CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GIUSEPPE TESAURO

présentées le 26 juin 1997 *

1. Par un recours introduit au titre de l'article 169 du traité CE, déposé le 18 juin 1996, la Commission demande à la Cour de constater que le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité et de la directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté [1] (ci-après la « directive »).

La Commission reproche en particulier au grand-duché de Luxembourg de ne pas avoir adopté les programmes de réduction de la pollution ou de ne pas avoir communiqué, sous forme résumée, ces programmes ainsi que les résultats de leur application, en violation de l'article 7 de la directive.

Le cadre réglementaire

2. La directive constitue l'un des premiers instruments adoptés par la Communauté pour mettre en œuvre une politique en matière d'environnement, en application également du premier programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement [2]. Dans le but d'assurer une protection efficace du milieu aquatique, la directive distingue deux catégories de substances dangereuses, reproduites dans des listes qui figurent en annexe à cette même directive. La première catégorie comprend des substances, mentionnées dans la liste I, particulièrement nocives en raison de leur toxicité, de leur persistance et de leur bioaccumulation; la pollution provoquée par ces substances doit être éliminée. Aux termes de l'article 6 de la directive, le Conseil fixe, pour les substances visées à la liste I, des valeurs limites que les normes d'émission ne doivent pas dépasser. La seconde catégorie comprend des substances, mentionnées dans la liste II, dont l'effet nuisible sur le milieu aquatique peut être limité à une zone déterminée et dépend des caractéristiques des eaux de réception et de leur localisation. Les substances relevant de la liste II sont, d'une part, expressément mentionnées au moyen de références à des substances individuelles et à des familles et groupes de substances; d'autre part, sont comprises parmi elles les substances « qui font partie des familles et groupes de substances énumérées sur la liste I et pour lesquelles les valeurs limites visées à l'article 6 de la directive ne sont pas déterminées ». Pour les substances relevant de la liste II, l'objectif de la directive est la réduction de la pollution. Les États membres auraient dû, pour la réalisation de cet

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 129, p. 23.

2 — JO 1973, C 112, p. 1, où le programme figure en annexe à la déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil du 22 novembre 1973.

objectif, « arrêter des programmes qui comprennent des objectifs de qualité pour les eaux » et fixer des normes d'émission « calculées en fonction de ces objectifs de qualité » [3].

3. Le contenu des programmes est fixé par l'article 7 de la directive. Cette disposition prévoit, en effet, que les programmes comprennent « des objectifs de qualité pour les eaux, établis dans le respect des directives du Conseil lorsqu'elles existent » [4]. Les programmes doivent tenir compte des derniers progrès techniques économiquement réalisables et doivent fixer les délais de leur mise en œuvre [5]. L'article 7, paragraphe 6, prévoit en outre que les programmes et les résultats de leur application sont communiqués à la Commission sous forme résumée. L'obligation de communication semble liée, quant à sa finalité, au devoir de la Commission d'organiser régulièrement avec les États membres une confrontation des programmes en vue de s'assurer que leur mise en œuvre est suffisamment harmonieuse [6].

4. La directive a été notifiée aux États membres le 5 mai 1976. Aucun délai n'avait été expressément prévu pour sa transposition par les États membres, cependant, conformément aux dispositions de l'article 12, paragraphe 2, ceux-ci auraient dû communiquer les programmes au plus tard le 5 août 1978 [7].

En l'absence d'une telle communication dans ce délai, la Commission a, par lettre du 3 novembre 1976, proposé aux États membres de retenir comme date limite pour la communication des programmes de réduction de la pollution provoquée par les substances de la liste II le 15 septembre 1981. Ce délai n'a pas été contesté par les États membres.

La procédure

5. La Commission a rappelé au gouvernement luxembourgeois l'obligation de respecter les dispositions de l'article 7 de la directive par une première lettre datée du 21 août 1985. Par lettre du 26 septembre 1989, la Commission l'a ensuite invité à transmettre les programmes de réduction de la pollution relatifs à 99 substances de la liste II considérées comme prioritaires. Cette demande a été réitérée par lettre du 4 avril 1990.

3 — Voir le préambule de la directive, notamment le neuvième « considérant », ainsi que l'article 7 qui en constitue la « transposition ».

4 — Voir l'article 7, paragraphe 3, de la directive.

5 — Voir l'article 7, paragraphes 4 et 5, de la directive.

6 — Voir l'article 7, paragraphe 7, de la directive.

7 — La disposition mentionnée prévoit que la Commission transmet au Conseil les premières propositions pour l'harmonisation des programmes dans un délai de 27 mois à compter de la notification. On peut en déduire que les États auraient dû, avant cette date, faire parvenir à la Commission leurs programmes. Le délai indiqué par cette disposition n'apparaît cependant pas impératif, mais semble plutôt n'avoir qu'une simple valeur indicative, en ce que cette transmission dépend d'une vague « possibilité », qui est à l'évidence fonction de la disponibilité des programmes communiqués par les États.

La Commission rapporte que le gouvernement luxembourgeois n'a répondu à aucune des lettres précitées [8].

6. La lettre de mise en demeure envoyée par la suite par la Commission est également restée sans réponse.

Dans l'avis motivé du 25 mai 1993, la Commission a considéré que, en n'adoptant pas les programmes de réduction de la pollution comprenant des objectifs de qualité pour les 99 substances énumérées en annexe, ou en ne communiquant pas à la Commission ces programmes et les résultats de leur mise en œuvre, en violation de l'article 7 de la directive, et en négligeant de fournir les informations demandées à ce sujet, en violation de l'article 5 du traité, le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

L'avis motivé est également resté sans réponse, ce qui a justifié l'introduction d'un recours au titre de l'article 169 du traité, dans les termes que nous avons rappelés précédemment.

8 — En réalité, il semble que l'on peut déduire de la lettre de mise en demeure que le grand-duché de Luxembourg a répondu à la première lettre par une communication du 31 janvier 1986. Il se serait toutefois agi d'une réponse partielle, contenant des informations au sujet des programmes de réduction de la pollution causée par le plomb, le zinc, le cuivre et le nickel. L'État défendeur n'a toutefois pas fait état de ce fait.

L'irrecevabilité partielle du recours

7. Si l'on veut être rigoureux, comme il se doit dans le cadre d'une procédure d'infraction à l'encontre d'un État membre, il convient, avant d'aborder le fond de la demande de la Commission, d'examiner un moyen d'irrecevabilité partielle du recours.

Dans la lettre de mise en demeure, comme dans l'avis motivé, la Commission a reproché au grand-duché de Luxembourg de ne pas avoir adopté, ou de ne pas avoir communiqué, les programmes de réduction de la pollution pour 99 substances uniquement, devant être considérées comme prioritaires dans le cadre de la liste II et dont la liste était jointe en annexe à l'avis motivé (« liste des 99 substances qui font l'objet de la procédure d'infraction ») [9]. En revanche, dans la requête la Commission demande à la Cour de constater le manquement de l'État défendeur qui consiste en la non-adoption (ou communication) des programmes de réduction de la pollution en violation de l'article 7 de la directive, sans aucune autre précision, de sorte qu'il faut considérer que le manquement ainsi reproché concerne toutes les substances de la liste II annexée à la directive, et non pas seulement les 99 substances qui font l'objet de l'avis motivé et de la lettre de mise en demeure.

9 — Il s'agit, en particulier, de substances pour lesquelles, bien qu'elles appartiennent aux groupes et aux familles de substances de la liste I, le Conseil n'a pas encore fixé les valeurs limites que les États doivent respecter en édictant les normes d'émission. En conséquence, aux termes de la disposition contenue dans l'annexe à la directive, ces substances doivent être considérées comme faisant partie de la liste II, et sont donc soumises au régime visé à l'article 7 de la directive.

8. En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, le recours en infraction est irrecevable dans la mesure où il contient des griefs qui n'ont pas fait l'objet de la procédure précontentieuse et à l'égard desquels, par conséquent, il n'y a pas eu de débat contradictoire entre la Commission et l'État concerné, ce qui constitue à son encontre une violation des droits de la défense [10]. Il en découle que la partie du recours qui tend à faire constater le manquement du grand-duché de Luxembourg aux obligations énoncées à l'article 7 de la directive en ce qui concerne les substances qui, bien qu'énoncées dans la liste II, ne figurent pas parmi les 99 substances prioritaires doit être déclarée irrecevable [11].

9. D'autre part, on ne saurait invoquer dans la présente procédure le grief, formulé dans la lettre de mise en demeure et dans l'avis motivé, tiré d'une violation autonome de l'article 5 du traité et fondé sur le fait que le grand-duché de Luxembourg n'aurait pas fourni les informations demandées par la Commission au sujet de l'application de la directive [12]. En effet, ce grief n'apparaît plus dans la requête et doit, par conséquent, être considéré comme abandonné.

Le fond

10. Dans les limites que nous venons de préciser, le recours de la Commission est non seulement recevable, mais fondé. Tout d'abord, en ce qui concerne l'absence de communication, sous forme résumée, des programmes et des résultats de leur application, et donc la violation de l'article 7, paragraphe 6, de la directive, la partie défenderesse reconnaît le manquement, en omettant, de surcroît, de fournir toute justification à ce propos.

11. En revanche, s'agissant de la non-adoption des programmes et, par conséquent, de la violation des articles 2 et 7, paragraphe 1, de la directive, le grand-duché de Luxembourg conteste le manquement. Plus

10 — Voir les arrêts de la Cour du 14 juillet 1988, Commission/Belgique (298/86, Rec. p. 4343), et du 11 juillet 1984, Commission/Italie (51/83, Rec. p. 2793, points 2 à 10). En particulier, dans ce dernier arrêt, la Cour a jugé le recours irrecevable dans la mesure où dans la lettre de mise en demeure le manquement reproché concernait uniquement la limitation de l'emploi de la gélatine dans les bonbons, alors que l'avis motivé, tout comme le recours, concernait tous les produits de la confiserie, les viandes en conserve et les glaces.

11 — Il est sans importance que le grand-duché de Luxembourg n'ait pas soulevé d'exceptions à ce propos et qu'il ait même développé des moyens de défense au fond durant la procédure contentieuse. Le préjudice causé à ses droits de la défense a toutefois été intégralement commis durant la phase précontentieuse, dont le déroulement correct est une condition impérative de la régularité de la procédure pour la déclaration de l'infraction d'un État membre: voir arrêt Commission/Italie, précité à la note précédente, en particulier point 7.

12 — La directive n'imposait pas en elle-même la transmission d'informations au sujet de ses modalités d'application, mais simplement la communication, sous forme résumée, des programmes adoptés et des résultats de leur application. Par conséquent, l'obligation de fournir les informations demandées à plusieurs reprises par la Commission avant la lettre de mise en demeure a pour fondement le devoir de collaboration des États membres avec les institutions communautaires. Voir, dans une espèce différente où l'obligation de fournir les informations sur l'application de la directive découle directement de celle-ci, l'arrêt du 13 décembre 1991, Commission/Italie (C-69/90, Rec. p. I-6011, points 11 à 13).

précisément, selon l'État défendeur, l'absence de programmes de réduction de la pollution et de détermination des objectifs de qualité serait justifiée par l'inexistence de secteurs industriels ou commerciaux qui traitent les substances polluantes en cause ou, en ce qui concerne les sources de pollution existantes, par l'adoption au cas par cas par les autorités luxembourgeoises de normes d'émission qui, dans certains cas, sont même rendues plus sévères, dans un esprit de coopération volontaire, par les responsables des établissements industriels. La Commission a répondu que les arguments tirés de l'existence de normes d'émission, même particulièrement sévères, et de l'absence d'industries qui emploient les substances polluantes en cause sont sans pertinence. En effet, cela ne dispense pas les États membres de l'obligation de définir des programmes contenant des objectifs de qualité.

Il convient de se rallier à l'analyse de la Commission.

12. Une interprétation littérale des dispositions de la directive permet déjà de conclure que l'État qui n'a pas adopté les programmes a manqué à ses obligations. En effet, l'élaboration des programmes est imposée par l'article 7 pour la réalisation de l'objectif visé à l'article 2, à savoir la réduction de la pollution due aux substances dangereuses énumérées dans la liste II de l'annexe. Par conséquent, la seule présence de substances polluantes impose en elle-même l'adoption des programmes. Nous ajoutons que la présence de substances polluantes au Luxembourg n'est pas niée par la partie défenderesse, laquelle affirme en effet que les autorités compétentes ont adopté des normes d'émission relatives à différents types de rejets.

13. L'absence non contestée des programmes ne peut être considérée comme étant compensée, de même que la directive ne peut être considérée comme étant respectée, par l'existence de normes d'émission établies au cas par cas par les autorités compétentes pour chaque source de pollution. La directive prévoit en effet que les programmes ont un contenu organisé comprenant des objectifs de qualité, des délais, des dispositions spécifiques pour l'emploi de certaines substances et produits, et qu'ils tiennent compte des derniers progrès techniques économiquement réalisables. Ce n'est qu'à partir des objectifs de qualité, et en fonction de ceux-ci, que les autorités compétentes doivent, en octroyant l'autorisation préalable, fixer la norme d'émission. Cette interprétation apparaît tout à fait conforme à la ratio de la directive, dont la fonction est non seulement de satisfaire à l'exigence de protection de l'environnement, mais également d'harmoniser les législations dans le domaine du rejet des substances dangereuses en milieu aquatique, de manière à éviter qu'une disparité des conditions de concurrence n'affecte le fonctionnement du marché commun. Cela ressort clairement non seulement du préambule [13], mais également des *principes d'une*

13 — Voir, en particulier, le troisième « considérant » du préambule de la directive. Cette double exigence explique également que la directive ait été fondée sur une double base juridique, les articles 100 et 235, à une époque où la politique de l'environnement ne relevait pas expressément des compétences communautaires.

politique de l'environnement dans la Communauté tels que définis dans le programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement précité, dont la directive constitue l'un des instruments d'application [14]. Une telle exigence d'harmonisation ne peut être satisfaite qu'à travers la coordination de programmes contenant des objectifs de qualité, la seule imposition de normes d'émission lors de la délivrance de l'autorisation préalable à tout rejet de substances polluantes s'avérant inadaptée à cette fin. C'est précisément à cette fin que l'article 7, paragraphe 7, prévoit, comme nous l'avons rappelé, une confrontation par la Commission des différents programmes nationaux, « en vue de s'assurer que leur mise en œuvre est suffisamment harmonisée ».

14. Le rappel, par le grand-duché de Luxembourg, des mesures nationales de mise en œuvre de la directive 78/659/CEE du Conseil, du 18 juillet 1978, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons [15], ne permet pas de retenir une solution différente. Il convient de relever en particulier que les deux directives ont des champs d'application et des objectifs qui ne coïncident pas. Ainsi, tandis que la directive qui fait l'objet de la présente instance concerne, en pratique, toutes les eaux présentes sur le territoire d'un État jusqu'à la limite de la mer territoriale [16], y compris les eaux souterraines, la directive 78/659 ne s'applique qu'aux seules eaux douces désignées par les États membres comme ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons. En outre, et c'est là ce qui importe, les critères qualitatifs fixés par la directive 78/659 pour les eaux salmonicoles comme pour les eaux cyprinicoles répondent à des exigences différentes et, quoi qu'il en soit, ne coïncident pas avec les objectifs de qualité que les États doivent établir dans les programmes imposés par la directive 76/464 en vue de réduire la pollution par des substances dangereuses.

Les dépens

15. Le non-respect de la directive en ce qui concerne les 99 substances prioritaires constitue l'aspect le plus grave du manquement dont la Cour est saisie, mais également la raison principale qui a poussé la Commission à engager la procédure. Du reste, le grand-duché de Luxembourg n'ayant soulevé aucune exception d'irrecevabilité, il s'avère qu'il a succombé dans tous ses arguments, de telle sorte qu'il n'y a pas de raison d'éviter que l'intégralité des dépens ne soit mise à sa charge.

14 — Le programme soulignait en particulier la nécessité de coordonner et d'harmoniser au niveau communautaire les politiques nationales en matière d'environnement, sur la base d'une conception à long terme commune.

15 — JO L 222, p. 1.

16 — Par ailleurs, par une déclaration annexée à la directive les États membres se sont engagés à imposer des exigences qui ne soient pas moins sévères en ce qui concerne les eaux usées déversées en haute mer par des canalisations de longue portée.

Conclusion

16. A la lumière des observations qui précèdent, nous proposons donc à la Cour de:

— constater que, en ayant omis d'adopter, et de communiquer sous forme résumée, les programmes de réduction de la pollution en ce qui concerne les 99 substances dangereuses indiquées dans l'annexe à l'avis motivé et les résultats de leur application en violation de l'article 7 de la directive 76/464/CEE du Conseil du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 2 et 7 de cette directive;

— déclarer irrecevable la partie du recours qui tend à faire constater le manquement relatif à l'absence d'adoption et de communication sous forme résumée des programmes et des résultats de leur application en ce qui concerne les substances dangereuses autres que les 99 substances mentionnées ci-dessus;

— condamner le grand-duché de Luxembourg aux dépens.