CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. CARL OTTO LENZ présentées le 14 décembre 1989 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

A — Les faits de la cause

1. L'affaire dans laquelle nous présentons aujourd'hui nos conclusions a trait à une procédure déclenchée, au titre de l'article 169 du traité CEE, à l'encontre du royaume de Belgique (ci-après « défenderesse ») pour violation, par cet État, de dispositions dudit traité. Il s'agit du défaut de transposition de la directive 80/778/CEE relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine [1].

2. La Commission, qui a formé le recours, a demandé à la Cour de reconnaître qu'en ne prenant pas, dans le délai fixé, toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive 80/778, et notamment à ses articles 1er, 2, 9, 18, 19 et 20, le royaume de Belgique a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité. La directive avait été initialement transposée en droit interne par l'arrêté royal du 27 avril 1984 [2]. Le recours en manquement pour violation du traité était fondé sur les vices entachant cet acte normatif. Au cours de la procédure devant la Cour, l'arrêté royal a été annulé par le Conseil d'État belge.

3. Dans l'ordre constitutionnel belge, la matière relève désormais de la compétence des Régions. Se référant à une lettre de la défenderesse du 24 novembre 1989, l'informant de la transposition de la directive 80/778 par les Régions flamande, bruxelloise et wallonne, la Commission a, en partie, renoncé à l'instance. Elle maintient ses conclusions pour autant que le chef de demande porte sur les manquements suivants:

— l'acte par lequel la Région bruxelloise a transposé la directive est contraire au traité dans la mesure où l'eau puisée par des personnes privées à des fins domestiques a été exclue du champ d'application de la norme;

— l'acte par lequel la Région wallonne a transposé la directive est, quant à lui, entaché des mêmes vices que l'arrêté royal du 27 avril 1984 précédemment applicable;

— l'alimentation en eau de Verviers — pour autant qu'elle est fournie par les eaux du barrage de la Gileppe — n'est pas conforme — en raison d'une trop forte teneur en plomb — aux paramètres fixés dans la directive, alors qu'une demande de dérogation n'a ni été présentée en temps utile ni coulée dans les formes prescrites.

4. Pour ce qui concerne le détail des faits de la cause et l'exposé des moyens et arguments, nous renvoyons au rapport

* Langue originale: l'allemand.

1 — Directive du Conseil du 15 juillet 1980 (JO L 229, p. 11).

2 — *Moniteur belge* du 6.7.1984, p. 9860.

d'audience. L'exposé des faits ne sera repris que dans la mesure nécessaire à la compréhension des motifs.

B — Conclusions

I — *Sur la recevabilité*

5. Selon une jurisprudence constante, l'objet du litige dans un recours en manquement portant sur une violation du traité est délimité par l'objet de la procédure précontentieuse. Dans le cadre de la procédure précontentieuse de l'affaire dans laquelle vous êtes appelés à statuer, il était reproché à la défenderesse une transposition tardive, une transposition non conforme à la directive par le biais de l'arrêté royal du 27 avril 1984 ainsi qu'un ensemble de points gravitant autour de l'alimentation défectueuse de Verviers en eau potable.

6. Pour ce qui est du caractère tardif de la transposition, la partie défenderesse a expressément admis qu'elle était en défaut. La tardiveté n'est donc plus en cause.

7. Pour autant que le défaut de transposition de la directive par l'arrêté royal du 27 avril 1984 constitue l'objet du litige, l'annulation de cet acte juridique par le Conseil d'État belge aurait déjà pu se traduire par un règlement du litige en cours de procédure. Toutefois, dans la mesure où les conclusions de la requête visent le caractère correct de la transposition par la directive, l'invalidation de l'arrêté royal ne rencontre pas par elle-même la substance des conclusions. Aussi longtemps qu'un acte de transposition efficace n'était pas en vigueur, la requête était privée sur ce point du fondement matériel nécessaire à son examen. Les actes juridiques arrêtés par les Régions et se substituant à l'arrêté royal du 27 avril 1984, intervenus en cours d'instance, pouvaient, en tout cas, être compris dans l'objet du recours. Pour ce qui est de l'acte de transposition arrêté par la Région flamande, la question ne se pose pas, compte tenu du désistement sur ce point de la partie requérante. Il en va, par contre, autrement, s'agissant des actes de transposition arrêtés par les Régions bruxelloise et wallonne, étant donné que pour ces derniers les griefs tirés d'une transposition incorrecte ont été en partie maintenus.

8. Eu égard à la circonstance que l'objet du litige est demeuré identique pour autant qu'il concerne, de manière abstraite, la transposition de la directive 80/778, la modification de fond intervenue au niveau de l'objet du contrôle doit être tenue pour admissible; des raisons tirées de l'économie de procédure militent également en ce sens; en effet, si le recours présentement pendant était en partie irrecevable, la Commission devrait à nouveau entamer une procédure aux fins de la constatation des irrégularités affectant les actes de transposition entretemps applicables.

II — *Sur le bien-fondé*

1. *L'acte de transposition arrêté par la Région bruxelloise*

9. En substance, le reproche adressé à la défenderesse est que l'eau puisée par les personnes privées à des fins domestiques n'aurait pas dû être exclue de la réglementation relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, telle qu'elle est prévue par la directive.

10. Il est de fait que dans la directive 80/778 — que ce soit dans le titre de la directive ou dans ses considérants (voir premier considérant) — il est abstraitement question d'« eaux destinées à la consommation humaine ». Relève, dès lors, du champ d'application de la directive, eu égard à la généralité de ces termes, n'importe quelle eau utilisée par l'homme, quelles que soient les modalités de son utilisation. Tout aussi généraux sont les termes de l'article 1er de la directive 80/778, selon lequel: « La présente directive concerne les exigences auxquelles doit satisfaire la qualité des eaux destinées à la consommation humaine. »

11. Toutefois, on opère d'emblée dans les considérants de la directive, ainsi qu'à l'article 4, une restriction quant à son domaine d'application: les eaux minérales, les eaux médicinales ainsi que certaines eaux utilisées dans des industries alimentaires sont exclues du champ d'application de la directive. Par contre, l'article 2 de la directive prête à équivoque. Il est libellé comme suit: « Au sens de la présente directive, on entend par eaux destinées à la consommation humaine toutes les eaux utilisées à cette fin soit en l'état, soit après traitement, de quelque origine qu'elles soient:

— qu'il s'agisse d'eaux livrées à la consommation, ou

— qu'il s'agisse d'eaux

  — utilisées dans une entreprise alimentaire à des fins de fabrication, de traitement, de conservation ou de mise sur le marché de produits ou substances destinées à être consommés par l'homme, et

  — affectant la salubrité de la denrée alimentaire finale. »

12. La distinction opérée entre le premier et le deuxième tiret pourrait indiquer qu'il s'agit d'une énumération limitative des possibilités alternatives, en sorte que l'eau puisée par les personnes privées aux fins d'un usage domestique ne relève d'aucune des deux catégories. En effet, cette eau n'est pas livrée à la consommation et il ne s'agit pas non plus d'eau utilisée pour des produits au sens de cette disposition dont la salubrité serait affectée par de telles eaux. On pourrait, toutefois, également concevoir que les deux branches de l'alternative visée à l'article 2 de la directive ne sont pas censées constituer une énumération limitative, de sorte que l'on ne saurait apprécier la légalité du régime litigieux au moyen de la seule interprétation de l'article 2.

13. De même, on ne saurait tirer de conclusion définitive de l'article 12, qui fournit la base juridique des contrôles, quant au point de savoir si l'eau puisée à des fins domestiques tombe ou non dans le champ d'application de la directive. L'article 12, paragraphe 4, se réfère toutefois explicitement à l'annexe II de la directive, cette annexe faisant au demeurant — en dehors même de cette référence — partie intégrante de la directive.

14. Le tableau B de l'annexe II contient des chiffres relatifs à la fréquence minimale des analyses types. Il est remarquable, à cet égard, que le tableau ne commence qu'à partir d'un ordre de grandeur, en volume d'eau produit ou distribué, de 100 m^3 par jour et pour une population concernée de 500 intéressés. Des quantités plus faibles d'eau destinée à la consommation ou des groupes plus restreints de personnes n'y figurent même pas. Mais même pour la catégorie de 100 à 1 000 m^3 d'eau par jour et de 500 à 10 000 personnes, il n'y a pas un seul des contrôles prévus au tableau A de l'annexe II qui soit prescrit de façon impéra-

tive. Une note de bas de page signale simplement que la fréquence des contrôles est laissée à l'initiative des autorités nationales compétentes. Ce n'est qu'à partir d'un volume égal à 2 000 m^3 par jour et d'une population de 10 000 personnes que l'on prévoit douze prélèvements par an aux fins du contrôle minimal et trois prélèvements aux fins du contrôle courant.

15. On peut donc déduire de l'annexe II à la directive que, pour les quantités d'eau puisées à des fins privées et pour les catégories de personnes ainsi concernées, non seulement la fréquence des contrôles est laissée à l'appréciation des autorités compétentes, mais encore qu'aucun contrôle n'est même prévu. Partant, si les catégories de personnes qui puisent l'eau à des fins ménagères se trouvent de facto comme de jure en dehors de l'ensemble de la réglementation instituée aux fins du contrôle, il ne saurait y avoir de violation du traité dans le fait qu'un État membre, tirant les conclusions de cette situation, a intégré cette conséquence juridique dans le texte même de la norme de transposition.

16. L'argument selon lequel les contrôles, quelles qu'en soient les modalités, sont possibles, même si ce n'est pas « au point de mise à la disposition de l'utilisateur » (article 12), ne milite pas à l'encontre de l'appréciation qui vient d'être portée. Les autorités des États membres sont libres, bien entendu, de procéder à des contrôles de l'eau extraite de puits privés; simplement, il n'y a pas d'infraction à la directive si ce mode d'obtention est exclu du champ d'application de l'acte destiné à transposer la directive. En effet, le postulat abstrait de l'applicabilité des dispositions de la directive également aux eaux puisées à des fins domestiques par des personnes privées ne pourrait avoir d'effets juridiques susceptibles d'une quelconque sanction.

2. L'acte de transposition en ce qui concerne la Région wallonne

17. a) Pour autant que la requérante objecte que l'acte juridique par lequel la Région wallonne a transposé la directive 80/778 exclut du champ d'application de la directive les eaux puisées par des personnes privées à des fins ménagères, on peut faire valoir les mêmes considérations que celles précédemment développées en ce qui concerne l'acte juridique applicable pour Bruxelles.

18. b) Par ailleurs, la requérante maintient à l'encontre de l'arrêté royal du 27 avril 1984 le grief selon lequel la faculté de déroger aux dispositions de la directive, prévue en son article 9, a été aménagée en termes moins stricts que ne le prévoit la directive. C'est ainsi que la condition préalable de la dérogation définie à l'article 9, paragraphe 3, de la directive, à savoir que des dérogations ne sauraient en aucun cas concerner les facteurs toxiques et microbiologiques, n'a pas été reprise dans l'acte normatif arrêté au sein de l'État membre.

19. Pour autant que les restrictions de fond apportées aux possibilités de dérogation — restrictions résultant des circonstances visées à l'article 9, paragraphe 1, de la directive — n'ont pas été reprises dans la norme d'application arrêtée au sein de l'État membre — et que, dès lors, les dérogations aux dispositions de fond contenues dans la directive sont soumises à des conditions moins strictes — il y a lieu de faire droit à la demande de la requérante tendant à faire reconnaître une violation du traité. On doit pouvoir déduire de la norme d'exception que l'on ne saurait non plus déroger aux paramètres définis à l'annexe I, sous D et E, de la directive dans les circonstances visées à l'article 9, paragraphe 1, de la directive.

3. *L'alimentation en eau de Verviers*

20. Il est constant que l'eau destinée à la consommation humaine, émanant du lac de la Gileppe et qui alimente la ville de Verviers, appréciée selon les valeurs des paramètres définis dans la directive 80/778, comporte une trop forte teneur en plomb. Même si la population a entre-temps été alimentée par de l'eau ayant une autre origine, la santé du groupe de population demeurant concerné — environ 10 000 personnes — se trouve potentiellement menacée.

21. Une station de traitement des eaux est actuellement en construction et l'on prévoit qu'elle sera achevée vers la fin de 1990, de sorte qu'au début de 1991 l'ensemble du réseau de la ville de Verviers pourra être alimenté en eaux conformes aux dispositions de la directive. Le coût financier du projet s'élève à quelque 1 500 000 000 (1,5 milliard) de BFR. L'adjudication aux fins de l'exécution des travaux a été lancée le 25 octobre 1983 et l'exécution matérielle des travaux a commencé le 5 avril 1984.

22. L'article 19 de la directive 80/778 prévoit que les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux destinées à la consommation humaine soit rendue conforme à la directive dans un délai de cinq ans à compter de la notification de la directive. Étant donné que cette dernière a été publiée le 18 juillet 1980, le délai expirait le 18 juillet 1985.

23. Selon l'article 20 de la directive, un délai supplémentaire pour le respect des valeurs limites peut être octroyé sur requête dite « particulière ». La lettre adressée, le 15 novembre 1985, à la Commission par la représentation permanente de Belgique fait état d'une demande de dérogation et signale qu'elle a été soumise à l'avis des instances compétentes (belges?). Dans une lettre du 25 février 1988 de la représentation permanente de Belgique, il est fait état, pour la première fois, d'une demande de prorogation des délais introduite auprès de la Commission, et réitérée par lettre du 17 janvier 1989, du secrétaire d'État à l'Environnement et à l'Émancipation sociale; cette demande a ensuite été motivée de façon circonstanciée par lettre du 1er mars 1989, versée au dossier de l'affaire lors de la procédure orale.

24. Il y a lieu, à présent, d'apprécier s'il faut voir une violation du traité dans le fait que l'alimentation en eau de la ville de Verviers ne satisfait pas — en tout cas, en partie — aux exigences découlant de la directive, dans le délai fixé à l'article 19 de la directive, ou si une demande au sens de l'article 20 de cette dernière a été formée, ce qui aurait juridiquement pour effet de proroger le délai.

25. a) Il s'agit, tout d'abord, de clarifier le point de savoir si la requête visée à l'article 20 peut être introduite à tout moment. Eu égard à son contenu et à la place qu'il occupe, l'article 20 revêt le caractère d'un régime transitoire. L'article 18 prévoit un délai de deux ans à l'intérieur duquel les États membres sont tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive et à ses annexes. L'article 19 contient, en revanche, une obligation de résultat: dans un délai de cinq ans, outre la transposition juridique, on doit être effectivement parvenu à atteindre les valeurs fixées dans la directive. Ce n'est que dans des cas exceptionnels que, sur requête particulière introduite auprès de la Commis-

sion, un délai supplémentaire peut être accordé. L'esprit et la finalité de ces dispositions donnent à penser que la requête doit être présentée dans le délai visé à l'article 19, à savoir lorsqu'il apparaît, de manière prévisible, que le délai ne pourra pas être tenu. Dans l'arrêt qu'elle a rendu dans l'affaire 228/87 [3], la Cour a même indiqué obiter dictum que la demande visée à l'article 20 doit être formée dans le délai de deux ans prévu à l'article 18.

26. Le fait que des dérogations à la directive puissent être accordées également au titre des articles 9 et 10 milite en faveur du caractère transitoire de l'article 20. Si l'on est d'avis que la requête présentée au titre de l'article 20 doit être formée dans les délais fixés aux articles 18 et 19, il est indifférent de supputer lequel des deux délais — deux ans, pour l'article 18 ou cinq ans, pour l'article 19 — doit être tenu pour décisif, puisque la requête de février 1988 a, en tout état de cause, été introduite tardivement. Même l'annonce d'une telle demande au mois de novembre 1985 se situait déjà après l'expiration du délai visé à l'article 19 de la directive. A notre sens, la requête n'a donc pas été introduite à temps et le délai n'a pas été valablement prorogé.

27. b) Au cas où, écartant l'argument formel et compte tenu du fait que les problèmes d'alimentation en eau de la ville de Verviers étaient également connus de la Commission et de ce que les travaux, tout à la fois considérables et onéreux, avaient été commencés avant l'expiration du délai visé à l'article 19, on voudrait considérer que la requête a été introduite en temps utile, il reste à vérifier si celle-ci satisfait également aux exigences de l'article 20, paragraphe 2, de la directive. Selon cette dernière disposition, la demande doit comporter

— un exposé des difficultés rencontrées,

— un plan d'action, et

— un calendrier à mettre en œuvre pour l'amélioration de la qualité des eaux.

28. Les *difficultés* n'avaient pas à être exposées en l'espèce dans tous ses détails, étant donné que la teneur excessive en plomb de l'eau alimentant Verviers était bien connue et faisait l'objet d'un échange de correspondance suivi entre les parties.

29. Le *plan d'action* résidait dans la réalisation d'un projet important, à savoir l'édification d'une station de traitement des eaux.

30. De même, le *calendrier* était, à cet égard, prédéterminé, étant donné qu'à aucun moment on ne tablait sur l'achèvement du projet avant la fin de 1990. La défenderesse a, au reste, transmis un calendrier détaillé par lettre du 1er mars 1989, versée au dossier lors de la procédure orale, et comportant l'indication des moyens disponibles et des engagements, ventilés par exercice budgétaire.

31. Eu égard à la circonstance que le projet appelé à être réalisé était connu depuis le début des années 80 et a d'ailleurs effectivement été mis en œuvre — ce qui a nécessité la mise à disposition de crédits très importants —, la demande qui a été formée satisfait, selon nous, aux conditions de fond de l'article 20, paragraphe 2, de la directive.

3 — Arrêt du 22 septembre 1988, Procédure pénale contre X, point 11 (228/87, Rec. p. 5099)

32. Partant, si l'on admet qu'il n'y a pas d'emblée violation du traité en raison du caractère tardif de la requête présentée au titre de l'article 20 et, dès lors, violation de l'obligation découlant de l'article 19, la demande a été introduite sous une forme qui satisfait aux exigences de l'article 20, paragraphe 2, de sorte qu'une prorogation des délais est intervenue. Sur ce point, les griefs de la Commission ne sont donc pas fondés.

Dépens

33. En raison du désistement partiel, il y a lieu d'appliquer l'article 69, paragraphe 4, du règlement de procédure. Étant donné que l'opinion qui est la nôtre au regard de l'objet du litige sur lequel vous êtes appelés à statuer se traduit par un succès partiel et par un rejet partiel pour les parties, il y aurait lieu de recourir à l'application de l'article 69, paragraphe 3, du règlement de procédure. Selon l'article 69, paragraphes 3, premier alinéa, et 4, deuxième alinéa, les dépens doivent être compensés.

C — Conclusions

34. Nous vous suggérons, dès lors, de statuer comme suit:

« 1) Le royaume de Belgique a enfreint les articles 9, 19 et 20 de la directive 80/778/CEE, en ce que

a) dans l'acte par lequel la Région wallonne a mis en œuvre ladite directive, les dispositions dérogatoires sont soumises à des conditions moins strictes que ne le prévoit la directive,

b) l'alimentation en eau de la ville de Verviers ne satisfait pas, dans les délais qui ont été prescrits, aux exigences de la directive.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) Les dépens sont compensés. »