CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO

présentées le 10 juin 1999 *

1. La Commission nous a, en vertu de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), saisis d'un recours ayant pour objet la manière dont la République fédérale d'Allemagne s'est acquittée de son obligation de mettre en œuvre 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»).

2. Plus particulièrement, la Commission reproche au gouvernement allemand de ne pas avoir arrêté, conformément à l'article 7 de la directive, de programmes comprenant des objectifs de qualité afin de réduire la pollution par les substances visées à la liste II de l'annexe de la directive. En cela, ce recours-ci s'insère dans le cadre d'une série de recours en manquement que la Commission a diligentés contre plusieurs autres États membres et qui ont, à l'heure actuelle, donné lieu à cinq arrêts de la Cour [2].

Le cadre général de la directive

3. La directive, adoptée sur la base des articles 100 du traité CE (devenu article 94 CE) et 235 du traité CE (devenu article 308 CE), énonce dans son premier considérant que:

«une action générale et simultanée de la part des États membres en vue de la protection du milieu aquatique de la Communauté contre la pollution, notamment celle causée par certaines substances persistantes, toxiques et bioaccumulables, s'impose de toute urgence».

4. L'article 2 de la directive dispose que:

«Les États membres prennent les mesures appropriées pour éliminer la pollution des eaux visées à l'article 1er par les substances dangereuses incluses dans les familles et groupes de substances énumérés sur la liste I de l'annexe, ainsi que pour réduire la pollution desdites eaux par les substances dangereuses incluses dans les familles et groupes de substances énumérés sur la

* Langue originale: le français.

1 — JO L 129, p. 23.

2 — Voir arrêts du 11 juin 1998, Commission/Luxembourg (C-206/96, Rec. p. I-3401); Commission/Grèce (C-232/95 et C-233/95, Rec. p. I-3343); du 1er octobre 1998, Commission/Italie (C-285/96, Rec. p. I-5935); du 25 novembre 1998, Commission/Espagne (C-214/96, Rec. p. I-7661), et du 21 janvier 1999, Commission/Belgique (C-207/97), Rec. p. I-275.

liste II de l'annexe, conformément à la présente directive, dont les dispositions ne constituent qu'un premier pas vers cet objectif.»

5. La liste I comprend certaines substances individuelles qui font partie des familles et groupes de substances qui y sont énumérés, à choisir principalement sur la base de leur toxicité, de leur persistance et de leur bioaccumulation. Aux termes de l'article 6 de la directive, le Conseil devra arrêter, pour les substances relevant de la liste I, les valeurs limites que les normes d'émission ne doivent pas dépasser, ainsi que des objectifs de qualité.

6. Selon les dispositions de l'annexe de la directive, la liste II comprend:

«— les substances qui font partie des familles et groupes de substances énumérés sur la liste I et pour lesquelles les valeurs limites visées à l'article 6 de la directive ne sont pas déterminées,

— certaines substances individuelles et certaines catégories de substances qui font partie des familles et groupes de substances énumérés ci-dessous,

et qui ont sur le milieu aquatique un effet nuisible qui peut cependant être limité à une certaine zone et qui dépend des caractéristiques des eaux de réception et de leur localisation.»

7. L'article 7 de la directive dispose que:

«1. Afin de réduire la pollution des eaux visées à l'article 1er par les substances relevant de la liste II, les États membres arrêtent des programmes pour l'exécution desquels ils appliquent notamment les moyens considérés aux paragraphes 2 et 3.

2. Tout rejet effectué dans les eaux visées à l'article 1er et susceptible de contenir une des substances relevant de la liste II est soumis à une autorisation préalable, délivrée par l'autorité compétente de l'État membre concerné et fixant les normes d'émission. Celles-ci sont calculées en fonction des objectifs de qualité établis conformément au paragraphe 3.

3. Les programmes visés au paragraphe 1 comprennent des objectifs de qualité pour les eaux, établis dans le respect des directives du Conseil lorsqu'elles existent.

4. Les programmes peuvent également contenir des dispositions spécifiques relatives à la composition et à l'emploi de

substances ou groupes de substances ainsi que de produits, et ils tiennent compte des derniers progrès techniques économiquement réalisables.

5. Les programmes fixent les délais de leur mise en œuvre.

6. Les programmes et les résultats de leur application sont communiqués à la Commission sous forme résumée.

7. La Commission organise régulièrement avec les États membres une confrontation des programmes en vue de s'assurer que leur mise en œuvre est suffisamment harmonisée. Si elle l'estime nécessaire, elle présente au Conseil, à cette fin, des propositions en la matière.»

8. Aux termes de l'article 10, «Un ou plusieurs États membres peuvent, le cas échéant, établir individuellement ou conjointement, des mesures plus sévères que celles prévues par la présente directive».

9. Conformément à l'article 12 de la directive:

«1. Le Conseil, statuant à l'unanimité, se prononce dans un délai de neuf mois sur toute proposition de la Commission faite en application de l'article 6...

2. La Commission transmet, si possible dans un délai de vingt-sept mois après la notification de la présente directive, les premières propositions faites en application de l'article 7, paragraphe 7. Le Conseil, statuant à l'unanimité, se prononce dans un délai de neuf mois.»

10. Enfin, l'article 13 dispose que, aux fins de l'application de la directive, les États membres fournissent à la Commission, sur sa demande, entre autres, des informations complémentaires concernant les programmes visés à l'article 7.

11. La directive, entrée en vigueur à la date de sa notification, à savoir le 5 mai 1976, ne prévoit aucun délai particulier pour la

mise en œuvre concrète des obligations qu'elle énonce.

12. Étant donné que la liste I comprend, hormis le mercure et le cadmium, essentiellement des familles et groupes de substances, la Commission a toujours estimé qu'il était nécessaire, avant de pouvoir procéder à la définition de valeurs limites d'émission ou d'objectifs de qualité, de définir à l'intérieur de ces groupes et familles les substances individuelles visées.

13. Les travaux menés à cette fin par la Commission, en coopération avec les États membres, ont abouti à l'établissement d'une liste de 129 substances annexée à la communication de la Commission au Conseil, du 22 juin 1982, relative aux substances dangereuses susceptibles de figurer sur la liste I de la directive 76/464 [3].

14. Dans sa résolution du 7 février 1983, concernant la lutte contre la pollution des eaux [4], le Conseil précise que la liste des 129 substances figurant dans la communication de la Commission servira de base à la Communauté pour poursuivre ses travaux sur la mise en œuvre de la directive.

15. Après cette résolution, trois autres substances ont été ajoutées à la liste en cause, qui comprenait dès lors 132 substances. Parmi celles-ci, 18 font l'objet de directives du Conseil, comprenant des valeurs limites d'émission et des objectifs de qualité, et 15 autres ont donné lieu à la proposition de directive du Conseil portant modification de la directive 76/464, présentée par la Commission le 14 février 1990 [5].

16. Les 99 substances restantes ont vocation à figurer sur la liste I de l'annexe de la directive mais, aussi longtemps que le Conseil n'aura pas fixé de valeurs limites pour les émissions de ces substances, ces dernières doivent être traitées comme substances de la liste II [6].

17. Il ressort, par ailleurs, du dossier que le grief de la Commission se limite à l'absence de programmes visant à réduire la pollution causée par ces 99 substances et ne concerne donc pas les autres substances relevant de la liste II.

La recevabilité du recours

18. Dans son mémoire en défense, la République fédérale d'Allemagne avait soulevé, comme elle l'avait d'ailleurs fait dans plusieurs autres recours en manquement

3 — JO C 176, p. 3.
4 — JO C 46, p. 17.
5 — JO C 55, p. 7.
6 — Voir l'annexe de la directive, précitée.

dirigés contre elle, une exception d'irrecevabilité à l'égard du recours, du fait que l'avis motivé ainsi que la décision de saisir la Cour auraient été adoptés par la Commission en violation du principe de collégialité.

19. Or, dans un arrêt du 29 septembre 1998 [7], la Cour a rejeté la même exception d'irrecevabilité comme étant non fondée.

20. Dans ces conditions, la République fédérale d'Allemagne a retiré cette exception d'irrecevabilité lors de l'audience.

Quant au fond

21. La Commission relève dans sa requête que, conformément à l'article 7, paragraphe 1, de la directive, en liaison avec l'article 1er de celle-ci, les États membres ont l'obligation d'arrêter des programmes comprenant des objectifs de qualité et ayant pour but de réduire la pollution des eaux à l'intérieur d'une période déterminée. Tout rejet effectué dans les eaux concernées est soumis à une autorisation préalable délivrée par l'autorité compétente, qui fixe des normes d'émission calculées en fonction des objectifs de qualité établis dans les programmes.

22. La Commission soutient que des mesures telles que les paramètres cumulatifs ou les réglementations concernant des substances individuelles, dont le gouvernement allemand a fait état lors de la phase précontentieuse, ne constituent pas des programmes au sens de l'article 7 de la directive. Par ailleurs, l'existence de programmes généraux d'assainissement des eaux tels que ceux invoqués par le gouvernement allemand ne saurait non plus être considérée comme une transposition suffisante de la disposition en question. En effet, l'objectif de réduction de la pollution générale des eaux poursuivi par ces programmes ne correspondrait pas nécessairement à l'objectif spécifique de la directive qui est de réduire la pollution des eaux provoquée par 99 substances déterminées et classées comme particulièrement dangereuses.

23. La Commission ajoute que, même si l'on considérait comme établi le fait invoqué par le gouvernement allemand qu'il n'y avait pas, sur le territoire allemand d'avant la réunification, de pollution des eaux même en tenant compte des critères les plus sévères, ceci ne saurait dispenser ce gouvernement de l'obligation d'arrêter des programmes particuliers conformément à l'article 7 de la directive.

24. Le gouvernement allemand rappelle, à titre préliminaire, que, aux termes de

7 — Commission/Allemagne (C-191/95, Rec. p. I-5449, point 51).

l'article 189 du traité CE (devenu article 249 CE), troisième alinéa, une directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens à mettre en œuvre à cet effet. Or, l'action combinée des différentes mesures nationales («lois au sens formel, législation secondaire et instruments de planification») qu'il a adoptées garantirait la réalisation de l'objectif de la directive, à savoir une protection efficace du milieu aquatique de la Communauté contre les substances dangereuses.

25. Il expose ensuite trois moyens pour contester le bien-fondé du recours de la Commission.

Quant au premier moyen

26. Le gouvernement allemand invoque la possibilité que reconnaît l'article 10, précité, de la directive aux États membres de prendre des mesures plus sévères que celles prévues par la directive. A cet égard, il fait valoir que la directive elle-même prévoit l'*élimination* de la pollution du milieu aquatique par les substances de la liste I, jugées particulièrement dangereuses, au moyen de la fixation, par le Conseil, de valeurs limites d'émission, alors que, pour les substances moins dangereuses relevant de la liste II, la directive prévoit une *réduction* de la pollution qu'elles causent par les programmes visés à l'article 7. Autrement dit, la directive considérerait que la fixation de valeurs limites d'émission constitue une mesure plus stricte que les programmes.

27. Dès lors, la République fédérale d'Allemagne a elle-même fixé, sur la base de l'article 7a du Wasserhaushaltsgesetz (loi fédérale sur le régime des eaux, ci-après le «WHG»), des valeurs limites d'émission générales, sans distinguer selon que les substances relèvent de la liste I ou de la liste II. Les rejets d'eaux usées dans le milieu aquatique sont soumis à une autorisation administrative. Cette dernière n'est accordée que lorsque la teneur en agents polluants des substances relevant des listes I, II et autres est maintenue à un niveau aussi faible que le permet le respect de la procédure applicable dans chaque cas en l'état actuel de la technique. Les exigences à cet égard sont fixées par voie de règlement. Les annexes du règlement déterminent les valeurs limites uniformément applicables au rejet dans le milieu aquatique des agents polluants en cause ici. Selon le principe de précaution, tout rejet doit, dans une large mesure, être ainsi évité.

28. Le droit allemand soumettrait ainsi tous les rejets dans le milieu aquatique aux exigences générales strictes des valeurs limites d'émission que la directive prévoit pour les substances relevant de la liste I. Par ailleurs, l'observation des valeurs limites d'émission suffit, nous dit le gouvernement allemand, à satisfaire aux exigences de la directive sans qu'il faille prouver, dans chaque cas, le respect des objectifs de qualité en matière d'environnement. De

toute façon, le WHG tiendrait compte de la pollution du milieu récepteur (Immission) en ce que son article 6 prévoit que l'autorisation de rejet devrait être «refusée dans la mesure où l'utilisation prévue est susceptible de porter atteinte à l'intérêt général [Wohl der Allgemeinheit] et notamment de mettre en péril l'approvisionnement public en eau...».

29. De l'avis du gouvernement allemand, les données sur l'environnement allemand corroborent la constatation selon laquelle ce système constitue une mesure de protection plus sévère que les programmes prévus à l'article 7 de la directive. En effet, s'agissant de 35 des 99 substances évoquées plus haut, la comparaison des données sur la qualité des eaux avec des objectifs de qualité élaborées par un groupe d'experts de la Commission permettrait de constater que ces objectifs de qualité sont respectés à tous les points de prélèvement et de mesure soumis à contrôle pour l'ensemble des substances mesurées en 1995. Pour 37 autres de ces 99 substances, un contrôle quant à l'importance de leur concentration dans le milieu aquatique permettrait de conclure que des propositions d'objectifs de qualité proposés par un comité d'experts allemands sont également respectées. Pour les 27 substances restantes, on ne dispose pas de données de mesure pour des raisons objectives qui tiendraient au fait soit que ces substances ne jouent aucun rôle, soit que certains pesticides sont interdits en Allemagne, soit encore qu'il n'est pas possible de vérifier analytiquement les objectifs de qualité des mélanges techniques.

30. La République fédérale d'Allemagne en conclut que «fixer des valeurs limites d'émission constitue une mesure plus rigoureuse qu'élaborer des programmes et des objectifs de qualité». Par conséquent, estime le gouvernement défendeur, l'article 7 ne serait pas applicable.

31. De l'avis de la Commission, les États membres ne peuvent invoquer l'article 10 de la directive que si les mesures nationales plus sévères vont de pair avec le respect de l'ensemble des dispositions obligatoires de la directive. De toute façon, il ne serait pas juste d'admettre que fixer des valeurs limites d'émission constitue une mesure plus stricte qu'arrêter des programmes conformément à l'article 7 de la directive. En effet, il ressortirait de l'article 7, paragraphe 3, de celle-ci que les programmes doivent comporter des objectifs de qualité qui doivent être fixés pour certaines eaux et en fonction de la qualité des eaux que l'on vise à obtenir.

Appréciation

32. Il convient de se rappeler, tout d'abord, que le présent litige porte exclusivement sur 99 substances relevant de la liste I. Pour ces substances, la directive prévoit la fixation,

par le Conseil, sur proposition de la Commission, de «valeurs limites que les normes d'émission ne doivent pas dépasser».

33. Le Conseil n'ayant pas encore procédé à cette fixation, la République fédérale d'Allemagne applique des valeurs limites arrêtées par elle-même.

34. Le litige provient du fait que, d'après l'annexe de la directive, la liste II comprend «les substances qui font partie des familles et groupes de substances énumérés sur la liste I et pour lesquelles les valeurs limites visées à l'article 6 de la directive ne sont pas déterminées». Autrement dit, ces substances sont à traiter provisoirement comme des substances de la liste II.

35. Or, en ce qui concerne ces dernières, l'article 7 prescrit aux États membres d'arrêter des programmes, pour l'exécution desquels ils doivent appliquer notamment les moyens suivants:

— un régime d'autorisations préalables;

— des normes d'émission;

— des objectifs de qualité pour les eaux.

36. La République fédérale d'Allemagne applique un système d'autorisations préalables ainsi que des normes d'émission, consistant dans des valeurs limites. Elle n'a, en revanche, pas arrêté de programmes ni d'objectifs de qualité.

37. Au titre de son premier moyen, la République fédérale d'Allemagne soutient qu'elle n'est pas tenue de le faire parce que, en fixant des valeurs limites, elle a pris «des mesures plus sévères» au sens de l'article 10 de la directive (dont le texte est rappelé au point 7 ci-dessus).

38. La Commission a cependant raison d'affirmer que l'article 10 ne permet pas à un État membre de bouleverser le système de la directive en laissant inappliquées certaines dispositions de celle-ci, sous prétexte que, sur un point elle applique des mesures plus sévères (ici: des valeurs limites).

39. L'application de valeurs limites à des substances pour lesquelles le Conseil n'est pas encore parvenu à fixer de telles valeurs ne saurait être critiquée. Elle ne dispense cependant pas l'État membre d'établir des programmes comportant la fixation d'objectifs de qualité pour les eaux. En effet, tant que le Conseil n'a pas accompli la

mission qui lui incombe en vertu de l'article 6, l'article 7 s'applique.

40. Il importe de remarquer, par ailleurs, que, dans sa duplique, la République fédérale d'Allemagne soutient qu'elle applique « un système de protection correspondant à celui de l'article 6 ». Mais, si tel était le cas, elle serait, néanmoins, obligée d'arrêter des objectifs de qualité. Le paragraphe 2 de cet article prescrit, en effet, au Conseil de fixer « des objectifs de qualité pour les substances relevant de la liste I ». Si la République fédérale d'Allemagne supplée à l'inaction du Conseil en ce qui concerne la fixation de valeurs limites, elle doit aussi suppléer à son inaction en ce qui concerne la fixation d'objectifs de qualité.

41. L'importance que le législateur communautaire attache aux objectifs de qualité apparaît aussi à la lecture de l'article 6, paragraphe 3, où l'on peut lire que « Les valeurs limites arrêtées conformément au paragraphe 1 s'appliquent, exception faite des cas où un État membre peut prouver à la Commission, selon une procédure de contrôle établie par le Conseil, statuant sur proposition de la Commission, que les objectifs de qualité fixés conformément au paragraphe 2, ou des objectifs de qualité plus rigoureux établis par la Communauté, sont atteints et maintenus en permanence, en raison de l'action menée entre autres par cet État membre, dans toute la région géographique éventuellement affectée par les rejets ». Ceci montre la grande importance que le législateur communautaire attache aux objectifs de qualité, puisqu'une dérogation peut être accordée en ce qui concerne le respect des valeurs limites, mais non en ce qui concerne le respect des objectifs de qualité.

42. C'est également à juste titre que la Commission fait valoir que les programmes comportant des objectifs de qualité doivent englober la pollution par des substances nocives émanant de sources diffuses. En effet, un rejet occasionné par un comportement susceptible d'être imputé et individualisé constitue également un « projet » au sens de la directive.

43. Par ailleurs, je ne saurais pas non plus souscrire aux autres arguments invoqués par le gouvernement allemand pour démontrer que, dans des circonstances telles que celles en cause, l'article 7 ne serait pas applicable.

44. En premier lieu, il est, certes, indéniable que la systématique de la directive considère que la fixation, par le Conseil, de valeurs limites d'émission doit avoir pour objectif l'élimination de la pollution aquatique par les substances de la liste I.

45. Mais il n'est pas juste de présumer, comme le fait l'argumentation allemande, que l'opération consistant à fixer des valeurs limites d'émission ait, *par sa nature*, pour effet l'élimination de la pollution.

Cette élimination dépend entièrement du niveau des valeurs retenues.

46. Dès lors, l'argument du gouvernement allemand, selon lequel la directive elle-même considérerait que la *méthode* des valeurs limites d'émission constitue, à elle seule, un instrument plus strict que les programmes visés à l'article 7, doit être rejeté comme dépourvu de fondement.

47. En second lieu, le gouvernement défendeur invoque la situation concrète en matière de pollution pour prouver que les mesures qu'il a choisies sont plus sévères, car, selon lui, «l'essence même de l'article 10 et d'autres dispositions de protection renforcée comparables veut, en effet, qu'il ne puisse être répondu à la question de savoir si la mesure nationale constitue une mesure plus sévère qu'au regard de l'amélioration de l'environnement concrètement obtenue».

48. A cet égard, la République fédérale d'Allemagne se borne, toutefois, à invoquer le fait que l'application, par elle, de la méthode des valeurs limites, a abouti au résultat que, pour 72 des substances en question, les objectifs de qualité proposés respectivement par un groupe d'experts de la Commission et un comité d'experts allemands sont, d'ores et déjà, respectés [8].

8 — Voir point 28 ci-dessus.

49. Or, les termes employés par le gouvernement allemand quant à la conclusion qu'il convient de tirer de cette constatation sont, à ce propos, révélateurs. En effet, le respect desdits objectifs de qualité prouverait, selon lui, que la fixation de valeurs limites d'émission «constitue bien en fait un régime de protection au moins équivalent à celui des programmes» et que donc «la réglementation existante se révèle au moins aussi efficace pour ne pas dire plus». Mais, à mon avis, le respect de ces objectifs de qualité n'est pas de nature à prouver que la méthode choisie par les autorités allemandes est plus sévère que celle des programmes prévus par la directive mais tout au plus qu'il s'agit là également d'une méthode efficace pour réduire la pollution.

50. Le résultat auquel les autorités allemandes soutiennent être parvenues n'est autre que celui auquel elles auraient dû parvenir grâce aux programmes prévus par l'article 7, à savoir la réduction de la pollution.

51. La même constatation s'impose au vu des cartes de qualité des eaux en Allemagne, qui font, comme l'expose le gouvernement allemand, «état d'une amélioration constante de la qualité des eaux courantes au cours des vingt dernières années».

52. Il n'en demeure pas moins qu'un État membre ne saurait invoquer le fait qu'il a atteint les résultats visés par une directive communautaire pour se soustraire aux

mesures spécifiques que celle-ci lui prescrivait d'arrêter.

53. La République fédérale d'Allemagne ne saurait donc valablement invoquer l'article 10 de la directive pour s'abstenir d'arrêter des programmes comportant des objectifs de qualité.

Quant au deuxième moyen

54. Le gouvernement allemand argumente, dans le cadre de ce deuxième moyen, que le manquement qui lui est reproché serait «la conséquence de la propre carence de la Commission». Il dit, en effet, douter «de la légitimité d'une action intentée par la Commission envers un État membre pour transposition insuffisante de l'article 7... s'agissant des 99 substances en cause ici. Ces dernières relèvent, en effet, de la liste I et ne tombent dans le champ d'application de l'article 7 que parce que la Commission n'a pas satisfait à l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 6 d'élaborer, à l'échelon communautaire, des valeurs limites uniformes pour ces substances.»

55. Ce serait, selon le gouvernement allemand, «un principe général de droit, consacré notamment par l'article 162 du code civil allemand, que quiconque a, en sa faveur, empêché ou provoqué l'accomplissement d'une condition en violation de la bonne foi, ne saurait s'appuyer sur cette circonstance».

Appréciation

56. A cet égard, force est de constater, comme le fait la Commission, que la directive prévoit elle-même des mesures à prendre par les États membres en cas d'absence de fixation par le Conseil de valeurs limites pour les substances de la liste I.

57. Mais, même si tel n'était pas le cas, il ressort, de toute façon, d'une jurisprudence [9] aussi ancienne que constante que «la faute éventuelle de la Commission, justiciable d'un contentieux propre, n'affecterait en rien le recours pour violation du traité». Par ailleurs, la Cour a également jugé [10] que «l'inexécution des obligations incombant au Conseil ne saurait... être de nature à dispenser les défendeurs de l'exécution de leurs obligations», car «l'économie du traité comporte interdiction pour les

9 — Voir l'arrêt du 14 décembre 1962, Commission/Luxembourg et Belgique (2/62 et 3/62, Rec. p. 813, spécialement p. 825).

10 — Voir l'arrêt du 13 novembre 1964, Commission/Luxembourg et Belgique (90/63 et 91/63, Rec. p. 1217, spécialement p. 1232).

États membres de se faire justice à eux-mêmes».

58. Par conséquent, un État membre ne saurait utilement invoquer une éventuelle carence de la part d'une institution communautaire, Commission ou autre, pour tenter d'échapper, le cas échéant, à la constatation par la Cour du manquement de cet État membre à ses obligations.

Quant au troisième moyen

59. En dernier lieu, le gouvernement allemand relève que le régime juridique allemand des eaux satisfait, de toute façon, aux exigences de l'article 7 de la directive.

60. Il évoque, à cet égard, les éléments suivants:

61. Pour ce qui est de la nature juridique des programmes visés à l'article 7 de la directive, il conviendrait de reconnaître la compétence des États membres quant à la forme et aux moyens.

62. S'agissant du contenu des programmes, l'article 7 imposerait, sans ambiguïté, aux États membres de transposer en droit interne la condition d'autorisation posée au paragraphe 2. La question de savoir si, et dans quelle mesure, les États membres peuvent renoncer à la fixation des objectifs de qualité dont il est question au paragraphe 3 serait une question à laquelle une interprétation de l'article 7 fondée sur le principe de l'effet utile permettrait de répondre. Il s'agirait, en définitive, de déterminer la manière la plus efficace de mettre en œuvre le droit communautaire. Aux termes de l'article 7 de la directive, les programmes visent à réduire la pollution des eaux. La notion de «pollution» est définie à l'article 1er, paragraphe 2, sous e), de la directive comme «le rejet de substances ou d'énergie effectué par l'homme dans le milieu aquatique, directement ou indirectement...». Dès lors, des objectifs de qualité en vue de réduire la pollution s'imposeraient toujours en présence d'une pollution au sens de la disposition précitée, et en ce cas seulement.

63. Pour ce qui est de la force juridique des programmes, le gouvernement allemand souligne que les normes d'émission fixées dans les autorisations de rejet visées à l'article 7, paragraphe 1, n'ont de sens que si elles sont obligatoires. En revanche, les objectifs de qualité visés à l'article 7, paragraphe 3, ne pourraient avoir, en tant que tels, de force obligatoire, puisqu'ils traduisent simplement l'idéal souhaité quant à l'environnement et ne sauraient, par eux-mêmes, influencer le comportement des individus. Selon le gouvernement allemand, «les objectifs de qualité ne développent des effets obligatoires que lorsque les normes dont les individus sont

les destinataires s'apprécient en fonction de leur respect».

64. La comparaison de l'article 7, paragraphe 3, avec l'article 6 de la directive confirmerait que la première disposition n'exige pas de force obligatoire absolue des objectifs de qualité, qui agiraient comme un «filet de sécurité» garantissant un standard minimal de protection de l'environnement. La question de savoir si ce standard minimal de protection doit être atteint par la définition d'objectifs de qualité ou par d'autres moyens, pour l'essentiel par la fixation de valeurs limites d'émission uniformes, serait une question à résoudre à l'aide du principe de l'effet utile, à savoir de la plus grande efficacité possible. Dès lors que les valeurs limites d'émission uniformes, même d'origine nationale, assurent déjà un bon niveau d'environnement, le besoin d'objectifs de qualité obligatoires ne se ferait pas sentir. De toute façon, en ce qui concerne les substances pour lesquelles on n'a pas mesuré de pollution, la fixation d'objectifs de qualité ne s'imposerait pas.

65. Quant au délai dont il est question à l'article 7, paragraphe 5, pour la mise en œuvre des programmes, le gouvernement allemand observe qu'il ne s'impose que pour les objectifs de qualité visés à l'article 7, paragraphe 3.

66. Le gouvernement allemand soutient que les exigences qui viennent d'être exposées sont satisfaites par les dispositions législatives et réglementaires ainsi que par les mesures de planification adoptées au niveau national. Il ajoute que la loi sur le régime des eaux, c'est-à-dire le WHG, constituerait un programme au sens de l'article 7, paragraphe 1.

67. En effet, conformément à l'article 2 du WHG, toute utilisation de l'eau, y compris donc les rejets, est soumise à autorisation administrative qui devrait préciser les normes d'émission, et les critères de son octroi se référeraient tant aux émissions qu'à la pollution du milieu récepteur.

68. En vertu de l'article 6 du WHG, des objectifs ont été définis pour l'ensemble du territoire allemand et ces objectifs comporteraient un niveau de protection supérieur à celui des objectifs de qualité de la Communauté sans pour autant être impératifs. Ils s'appliquent à 64 substances estimées prioritaires, parmi lesquelles figureraient 19 des 99 substances en cause.

69. Outre les objectifs définis pour l'ensemble du territoire allemand, toute autorisation devrait également respecter certains objectifs locaux ou régionaux. Toutefois, les plans de gestion des eaux, établis par les Länder, ne comportent pas systématiquement des objectifs pour toutes les substances mais uniquement pour celles

pour lesquelles une pollution a été constatée.

70. Le gouvernement allemand soutient encore qu'il a adopté, en collaboration avec les États riverains, différents programmes d'action transfrontières comportant des objectifs concrets de réduction de la pollution des eaux. A titre d'exemple, il cite à cet égard les programmes d'action pour le Rhin, l'Elbe, la Weser, le Danube, ainsi que les mesures prises dans le cadre des recommandations adoptées lors des différentes conférences internationales pour la protection de la mer du Nord. Ainsi, la Commission internationale pour la protection du Rhin aurait adopté des objectifs concrets de qualité de l'environnement sous forme d'objectifs quant à la concentration de substances.

71. Afin de réduire davantage encore la pollution des eaux, la République fédérale d'Allemagne aurait également adopté de nombreuses dispositions relatives à la composition et à l'emploi de substances ou groupes de substances ainsi que de produits, conformément à l'article 7, paragraphe 4, de la directive. C'est ainsi que des lois sur les produits chimiques et phytosanitaires, ainsi que des règlements sur la protection des végétaux, comporteraient des programmes portant dispositions spécifiques quant à certaines substances, dont 10 des 99 substances en cause. Ces dispositions spécifiques permettraient également d'éviter ou de diminuer les émissions en provenance de sources diffuses.

Appréciation

72. L'arsenal législatif, réglementaire et conventionnel mis en place par la République fédérale d'Allemagne est certainement impressionnant. Il ne saurait, toutefois, être considéré comme une mise en œuvre correcte de la directive, laquelle exige l'adoption de programmes spécifiques comportant des objectifs de qualité fixés pour chaque cours d'eau.

73. En effet, d'après la jurisprudence [11],

« ... les programmes à établir en application de l'article 7 de la directive doivent être spécifiques. Ainsi, l'objectif de réduction de la pollution poursuivi par des programmes généraux d'assainissement ne correspond pas nécessairement à celui plus spécifique de la directive...

Le caractère spécifique des programmes en question consiste dans le fait qu'ils doivent constituer une approche globale et cohérente, ayant le caractère d'une planification concrète et articulée couvrant l'ensemble du territoire national et concernant la

11 — Voir les arrêts cités à la note 2 et plus particulièrement l'arrêt Commission/Belgique (points 39, 40 et 41).

réduction de la pollution causée par toutes les substances de la liste II qui sont pertinentes dans le contexte national de chaque État membre, en rapport avec les objectifs de qualité des eaux réceptrices fixés dans ces mêmes programmes. Ils se distinguent donc tant d'un programme général d'assainissement que d'un ensemble de mesures ponctuelles visant à réduire la pollution des eaux.

Il y a lieu d'ajouter que c'est en fonction des objectifs de qualité établis dans les programmes en question, sur la base de l'examen des eaux réceptrices, que doivent être calculées les normes d'émission fixées dans les autorisations préalables. Par ailleurs, lesdits programmes doivent être communiqués à la Commission sous une forme qui permette leur examen aisé aux fins de leur confrontation et de leur mise en œuvre harmonisée dans tous les États membres. »

74. Or, le cadre législatif, réglementaire et conventionnel allemand ne correspond pas à ces critères.

75. Quant à la question de savoir quelles sont « les substances de la liste II qui sont pertinentes dans le contexte national de chaque État membre », il y a lieu de se référer à l'arrêt Commission/Luxembourg [12] dans lequel la Cour a constaté le manquement du grand-duché de Luxembourg à son obligation d'adopter, conformément à l'article 7 de la directive, des programmes de réduction de la pollution. La Cour est arrivée à cette conclusion en se fondant sur le simple fait qu'il y avait bien au Luxembourg des rejets dans le milieu aquatique de substances visées dans la directive. Elle n'a pas fait dépendre l'existence de l'infraction de la constatation d'une pollution effective des eaux à partir de ces substances.

76. Certes, les programmes ont pour objet la réduction de la pollution, mais la directive, en son article 1er, paragraphe 2, sous e), définit le terme « pollution » comme « le rejet de substances ou d'énergie effectué par l'homme dans le milieu aquatique, directement ou indirectement, et ayant des conséquences de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources vivantes et au système écologique aquatique, à porter atteinte aux agréments ou à gêner d'autres utilisations légitimes des eaux ». Or, tout rejet d'une des 99 substances conduit, en effet, nécessairement à ce que, tôt ou tard, le milieu aquatique qui en est affecté soit pollué au sens de cette définition. Voilà pourquoi c'est l'existence même d'un rejet contenant une des 99 substances qui exige d'inclure celle-ci dans un programme et non pas, comme le laisse entendre le gouvernement allemand, l'existence d'une « pollution » résultant de cette substance.

77. Cette vue a ensuite été confirmée par la Cour dans l'arrêt Commission/Espagne, précité, dans lequel la Cour a constaté le

12 — Précité, points 20 et suiv.

manquement du royaume d'Espagne à son obligation d'élaborer des programmes pour *les substances relevant de la liste II*. La Cour a, en effet, considéré que la réglementation espagnole ne constituait «qu'une série d'interventions normatives ponctuelles, incapables de constituer un système organisé et articulé d'objectifs de qualité relatif *à tel ou tel cours ou plan d'eau* et ne saurait, dès lors, être considérée comme un programme au sens de l'article 7 de la directive», alors même que le gouvernement espagnol soutenait que des études avaient révélé l'existence de seulement 30 des 99 substances dans les eaux continentales espagnoles.

78. Or, il me semble indiscutable que le régime juridique des eaux en Allemagne, nonobstant les résultats positifs qu'il a engendrés, ne saurait «constituer un système organisé et articulé d'objectifs de qualité relatif à tel ou tel cours ou plan d'eau».

79. Dès lors, le dernier moyen du gouvernement défendeur doit également être rejeté comme non fondé.

Conclusion

80. Au terme de cette analyse, je vous propose de:

— constater que, en n'arrêtant pas, conformément 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, de programmes de réduction de la pollution comprenant des objectifs de qualité pour 99 substances relevant du premier tiret de la liste II de l'annexe de cette directive, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE;

— condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.