CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. ANTONIO SAGGIO

présentées le 25 juin 1998 *

1. Par recours fondé sur l'article 169 du traité, la Commission demande à la Cour de constater le manquement du royaume d'Espagne 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 royaume d'Espagne de ne pas avoir adopté et de ne pas avoir communiqué les programmes pour la réduction de la pollution en ce qui concerne les substances visées à la liste II annexée à la directive, comme prescrit à l'article 7 de cette même directive.

Le cadre normatif

2. La directive concernée dans la présente espèce, comme dans d'autres procédures en manquement également formées par la Commission, représente l'un des premiers instruments adoptés par la Communauté pour réaliser une politique en matière d'environnement, également en application du premier programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement [2].

En vue de garantir une protection efficace du milieu aquatique, constitué par les eaux intérieures de surface, les eaux de mer territoriales, les eaux intérieures du littoral et les eaux souterraines [3], la directive distingue deux catégories de substances dangereuses, répertoriées dans des listes annexées à la directive.

3. La première catégorie comprend des substances, formant la liste I, que leurs caractéristiques en matière de toxicité, de persistance et de bioaccumulation rendent particulièrement nocives. La pollution provoquée par de telles substances doit être éliminée. A cette fin, aux termes de l'article 6 de la directive, le Conseil arrête les valeurs limites que les normes d'émission prévues par chaque autorisation de rejet ne doivent pas dépasser.

* Langue originale: l'italien.

1 — JO L 129, p. 23.

2 — JO 1973, C 112, p. 1, où le programme est publié en tant qu'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.

3 — Voir l'article 1er, paragraphe 1, de la directive.

La seconde catégorie comprend des substances, indiquées dans la liste II, dont l'effet nuisible sur le milieu aquatique peut être limité à une certaine zone et dépend des caractéristiques des eaux de réception et de leur localisation. La détermination des substances visées dans la liste II obéit à un double critère. La liste II comprend, d'une part, des substances isolées et des catégories de substances qui appartiennent aux groupes et aux familles spécifiquement mentionnés dans cette liste. D'autre part, cette liste comprend en outre les substances, appartenant aux groupes et aux familles inscrits dans la liste I, pour lesquelles les valeurs limites visées à l'article 6 de la directive ne sont pas déterminées. Selon les affirmations de la Commission, qui ne sont pas contestées par l'État défendeur, il existe 99 substances susceptibles d'appartenir à la liste I, mais qui sont soumises au régime des substances de la liste II, parce que les valeurs limites n'ont pas été fixées à leur égard.

4. Pour la réduction de la pollution provoquée par les substances visées à la liste II, la directive, et notamment son article 7, impose aux États membres d'établir des « programmes » contenant les « objectifs de qualité » pour les eaux; ces objectifs doivent respecter les directives plus détaillées ou sectorielles éventuellement adoptées par le Conseil. La détermination des objectifs de qualité doit tenir compte des derniers progrès techniques économiquement réalisables. Les programmes doivent être mis en œuvre dans des délais fixés dans chacun d'entre eux. Leur réalisation consistera en particulier dans l'élaboration de normes d'émission par les organes étatiques compétents, en fonction des objectifs de qualité indiqués dans les programmes. Tout rejet rentrant dans le champ d'application de la directive devra être préalablement autorisé, et cette autorisation devra fixer la norme d'émission.

5. L'article 7, paragraphe 6, de la directive prévoit l'obligation de communiquer les programmes à la Commission qui est tenue d'organiser régulièrement une confrontation des programmes en vue d'assurer que leur mise en œuvre est suffisamment harmonisée. A cette fin, si elle l'estime nécessaire, la Commission devra présenter des propositions au Conseil [4]. L'attention accordée aux exigences d'harmonisation des normes nationales en la matière est justifiée par la considération que les différences entre les dispositions nationales relatives au rejet de substances dangereuses dans le milieu aquatique « peut créer des conditions de concurrence inégales et avoir, de ce fait, une incidence directe sur le fonctionnement du marché commun » [5].

La directive n'est donc pas seulement un premier pas vers une meilleure protection de l'environnement dans la Communauté: elle représente également une contribution à l'instauration et au fonctionnement du marché commun, ce qui a justifié son adoption sur une double base juridique, les articles 100 et 235 du traité [6].

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

5 — Voir le troisième considérant de la directive.

6 — Voir en ce sens, déjà, les conclusions de l'avocat général M. Tesauro, surtout au point 13, présentées à l'audience du 26 juin 1997 sous l'arrêt du 11 juin 1998, Commission/Luxembourg (C-206/96, Rec. p. I-3401).

6. La directive ne prévoyait aucun délai de mise en œuvre. Toutefois, par lettre du 3 novembre 1976, la Commission a proposé aux États membres de considérer le 15 septembre 1981 comme date limite pour la communication des programmes de réduction de la pollution provoquée par les substances de la liste II. Ce délai n'a pas soulevé d'objections de la part des États membres [7]. Conformément à l'article 395 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités [8], le royaume d'Espagne aurait dû se conformer aux dispositions de la directive avant le 1er janvier 1986.

La procédure

7. Par lettres des 26 septembre 1989 et 4 avril 1990, la Commission, n'ayant reçu aucune communication des autorités espagnoles en ce qui concerne l'adoption des programmes pour la réduction de la pollution provoquée par les substances visées à la liste II, a demandé à l'État défendeur des informations, d'abord en se référant à toutes les substances de la liste II, puis en ce qui concerne les 99 substances de la liste I qui, faute de détermination des valeurs limites prévues à l'article 6 de la directive, sont soumises au régime des substances de la liste II.

8. N'ayant pas reçu de réponse du gouvernement espagnol, la Commission a envoyé une première lettre de mise en demeure datée du 19 décembre 1990, lui reprochant le manquement aux obligations qui lui incombent en vertu des dispositions de l'article 7, en ce qui concerne aussi bien les substances énumérées à la liste II que les 99 substances mentionnées ci-dessus, pour lesquelles la Commission estimait que l'omission du gouvernement espagnol était particulièrement grave.

Les autorités espagnoles ont répondu à la Commission par une lettre du 23 juillet 1990 qui n'est jamais arrivée aux services compétents de la Commission et qui leur a été adressée de nouveau par lettre du 29 janvier 1991. En résumé, les autorités espagnoles admettaient dans cette communication que les programmes visés à l'article 7 de la directive étaient en cours d'élaboration par les confédérations hydrographiques et n'étaient donc pas encore adoptés, pas plus pour les substances visées à la liste II que pour les 99 substances auxquelles se référait la lettre de mise en demeure. En ce qui concerne la réduction de la pollution maritime causée par les substances dangereuses, l'administration espagnole affirmait que l'adoption des programmes relevait de la compétence des Communautés autonomes. La même lettre faisait toutefois état de l'existence de nombreuses études et plans d'assainissement, mis au point ou en cours d'élaboration, et concernant diverses zones du territoire et des côtes espagnoles.

9. Par lettre de mise en demeure complémentaire de la précédente, datée du

7 — Voir l'arrêt Commission/Luxembourg (précité, point 7).

8 — Acte joint au traité d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise aux Communautés européennes (JO 1985, L 302, p. 23).

30 novembre 1993, la Commission a invité de nouveau le gouvernement espagnol à lui communiquer ses observations sur l'élaboration et la mise en œuvre des programmes visés à l'article 7 de la directive, en annexant en outre la liste des 99 substances figurant dans la liste I, mais soumises au régime des substances incluses dans la liste II.

Le gouvernement espagnol a répliqué le 3 mars 1994, en formulant une série d'observations. Les autorités espagnoles faisaient état avant tout de l'existence de projets de directives pour les bassins hydrographiques (Espagne du nord, Douro, Tage, Guadiana, Guadalquivir, Segura, Júcar, Ebre). Elles mentionnaient également la mise au point d'un inventaire des activités potentiellement polluantes, réalisé sur la base de quatre grandes catégories de substances dangereuses. Il ressortait de cet inventaire que les activités industrielles produisant les substances dangereuses ne causaient pas de pollution pour les eaux de surface. Une faible pollution résultait des produits phytosanitaires utilisés dans l'agriculture, alors qu'une pollution significative était engendrée par les activités industrielles utilisant les substances dangereuses dans le processus de production, ou générant ces substances en tant que sous-produits. Les autorités espagnoles faisaient état de l'existence d'un projet de contrôle permanent sur la qualité des eaux (projet SAICA), ainsi que de la définition à venir des objectifs de qualité, sur la base de la toxicité, de la persistance et de la bioaccumulation de chaque substance. En ce qui concerne la pollution des eaux de mer, le gouvernement espagnol admettait que les Communautés autonomes n'avaient pas encore terminé les programmes relevant de leur compétence.

10. Estimant que les réponses fournies par le gouvernement espagnol étaient insuffisantes, la Commission a adopté, le 17 novembre 1994, un avis motivé au sens de l'article 169 du traité, dans lequel elle faisait grief de l'absence d'adoption des mesures de mise en œuvre de la directive, en se référant à la non-adoption des programmes de réduction de la pollution pour les substances visées à la liste II.

A la demande de l'État membre concerné, le délai de deux mois fixé dans l'avis motivé a été prorogé de deux mois supplémentaires par lettre du 18 janvier 1995. Le gouvernement espagnol n'a répondu à l'avis motivé que par lettres des 8 septembre et 16 octobre 1995, ces deux lettres contenant des informations et des rapports sur la politique de l'administration centrale espagnole et des Communautés autonomes en matière de rejets de substances polluantes dans les eaux.

Estimant que ces informations ne démontraient pas l'existence de programmes de réduction de la pollution des eaux causée par les substances visées dans la liste II, la Commission a formé le présent recours.

Au fond

11. Le recours de la Commission apparaît fondé et il devrait lui être fait droit.

Les arguments du gouvernement espagnol peuvent en substance être classés en deux catégories.

Les difficultés d'ordre interne

12. En premier lieu, l'État défendeur affirme, en ce qui concerne la protection tant des eaux continentales que des eaux de mer, qu'il a été confronté à des modifications importantes dans ses structures administratives, imposées par le changement de régime politique à la suite de la promulgation de la Constitution de 1978. Il ajoute que l'adhésion à la Communauté européenne a nécessité la mise en œuvre dans l'ordre juridique interne d'une quantité considérable de normes communautaires, y compris dans des secteurs, tels que l'environnement, pour lesquels la toute jeune administration espagnole manquait d'expérience et se trouvait à un stade de développement moins avancé que celui des autres États membres. La création et la mise en place des Communautés autonomes, auxquelles l'ordre juridique espagnol confère des compétences propres en matière d'environnement, auraient représenté des causes supplémentaires de difficulté pour la mise en œuvre immédiate de la directive.

13. Il suffira d'observer à cet égard que, selon une jurisprudence constante, un État membre ne peut se prévaloir de normes, pratiques ou situations propres à son ordre juridique interne pour se soustraire à l'exécution des obligations qui lui incombent sur la base du droit communautaire [9], et qu'aucune pertinence ne saurait être reconnue au fait que le manquement est en tout ou partie imputable à une autorité autre que l'administration centrale de l'État, telle qu'une région autonome [10] ou une commune [11].

Il en résulte que les difficultés administratives de l'État défendeur ne justifient pas le manquement qui lui est reproché. Au 1er janvier 1986, le royaume d'Espagne aurait dû en toute hypothèse s'être conformé aux obligations découlant de la directive.

9 — Voir, parmi tant d'autres, les arrêts du 6 juillet 1995, Commission/Grèce (C-259/94, Rec. p. I-1947, point 5); du 6 avril 1995, Commission/Espagne (C-147/94, Rec. p. I-1015, point 5), et du 20 septembre 1990, Commission/Allemagne (C-5/89, Rec. p. I-3437, point 18).

10 — Voir l'arrêt du 14 janvier 1988, Commission/Belgique (227/85, 228/85, 229/85 et 230/85, Rec. p. 1, point 9).

11 — Voir l'arrêt du 10 mars 1987, Commission/Italie (199/85, Rec. p. 1039).

L'absence des programmes pour la réduction de la pollution

14. En second lieu, le gouvernement espagnol invoque sa propre législation en matière de protection des eaux contre la pollution et il soutient, en particulier, que, même s'il n'existe pas d'actes formellement dénommés programmes pour la réduction de la pollution (ou que ces actes n'ont pas encore été approuvés), les objectifs de la directive seraient également atteints par l'ensemble formé par la législation en vigueur et les techniques de contrôle de la pollution mises en place par l'administration espagnole.

15. On relèvera avant tout à cet égard que, dans la présente procédure, c'est un manquement spécifiquement individualisé dans l'avis motivé et dans le recours introductif qui est en discussion: il s'agit de l'absence des programmes de réduction de la pollution provoquée par les substances visées à la liste II annexée à la directive, et de la non-communication de ces derniers, contrairement à ce qui est prescrit à l'article 7. Peu importe donc qu'il existe une législation protégeant les eaux, dont la validité n'est pas mise en doute, pas plus que ne le sont les efforts accomplis par les autorités espagnoles, au niveau législatif et administratif, pour pallier une carence ou une insuffisance de son ordre juridique en matière de protection de l'environnement.

16. En ce qui concerne la défense du gouvernement espagnol selon laquelle, même en l'absence de programmes formellement adoptés, l'objectif de la directive serait également garanti par l'ensemble des normes et des pratiques administratives existantes, il convient de souligner que les dispositions, de rang et de nature divers, invoquées par le représentant de l'État défendeur ne permettent pas de constater l'existence d'une programmation de la réduction de la pollution, comme l'exige la directive.

La loi n° 29/85 sur le contrôle des eaux, qui a suivi de peu la conclusion du traité d'adhésion [12], a pour objectif de mettre en place un régime général du domaine aquatique et de l'utilisation des eaux, en remplacement de la réglementation précédente, et dépassée, qui datait de 1879. Dans ce contexte plus général, cette loi prévoit, en son titre V consacré à la protection de la qualité des eaux continentales, un régime d'autorisation administrative préalable pour tout rejet de substances polluantes dans le milieu aquatique. Le décret d'application de la loi qui vient d'être mentionnée [13] réglemente en détail la procédure d'octroi de telles autorisations administratives, et son aspect le plus important réside dans le fait que l'autorité compétente détermine les normes d'émission qui doivent être respectées dans chaque cas de rejet. Les conditions de l'autorisation doivent toutefois être définies sur la base des prévisions inscrites dans les plans pour la réduction de la pollution prévus pour chaque bassin hydrogra-

12 — La loi est du 2 août 1985 (*BOE* du 8 août 1985, n° 189) alors que le traité d'adhésion a été conclu le 12 juin 1985.

13 — Décret royal n° 849 du 11 avril 1986 (*BOE* du 30 avril 1986, n° 103).

phique et dans le plan hydrique national, comme le prévoit la législation espagnole elle-même [14].

17. Le gouvernement espagnol reconnaît lui-même que les plans hydriques pour chaque bassin n'ont pas été adoptés, alors qu'ils sont déterminants pour la définition des programmes de réduction de la pollution provoquée par les substances visées à la liste II, qui présentent en effet — il convient de le rappeler — un degré de dangerosité variable en fonction des caractéristiques de l'eau qui les reçoit et de leur localisation.

Des études relatives à quelques bassins hydrographiques, qui mettent en évidence les caractéristiques des activités polluantes présentes sur le territoire et qui répertorient les substances polluantes, ne constituent pas l'équivalent de programmes pour la réduction de la pollution. Ces études ne représentent, éventuellement, que le matériel servant de base à l'élaboration du programme qui doit contenir des objectifs de qualité, des délais de mise en œuvre, des dispositions particulières pour l'usage de substances déterminées.

18. La référence, par le gouvernement espagnol, au décret ministériel du 12 novembre 1987 [15], qui fixe en fait des objectifs de qualité en ce qui concerne certaines substances dangereuses, mais qui appartiennent à la liste I et non pas à la liste II en discussion dans la présente procédure, apparaît totalement dénuée de pertinence ratione materiae.

19. En ce qui concerne la pollution des eaux de mer, le gouvernement espagnol invoque l'existence de la loi n° 22/88 [16] qui, en réglementant de manière générale le domaine maritime, se borne à prévoir (articles 56 à 62) un régime d'autorisation préalable pour les rejets de substances dangereuses dans la mer. Or, le régime d'octroi des autorisations et les conditions générales auxquelles elles sont soumises doivent être déterminés par les Communautés autonomes. La preuve de l'élaboration, par ces Communautés, de programmes de réduction de la pollution exigés par la directive n'a pas été apportée. Les rapports rédigés par certaines Communautés autonomes et transmis à la Commission dans le cadre de la phase précontentieuse de la procédure d'infraction se limitent à reproduire les obligations résultant déjà de la directive, telles que l'élaboration ultérieure de programmes spécifiques pour la réduction de la pollution provoquée par les substances de la liste II [17], ou mentionnent des initiatives de collecte de données ou des enquêtes visant à l'élaboration d'une réglementation appropriée de transposition de la directive [18], sans contenir par ailleurs la moindre programmation effective pour la réduction de la pollution.

14 — Voir, notamment, le décret royal n° 927 du 29 juillet 1988 (*BOE* du 31 août 1988, n° 209).

15 — *BOE* du 23 novembre 1987, n° 280.

16 — Loi n° 22 du 28 juillet 1988 (*BOE* du 29 juillet 1988, n° 181).

17 — Voir le rapport de la Generalitat Valenciana.

18 — Voir le rapport du gouvernement basque.

20. Enfin, en ce qui concerne le décret royal n° 484 du 7 avril 1995 [19] qui réglemente la régularisation des déchets illicites ou soumis à autorisation provisoire, même s'il constitue, comme l'observe le représentant de l'État défendeur, un moyen de contribuer à la réduction de la pollution, ce n'est pas un programme au sens propre de la directive [20].

Dans le système de la directive, en effet, le « programme » prévu à l'article 7 représente un instrument dont la fonction est de définir les modalités d'intervention pour la réduction de la pollution, dans un contexte cohérent et tendant à l'exhaustivité qui permet d'apprécier, de manière comparative en vue d'une éventuelle harmonisation, les différents régimes de protection des eaux dans les divers États membres.

Il en résulte qu'une série d'interventions normatives ou un régime d'autorisation préalable des rejets de substances dangereuses qui, tout en visant à protéger le milieu aquatique, ne fournissent pas un système organique et articulé des interventions à effectuer en vue d'atteindre des objectifs de qualité déterminés ne constituent pas un programme.

Comme la Cour l'a rappelé, les programmes de réduction de la pollution doivent être spécifiques. L'objectif de réduction de la pollution éventuellement poursuivi par d'autres mesures, telles que des programmes généraux d'assainissement, ne correspond pas forcément à celui de la directive en cause [21].

21. Il convient de rappeler que l'adoption des programmes constitue un instrument que la directive présente elle-même comme essentiel pour atteindre les objectifs de protection de l'environnement qu'elle se fixe à titre principal. Ce caractère essentiel a pour corollaires l'obligation de prévoir des délais de mise en œuvre du programme (article 7, paragraphe 5) et celle de communiquer le programme à la Commission, pour permettre à cette dernière, non seulement d'en vérifier l'adéquation au but poursuivi par la directive, mais également de contrôler l'harmonisation dans les différents États membres (article 7, paragraphe 7).

19 — *BOE* du 21 avril 1995, n° 95.

20 — De toute façon, ce décret a été adopté après l'expiration du délai, pourtant prorogé, fixé dans l'avis motivé. Selon la jurisprudence de la Cour, l'existence du manquement doit être appréciée à ce moment, sans qu'on puisse tenir compte des modifications postérieures: voir, en dernier lieu, l'arrêt du 3 juillet 1997, Commission/France (C-60/96, Rec. p. I-3827, point 15).

21 — Voir, en ce qui concerne les programmes prévus pour la réduction de la pollution par les directives du Conseil 78/659/CEE, 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 (JO L 222, p. 1), et 79/923/CEE, du 30 octobre 1979, relative à la qualité requise des eaux conchylicoles (JO L 281, p. 47), l'arrêt du 12 décembre 1996, Commission/Allemagne (C-298/95, Rec. p. I-6747). Cette orientation a trouvé à s'appliquer récemment également pour la directive en cause ici: voir l'arrêt du 11 juin 1998, Commission/Grèce (C-232/95 et C-233/95, Rec. p. I-3343, point 35).

Il résulte de cet ensemble de dispositions que, même si les instruments normatifs prévus par l'ordre juridique espagnol permettaient de poursuivre de manière appropriée l'objectif de réduction de la pollution, l'absence des programmes sur la base desquels obtenir cette réduction empêche la Commission d'en vérifier la réalisation harmonisée dans les différents États membres, compromettant ainsi la réalisation de l'un des objectifs de la directive qui, comme on l'a rappelé, consiste à éliminer les disparités dans les conditions de concurrence qui peuvent avoir une influence négative sur la réalisation du marché commun [22].

22. D'ailleurs, la Cour a déjà souligné la nécessité d'une rigueur particulière dans la transposition des directives, en se référant justement à des directives en matière d'environnement, domaine où la gestion du patrimoine commun est confiée à chaque État membre sur son propre territoire [23]. C'est précisément le cas en ce qui concerne l'objectif, prévu par la directive, de réduction de la pollution provoquée par les substances visées à la liste II, pour lesquelles, contrairement aux substances de la liste I, les objectifs de qualité doivent être déterminés par chaque État membre [24].

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

— déclarer que, en n'ayant pas adopté et en n'ayant pas communiqué les programmes pour la réduction de la pollution concernant les substances visées dans la liste II, tel que cela est prescrit à 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 royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 7 de la directive et de l'article 189 du traité;

— condamner le royaume d'Espagne aux dépens.

22 — Voir en ce sens également les conclusions de l'avocat général M. Tesauro dans Commission/Grèce, C-232/95 et C-233/95 (citées à la note précédente), dans lesquelles le gouvernement défendeur a contesté le bien-fondé du recours de la Commission en faisant valoir que des dispositions nationales de rangs divers et de natures différentes assuraient que les conditions garanties aux ressources hydriques satisfaisaient aux exigences de la directive.

23 — Voir l'arrêt du 8 juillet 1987, Commission/Italie (262/85, Rec. p. 3073, surtout au point 9).

24 — Sauf pour les cas où il existe des directives spécifiques adoptées par le Conseil: article 7, paragraphe 3.