Dans cette dernière affaire, les Pays-Bas se voyaient reprocher le défaut de transposition de la directive concernant la qualité des eaux. La Cour a admis que les Pays-Bas pouvaient déléguer le contrôle de la qualité des eaux à des autorités régionales ou locales, mais a considéré que cela ne saurait les dispenser de l'« obligation de traduire les dispositions de la directive dans des dispositions internes ayant un caractère contraignant » (au point 12 de l'arrêt).

31. Bien que l'arrêt 97/81 ait affirmé que des dispositions internes (au sens de dispositions *nationales*) étaient nécessaires, la Cour a relevé que

« Le gouvernement néerlandais n'a apporté aucun élément permettant de conclure que des dispositions ayant un caractère contraignant ont effectivement été prises, *soit par les autorités nationales soit par les autorités régionales,* afin de fixer ... la valeur applicable... » (au point 13, passage que nous soulignons).

Donc, par mesures « internes » (au sens de mesures nationales), on entend viser, en premier lieu, des mesures prises par l'État qui transpose la directive, par opposition à la législation communautaire. Il n'est dès lors pas nécessaire que les dispositions de transposition de la directive soient en tout état de cause adoptées par le gouvernement central de l'État membre, plutôt que par les autorités locales ou régionales ayant compétence pour adopter de telles mesures [voir, dans le même sens, les arrêts du 14 janvier 1988, Commission/Belgique, point 9 (227/85 à 230/85, Rec. p. 1) et Commission/Allemagne, précité, point 71 (C-131/88)]. D'autre part, il est à notre avis évident en l'espèce que les mesures de transposition ne sauraient simplement résider dans les décisions particulières prises par chaque autorité chargée de délivrer les autorisations. Il faut que soient adoptées les dispositions nécessaires pour que les décisions pertinentes soient prises par les différentes autorités locales, de manière uniforme et en conformité avec les prescriptions de la directive. Ces dispositions doivent par conséquent être *contraignantes* pour les autorités concernées chargées de délivrer les autorisations et doivent émaner d'une autorité supérieure (par exemple le département ministériel compétent de chacun des Länder).

*L'exigence d'une publicité appropriée*

32. Dans quelles circonstances exigera-t-on également que les mesures de transposition soient rendues publiques? Sur cette question, il est difficile de déduire des indications de la jurisprudence de la Cour étant donné que bien souvent, la question de la publicité est sous-jacente à la question de la création de droits susceptibles d'être invoqués en justice. Au cas où une directive exige que des droits ou des obligations soient conférés à des particuliers, la situation juridique doit manifestement être suffisamment précise et claire pour les personnes concernées par la création de ces droits ou obligations: voir l'arrêt Commission/Allemagne (29/84, précité au point 24 des présentes conclusions). Cependant, même en l'absence d'un tel groupe de personnes directement concernées par la directive, on peut soutenir que le grand public doit à tout le moins avoir la possibilité de vérifier la transposition fidèle de la législation communautaire. Ainsi donc, même s'il n'avait pas pour effet de priver un quelconque groupe de particuliers de droits qui devraient leur être reconnus dans l'ordre juridique interne, le défaut de transposition de la part d'un État membre serait néanmoins susceptible de constituer une circonstance que tout citoyen devrait à tout le moins être en droit de connaître pour, par exemple, être en mesure d'adresser une plainte à ses propres autorités nationales (ou en tout cas à la Commission): voir les observations de l'avocat général M. Van Gerven au point 7 de ses conclusions dans l'affaire C-131/88, Commission/Allemagne (précitées au point 28 des présentes conclusions). On pourrait également estimer qu'une mesure qui n'a pas été rendue publique serait trop facilement modifiable, en ce sens que des changements pourraient y être apportés sans qu'il en soit fait état en dehors de l'administration.

*Création de droits susceptibles d'être invoqués en justice*

33. Comme nous l'avons relevé, il ressort clairement de la jurisprudence de la Cour que, au cas où une directive vise à faire naître des droits ou des obligations pour les particuliers, la situation juridique découlant de la transposition doit être suffisamment précise et claire pour eux: cette exigence inclut la condition de la publicité suffisante que nous venons d'évoquer. Il faut cepen-

dant ajouter qu'au cas où de tels droits leur sont conférés, les particuliers concernés doivent, le cas échéant, être mis en mesure de s'en prévaloir devant les juridictions nationales: voir l'arrêt Commission/Allemagne (29/84, précité au point 24 des présentes conclusions) et l'arrêt Commission/Allemagne (C-131/88, précité au point 28 des présentes conclusions). Dans cette dernière affaire, c'était la directive 80/68/CEE du Conseil, du 17 décembre 1979, concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses (JO 1980, L 20, p. 43) qui avait, selon la Cour, pour objet de faire naître des droits et des obligations à l'égard des particuliers (voir le point 7 de l'arrêt). Il convient toutefois de relever que la directive relative aux eaux souterraines prévoit la création d'un système détaillé d'autorisation et de contrôle susceptible potentiellement de concerner un groupe illimité de personnes, à savoir toutes les personnes participant à une activité génératrice directement ou indirectement du rejet de substances nuisibles dans l'environnement. On pourrait considérer que c'est un groupe de personnes semblablement large et ouvert qui se trouve concerné par les directives relatives à la pollution atmosphérique [directive 80/779/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, concernant des valeurs limites et des valeurs guides de qualité atmosphérique pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension (JO L 229, p. 30), et directive 82/884/CEE du Conseil, du 3 décembre 1982, concernant une valeur limite pour le plomb contenu dans l'atmosphère (JO L 378, p. 15)] évoquées dans les conclusions de l'avocat général M. Mischo dans les affaires Commission/Allemagne, présentées le 6 février 1991: voir en particulier le point 18 des conclusions (affaires C-361/88, Rec. 1991, p. I-2567, I-2585, et C-59/89, Rec. 1991, p. I-2607, I-2625). Il convient en outre de faire observer que ces personnes ne sont pas des « tiers » par rapport aux mesures évoquées dans ces affaires, car ce sont leurs activités qui constituent l'objet direct des systèmes de contrôle dont l'établissement est prescrit.

34. Contrairement aux directives relatives à la pollution des eaux souterraines et de l'atmosphère, les directives dont il est question dans le cadre de l'actuelle procédure n'exigent, semble-t-il, la création de droits ou d'obligations qu'à l'égard d'un cercle limité de personnes, à savoir le nombre limité d'entreprises qui prélèvent des eaux superficielles en vue de la production d'eau alimentaire destinée au public. Les directives impliquent en particulier que ces personnes se voient imposer l'obligation de ne pas produire d'eau lorsque la qualité des eaux de captage devient inférieure à certaines normes fixées conformément auxdites directives. Il s'ensuit que les dispositions légales et les instructions administratives relatives à la délivrance d'autorisations de prélèvement d'eau doivent permettre à ces personnes, si elles ne sont pas elles-mêmes des organes de l'administration, de connaître leurs droits et leurs obligations et si nécessaire de s'en prévaloir devant les juridictions nationales. Il nous paraît toutefois que la Commission va peut-être trop loin lorsqu'elle laisse entendre qu'il convient que les mesures nationales soient aptes à conférer à des tiers des droits leur permettant d'attaquer en justice le respect ou la transposition inadéquats de la directive. Bien sûr, le grand public, comme les écologistes et les groupements de défense de l'environnement, détiennent un intérêt général relatif à la qualité de l'eau et, effectivement, au respect du droit communautaire. Il ne s'ensuit toutefois pas automatiquement qu'il faille leur reconnaître des droits que les juridictions nationales soient tenues de sauvegarder.

35. Comme nous l'avons déjà indiqué, même si une directive ne donne pas naissance à de tels droits susceptibles d'être invoqués en justice, il se peut que l'État membre transposant la directive soit néanmoins investi de l'obligation de rendre publiques les mesures qu'il a prises, de telle sorte que le citoyen concerné puisse utiliser les divers moyens de recours que le droit interne lui reconnaît pour s'en prendre à l'inaction de l'administration. On pourrait soutenir que dans le cas où c'est la qualité de l'environnement qui se trouve concernée, il existe des raisons particulièrement péremptoires pour exiger la publication intégrale des mesures d'exécution; il convient également de faire observer que le Conseil a adopté récemment une directive prévoyant un droit d'accès à l'information en matière d'environnement (directive 90/313/CEE du Conseil, du 7 juin 1990, JO L 158, p. 56). S'agissant des mesures invoquées par le gouvernement allemand, il apparaît que certaines d'entre elles, mais pas toutes, ont été publiées dans des journaux officiels ou ministériels.

36. En l'occurrence, il ne sera pas nécessaire, à notre avis, de trancher en l'espèce le point de savoir s'il existe une obligation de donner naissance à des droits susceptibles d'être invoqués en justice par les tiers ou même celui de savoir s'il existe une exigence de publicité. Un examen des mesures qui ont été prises montrera qu'il n'a même pas été satisfait à l'exigence minimale de « dispositions internes ayant un caractère contraignant » (voir ci-avant, au point 30 des présentes conclusions).

*Les dispositions de transposition*

37. Comme le relève le gouvernement allemand, les articles 2 et 7 de la WHG comportent une interdiction générale d'utilisation des eaux sans autorisation. En Allemagne, avant que ne vienne à échéance le délai prévu pour la transposition de la directive concernant la qualité des eaux, il apparaît que la qualité des eaux était contrôlée par la voie de l'acte administratif d'octroi d'autorisations dans le cadre de la WHG. Dès lors, si le gouvernement allemand pouvait effectivement démontrer que dans chacun des Länder, des instructions administratives ayant un caractère contraignant ont été adressées par une autorité ministérielle centrale à chaque autorité locale compétente pour l'octroi des autorisations de prélèvement d'eau, on pourrait considérer qu'un pas aurait à tout le moins été accompli dans le sens de la réalisation d'une transposition fidèle des directives. Les instructions devraient être des mesures assorties d'effets contraignants en droit administratif allemand et devraient imposer que des modifications appropriées soient apportées à toutes les autorisations en la matière. Chacune de ces mesures devrait également être communiquée à la Commission conformément, respectivement, à l'article 13 de la directive concernant la qualité des eaux et à l'article 10 de la directive relative à l'échantillonnage des eaux.

38. En l'absence de dispositions législatives détaillées intégrant les exigences des directives dans l'ordre juridique national, cela constituerait, nous semble-t-il, le minimum requis pour démontrer l'existence d'une transposition fidèle. A vrai dire, à moins qu'il n'ait été en possession de pareille documentation complète, il est difficile d'apercevoir comment le gouvernement fédéral pourrait lui-même être sûr que la directive a été fidèlement mise en œuvre dans tous les Länder.

39. Dans le cadre de la présente procédure, la partie défenderesse a présenté divers

exemples de ce qu'elle considérait comme une transposition adéquate de l'article 3 de la directive concernant la qualité des eaux. Dans le cas de la *Bavière,* elle a produit une décision du Landratsamt Hof datée du 24 juillet 1981 (en annexe B 1 à la duplique) et il ressort de la réponse apportée par le gouvernement allemand à l'avis motivé de la Commission que des décisions analogues avaient été prises par d'autres autorités locales compétentes en Bavière (annexe II à la communication du 26 janvier 1989). La décision modifie les modalités d'une autorisation de prélèvement d'eau du Steinbach et du Goldbach, entre autres en fixant des valeurs correspondant au minimum indiqué pour les eaux de la catégorie A2 à l'annexe II de la directive concernant la qualité des eaux. Les considérants de la décision renvoient aux deux directives et à une lettre datée du 30 décembre 1977, émanant du ministère de l'Intérieur bavarois, portant instruction à l'adresse du Landratsamt pour tirer les conclusions nécessaires de la directive concernant la qualité des eaux. Cette lettre n'a pas été produite à titre d'élément de preuve. La partie défenderesse a produit une communication publiée par le même ministère, datée du 12 juillet 1977, mais il s'avère que celle-ci se contente d'attirer l'attention des autorités locales sur les dispositions de la directive concernant la qualité des eaux, de leur demander de fournir certaines informations et de leur annoncer des instructions complémentaires (voir l'annexe B3 à la duplique).

40. Ces documents — c'est-à-dire la décision individuelle du Landratsamt Hof et la communication publiée par le ministère bavarois — ne sauraient à notre avis être considérés comme apportant la preuve suffisante d'une transposition fidèle. Le premier de ces documents, bien que contraignant pour l'entreprise de distribution d'eau dont il est le destinataire, et aussi adéquat qu'il soit, ne constitue rien de plus qu'une décision administrative isolée. D'autre part, se contenter d'attirer l'attention des autorités locales sur l'existence d'une directive ou leur donner instruction, en termes généraux, d'en tirer les conséquences nécessaires ne saurait pas non plus suffire. Dans l'un et l'autre cas, des dispositions internes ayant un caractère contraignant font défaut: voir l'arrêt Commission/Pays-Bas (97/81, précité au point 30 des présentes conclusions).

41. En ce qui concerne la Rhénanie-Palatinat, la partie défenderesse a produit une décision datée du 15 novembre 1988 du Bezirksregierung Trier (annexe B 4 à la duplique), qui constitue apparemment une décision choisie parmi un certain nombre de décisions analogues relatives à ce Land (voir l'annexe V de la communication du gouvernement allemand du 26 janvier 1989). Cette décision prescrit, semble-t-il, des conditions additionnelles posées à une autorisation, conformément à l'article 5, paragraphe 1, de la WHG, fixant des valeurs de paramètres appropriées aux eaux de la catégorie A2 et fixant également des fréquences d'échantillonnages, conformément à la directive relative aux échantillonnages des eaux. De nouveau, cette décision constitue, tout au plus, une pratique administrative correcte. Il est exact que la décision des autorités de Trèves se réfère également à des mesures administratives (« Verwaltungsvorschriften ») d'application des directives, revêtant la forme de circulaires du ministère de l'Agriculture et de l'Environnement (vraisemblablement de la Rhénanie-Palatinat) datées des 20 octobre 1977 et 23 juin 1981. Toutefois, celles-ci n'ayant pas été produites en tant que documents de preuve, on ne saurait vérifier leur caractère adéquat en tant que mesures de transposition, et la partie défenderesse n'a pas tenté d'invoquer de telles mesures dans sa réplique (dans

laquelle une distinction expresse était opérée entre la situation de la Rhénanie-Palatinat et celle à laquelle on était arrivé en Bavière, où des mesures ministérielles avaient été publiées dans le journal officiel approprié). Il nous semble dès lors, qu'une fois de plus, des « dispositions internes ayant un caractère contraignant » font défaut. Il convient également de faire observer que toutes les décisions relatives à la Rhénanie-Palatinat, à l'exception d'une seule, s'avèrent avoir été prises après l'expiration du délai limite fixé par l'avis motivé de la Commission. Le gouvernement allemand ne s'est pas référé à des décisions antérieures à cette même fin et il paraît dès lors difficile de considérer que les décisions ont été prises en réponse à des instructions ministérielles contraignantes ayant été données en 1977 et 1981.

42. A l'audience, la Commission a en outre soulevé différents points de détail ressortant de la décision du Bezirksregierung Trier. Premièrement, elle a objecté qu'il n'y avait qu'une valeur fixée pour chaque paramètre, alors que la directive en indiquait deux: une valeur obligatoire (indiquée dans la colonne 'I' de l'annexe II) et une valeur recommandée (indiquée dans la colonne 'G'). Nous ne pensons toutefois pas que l'article 3 de la directive prescrive la fixation de deux valeurs séparées: il faut plutôt voir dans les deux colonnes l'indication des échelles selon lesquelles une valeur particulière doit être fixée pour chaque paramètre (la valeur 'I' indiquant le minimum et la valeur 'G' le maximum objectif). Ensuite, la Commission a relevé que certaines des valeurs indiquées étaient des valeurs appropriées pour les eaux de la catégorie A1 mais que d'autres, par exemple la valeur en fer, n'étaient appropriées que pour des eaux de la catégorie A2. Il n'y aurait évidemment pas d'objection à soulever, pour autant que les eaux relèvent de la catégorie A2 et pour autant qu'un procédé approprié d'épuration ait été utilisé. Or, à l'annexe V de la communication du 26 janvier 1989 du gouvernement allemand, celui-ci affirme que les eaux concernées relèvent de la catégorie A1. La Commission a également relevé que dans le cas d'un paramètre (le manganèse), on a fixé une valeur correspondant à la catégorie A3. Le gouvernement allemand n'a pas cherché, à l'audience, à expliquer ces apparentes irrégularités. Dès lors, même au niveau de la pratique administrative, il existe des doutes quant à la transposition fidèle de la directive en Rhénanie-Palatinat.

43. Dans le cas du *Schleswig-Holstein*, en réponse à l'avis motivé de la Commission, la partie défenderesse a produit deux lettres datées des 14 décembre 1988 et 5 janvier 1989, adressées par le ministre de la Nature et de l'Environnement du Schleswig-Holstein respectivement aux autorités locales des eaux de Lübeck et du Kreis Stormarn (annexe VI de la communication du gouvernement allemand du 26 janvier 1989). Ces lettres paraissent adresser des instructions contraignantes en vue de la modification, en des termes appropriés, des autorisations de prélèvement d'eaux délivrées par lesdites autorités. Ces deux lettres ont été écrites après l'expiration du délai limite fixé par l'avis motivé de la Commission et ne sauraient dès lors entrer en ligne de compte pour l'administration de la preuve du respect intégral, en temps utile, de l'article 3 de la directive concernant la qualité des eaux, même si les autorités destinataires y ont immédiatement donné suite. A l'audience, le gouvernement allemand a confirmé qu'une décision d'autorisation appropriée avait été prise à la fin de l'année 1989 par les autorités compétentes en matière d'eaux du Kreis Stormarn et a affirmé qu'en réalité, il n'y avait pas d'eau

alimentaire produite à partir de captages à Lübeck.

44. Selon le gouvernement allemand, dans le cas de la *Hesse*, de la *Sarre*, de *Berlin*, de *Brême* et de *Hambourg*, il n'y a pas d'eaux superficielles prélevées pour la production d'eau alimentaire. Le gouvernement allemand ne conteste pas, d'autre part, que les directives s'appliquent aux eaux prélevées dans le *Bade-Wurtemberg*, en *Basse-Saxe* et en *Rhénanie-du-Nord-Westphalie*, mais il n'a produit aucun élément de preuve relatif à des mesures prises dans ces Länder fixant des valeurs conformément à l'article 3 de la directive concernant la qualité des eaux. S'agissant de la Basse-Saxe, le seul élément de preuve produit a été un document annexé à la réponse apportée par le gouvernement allemand à l'avis motivé émis par la Commission (annexe III de la communication du 26 janvier 1989). La source ou la nature de ce document n'étaient pas clairs mais en tout cas, il en ressort qu'il ne se rapporte qu'à des fréquences d'échantillonnages et d'analyse. Dans le cas de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie, il y avait une communication du Regierungspräsident de Detmold datée du 17 octobre 1989, déclarant que les eaux du barrage de l'Aalbach relèvent de la catégorie A1 (annexe B2 à la duplique). Il est exact que le gouvernement allemand s'est également référé, dans sa duplique, à d'autres mesures prises en Rhénanie-du-Nord-Westphalie, y compris à des circulaires ministérielles publiées et à des décisions de Regierungspräsidenten locaux prises à la suite de ces circulaires. Toutefois, celles-ci n'ont pas été produites devant la Cour et partant, il est à nouveau impossible d'évaluer leur caractère approprié. A l'audience, le gouvernement allemand a soutenu que, dans le Bade-Wurtemberg et en Basse-Saxe, les directives avaient été transposées exactement de la même manière qu'en Bavière mais, une fois de plus, aucun élément de preuve n'a été présenté à l'appui de cette déclaration.

45. Nous conclurons donc que, sur la base des éléments de preuve présentés à la Cour, on ne peut que considérer que la transposition de l'article 3 de la directive concernant la qualité des eaux a été tardive et incomplète. Dès lors, à notre avis, le second grief de la Commission est fondé.

46. Si un État membre n'a pas fixé les valeurs applicables conformément à l'article 3, il ne lui sera bien évidemment pas possible de garantir que les eaux sont conformes aux valeurs fixées et il enfreindra donc également ses obligations au titre de l'article 4, paragraphe 1. Qui plus est, le mécanisme grâce auquel, selon le gouvernement allemand, les valeurs sont respectées, est en substance le même que celui grâce auquel il prétend que les valeurs sont fixées, à savoir le fait d'assortir les autorisations de prélèvement d'eaux de conditions appropriées. Dès lors que le gouvernement allemand n'a pas réussi à démontrer l'existence de dispositions ayant un caractère contraignant garantissant que de telles valeurs sont fixées, il lui serait tout aussi difficile de prouver l'existence de dispositions garantissant que les eaux sont conformes à ces valeurs.

47. Dans sa réplique, la Commission a en outre laissé entendre que le gouvernement allemand avait reconnu l'existence d'infractions aux valeurs limites, à tout le moins dans le cas de la Rhénanie-du-Nord-Westphalie (pour lequel la partie défenderesse avait indiqué que cela était dû en partie à des facteurs géologiques). Dans sa duplique, le gouvernement allemand a exposé que, bien que, en Rhénanie-du-Nord-West-

phalie, des eaux aient été classées « en vertu d'une décision expresse » comme relevant de la catégorie A1, s'agissant de trois lacs, les valeurs minimales applicables à la catégorie A1 n'avaient pas été respectées: en ce qui concerne la coloration dans le cas du Perlenbach et du Dreilägerbach et en ce qui concerne la teneur en nitrates dans le cas du Heilenbecke. Toutefois, dans ces trois cas, on en a tenu compte pour le procédé d'épuration choisi puisque chacun d'entre eux a fait l'objet d'une épuration de la catégorie A2.

48. Le point de savoir si cela constitue l'aveu du non-respect des valeurs en Rhénanie-du-Nord-Westphalie ou prouve seulement qu'en dépit de la « décision expresse » à laquelle le gouvernement allemand a renvoyé, les eaux du Perlenbach, du Dreilägerbach et du Heilenbecke relèvent en réalité de la catégorie A2, n'est pas élucidé (voir ci-avant, au point 14 des présentes conclusions).

49. Nous ne considérons pas en tout état de cause qu'il soit nécessaire ou approprié que la Cour formule une déclaration distincte quant à une violation de l'article 4, paragraphe 1. Dans la mesure où les deux obligations sont indissolublement liées, il suffit de constater le défaut de se conformer à l'article 3. D'autre part, pour autant qu'il soit possible de dissocier ces deux obligations, il convient de faire observer que ni la lettre de mise en demeure de la Commission du 18 août 1987, ni son avis motivé du 20 juin 1988, ne font état d'une infraction à l'article 4, paragraphe 1. Or, ce sont ces documents qui fixent l'objet d'un recours introduit au titre de l'article 169: voir les arrêts du 15 décembre 1982, Commission/Danemark (211/81, Rec. p. 4547), du 11 juillet 1984, Commission/Italie (51/83, Rec. p. 2793) et du 14 juin 1990, Commission/Italie (C-48/89, Rec. p. I-2425).

c) *Défaut de définition d'un plan d'action*

50. Le premier alinéa de l'article 4, paragraphe 2, de la directive concernant la qualité des eaux oblige les États membres, dans le cadre des objectifs de la directive, à prendre les dispositions nécessaires pour assurer une amélioration continue de l'environnement et, à cette fin, à définir un plan d'action organique. Celui-ci doit comprendre un « calendrier pour l'assainissement des eaux superficielles, notamment celles de la catégorie A3 ». Des « améliorations substantielles » doivent être réalisées à cet égard dans un délai de dix ans. Le deuxième alinéa de l'article 4, paragraphe 2, précise que le plan tiendra compte des contraintes d'ordre économique et technique. Le troisième alinéa charge la Commission de procéder à un examen approfondi des plans ainsi établis et, le cas échéant, de présenter au Conseil, à leur sujet, des propositions appropriées.

51. La Commission a affirmé que, malgré la demande expresse formulée et en dépit de l'obligation générale de communication des mesures de transposition imposée par l'article 10, elle n'avait reçu aucune notification d'un tel plan de la part du gouvernement allemand. La Commission a affirmé qu'elle n'avait pas non plus reçu d'informations précises quant aux assainissements qui avaient effectivement été réalisés. Toutefois, dans la réponse à une question écrite posée par la Cour, ce grief a été levé en ce qui concerne le lac de Constance.

52. Le gouvernement allemand a répondu à ce grief de la manière suivante: d'une part, il estime qu'une obligation de définir un plan d'assainissement des eaux et de procéder à cet assainissement n'existe qu'en

ce qui concerne les eaux qui ne sont pas classées en catégorie A1. Ensuite, lorsque des eaux ne correspondent pas aux normes A1 mais que la pollution est due à la nature du sol, aucun assainissement n'est requis aussi longtemps qu'un procédé approprié d'épuration est appliqué. Si la pollution est due à un autre facteur qui ne relève pas du contrôle de la République fédérale d'Allemagne, l'assainissement de telles eaux peut tout au plus revêtir un faible degré de priorité. Ainsi par exemple il n'existe aucune nécessité actuelle d'assainissement des eaux en Bavière; elles ne sont classées en A3 que par précaution et toute altération serait le résultat d'une pollution trouvant son origine en dehors du territoire de la République fédérale d'Allemagne. Dans le cas du Schleswig-Holstein, la pollution est due à la nature du sol et des mesures administratives ne pourraient pas y porter remède. Le gouvernement allemand considère qu'il en va de même en ce qui concerne la Rhénanie-du-Nord-Westphalie bien qu'il semble que, dans ce Land, les contrôles nécessaires pour déterminer l'origine de la pollution n'aient été achevés qu'après l'intentement de l'action en l'espèce et que des mesures correctives aient effectivement été prises dans un cas (le Heilenbecke).

53. S'agissant de la pollution due à la nature du sol, celle-ci constitue, ainsi que l'a fait observer la Commission, une matière réglée expressément par l'article 8 de la directive concernant la qualité des eaux, lequel permet à un État membre d'avoir recours à une dérogation à la directive dans différentes circonstances, y compris celles dans lesquelles les eaux subissent un enrichissement naturel dû au sol. L'article 8, quatrième alinéa, dispose:

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

L'objectif poursuivi par l'article 8 n'est donc pas d'exclure a priori toute pollution « naturelle » du champ d'application de la directive. Dans certains des cas mentionnés à l'article 8 (par exemple les inondations et les catastrophes naturelles), la dérogation sera par nature temporaire. Dans le cas d'un enrichissement dû au sol, la dérogation pourrait être soit temporaire soit permanente, selon la nature du problème. Mais, dans l'un et l'autre cas, il est évident que la Commission doit être informée afin qu'elle puisse par exemple se prononcer sur le délai accordé. Il s'avère que, en réalité, la partie défenderesse n'a jamais informé la Commission conformément à cet alinéa. Dès lors, à notre avis, l'enrichissement naturel ne pouvait constituer un motif pour refuser ne fût-ce que d'envisager, dans le cadre d'un programme de dix ans, s'il était nécessaire d'assainir une source d'eau déterminée.

54. De la même façon, étant donné que la directive s'applique indistinctement aux eaux nationales et à celles qui franchissent les frontières (voir l'article 4, paragraphe 1, deuxième phrase), les obligations qui en découlent s'étendent également à la pollution qui trouve son origine en dehors du territoire de l'État membre de transposition. De nouveau, un État membre doit être disposé à tout le moins à envisager les mesures qui pourraient être prises dans un délai de dix ans.

55. Il est exact que le plan dont il est question à l'article 4, paragraphe 2, se veut un plan qui assigne des priorités et tienne compte des contraintes d'ordre économique

et technique. Il convient d'opter en premier lieu pour le traitement des eaux les plus polluées et de donner indéniablement la première priorité aux sources de pollution qui peuvent le plus facilement être maîtrisées. On ne saurait apporter de réponses satisfaisantes aux questions relatives aux assainissements réalisables et aux assainissements dont on pourrait raisonnablement attendre la réalisation par un État membre dans le délai de dix ans que si cet État membre a effectivement mis sur pied un plan d'action organique susceptible d'être examiné par la Commission. Aucun élément ne permet de croire qu'un tel plan organique ait jamais été défini et encore moins soumis à l'examen de la Commission. Le gouvernement allemand s'est référé à un plan relatif au Danube défini par le gouvernement du Bade-Wurtemberg et couvrant la période s'étendant jusqu'à la fin de l'année 1980. Ce plan pourrait tout au plus constituer la base d'un seul élément d'un plan organique pour la République fédérale d'Allemagne. Mais cet élément s'avère n'avoir été soumis à l'attention de la Commission que dans le cadre de la présente procédure.

56. En outre, il ne nous semble pas que le gouvernement allemand ait établi que les eaux de son territoire étaient déjà d'une qualité à ce point élevée que les améliorations « continues » et « substantielles » dont il est question à l'article 4, paragraphe 2, premier alinéa, étaient impossibles à réaliser. Il est exact que dans sa duplique, le gouvernement allemand a pu relever certaines mesures d'assainissement prises dans le cas du Danube et dans celui du lac de Constance. Il demeure que, en l'absence d'un plan organique, il n'est pas possible de déterminer les améliorations qui pourraient raisonnablement être attendues au titre de l'article 4, paragraphe 2, dont les obligations sont fondées sur l'existence d'un plan et d'un dialogue avec la Commission. A notre avis, le défaut de définition d'un tel plan et le fait de ne pas le soumettre à l'examen de la Commission constituaient à eux seuls une violation manifeste des obligations imposées par l'article 4, paragraphe 2.

d) *Défaut de fournir des informations relatives aux échantillonnages*

57. L'article 6, paragraphe 1, de la directive relative aux échantillonnages dispose:

« Les autorités compétentes des États membres fixent les fréquences des échantillonnages et de l'analyse de chaque paramètre pour un même lieu d'extraction. »

L'annexe II prévoit les fréquences minimales annuelles pour chaque paramètre, qui peuvent être réduites dans certains cas en vertu de l'article 7. L'article 8, paragraphe 1, dispose:

« Aux fins de l'application de la présente directive, les États membres fournissent à la Commission, à la demande de celle-ci, toutes les informations pertinentes concernant:

— les méthodes d'analyse utilisées;

— la fréquence des analyses. »

L'article 8, paragraphe 2, prescrit à la Commission d'établir à intervalle régulier un rapport de synthèse basé sur les informations recueillies en vertu de l'article 8, paragraphe 1.

58. Le 23 janvier 1987, la Commission a écrit à la représentation permanente de la République fédérale d'Allemagne, exposant qu'elle était en train d'examiner l'application des directives dans les États membres et posant différentes questions, au nombre desquelles figuraient les questions suivantes:

— Quelles sont les fréquences des échantillonnages et de l'analyse fixées pour les différents points d'extraction conformément à l'article 6?

— L'utilisation a-t-elle été faite de la possibilité prévue par l'article 7 de réduire les fréquences d'échantillonnage et d'analyse?

La Commission a soutenu que la République fédérale d'Allemagne n'avait pas fourni ces informations dans les détails prescrits et que, pour le cas où des informations auraient été fournies, celles-ci étaient insuffisantes en ce qu'elles n'indiquaient pas la population desservie par chaque point de prélèvement.

59. En réalité, il apparaît que ce n'est que dans sa communication du 26 janvier 1989 (répondant tardivement à l'avis motivé de la Commission du 20 juin 1988) que le gouvernement allemand a tenté de répondre à ces questions. La seule information concrète fournie a été un tableau joint en annexe III à cette communication, indiquant apparemment les fréquences pour tous les points de prélèvement de Basse-Saxe. Dans d'autres cas, les seules indications données affirmaient que les échantillonnages avaient été effectués conformément à l'annexe II de la directive relative aux échantillonnages (annexes II, V et VI jointes à la communication). Étant donné que les fréquences minimales fixées à l'annexe II dépendent des chiffres de la population desservie, ces dernières indications étaient tout à fait inadéquates (et la Commission était en droit, à tout le moins dans cette mesure, de se plaindre de l'absence de chiffres de population). En outre, dans sa duplique, la partie défenderesse a affirmé que dans la région de Düsseldorf, les fréquences avaient été réduites conformément à l'article 7 de la directive relative à l'échantillonnage des eaux. Apparemment, cette information n'avait pas été fournie à la Commission alors qu'elle devait l'être formellement en vertu de l'article 8, paragraphe 1.

60. Il est exact que la demande initiale de la Commission ne portait pas sur des chiffres de population, bien que nous pensons qu'elle aurait été en droit de les demander étant donné que ces chiffres sont pertinents aux fins de l'application de la directive. De la même façon, en dépit de l'allégation de la Commission dans sa requête, selon laquelle une demande expresse d'information avait été formulée concernant les *méthodes* d'analyse ainsi que la *fréquence* de l'analyse, il s'avère que seule cette dernière information avait en réalité fait l'objet d'une demande formulée par la Commission. Il demeure qu'à l'exception possible de la Basse-Saxe, la partie défenderesse n'a pas fourni les informations que la Commission *avait* expressément demandées comme elle

était en droit de le faire. Il convient de rejeter l'argument soulevé par le gouvernement allemand dans son mémoire en défense, selon lequel l'article 8, paragraphe 1, ne couvrirait que les cas dans lesquels il existe concrètement un « besoin spécifique » d'information qui doit être « fondé objectivement » par la Commission. La collecte de ces informations répond à la nécessité, de caractère général, d'obtenir toutes les données pertinentes en vue de l'établissement d'un rapport de synthèse relatif à l'application de la directive. Bien que, dans sa duplique, le gouvernement allemand se soit déclaré disposé à fournir ces informations, il demeure qu'au moment de l'intentement de l'action, il avait négligé de le faire et, en conséquence, il convient de dire pour droit que le gouvernement allemand a violé les obligations qui lui incombent au titre de l'article 8, paragraphe 1, de la directive relative à l'échantillonnage des eaux.

## Conclusion

61. Nous estimons dès lors que la Commission est parvenue à établir la violation des obligations suivantes:

— l'obligation de fixer des valeurs applicables de qualité de l'eau, découlant de l'article 3 de la directive concernant la qualité des eaux;

— l'obligation de définir et de soumettre à l'examen de la Commission un programme d'assainissement des eaux, découlant de l'article 4, paragraphe 2, de la directive concernant la qualité des eaux;

— l'obligation de fournir à la Commission les informations qu'elle avait réclamées au titre de l'article 8, paragraphe 1, de la directive relative à l'échantillonnage des eaux.

62. Nous estimons que la Commission n'a pas établi la violation de l'article 2 de la directive concernant la qualité des eaux, étant donné qu'à notre avis, cet article n'impose pas une obligation distincte du type de celle suggérée par la Commission. En outre, pour les motifs exposés ci-avant au point 49, nous ne pensons pas qu'il soit approprié que la Cour formule une déclaration distincte en ce qui concerne l'article 4, paragraphe 1. Néanmoins, le recours de la Commission est, pour l'essentiel, fondé dans son ensemble.

63. En conséquence, nous concluons à ce qu'il plaise à la Cour:

1) constater que, en n'arrêtant pas les dispositions exigées en vertu de

   a) l'article 3 et l'article 4, paragraphe 2, de la directive 75/440/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, et

   b) l'article 8, paragraphe 1, de la directive 79/869/CEE du Conseil, du 9 octobre 1979,

   la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE;

2) rejeter la demande pour le surplus;

3) condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.