CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. JEAN MISCHO

présentées le 15 septembre 1998 *

1. La Commission reproche au Royaume-Uni d'avoir manqué, pour ce qui est de l'Angleterre et du pays de Galles, aux obligations découlant pour lui de la directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine [1] (ci-après la « directive »). On entend par eaux destinées à la consommation humaine les eaux livrées à la consommation ou provenant de captages privés et les eaux utilisées dans l'industrie alimentaire à des fins de fabrication ou de traitement (article 2).

2. Les États membres fixent les valeurs applicables aux eaux, qui doivent être inférieures ou égales à celles apparaissant dans la colonne « Concentration maximale admissible » figurant à l'annexe I (article 7, paragraphe 1). Ils doivent prendre les dispositions nécessaires pour que les eaux destinées à la consommation humaine soient au moins conformes aux exigences spécifiées à l'annexe I (article 7, paragraphe 6).

3. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive et à ses annexes dans un délai de deux ans à compter de sa notification et ils en informent immédiatement la Commission. En outre, selon l'article 19, les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux destinées à la consommation humaine soit rendue conforme à la directive dans un délai de cinq ans à compter de sa notification. Ces délais ont expiré, en ce qui concerne le Royaume-Uni, respectivement le 18 juillet 1982 et le 18 juillet 1985.

4. Toutefois, les États membres peuvent décider des dérogations pour tenir compte de situations relatives à la nature et à la structure des terrains de l'aire dont est tributaire la ressource considérée, et en cas de situations météorologiques exceptionnelles (article 9). Dans des circonstances accidentelles graves, les autorités nationales compétentes peuvent autoriser, pendant une période de temps limitée et jusqu'à concurrence d'une valeur limite qu'elles fixent, un dépassement des concentrations maximales admissibles (article 10).

5. Par ailleurs, les États membres peuvent, dans des cas exceptionnels et pour des groupes de population géographiquement définis, introduire auprès de la Commission une requête particulière quant à un délai supplémentaire pour le respect de l'annexe I. En cas de désaccord avec l'État membre concerné, la Commission présente au Conseil des propositions appropriées (article 20).

* Langue originale: le français.

1 — JO L 229, p. 11.

La réglementation nationale

6. Aux termes de l'article 68 (1) (a) du Water Industry Act 1991, les compagnies des eaux sont tenues de ne distribuer que de l'eau qui doit être « salubre » au moment où elle est fournie, quand cette eau est destinée à la consommation humaine. La « salubrité » est définie dans les Water Supply (Water Quality) Regulations 1989, modifiées à plusieurs reprises, notamment par les Water Supply (Water Quality) Regulations (Amendment) 1991 et les Private Water Supplies Regulations. Les paramètres fixés par ces dispositions reprennent ceux de la directive et, dans certains cas, arrêtent des dispositions plus strictes. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, l'obligation établie par le Water Industry Act 1991 de distribuer de l'eau salubre est absolue. Une compagnie des eaux ne peut pas se défendre en démontrant qu'elle a fait tout ce qui était envisageable ou possible pour distribuer une eau salubre. De plus, aux termes de l'article 37 de cette même loi, la compagnie des eaux a l'obligation de maintenir des réserves en eau suffisantes pour garantir qu'elle est en mesure de remplir toutes les obligations qui lui incombent au titre de la partie III de la loi, et notamment celle de distribuer, en application de l'article 68, une eau salubre.

7. En vertu de la législation interne, les compagnies des eaux ont donc une obligation primaire de distribuer de l'eau répondant aux normes de la directive.

8. Les articles 18 à 24 du Water Industry Act 1991 fixent un cadre de mise en œuvre spécifique qui prévoit, entre autres, le cas où une compagnie des eaux viendrait à manquer à cette obligation légale primaire. Les dispositions qui intéressent la présente affaire prévoient en substance ce qui suit:

a) Au cas où une compagnie des eaux a manqué à son obligation primaire de distribuer une eau salubre, le Secretary of State est tenu d'émettre une injonction provisoire ou définitive (article 18), à moins que la compagnie concernée ne lui ait donné un engagement approprié (article 19).

b) Lorsque le Secretary of State opte pour une injonction définitive, celle-ci « arrêtera toutes les dispositions nécessaires aux fins de garantir la mise en conformité » [article 18 (1) et 18 (5) (a)].

c) Une injonction peut être révoquée à tout moment [article 18 (5) (c)].

d) L'obligation de se conformer à une injonction vaut à l'égard de toute personne susceptible d'être atteinte par la transgression de cette injonction, et toute violation de cette obligation entraînant une perte ou un

dommage peut justifier un recours en justice de la victime [article 22 (1) et (2)].

e) De plus, lorsqu'une compagnie des eaux ne s'est pas conformée à une injonction, le Secretary of State peut solliciter une injonction judiciaire de mise en conformité [article 22 (4)].

f) Le Secretary of State n'est pas tenu d'émettre une injonction quand la compagnie des eaux concernée a pris l'engagement de prendre toutes les mesures qui lui semblent devoir être prises jusqu'à nouvel ordre (les engagements font l'objet d'un examen permanent) par la compagnie afin d'assurer ou de faciliter la conformité avec les normes de la directive, et qu'elle respecte cet engagement [article 19 (1) (b)].

g) L'obligation de se conformer à un engagement est une exigence légale autonome créant une obligation juridique indépendante — qualifiée d'obligation secondaire au cours de la procédure devant la Cour — qui vient en supplément de [2] l'obligation primaire de distribuer de l'eau salubre. Le manquement à un engagement crée à son tour une obligation à charge du Secretary of State qui doit émettre une injonction visant à assurer la mise en conformité avec les clauses de l'engagement [article 19 (2)].

h) Le Secretary of State peut solliciter des tribunaux une ordonnance spéciale d'administration judiciaire, notamment en cas de manquement grave à l'obligation secondaire de se conformer à une injonction [article 24 (1) et (2)]. Quand le manquement est à ce point grave que la compagnie ne peut conserver son agrément, le tribunal peut ordonner le transfert de ses fonctions à une autre compagnie [article 23 (1) et (2)].

La portée du recours et les arguments des parties

9. Il est à remarquer d'emblée que l'objet du présent recours n'est pas uniquement de faire constater par la Cour qu'à la date du recours la qualité des eaux n'était pas conforme aux critères de la directive sur l'ensemble du territoire de l'Angleterre et du pays de Galles.

10. Il ressort, en effet, de la requête que la Commission demande à la Cour de juger que le Royaume-Uni a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité

2 — Dans le texte anglais du mémoire en défense: « gives rise to an independent legal obligation *over and above* the primary obligation ».

« en omettant, du fait de son acceptation d'engagements, d'obliger les compagnies des eaux à se mettre en conformité avec les exigences de la directive » et « en omettant, par conséquent, de faire en sorte que la qualité des eaux livrées à la consommation dans plusieurs zones du Royaume-Uni soit conforme aux exigences de la directive 80/778/CEE, d'où le dépassement des concentrations maximales admissibles fixées dans la directive pour plusieurs paramètres ».

11. La partie défenderesse souligne l'importance des termes exacts de la requête pour la charge de la preuve. En effet, il en découle, selon elle, que la Commission demande à la Cour de juger non seulement que les eaux livrées à la consommation humaine n'atteignaient pas, à la date voulue, les niveaux de qualité résultant de la directive, mais aussi que cet échec résulte du mécanisme mis en place par les autorités du Royaume-Uni pour la mise en œuvre de celle-ci et, en particulier, de leur acceptation d'engagements fournis par les compagnies des eaux.

12. Par voie de conséquence, il ne suffirait pas à la Commission de prouver que les niveaux de qualité de l'eau distribuée au Royaume-Uni n'étaient pas conformes aux exigences de la directive, ce qui n'est d'ailleurs aucunement contesté par le Royaume-Uni.

13. Il appartiendrait en outre à la Commission de prouver que cette situation découle de la méthode des engagements appliquée par les autorités du Royaume-Uni.

14. Pour contester l'effectivité du mécanisme mis en place, la Commission énumère les critiques suivantes.

15. Elle évoque, tout d'abord, des chiffres dont il ressort que, à la date prévue par la directive et même, dans certains cas, plus de dix ans après, les normes fixées par la directive ne sont pas encore atteintes dans diverses zones du Royaume-Uni.

16. Ainsi, la Commission souligne, à titre d'exemple, que, dans la région de la Tamise, 4,3 millions de personnes, sur une population totale de 7,3 millions, ont reçu en 1995 de l'eau contaminée par le pesticide Isoproturon. La Commission déduit des chiffres fournis par la partie défenderesse que, en 1995, 20 % de la population d'Angleterre et du pays de Galles ont reçu de l'eau non conforme à la norme relative aux pesticides.

17. La Commission se livre ensuite à une analyse comparative des instruments mis en place par la législation britannique. Elle note que, en cas de violation des exigences de salubrité de l'eau, les autorités compétentes sont en principe tenues de prendre une injonction à l'encontre de la compagnie fautive. La loi impose l'exécution des obligations contenues dans l'injonction et énumère les sanctions qui peuvent être prises en cas de non-exécution.

18. Selon la Commission, le contraste avec les engagements est frappant: ceux-ci ne contiendraient aucune obligation d'atteindre des résultats précis, mais uniquement celle d'entreprendre certains travaux. Ils permettraient en outre aux compagnies des eaux de demander la modification tant des dates fixées que des spécifications techniques des travaux requis pour la mise en conformité avec les exigences de la directive. Les compagnies pourraient donc facilement se dispenser pendant des années d'appliquer les normes résultant du droit communautaire.

19. La Commission estime en outre que, par le recours aux engagements, les autorités renoncent en pratique à l'usage des injonctions. Une telle attitude de coopération avec les compagnies des eaux aurait, selon elle, été acceptable dans les premières années de mise en œuvre de la directive, au milieu des années 80, mais serait totalement inappropriée dix ans plus tard.

20. La Commission déclare enfin que, souvent, les engagements ne se réfèrent même pas aux normes communautaires qu'il s'agit d'atteindre, voire se réfèrent à des normes inférieures publiées dans une brochure intitulée « Guidance on Safeguarding the Quality of Public Water Supplies ».

21. Le Royaume-Uni oppose à ce raisonnement les arguments suivants.

22. Il souligne, tout d'abord, que l'argumentation de la Commission ne distingue pas entre l'obligation primaire qui incombe en l'espèce à un État membre, à savoir assurer la mise aux normes à la date prévue des eaux fournies au consommateur, et son obligation secondaire, qui est, en cas de non-respect de l'obligation primaire, de tout mettre en œuvre en vue de remédier le plus rapidement possible à la situation.

23. Le Royaume-Uni ne conteste pas ne pas avoir rempli son obligation primaire, mais estime, par contre, avoir rempli son obligation secondaire. Le Royaume-Uni rappelle ensuite qu'en vertu du Water Industry Act 1991 les compagnies des eaux ont, elles aussi, une obligation primaire de fournir de l'eau répondant aux normes de la directive. Cette obligation demeure en tout état de cause et donc même après l'acceptation d'un engagement.

24. Contrairement à ce que laisse entendre la Commission, le fait que les engagements ne reprennent pas nécessairement les normes en vigueur n'implique donc aucunement, selon le Royaume-Uni, une dispense à l'obligation de respecter celles-ci.

25. Quant à la brochure en question, elle viserait des situations différentes, à savoir non pas la mise en œuvre des normes de la directive, mais l'identification de situations d'urgence. De plus, elle n'aurait aucune valeur obligatoire, contrairement auxdites normes.

26. Le gouvernement du Royaume-Uni rappelle en outre que, si l'obligation primaire de fournir une eau conforme aux normes n'est pas remplie par une compagnie, les autorités compétentes ont l'obligation d'adresser une injonction à celle-ci, à moins qu'elle n'offre un engagement d'accomplir les travaux nécessaires pour se mettre en conformité avec cette obligation. Une fois accepté, l'engagement sera obligatoire pour la compagnie.

27. Lesdites autorités ont l'obligation de refuser cet engagement si elles n'estiment pas qu'il s'agit du moyen le plus rapide d'atteindre l'objectif de fournir une eau répondant aux normes de la directive. Leur décision d'accepter un engagement est soumise à un contrôle juridictionnel.

28. On ne saurait donc, selon le gouvernement défendeur, prétendre que, par la méthode des engagements, les autorités nationales disposent d'un moyen de dispenser facilement les compagnies, au moins temporairement, de réaliser les objectifs prévus par la directive.

29. La partie défenderesse admet que les engagements peuvent être modifiés, tant en ce qui concerne la nature des travaux à entreprendre que les délais prévus à cette fin. Ceci ne constituerait toutefois pas une faille du système. En effet, contrairement à la Commission qui voit ici une possibilité pour les compagnies de repousser régulièrement l'échéance à laquelle elles devront avoir enfin réalisé les objectifs de la directive, le gouvernement du Royaume-Uni souligne qu'une telle clause de flexibilité permet d'adapter les engagements à l'évolution technologique en les modifiant au fur et à mesure que deviennent disponibles des solutions plus performantes aux problèmes d'une compagnie.

30. Quant aux injonctions, le gouvernement du Royaume-Uni ne conteste pas que, dans la pratique, les autorités n'y ont recours qu'en cas d'échec des engagements.

31. Il souligne à cet égard que le Water Industry Act 1991 se fonde sur la prémisse que la compagnie en cause est la mieux placée pour apprécier la nature exacte et la durée des travaux qu'il lui faut entreprendre pour se mettre en conformité avec la directive. Il serait donc logique de lui donner la possibilité de faire une proposition à cet égard, en offrant aux autorités un engagement.

32. En outre, la procédure d'adoption d'une injonction serait beaucoup plus lourde que celle d'un engagement. Les autorités seraient obligées de déterminer elles-mêmes la nature exacte des travaux à entreprendre et leur analyse risquerait d'être contestée par la compagnie concernée. Il y aurait lieu de respecter les droits de la défense, la procédure n'ayant pas le caractère consensuel propre aux engagements. En outre, l'exigence de procéder à des enquêtes publiques contribuerait à rallonger les délais.

33. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, il ressortirait de ce qui précède que la force contraignante des injonctions est compensée, en tout ou en partie, par ces inconvénients.

34. Enfin, il serait utile, pour l'efficacité de la procédure d'injonction, de faire précéder celle-ci par un engagement. En effet, dans un tel cas, la compagnie fautive pourrait difficilement s'opposer à ce que l'injonction reprenne les termes de l'engagement, puisque ceux-ci auraient été antérieurement agréés par la compagnie elle-même.

Analyse de la méthode des engagements

35. Que faut-il penser des arguments en présence?

36. Mon opinion peut être résumée dans les quatre remarques suivantes, que je développerai par la suite:

— pour la mise en œuvre des directives, les États membres ont le choix des moyens mais ceux-ci doivent aboutir à des résultats dans les délais prévus;

— le non-respect de ces résultats doit être sanctionné par un mécanisme efficace;

— le système des engagements n'en constitue pas un; il s'agit en réalité d'un système de dérogations temporaires que n'envisage pas la directive;

— les arguments relatifs à la charge de la preuve et la distinction entre obligations primaires et obligations secondaires ne sont, dès lors, pas pertinents.

37. Comme l'a confirmé la jurisprudence de la Cour, la nature même de la directive, telle qu'elle est définie à l'article 189 du traité, implique que, en l'absence de dispositions expresses dans la directive, les États membres sont libres de choisir parmi les différentes solutions propres à réaliser l'objectif de celle-ci [3].

38. On peut, dès lors, considérer que le choix entre le recours à une méthode fondée sur la coopération des compagnies concernées plutôt que sur la coercition relève de la discrétion d'un État membre. Ceci correspond parfaitement à l'intention du législateur communau-

3 — Voir, par exemple, l'arrêt du 10 avril 1984, Von Colson et Kamann (14/83, Rec. p. 1891).

taire en l'espèce puisque la directive prescrit les normes à atteindre en matière de qualité des eaux livrées à la consommation humaine, sans imposer aux États membres de méthode déterminée pour y parvenir.

39. C'est donc à juste titre que la Commission admet que la méthode des engagements aurait été parfaitement admissible avant la date à laquelle les objectifs de la directive devaient être atteints.

40. Il ressort, par ailleurs, du dossier que cette méthode a conduit et conduit encore actuellement à une amélioration constante de la qualité des eaux.

41. Il n'en reste pas moins que la méthode des engagements continue à être appliquée dans les cas où il apparaît que les objectifs de la directive n'ont pas été atteints par une compagnie donnée, et ce des années après la date à laquelle ils auraient dû l'être.

42. Grâce à cette méthode, les compagnies des eaux obtiennent la garantie de ne pas faire l'objet d'une injonction pendant la période couverte par l'engagement et aussi longtemps qu'elles poursuivent la réalisation du programme prévu par celui-ci.

43. Force est donc de constater que la méthode des engagements se présente en réalité comme une alternative à celle des injonctions, prévue par la même loi.

44. Or, comme la Cour l'a jugé à plusieurs reprises, les États membres doivent assurer que des violations des normes prescrites par une directive soient sanctionnées de manière effective [4].

45. Selon le gouvernement du Royaume-Uni, la méthode des injonctions ne serait ni plus efficace ni plus rapide que celle des engagements. Il ne ressort, cependant, pas du dossier que l'autorité compétente du Royaume-Uni ait eu recours à une injonction dans un nombre de cas tel qu'il soit possible de comparer l'efficacité de ces deux méthodes.

46. De toute façon, le résultat de la méthode des engagements est bien que les compagnies des eaux bénéficient d'un délai supplémentaire pour réaliser les objectifs de qualité prescrits.

47. Le système des engagements doit donc s'analyser comme un mécanisme dérogatoire,

4 — Voir, notamment, l'arrêt du 21 septembre 1989, Commission/Grèce (68/88, Rec. p. 2965).

quoiqu'assorti de conditions, appliqué unilatéralement par un État membre.

48. Or, ce système ne peut pas se réclamer d'une des clauses dérogatoires particulières prévues aux articles 9 et 10 de la directive, et il ne satisfait pas non plus aux conditions de la clause dérogatoire plus générale prévue à l'article 20 de celle-ci (voir ci-dessus, points 4 et 5). Il ne respecte donc pas les dispositions de la directive.

49. Le gouvernement du Royaume-Uni conteste cependant que le mécanisme des engagements puisse être analysé comme impliquant l'octroi aux compagnies des eaux d'une dérogation aux exigences de la directive puisque, même après l'acceptation d'un engagement et quel que soit le contenu de celui-ci, la compagnie des eaux resterait toujours soumise à son obligation primaire de fournir une eau « salubre », c'est-à-dire conforme aux exigences de la directive.

50. Cette analyse relève d'un formalisme excessif. En effet, il n'est pas discutable que, dans la pratique, une compagnie dont l'engagement aura été accepté mesurera ses obligations à l'aune de celui-ci. C'est uniquement si elle n'en remplit pas les termes qu'elle s'exposera à des conséquences. Par contre, durant la validité de l'engagement, le fait de ne pas remplir son obligation primaire n'entraînera aucune action des autorités à son égard. Cette obligation deviendra donc purement théorique et sera, de facto, remplacée par le contenu de l'engagement.

51. En fait, l'argumentation britannique revient à dire en substance que, à travers le mécanisme des engagements, le Royaume-Uni a pris les seules mesures raisonnablement possibles pour aboutir aussi rapidement que cela peut se faire à la réalisation des objectifs de la directive, étant donné la situation dans laquelle se trouvait le réseau d'adduction d'eau et compte tenu de l'apparition de nouvelles pollutions par pesticides ou de la possibilité de détecter des pollutions que les méthodes anciennes ne permettaient pas de déceler.

52. Même si ce raisonnement est exact, ce que j'aurais personnellement tendance à penser, il appartenait au gouvernement du Royaume-Uni de demander à la Commission de proposer au Conseil soit une réouverture du délai prévu à l'article 19 de la directive, soit une abrogation de celle-ci, en attendant l'adoption d'une directive « plus réaliste ».

53. La Cour, en ce qui la concerne, ne peut que s'en tenir au texte de la directive.

54. C'est ce qu'elle a fait dans le cadre du premier recours introduit par la Commission contre le Royaume-Uni à propos de la mise

en œuvre de la même directive [5] où elle a dit pour droit ce qui suit:

« La directive impose donc aux États membres de faire en sorte que certains résultats soient atteints, sans qu'ils puissent invoquer, en dehors des dérogations prévues, des *circonstances particulières* [6] aux fins de justifier le non-respect de cette obligation.

Il s'ensuit que le fait, invoqué par le défendeur, d'avoir pris *toutes les mesures raisonnablement possibles* ne saurait justifier le manquement à l'obligation de rendre les eaux destinées à la consommation humaine au moins conformes à l'annexe I de la directive, *en dehors des dérogations expressément prévues.* »

Et plus loin:

« Il suffit de relever ... que, ainsi que la Cour l'a jugé dans l'arrêt Commission/Belgique [7], la demande d'un délai supplémentaire pour le respect de l'annexe I, conformément à l'article 20 de la directive, doit être introduite dans le délai prévu à l'article 19 pour la transposition de celle-ci ».

55. Dans le cas d'espèce, nous sommes, en réalité, en présence d'une transposition défectueuse de la directive qui résulte de la configuration même des textes adoptés au Royaume-Uni. L'effet de la transposition, en soi correcte, des objectifs fixés par la directive est contrebalancé par la possibilité — dont il est très couramment fait usage — d'obtenir dans des hypothèses non visées par la directive le report du respect des paramètres grâce à des engagements négociés avec l'autorité compétente nationale.

56. Les textes adoptés au Royaume-Uni prouvent donc, par eux-mêmes, la réalité de l'infraction et la Commission n'a pas besoin d'apporter une preuve supplémentaire. Certes, il est indéniable que les compagnies des eaux se sont heurtées à des difficultés considérables. Mais il est tout aussi indéniable qu'il existe un lien indissoluble entre la méthode des engagements, qui implique, à chaque fois qu'elle est appliquée, le report du respect des normes de salubrité, et le fait que celles-ci ne soient toujours pas respectées.

Analyse des autres arguments invoqués

57. Il me reste, cependant, à examiner encore une série d'arguments invoqués par le Royaume-Uni, liés aux circonstances de

5 — Arrêt du 25 novembre 1992, Commission/Royaume-Uni (C-337/89, Rec. p. I-6103, points 24, 25 et 27).

6 — Les passages en italique sont soulignés par l'auteur.

7 — Arrêt du 5 juillet 1990, Commission/Belgique (C-42/89, Rec. p. I-2821, point 23).

l'adoption du Water Industry Act. Je soulignerai d'emblée qu'aucun d'entre eux ne me semble décisif.

58. Il mentionne tout d'abord la présentation par la Commission d'une proposition [8] de nouvelle directive relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine qui prévoirait, selon lui, un système analogue à celui des engagements et constituerait en tout état de cause une reconnaissance par le législateur communautaire de la difficulté pour les États membres de remplir les objectifs prévus.

59. La Commission estime cependant que le système prévu dans la nouvelle directive suppose des conditions d'application beaucoup plus strictes que les engagements découlant du Water Industry Act 1991 et que les deux ne sont pas comparables.

60. A mon avis, il ne saurait faire de doute que cette proposition de directive, à propos de laquelle le Conseil a arrêté une « position commune » en date du 19 décembre 1997 [9], tend à prouver que la mise en œuvre de la directive s'est heurtée à de grandes difficultés dans de nombreux États membres.

8 — Proposition du 4 janvier 1995, COM(94) 612.

9 — JO 1998, C 91, p. 1.

61. Ainsi, le nouveau texte agréé provisoirement par le Conseil ouvre un nouveau délai de cinq ans pour la mise en conformité des eaux (article 14). Ce délai peut aller jusqu'à quinze ans pour certaines substances chimiques.

62. Il autorise les États membres à prévoir des dérogations pour deux périodes successives de trois ans, une troisième période de trois ans pouvant être autorisée par la Commission (article 9).

63. Enfin, la Commission peut accorder des dérogations pour certaines zones géographiques pouvant aller jusqu'à six ans (article 15).

64. Il est donc évident que, même au stade actuel, ni la Commission ni le Conseil n'estiment possible que tous les objectifs de qualité qui devaient être réalisés en 1985 puissent être atteints avant de nombreuses années. Le fait que la Commission ait néanmoins introduit le présent recours peut, dès lors, laisser perplexe.

65. Mais la Commission est seule juge de l'opportunité d'introduire une requête. Il résulte, par ailleurs, de la jurisprudence de la Cour que « les États membres sont tenus de se conformer à toutes les obligations qui leur incombent en vertu d'une directive en vigueur. Il en va ainsi même lorsque est envisagée

l'adoption d'une proposition de nouvelle directive dans le même domaine (voir arrêt du 4 décembre 1986, Commission/France, 220/83, Rec. p. 3663). En tout état de cause, la force contraignante d'une directive ne saurait être contestée tant que celle-ci n'a pas été abrogée ou modifiée » [10].

66. Le Royaume-Uni fait également valoir que le système des engagements a fait l'objet de consultations détaillées avec la Commission, qui aurait exprimé son approbation à l'égard des dispositions envisagées, par la voie notamment d'une lettre d'un de ses membres en date du 16 mai 1989.

67. La Commission rappelle que la lettre en cause réservait expressément le droit de la Commission d'intenter les recours nécessaires si elle venait à se convaincre que le système mis en place n'était pas, ou plus, satisfaisant.

68. Quoi qu'il en soit, il est de jurisprudence constante que l'approbation des institutions ne dispense pas les États membres du respect des obligations découlant pour eux du droit communautaire. La partie défenderesse ne saurait donc tirer argument d'une éventuelle approbation de la Commission.

10 — Sommaire de l'arrêt du 19 mars 1991, Commission/Pays-Bas (C-310/89, Rec. p. I-1381, publication sommaire).

69. Le Royaume-Uni expose, en outre, que les questions soulevées par le présent recours ont été examinées par les juridictions britanniques dans l'affaire R/Ministre de l'environnement, ex parte: Friends of the Earth Ltd. Celles-ci seraient parvenues à la conclusion que les dispositions prises par les autorités nationales compétentes constitueraient le moyen le plus approprié de mise en œuvre de la directive.

70. La Commission répond que cette procédure nationale avait un objet différent de celui du présent recours et qu'en outre elle concernait des engagements datant de 1991 alors que la Commission veut démontrer que c'est le maintien de tels engagements en 1996 qui est constitutif du manquement allégué.

71. Il suffit de rappeler à cet égard que c'est à la Commission qu'il appartient d'apprécier l'opportunité d'un recours en manquement dont la Cour seule peut alors établir le caractère fondé ou non. D'éventuelles décisions judiciaires nationales ne sauraient lier ces institutions dans ce contexte.

72. La partie défenderesse fait aussi valoir que la méthode des engagements est appliquée dans d'autres domaines du droit britannique.

73. La Commission oppose cependant à bon droit qu'il n'est pas reproché au Royaume-Uni de sanctionner de façon moins stricte l'application de règles découlant du droit communautaire par rapport à des situations comparables de droit national.

74. J'ajouterai que le fait que la méthode des engagements se soit avérée efficace dans un contexte donné, comme celui de l'application du droit britannique de la concurrence, ne saurait permettre de conclure qu'elle soit admissible dans le cadre de la mise en œuvre de la directive en question.

La question spécifique des droits des particuliers

75. La Commission et le Royaume-Uni s'opposent également au sujet du problème de la protection des droits découlant de la directive pour les particuliers. Dans sa requête, la Commission déclare « qu'il semble » qu'en vertu du système des engagements les particuliers ne peuvent se prévaloir des droits découlant de la directive contre une compagnie des eaux devant une juridiction nationale, dès lors que les autorités chargées de faire respecter la réglementation ont accepté un engagement d'une compagnie et que cet engagement est encore en vigueur.

76. La partie défenderesse conteste la recevabilité de l'argument, au motif qu'il n'a jamais été invoqué dans le cours de la procédure précontentieuse.

77. La Commission estime, quant à elle, que ce moyen vient à l'appui du grief qu'elle a invoqué de façon constante tout au long de la procédure, à savoir que, en acceptant des engagements, le Royaume-Uni a manqué à son obligation d'assurer le respect par les compagnies des eaux des dispositions de la directive. Il ne serait, dès lors, pas tardif.

78. Je ne puis accepter ce dernier argument. La partie requérante cite, certes, un arrêt de la Cour [11] selon lequel la Commission peut compléter ses moyens dans la requête soumise à la Cour. Il ne s'ensuit cependant pas qu'elle peut présenter pour la première fois au stade de la requête un grief tel que celui relatif au recours des particuliers, droit de recours qui n'est pas mentionné dans la directive et auquel, contrairement à la jurisprudence citée, elle n'avait antérieurement fait aucune allusion.

79. En effet, cette question présente une importance et un caractère spécifique tels que l'on ne peut la considérer comme un élément secondaire découlant nécessairement de l'argument principal invoqué par la Commission.

11 — Arrêt du 2 décembre 1986, Commission/Royaume-Uni (23/84, Rec. p. 3581).

80. Il faut souligner à cet égard que ce problème déborde largement le champ des dispositions du Water Industry Act 1991, puisqu'il concerne tout le système des recours existant en droit national à l'encontre d'un fournisseur ne respectant pas ses obligations légales. Il est, en effet, parfaitement concevable qu'un droit de recours qui ne découlerait pas des dispositions adoptées spécifiquement en vue de mettre en œuvre la directive existerait en vertu d'autres dispositions nationales d'application générale.

81. La Commission ayant antérieurement invoqué la mauvaise application de la directive sans faire aucune allusion à cette question précise, dont nous avons vu qu'elle n'est pas évoquée par la directive elle-même, la partie défenderesse était en droit de considérer que les griefs de la Commission n'allaient pas au-delà du contenu des dispositions nationales adoptées spécifiquement en vue de sa mise en œuvre.

82. J'en conclus donc que les objectifs de la procédure précontentieuse, tels que définis par la jurisprudence de la Cour, à savoir notamment d'indiquer à l'État membre concerné les éléments nécessaires à la préparation de sa défense et de lui permettre de se mettre en conformité avec ses obligations [12], ne seraient pas atteints s'il était permis à la Commission d'apporter des précisions d'une telle nature et d'une telle importance au stade de la requête.

12 — Voir, par exemple, l'arrêt du 15 novembre 1988, Commission/Grèce (229/87, Rec. p. 6347).

83. Ce n'est donc qu'à titre tout à fait subsidiaire que j'exposerai quelques considérations relatives à ce moyen.

84. Dans sa requête, la Commission a initialement exposé ce qui suit:

« Les dispositions de la directive sur la qualité des eaux destinées à la consommation humaine visent clairement, selon la jurisprudence de la Cour, à créer des droits pour les particuliers. Contrairement aux affaires qui sont habituellement déférées à la Cour, le problème ici n'est pas l'absence de mesures contraignantes ou d'un cadre légal précis. En adoptant le Water Industry Act 1991 et les réglementations du droit dérivé, le Royaume-Uni a transposé la directive par des dispositions suffisamment claires et précises pour permettre aux particuliers de connaître leurs droits. En vertu du système d'engagements, il semble toutefois qu'ils ne peuvent se prévaloir de ces droits contre une compagnie des eaux devant la juridiction nationale, dès lors que les autorités chargées de faire respecter la réglementation ont accepté un engagement d'une compagnie et que cet engagement est encore en vigueur. »

85. A ceci, la partie défenderesse répond que les consommateurs sont en droit de soumettre au contrôle juridictionnel la décision des autorités acceptant l'engagement litigieux. En outre, les consommateurs peuvent toujours, s'ils subissent des dommages du fait de la mauvaise qualité de l'eau, fonder un recours

en indemnisation sur les dispositions du Consumer Protection Act 1987, qui transpose en droit anglais la directive 85/374/CEE sur la responsabilité du fait des produits défectueux [13]. Cette possibilité de recours contre la compagnie des eaux leur est ouverte même lorsqu'un engagement est applicable.

86. La Commission, tout en acceptant l'argument, fait alors valoir que, en vertu de cette législation, le consommateur ne peut obtenir l'indemnisation de dommages subis par des biens destinés à un usage industriel et commercial. Il ressort, toutefois, des observations du gouvernement du Royaume-Uni que, pour de tels dommages, le recours en responsabilité civile de droit commun est ouvert, même lorsqu'un engagement a été accepté.

87. Il s'ensuit que le problème se limite donc au fait qu'un particulier ne pourrait pas obtenir d'injonction à l'encontre d'une compagnie des eaux lorsqu'un engagement est accepté et en cours. Ceci serait, selon la Commission, « évidemment contraire au principe de la garantie de la pleine application ou efficacité du droit communautaire, tel qu'il a été établi par la jurisprudence de la Cour [voir Factortame, Rec. 1990, p. I-2433]. »

13 — Directive du Conseil, du 25 juillet 1985, relative au rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en matière de responsabilité du fait des produits défectueux (JO L 210, p. 29).

88. Pour trancher ce débat, il y a lieu, à mon avis, de prendre en considération les éléments suivants.

89. Ainsi que le reconnaît la Commission, la directive a été transposée en droit national par des dispositions suffisamment claires et précises pour permettre aux particuliers de connaître leurs droits. Nous ne sommes pas en présence d'un problème « d'effet direct » d'une directive et encore moins d'application dite horizontale.

90. D'autre part, nous sommes saisis d'un recours en manquement au titre de l'article 169 du traité, et non d'un recours préjudiciel au titre de l'article 177 du traité. Aucun juge national ne nous demande si un consommateur doit pouvoir tirer de la directive, et vis-à-vis d'une compagnie des eaux, un droit direct à une eau conforme aux normes de la directive.

91. Ce qui est en cause ici, c'est uniquement le principe général selon lequel, dans les cas où les autorités communautaires ont, par voie de directive, obligé les États membres à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales de le prendre en considération en tant qu'élément de droit communautaire pour vérifier si, dans les limites de la faculté qui leur est réservée quant à la forme et aux moyens pour la mise en œuvre

de la directive, les autorités nationales ont conformé leur comportement à celle-ci [14].

92. Reste à savoir si les voies de recours décrites par le Royaume-Uni, et dont la Commission n'a pas contesté la réalité, ouvrent ces droits.

93. A mon avis, la Commission a raison de considérer comme solution non satisfaisante le recours en indemnisation fondé sur les dispositions du Consumer Protection Act 1987, qui a transposé la directive 85/374. Une voie de recours se limitant à l'obtention de dommages et intérêts, une fois que la non-observation des normes a causé un dommage, ne correspond pas aux critères de la Cour.

94. En revanche, la possibilité pour le consommateur d'introduire un recours contre la décision du Secretary of State d'accepter un engagement (dont le Royaume-Uni fournit un exemple dans les annexes de son mémoire en défense) permet, à mon avis, de considérer que les droits des particuliers sont suffisamment protégés.

95. Ce qui est, en effet, en cause dans la présente affaire, c'est la non-réalisation des objectifs de qualité en raison de l'acceptation d'engagements repoussant la réalisation de ces objectifs à une date ultérieure.

96. Une fois qu'un tel engagement est annulé à la suite d'un recours du particulier, les objectifs de qualité inscrits dans la loi s'appliquent immédiatement et le Secretary of State est tenu d'adresser une injonction à la compagnie des eaux.

97. Le fait qu'un recours contre un engagement puisse être dirigé uniquement contre le Secretary of State, et non contre une compagnie des eaux, ne modifie pas substantiellement l'appréciation que l'on doit porter sur la situation. Dans le cadre des engagements, l'autorité compétente et la compagnie des eaux sont, en effet, étroitement liées, la seconde ayant même été considérée par la High Court [15] comme une émanation de la première au sens de la jurisprudence Foster e.a. [16] et l'annulation de la décision d'accepter l'engagement entraîne immédiatement des conséquences pour la compagnie des eaux.

98. Je considère dès lors que le grief de la Commission relatif à l'absence de possibilités de recours des particuliers est irrecevable et, à titre subsidiaire, non fondé.

14 — Voir, notamment, l'arrêt du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a. (C-72/95, Rec. p. I-5403, point 56).

15 — Griffin n. South West Water Services Ltd, 1995, IRLR 15.

16 — Arrêt du 12 juillet 1990 (C-188/89, Rec. p. I-3313).

99. Au terme de cet examen, je dois donc constater que, si la méthode des engagements est loin d'être inefficace sur le plan matériel, elle est cependant inacceptable sur le plan juridique en ce qu'elle permet aux compagnies, dans des hypothèses non visées par la directive, de reporter à une date ultérieure les obligations qu'elles auraient dû respecter depuis le 18 juillet 1985.

100. Qu'on la considère comme un système de mise en œuvre de la directive, ou comme un mécanisme de sanction assorti d'un sursis ou d'un délai de grâce, force est de constater que cette méthode « ne garantit pas l'application pleine et entière de la directive », pour reprendre l'expression utilisée par la Commission lors de l'audience.

Conclusion

101. Je vous propose donc d'accueillir la requête de la Commission dans les termes dans lesquels elle a été introduite et de constater que:

1) en omettant, du fait de son acceptation d'engagements, d'obliger les compagnies des eaux à se mettre en conformité avec la directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, et

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

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

102. Je vous propose aussi de condamner le Royaume-Uni aux dépens.