ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
22 avril 1999 *

Dans l'affaire C-340/96,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Richard B. Wainwright, conseiller juridique principal, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord, représenté par M. John E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en qualité d'agent, assisté de MM. Derrick Wyatt, QC, et Mark Hoskins, barrister, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade du Royaume-Uni, 14, boulevard Roosevelt,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'anglais.

ayant pour objet de faire constater que:

— en omettant d'obliger les compagnies des eaux à se mettre en conformité avec les exigences de la directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (JO L 229, p. 11), du fait de son acceptation des engagements, et

— en omettant, par conséquent, de faire en sorte que la qualité des eaux livrées à la consommation dans plusieurs zones du Royaume-Uni soit conforme aux exigences de cette directive, d'où le dépassement des concentrations maximales admissibles fixées dans la directive pour plusieurs paramètres,

le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. P. Jann, président de la première chambre, faisant fonction de président de la cinquième chambre, J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), C. Gulmann, D. A. O. Edward et L. Sevón, juges,

avocat général: M. J. Mischo,
greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 17 juin 1998,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 15 septembre 1998,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 15 octobre 1996, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE, un recours visant à faire constater que:

— en omettant d'obliger les compagnies des eaux à se mettre en conformité avec les exigences de la directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (JO L 229, p. 11, ci-après la « directive »), du fait de son acceptation des engagements, et

— en omettant, par conséquent, de faire en sorte que la qualité des eaux livrées à la consommation dans plusieurs zones du Royaume-Uni soit conforme aux exigences de cette directive, d'où le dépassement des concentrations maximales admissibles fixées dans la directive pour plusieurs paramètres,

le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE.

La directive

2 L'article 7, paragraphe 1, de la directive prescrit aux États membres de fixer les valeurs applicables aux eaux destinées à la consommation humaine pour les paramètres figurant à l'annexe I. Le paragraphe 3 de cette disposition prévoit que, en ce qui concerne les paramètres figurant dans les tableaux A, B, C, D et E de ladite annexe, les valeurs à fixer par les États membres doivent être inférieures ou égales à celles apparaissant dans la colonne « Concentration maximale admissible ». En outre, selon l'article 7, paragraphe 6, de la directive, les États membres doivent prendre les dispositions nécessaires pour que ces eaux soient au moins conformes aux exigences spécifiées à l'annexe I.

3 L'article 18 de la directive dispose que les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à celle-ci et à ses annexes dans un délai de deux ans à compter de sa notification et qu'ils doivent en informer immédiatement la Commission. En outre, selon l'article 19 de la même directive, 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 sa notification. Ces délais ont expiré, en ce qui concerne le Royaume-Uni, respectivement les 18 juillet 1982 et 18 juillet 1985.

4 Des dérogations à l'obligation pour les États membres de garantir la conformité des eaux concernées aux exigences de la directive sont prévues aux articles 9, 10 et 20. La première de ces dispositions permet des dérogations pour tenir compte des situations relatives à la nature et à la structure des terrains de l'aire dont est tributaire la ressource considérée ainsi que des situations relatives à des circonstances météorologiques exceptionnelles, la deuxième autorise des dérogations en cas de circonstances accidentelles graves et, enfin, la dernière donne aux États membres la possibilité, dans des cas exceptionnels et pour des groupes de population géographiquement délimités, d'introduire auprès de la Commission une requête particulière afin d'obtenir un délai supplémentaire pour le respect de l'annexe I.

La réglementation nationale

5 Selon l'article 68 (1) (a) du Water Industry Act 1991 (loi sur l'eau de 1991, ci-après la « loi »), les compagnies titulaires d'une concession pour la fourniture d'eau destinée à des fins domestiques ou à des fins de production de denrées alimentaires sont tenues de ne fournir que de l'eau propre à la consommation au moment de l'approvisionnement. A cet égard, les Water Supply (Water Quality) Regulations 1989, qui ont fait l'objet de plusieurs modifications, reprennent les exigences de qualité des eaux, telles qu'elles résultent de la directive.

6 Les articles 18 à 24 de la loi énoncent les modalités visant à faire respecter par les compagnies des eaux les normes en matière de salubrité des eaux.

7 Ainsi, l'article 18 de la loi dispose que, lorsqu'une compagnie fournit une eau qui n'est pas conforme aux exigences de salubrité, le Secretary of State est, en principe, tenu d'émettre une injonction, qui peut revêtir un caractère provisoire ou définitif. L'injonction définitive comporte toute mesure nécessaire aux fins d'assurer le respect des normes de salubrité. Selon l'article 18 (5) de la loi, l'injonction impose à la société destinataire d'effectuer ou de s'abstenir d'effectuer tel acte désigné ou telle activité décrite dans l'injonction, prend effet à la date la plus rapprochée possible, telle que celle-ci ressort de l'injonction, et peut être retirée à tout moment.

8 Avant d'émettre une injonction définitive ou de confirmer une injonction provisoire, le Secretary of State doit, conformément à l'article 20 (1) de la loi, émettre une communication déclarant qu'il envisage d'y recourir, exposant les effets de l'injonction et précisant notamment la prescription qui fait l'objet de la procédure d'injonction, les actes ou abstentions qui constituent des infractions à ladite prescription et les autres éléments justifiant que l'injonction soit prise ou confirmée. Selon l'article 20 (2) de la loi, la communication précitée doit faire l'objet d'une publication adéquate afin d'appeler l'attention des personnes susceptibles d'être affectées par le contenu de la communication. A cette même fin, le Secretary of State doit, en vertu de l'article 20 (5) de la loi, publier l'injonction qu'il aura prise.

9 En application de l'article 22 (1) de la loi, il existe une obligation d'exécuter une injonction envers toute personne susceptible d'être affectée par son non-respect. Le paragraphe 2 de cette disposition prévoit que, au cas où la méconnaissance de cette obligation engendre une perte ou un préjudice, l'intéressé dispose d'un recours en justice. Par ailleurs, en vertu du paragraphe 4, lorsqu'une compagnie des eaux ne se conforme pas à une injonction, le Secretary of State peut solliciter une injonction judiciaire de mise en conformité.

10 Conformément à l'article 24 (1) et (2) de la loi, le Secretary of State peut, en cas de manquement grave à l'obligation d'une compagnie de se conformer à une injonction, demander aux tribunaux l'adoption d'une ordonnance spéciale d'administration judiciaire. Lorsque le manquement est à ce point grave que la compagnie ne peut conserver son agrément, le tribunal peut ordonner, en vertu de l'article 23 (1) et (2) de la loi, le transfert de ses fonctions à une autre compagnie.

11 Selon l'article 19 (1) de la loi, le Secretary of State n'est pas tenu d'émettre une injonction à l'égard d'une compagnie s'il est convaincu, notamment, que ladite compagnie s'est engagée à prendre toute mesure qui lui semble devoir être prise jusqu'à nouvel ordre par la compagnie afin d'assurer ou de faciliter le respect des normes considérées.

12 L'obligation de respecter un tel engagement est indépendante de l'obligation primaire de distribuer de l'eau salubre. Lorsqu'une compagnie ne respecte pas un engagement, le Secretary of State doit émettre, conformément à l'article 19 (2) de la loi, une injonction visant à assurer la mise en conformité avec les clauses de l'engagement.

La procédure précontentieuse

13 Après avoir reçu de nombreuses plaintes ayant pour objet le non-respect par le Royaume-Uni de ses obligations au titre de la directive, la Commission a, par lettre du 26 septembre 1991, mis le gouvernement du Royaume-Uni en demeure de lui présenter ses observations sur les infractions alléguées.

14 La réponse du gouvernement du Royaume-Uni n'ayant pas été jugée satisfaisante, la Commission lui a adressé, le 18 juin 1993, un avis motivé dans lequel elle lui reprochait de ne pas avoir obligé les compagnies des eaux à se mettre en conformité avec les exigences de la directive du fait de son acceptation des engagements et de la simple fixation d'orientations et, par conséquent, de ne pas avoir fait en sorte que la qualité des eaux livrées à la consommation dans plusieurs zones du Royaume-Uni soit conforme aux exigences de la directive, d'où le dépassement des concentrations maximales admissibles fixées dans la directive pour plusieurs paramètres. Selon la Commission, le Royaume-Uni a ainsi manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité et de la directive et a, par conséquent, demandé à cet État membre de prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis motivé dans un délai de deux mois.

15 Dans sa réponse du 21 septembre 1993, le Royaume-Uni a reconnu que certains paramètres définissant la qualité des eaux visés à la directive n'avaient pas été respectés et que cette situation persistait dans certains cas. Il a en outre reconnu que la directive lui imposait de veiller à ce que toutes les eaux destinées à la consommation humaine soient, à tout moment, conformes aux exigences de la directive. Le gouvernement du Royaume-Uni a, en revanche, rejeté l'affirmation de la Commission selon laquelle le système des engagements prévus à la loi ne permettait en aucun cas de faire respecter les exigences de la directive.

16 Après plusieurs échanges de correspondance entre la Commission et le Royaume-Uni concernant, notamment, les zones d'approvisionnement en eau où des engagements sont toujours en vigueur et une ultime réunion entre les deux parties au litige, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le fond

17 Il convient de préciser à titre liminaire que, lors de l'audience devant la Cour, la Commission a indiqué que son recours concernait exclusivement le non-respect par le Royaume-Uni de la directive en Angleterre et au pays de Galles.

18 A l'appui de son recours, la Commission fait valoir que le mécanisme des engagements, tel qu'il est prévu par la loi, ne satisfait pas aux exigences de la directive. En premier lieu, le système des engagements ne permettrait pas d'assurer la pleine application de la directive. En second lieu, ce système ne permettrait pas aux particuliers de faire valoir par voie juridictionnelle les droits conférés par la directive à l'encontre des compagnies à l'origine du non-respect de celle-ci.

Sur le grief général tiré du non-respect effectif de la directive

19 La Commission précise d'emblée que, si elle ne reproche pas au Royaume-Uni, dans le cadre de la présente procédure, le fait que les eaux destinées à la consommation humaine dans plusieurs zones de cet État membre ne répondent pas aux normes de qualité exigées par la directive, ce qui n'est d'ailleurs pas contesté par cet État membre, elle considère que le recours systématique au mécanisme des engagements ne constitue pas une méthode satisfaisante pour assurer la pleine application de la directive.

20 A cet égard, la Commission relève d'abord que, du fait de l'acceptation des engagements, le non-respect par le Royaume-Uni des normes fixées par la directive s'étend souvent sur plusieurs années. En outre, les engagements eux-mêmes contiendraient une clause permettant la modification tant des dates fixées que des spécifications techniques des travaux requis pour la mise en conformité avec les exigences de la directive.

21 La Commission indique ensuite, en prenant comme exemple les engagements pris par Thames Water, entreprise qui assure l'approvisionnement en eau de Londres, que ceux-ci sont acceptés sans aucune mention des normes de qualité qui doivent être atteintes. Certes, le troisième engagement pris par Thames Water se réfère à la « valeur recommandée » dans une brochure intitulée « Guidance on Safeguarding the Quality of Public Water Supplies » (recommandations sur la conservation de la qualité des réserves publiques d'eau), mais celle-ci contiendrait certaines normes non conformes aux exigences de la directive.

22 La Commission relève enfin que la loi ne précise pas suffisamment les conditions auxquelles est soumise l'acceptation des engagements. A cet égard, elle fait valoir que, conformément à sa proposition de nouvelle directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine [proposition du 4 janvier 1995, COM(94) 612, à propos de laquelle le Conseil a arrêté une position commune le 19 décembre 1997 (JO 1998, C 91, p. 1)], certaines dérogations aux normes de qualité sont admises qui vont au-delà de celles actuellement autorisées, mais, contrairement au mécanisme des engagements, l'acceptation de ces dérogations est soumise à des conditions très strictes.

23 La Commission a expressément reconnu, lors de l'audience, que le mécanisme des injonctions constitue une méthode satisfaisante de mise en œuvre de la directive.

24 Le gouvernement du Royaume-Uni fait valoir que la Commission n'a pas réussi à établir que les manquements constatés résultent de l'acceptation systématique d'engagements pris par les compagnies des eaux.

25 A cet égard, il observe que la surveillance de certains pesticides n'est devenue techniquement possible que vers le milieu des années 80. Ainsi, le non-respect des exigences de la directive relatives aux herbicides n'aurait pu être constaté qu'en 1989, alors que les compagnies ne disposaient pas, à l'époque, des connaissances techniques leur permettant d'adopter immédiatement des méthodes de traitement adéquates. Ce gouvernement ajoute que, dans certains cas, le respect des exigences de la directive nécessite des travaux de construction importants, des consultations du public ainsi des analyses d'impact sur l'environnement. Le cas échéant, il faudrait, en outre, installer un système alternatif d'approvisionnement en eau aux populations.

26 Le gouvernement du Royaume-Uni fait également valoir que les compagnies des eaux sont les mieux placées pour identifier les mesures nécessaires au respect des exigences de la directive et que, dès lors, les engagements constituent, pour atteindre le résultat voulu, une procédure plus rapide et plus efficace que celle des injonctions. Les juridictions nationales auraient d'ailleurs reconnu les avantages que présenterait le recours à des engagements plutôt qu'à celui des injonctions.

27 Il convient de rappeler que, conformément à la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, arrêt du 28 février 1991, Commission/Italie, C-360/87, Rec. p. I-791, point 13), afin de garantir la pleine application des directives, en droit et non seulement en fait, les États membres doivent prévoir un cadre légal précis dans le domaine concerné. Or, tel n'est pas le cas en ce qui concerne le mécanisme des engagements qui fait l'objet de la présente procédure.

28 En effet, il ressort des points 7 et 8 du présent arrêt que, si la loi organise la procédure à suivre en vue de l'adoption d'une injonction et oblige le Secretary of State à préciser les mesures nécessaires afin d'assurer dans les meilleurs délais la mise

en conformité des eaux concernées avec les exigences de la directive, tel n'est pas le cas en ce qui concerne le mécanisme des engagements prévu à l'article 19 de la loi, ce dernier permettant au Secretary of State d'accepter un engagement à la seule condition qu'il contienne les mesures qui lui semblent devoir être prises jusqu'à nouvel ordre par la compagnie en cause afin d'assurer ou de faciliter le respect des normes considérées.

29 La loi ne précise donc pas les matières qui doivent faire l'objet des engagements, notamment les paramètres à observer au titre des dérogations, le programme des travaux à effectuer ainsi que leur durée et, le cas échéant, les informations à donner aux populations concernées.

30 Il s'ensuit que la loi ne prévoit pas un cadre légal précis au sens de la jurisprudence précitée.

31 La conclusion que la méthode des engagements n'est pas conforme aux exigences du droit communautaire n'est pas affectée par l'argument du Royaume-Uni selon lequel la Commission aurait approuvé le système des engagements, notamment dans une lettre du 16 mai 1989. En effet, il est de jurisprudence constante que, en dehors des cas dans lesquels de telles compétences lui sont expressément attribuées, la Commission n'est pas habilitée à donner des garanties concernant la compatibilité avec le droit communautaire d'un comportement déterminé. En aucun cas, elle ne dispose du pouvoir d'autoriser des comportements contraires au droit communautaire (voir, en ce sens, notamment, arrêt du 15 décembre 1995, Bosman, C-415/93, Rec. p. I-4921, point 136).

32 Il convient dès lors de constater que, en acceptant des engagements de la part des compagnies des eaux afin d'assurer la conformité des eaux avec les exigences de la directive sans que les conditions de l'acceptation de tels engagements soient précisées dans la loi, le Royaume-Uni n'a pas respecté les obligations lui incombant en vertu du traité et de ladite directive.

Sur le grief tiré de l'absence de recours juridictionnel

33 Dans sa requête, la Commission fait valoir que, si le Royaume-Uni a transposé la directive en droit interne par des dispositions suffisamment claires et précises pour permettre aux particuliers de connaître leurs droits aussi longtemps qu'un engagement est en vigueur, les destinataires de ces droits ne peuvent former un recours devant les tribunaux lorsque l'eau qui leur est fournie ne satisfait pas aux exigences de qualité résultant de la directive. Une telle situation serait contraire aux exigences découlant du droit communautaire (voir, notamment, arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne, C-131/88, Rec. p. I-825).

34 Le Royaume-Uni conteste la recevabilité de ce grief au motif qu'il n'aurait été exposé ni dans la lettre de mise en demeure ni dans l'avis motivé.

35 Selon la Commission, l'identité des moyens et arguments qui est exigée par la jurisprudence de la Cour est, en l'occurrence, assurée, même si le raisonnement relatif à l'insuffisance du système d'engagements a été davantage développé dans la requête. Il ressortirait en effet de la jurisprudence que rien n'empêche la Commission de compléter ses moyens dans la requête soumise à la Cour, pour autant que ni l'objet du recours ni la base de fait ou de droit ne soient modifiés ou élargis. En l'espèce, le raisonnement relatif à la défense par les particuliers de leurs droits devant les juridictions nationales viendrait au soutien du moyen selon lequel, en acceptant des engagements, le Royaume-Uni n'aurait pas exécuté pleinement les obligations qui lui incombent en vertu de la directive, moyen qui aurait été maintenu tout au long de la phase administrative de la présente procédure.

36 A cet égard, il convient de rappeler que la lettre de mise en demeure adressée par la Commission à l'État membre, puis l'avis motivé émis par la Commission délimitent l'objet du litige, lequel ne peut plus, dès lors, être étendu. En effet, la possibilité pour l'État concerné de présenter ses observations constitue, même s'il

estime ne pas devoir en faire usage, une garantie essentielle voulue par le traité et son observation est une forme substantielle de la régularité de la procédure constatant un manquement d'un État membre. Par conséquent, l'avis motivé et le recours de la Commission doivent reposer sur les mêmes griefs que ceux de la lettre de mise en demeure qui engage la procédure précontentieuse (voir, notamment, arrêt du 29 septembre 1998, Commission/Allemagne, C-191/95, Rec. p. I-5449, point 55).

37 Il est vrai que, en particulier, lorsqu'une directive vise à accorder des droits aux particuliers, les États membres doivent prévoir les dispositions nécessaires pour assurer une protection juridictionnelle aux destinataires de tels droits (voir en ce sens, notamment, arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne, précité, point 6).

38 Toutefois, au cours de la phase précontentieuse de la présente procédure, la Commission s'est limitée à considérer que le mécanisme des engagements, en ce qu'il n'obligeait pas les compagnies des eaux à se conformer aux prescriptions de la directive, n'était pas une méthode satisfaisante pour faire face aux dépassements des concentrations maximales admissibles fixées dans la directive pour plusieurs paramètres. Ce n'est que dans sa requête que la Commission a reproché au Royaume-Uni de ne pas accorder une protection juridictionnelle effective aux destinataires des droits découlant de la directive.

39 Par conséquent, la Commission ne pouvait, sans élargir l'objet du présent recours et, partant, sans violer les droits de la défense du gouvernement du Royaume-Uni, faire grief à celui-ci de ne pas avoir assuré une protection juridictionnelle suffisante en faveur des destinataires des droits prévus par la directive.

40 Il s'ensuit que ce grief dépasse le cadre de la présente procédure en manquement et doit, dès lors, être rejeté comme étant irrecevable.

Sur les dépens

41 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu en ce sens et le Royaume-Uni ayant succombé en l'essentiel de ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) En acceptant des engagements de la part des compagnies des eaux afin d'assurer la conformité des eaux avec les exigences de la directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, sans que les conditions de l'acceptation de tels engagements soient précisées dans le Water Industry Act 1991, le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord n'a pas respecté les obligations lui incombant en vertu du traité CE et de ladite directive.

2) Le recours est rejeté pour le surplus.

3) Le Royaume-Uni de Grande-Bretagne et d'Irlande du Nord est condamné aux dépens.

Jann Moitinho de Almeida Gulmann

Edward Sevón

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 22 avril 1999.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

J.-P. Puissochet