ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

30 janvier 2003 *

Dans l'affaire C-226/01,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. H. C. Støvlbæk, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume de Danemark, représenté par MM. J. Molde et J. Bering Liisberg, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en ne prenant pas les mesures nécessaires pour que la qualité de ses eaux de baignade soit rendue conforme aux valeurs limites fixées par la directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade (JO 1976, L 31, p. 1), et en ne

* Langue de procédure: le danois.

respectant pas la fréquence minimale de l'échantillonnage requise par cette directive, le royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4, paragraphe 1, et 6, paragraphe 1, de ladite directive,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M. J.-P. Puissochet, président de chambre, MM. R. Schintgen, C. Gulmann, V. Skouris et J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), juges,

avocat général: M. J. Mischo,
greffier: M. H. von Holstein, greffier adjoint,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 19 septembre 2002,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 octobre 2002,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 6 juin 2001, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en ne prenant pas les mesures nécessaires pour que la qualité de ses eaux de baignade soit rendue conforme aux valeurs limites fixées par la directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade (JO 1976, L 31, p. 1, ci-après la «directive»), et en ne respectant pas la fréquence minimale de l'échantillonnage requise par cette directive, le royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4, paragraphe 1, et 6, paragraphe 1, de ladite directive.

Le cadre juridique

2 L'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive dispose:

«Au sens de la présente directive, on entend par:

a) 'eaux de baignade' les eaux ou parties de celles-ci, douces, courantes ou stagnantes, ainsi que l'eau de mer, dans lesquelles la baignade:

— est expressément autorisée par les autorités compétentes de chaque État membre

ou

— n'est pas interdite et habituellement pratiquée par un nombre important de baigneurs».

3 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive, «[l]es États membres fixent, pour toutes les zones de baignade ou pour chacune d'elles, les valeurs applicables aux eaux de baignade en ce qui concerne les paramètres indiqués à l'annexe».

4 L'article 3, paragraphe 2, de la directive prévoit que «[l]es valeurs fixées en vertu du paragraphe 1 ne peuvent pas être moins sévères que celles indiquées dans la colonne I de l'annexe». À l'annexe de la directive figurent 19 paramètres, ainsi que des valeurs limites impératives pour la plupart de ces paramètres.

5 Il résulte de l'article 4, paragraphe 1, de la directive que les États membres étaient tenus de prendre les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux de baignade soit rendue conforme aux valeurs limites fixées en vertu de l'article 3 de ladite directive dans un délai de dix ans après la notification de celle-ci.

6 Aux termes de l'article 5 de la directive:

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

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

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

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

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

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

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

2. Les dépassements des valeurs visées à l'article 3 ne sont pas pris en considération dans le décompte des pourcentages prévus au paragraphe 1 lorsqu'ils sont la conséquence d'inondations, de catastrophes naturelles ou de conditions météorologiques exceptionnelles.»

7 L'article 6, paragraphe 1, de la directive dispose que les autorités compétentes des États membres effectuent les échantillonnages dont la fréquence minimale est fixée à l'annexe.

8 L'article 8 de la directive prévoit d'éventuelles dérogations à celle-ci:

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

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

9 Aux termes des troisième et quatrième alinéas de ladite disposition, ces dérogations ne peuvent en aucun cas faire abstraction des impératifs de la

protection de la santé publique et, lorsqu'un État membre a recours à une dérogation, il doit en informer immédiatement la Commission, «en précisant les motifs et les délais».

10 L'article 13 de la directive, dans sa version résultant de la directive 91/692/CEE du Conseil, du 23 décembre 1991, visant à la standardisation et à la rationalisation des rapports relatifs à la mise en œuvre de certaines directives concernant l'environnement (JO L 377, p. 48), prévoit que, chaque année, les États membres communiquent à la Commission un rapport sur la mise en œuvre de la directive pour l'année concernée. Ce rapport est transmis à la Commission avant la fin de l'année en question.

11 La directive a été notifiée au royaume de Danemark le 10 décembre 1975.

Les faits et la procédure précontentieuse

12 Le gouvernement danois a transmis à la Commission des rapports concernant la mise en œuvre de la directive pour les saisons balnéaires 1995, 1996, 1997 et 1998. La Commission y a relevé plusieurs lacunes dans l'application de la directive. En conséquence, par lettre de mise en demeure du 4 août 1999, elle a attiré l'attention dudit gouvernement sur ces manquements en l'invitant à lui faire part de ses observations à cet égard.

13 Le gouvernement danois a répondu par lettre du 1er octobre 1999 en exposant les mesures mises en œuvre en cas de dépassement des valeurs limites fixées par la directive.

14 La Commission a considéré que le gouvernement danois n'avait pas pris les mesures nécessaires pour assurer une qualité de ses eaux de baignade conforme aux valeurs limites fixées par la directive et pour respecter la fréquence minimale de l'échantillonnage. En conséquence, le 7 avril 2000, elle a adressé un avis motivé au royaume de Danemark constatant un manquement aux articles 4, paragraphe 1, et 6, paragraphe 1, de la directive et invitant cet État membre à prendre les mesures nécessaires pour se conformer audit avis dans un délai de deux mois à compter de sa notification.

15 Le gouvernement danois a répondu par lettres des 7 et 8 juin 2000, en indiquant l'action mise en œuvre au Danemark en vue de l'amélioration générale de l'épuration des eaux résiduaires et de la qualité des eaux, et en décrivant plus particulièrement les mesures prises au cours des vingt dernières années à l'égard de différentes sources de pollution des eaux de baignade.

16 La Commission a néanmoins considéré que le manquement visé dans l'avis motivé persistait et a donc formé le présent recours.

Le recours

Sur le grief concernant la qualité des eaux de baignade

Arguments des parties

17 Tout en précisant que le présent recours ne concerne que les années 1995 à 1998, la Commission soutient que la qualité des eaux de baignade danoises n'était pas

complètement conforme aux valeurs limites impératives fixées par la directive au cours de chacune des années 1995 à 2000. Le taux de conformité de ces années peut être retracé dans le tableau suivant:

Année	Conformité, exprimée en pourcentage, avec les valeurs impératives	
	Eau de mer	Eaux douces
1995	91,1	82,9
1996	97,2	88,5
1997	95,4	87,5
1998	94,3	90,3
1999	92,7	93,8
2000	95,8	92,2

18 Dans sa défense, le gouvernement danois conteste le calcul du taux de conformité effectué par la Commission pour les motifs suivants. Premièrement, les dépassements devraient, pour la très grande majorité d'entre eux, être caractérisés comme «fortuits», la cause de ceux-ci pouvant être d'origine animale, et se produiraient soudainement, sous la forme de dépassements isolés, disséminés dans différentes zones balnéaires. Deuxièmement, la méthode de calcul de la Commission ne tiendrait pas compte des mesures prises pour remédier aux dépassements concrets, notamment les interdictions de baignade. En effet, sur les 1 300 stations balnéaires existant au Danemark, chaque année de 15 à 17 d'entre elles seraient frappées d'une interdiction formelle de baignade durant la période estivale. Troisièmement, le calcul des dépassements effectué par la Commission reposerait sur des chiffres qui valent pour une seule année à la fois. Cette méthode de calcul contribuerait à donner une image statistique déformée de la qualité des eaux de baignade danoises et elle ne trouverait aucun appui dans la directive.

19 Tout en observant, comme la Commission, que la présente procédure ne concerne que les années 1995 à 1998, le gouvernement danois soumet le tableau suivant de la conformité des eaux de baignade danoises avec les valeurs limites impératives pour les années 1995 à 2000. Dans ce tableau, les chiffres auraient été corrigés pour tenir compte des dépassements fortuits, de la communication d'informations erronées et de l'instauration d'interdictions de baignade:

Année	Conformité, exprimée en pourcentage, avec les valeurs impératives	
	Eau de mer	Eaux douces
1995	95,6	85,6
1996	99,3	90,3
1997	98,8	91,1
1998	98,8	92,1
1999	98,4	94,7
2000	98,7	94,8

20 Au cours de la période de 1995 à 1998, il y aurait eu au total 140 dépassements, répartis sur 130 stations balnéaires, dont 82 seraient imputables à des cas fortuits (du fait notamment d'oiseaux ou d'autres animaux). Le gouvernement danois soutient que 30 autres dépassements sont dus aux eaux usées et, dans ces cas, des mesures ont été prises pour y remédier. Dans les 28 cas restants, la station balnéaire concernée aurait été mise en observation. Au demeurant, les données relatives aux années 1999 et 2000 confirmeraient que, en général, il s'est agi de dépassements fortuits.

21 Le gouvernement danois admet que, selon la jurisprudence de la Cour, la directive impose aux États membres une obligation de résultat et que ces derniers doivent prendre toutes les mesures nécessaires pour s'y conformer. En revanche, la Cour

aurait laissé ouverte la possibilité que des dépassements puissent être compatibles avec la directive à condition que l'on justifie d'une impossibilité absolue.

22 Selon ledit gouvernement, les dépassements dus à des déjections d'oiseaux ou d'autres animaux, ou à de soudaines et fortes précipitations, ont un caractère fortuit, raison pour laquelle il serait impossible de prévoir le lieu où ils se produisent. De tels dépassements se rapporteraient à des circonstances générales rendant impossible le respect de la directive. Le gouvernement danois estime que la plupart des infractions ayant eu lieu au cours des années 1995 à 1998 résultent de dépassements fortuits – d'origine naturelle – auxquels il a été absolument impossible de parer de manière efficace.

Appréciation de la Cour

23 À titre liminaire, il convient de rappeler la jurisprudence constante selon laquelle l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et que les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêts du 11 septembre 2001, Commission/France, C-220/99, Rec. p. I-5831, point 33, et du 30 mai 2002, Commission/Italie, C-323/01, Rec. p. I-4711, point 8). Il en découle que, en l'espèce, il y a lieu d'apprécier l'existence des manquements allégués au regard des seules saisons balnéaires 1995 à 1998.

24 Il y a lieu de relever que, aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, les États membres ont l'obligation de prendre les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux de baignade soit rendue conforme aux valeurs limites fixées en vertu de l'article 3 de ladite directive (voir arrêts du 12 février 1998, Commission/Espagne, C-92/96, Rec. p. I-505, point 27, et du 25 mai 2000, Commission/Belgique, C-307/98, Rec. p. I-3933, point 48).

25 À cet égard, il convient de préciser que la conformité de la qualité des eaux de baignade avec les valeurs limites fixées par la directive doit être évaluée chaque année et non sur une base pluriannuelle, comme le soutient le gouvernement danois. En effet, dans sa version résultant de la directive 91/692, l'article 13 de la directive impose aux États membres d'adresser chaque année à la Commission un rapport sur la mise en œuvre de cette directive pour l'année concernée. L'objectif de protection de la santé publique poursuivi par celle-ci ne saurait s'accommoder d'un délai de plusieurs années pendant lesquelles il serait loisible aux États membres de ne pas agir. Cette interprétation est confirmée par le point 34 de l'arrêt du 8 juin 1999, Commission/Allemagne (C-198/97, Rec. p. I-3257), dans lequel la Cour a jugé qu'un dépassement des valeurs limites pour une seule saison suffit à constituer une infraction à la directive.

26 La directive impose aux États membres de faire en sorte que chaque année 100 % de leurs zones de baignade soient conformes aux valeurs limites impératives spécifiées dans la colonne I de l'annexe de la directive. En vertu de l'article 5, paragraphe 1, de la directive, les eaux de baignade sont réputées conformes à ces valeurs limites lorsqu'un certain pourcentage des échantillons de ces eaux, prélevés selon la fréquence prévue à l'annexe de la directive, est conforme aux valeurs requises par celle-ci.

27 Il ressort des chiffres invoqués par la Commission dans son recours que, pour chacune des années 1995 à 1998, une certaine proportion des zones de baignade danoises, tant en eau de mer qu'en eaux douces, n'était pas conforme aux valeurs limites impératives fixées par la directive.

28 Le gouvernement danois conteste les chiffres invoqués par la Commission et propose de les corriger pour tenir compte de l'incidence des dépassements qu'il qualifie de «fortuits», des erreurs de transmission des données et des interdictions

de baignade. Il en résulterait des chiffres faisant apparaître des taux de conformité avec lesdites valeurs limites impératives plus élevés que ceux allégués par la Commission.

29 Néanmoins, même en retenant les chiffres suggérés par l'État membre défendeur, force est de constater que, pour chacune des années 1995 à 1998, une certaine proportion des eaux de baignade danoises, tant en eau de mer qu'en eaux douces, demeure non conforme aux valeurs limites impératives fixées par la directive. Il s'ensuit que le manquement est constitué en ce qui concerne le grief relatif à la qualité des eaux de baignade danoises, sans qu'il soit nécessaire d'examiner le bien-fondé des corrections proposées par le gouvernement danois.

Sur le grief concernant la fréquence de l'échantillonnage

30 La Commission fait valoir que, dans sept zones de baignade, la fréquence minimale de l'échantillonnage, telle qu'elle découle de la lecture combinée de l'article 6, paragraphe 1, et de l'annexe de la directive, n'a pas été respectée au cours de la période allant de 1995 à 1998.

31 Le gouvernement danois ne conteste pas cette affirmation, mais il fait valoir que, sur une base annuelle, le manquement ne concerne que 0,2 % des 1 300 stations balnéaires danoises. Il ajoute que les prélèvements insuffisamment nombreux n'ont pas masqué, sur le plan local, une diminution de la qualité des eaux de baignade et que les autorités danoises ont remédié à ces défauts en veillant à ce qu'ils ne se reproduisent plus. Il estime, en conséquence, que l'insuffisance du nombre de prélèvements sur le plan local se situe dans la limite de minimis et que, dès lors, il n'y a pas infraction à la directive si l'on considère la finalité de celle-ci.

32 Force est de constater que le manquement reproché au gouvernement danois a une portée réduite et des conséquences pratiques négligeables. Cependant, ainsi que la Cour l'a jugé (voir arrêts du 21 mars 1991, Commission/Italie, C-209/89, Rec. p. I-1575, points 6 et 19, ainsi que du 29 mars 2001, Commission/France, C-404/99, Rec. p. I-2667, point 51), le recours en manquement a un caractère objectif et, en conséquence, le manquement aux obligations qui incombent aux États membres en vertu du traité ou du droit dérivé est considéré comme existant, quelles que soient l'ampleur ou la fréquence des situations incriminées.

33 Il s'ensuit que, en l'espèce, le manquement est constitué en ce qui concerne le grief relatif à la fréquence de l'échantillonnage.

34 En conséquence, il convient de constater que, en ne prenant pas, au cours des années 1995 à 1998, les mesures nécessaires pour que la qualité de ses eaux de baignade soit rendue conforme aux valeurs limites impératives fixées par la directive et en ne respectant pas, au cours des mêmes années, la fréquence minimale de l'échantillonnage requise par cette directive, le royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4, paragraphe 1, et 6, paragraphe 1, de ladite directive.

Sur les dépens

35 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 à la condamnation du royaume de Danemark et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR(sixième chambre)

déclare et arrête:

1) **En ne prenant pas, au cours des années 1995 à 1998, les mesures nécessaires pour que la qualité de ses eaux de baignade soit rendue conforme aux valeurs limites impératives fixées par la directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade, et en ne respectant pas, au cours des mêmes années, la fréquence minimale de l'échantillonnage requise par cette directive, le royaume de Danemark a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 4, paragraphe 1, et 6, paragraphe 1, de ladite directive.**

2) **Le royaume de Danemark est condamné aux dépens.**

Puissochet Schintgen Gulmann

Skouris Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 30 janvier 2003.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

J.-P. Puissochet