ARRÊT DE LA COUR
30 mai 1991 *

Dans l'affaire C-361/88,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Ingolf Pernice, membre de son service juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Guido Berardis, membre de son service juridique, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République fédérale d'Allemagne, représentée initialement par M. Martin Seidel, en qualité d'agent, et Me Dietmar Knopp, avocat au barreau de Cologne, puis par Me Knopp seul, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade de la République fédérale d'Allemagne, 20-22, avenue Émile Reuter,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que la République fédérale d'Allemagne, en n'ayant pas arrêté toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour assurer la transposition complète en droit interne de la directive 80/779/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, concernant des valeurs limites et des valeurs guides de qualité atmosphérique pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension (JO L 229, p. 30), a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE,

LA COUR,

composée de MM. O. Due, président, G. F. Mancini, T. F. O'Higgins, J. C. Moitinho de Almeida, G. C. Rodríguez Iglesias et M. Díez de Velasco,

* Langue de procédure: l'allemand.

présidents de chambre, Sir Gordon Slynn, MM. C. N. Kakouris, R. Joliet, F. A. Schockweiler, F. Grévisse, M. Zuleeg et P. J. G. Kapteyn, juges,

avocat général: M. J. Mischo
greffier: Mme D. Louterman, administrateur principal

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 6 décembre 1990,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 6 février 1991,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 13 décembre 1988, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que la République fédérale d'Allemagne, en n'ayant pas arrêté toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour assurer la transposition complète en droit interne de la directive 80/779/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, concernant des valeurs limites et des valeurs guides de qualité atmosphérique pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension (JO L 229, p. 30), a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

2 Cette directive vise, d'une part, à éliminer ou à prévenir les conditions de concurrence inégales pouvant résulter de l'existence de disparités entre les différentes législations nationales en ce qui concerne la présence d'anhydride sulfureux et de particules en suspension qui peut être tolérée dans l'air et, d'autre part, à protéger la santé de l'homme et la qualité de l'environnement. Elle prescrit, à ces fins, le rapprochement des législations nationales.

3 L'article 2 de cette directive dispose que les valeurs limites, c'est-à-dire les concentrations d'anhydride sulfureux et de particules en suspension « à ne pas dépasser sur l'ensemble du territoire des États membres pendant des périodes déterminées et dans les conditions précisées aux articles suivants, en vue de protéger, notamment, la santé de l'homme » sont celles qui sont fixées à l'annexe I de la directive.

4 L'article 3, paragraphe 1, prévoit que, sans préjudice de certaines exceptions qui sont détaillées au paragraphe 2, les États membres doivent prendre les mesures appropriées pour que, à partir du 1er avril 1983, les concentrations d'anhydride sulfureux et de particules en suspension dans l'atmosphère ne soient pas supérieures aux valeurs limites figurant à l'annexe I.

5 L'article 10, paragraphe 2, autorise, toutefois, les États membres, à titre transitoire et pour autant qu'ils recourent à certaines méthodes d'échantillonnage et d'analyse, à recourir à d'autres valeurs limites que celles de l'annexe I, en l'espèce celles définies à l'annexe IV.

6 En vertu de l'article 15, paragraphe 1, les États membres étaient tenus de mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive dans un délai de vingt-quatre mois à compter de sa notification. La directive ayant été notifiée à la République fédérale d'Allemagne le 18 juillet 1980, elle devait donc être transposée en droit allemand au plus tard le 18 juillet 1982.

7 La Commission reproche à la République fédérale d'Allemagne de n'avoir pas satisfait à l'obligation, découlant de l'article 2, paragraphe 1, de la directive, d'adopter une norme impérative, assortie de sanctions efficaces, en vue d'interdire expressément, sur tout le territoire national, le dépassement des valeurs limites fixées à l'annexe I de la directive. Elle fait, également, grief à la République fédérale d'Allemagne de n'avoir pas pris les mesures appropriées pour assurer que lesdites valeurs limites soient effectivement respectées, comme l'exige l'article 3, paragraphe 1, de la directive.

8 La République fédérale d'Allemagne réplique que la protection voulue par la directive correspond à celle résultant de la loi fédérale sur la protection contre les effets nocifs sur l'environnement de la pollution de l'air, des bruits, des vibrations et autres types de nuisances, du 15 mars 1974 (BGBl. I, p. 721, ci-après « loi relative à la lutte contre les pollutions »), ainsi que de ses mesures d'application. Elle ajoute que les résultats concrets qu'elle a atteints en matière de pollution par l'anhydride sulfureux et les particules en suspension satisfont largement aux exigences de la directive.

9 Pour un plus ample exposé des faits du litige, du déroulement de la procédure et des moyens et arguments des parties, il est renvoyé au rapport d'audience. Ces éléments du dossier ne sont repris ci-après que dans la mesure nécessaire au raisonnement de la Cour.

En ce qui concerne l'absence d'une norme impérative générale

10 L'article 3 de la loi relative à la lutte contre les pollutions définit les effets nocifs sur l'environnement comme étant « des nuisances qui, en raison de leur importance ou de leur durée sont de nature à entraîner des dangers, des inconvénients importants ou des nuisances importantes pour l'environnement ou pour le voisinage ». Cette loi ne précise, toutefois, pas le seuil à partir duquel ces nuisances doivent être considérées comme nocives pour l'environnement. En vertu de son article 48, il incombe au gouvernement fédéral d'arrêter, après avoir entendu les milieux intéressés et recueilli l'accord du Bundesrat, « les dispositions administratives générales nécessaires pour la mise en œuvre » de la loi.

11 Sur la base de cet article 48, le gouvernement fédéral a adopté, en 1974, la première disposition administrative générale de mise en œuvre de la loi relative à la lutte contre les pollutions (ci-après « circulaire technique 'air' »). Celle-ci a été modifiée à diverses reprises, et notamment le 27 février 1986 (GMBl., p. 95). Il n'est pas contesté que le point 2.5.1 de cette circulaire fixe, pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension, des valeurs de nuisances qui correspondent à celles figurant dans l'annexe IV de la directive.

12 La Commission est d'avis, cependant, que cette circulaire n'a pas de caractère obligatoire. Elle considère, en outre, que son champ d'application est plus limité que celui de la directive.

13 La Commission estime que, dans l'ordre juridique allemand, les circulaires administratives ne sont, en général, pas reconnues comme des règles de droit. En effet, la loi fondamentale, et spécialement son article 80, paragraphe 1, subordonnerait l'adoption de règlements par l'administration à certaines conditions, notamment de procédure, qui ne seraient pas remplies en l'espèce. En outre, il serait admis, tant en jurisprudence qu'en doctrine, que les circulaires administratives ne doivent pas obligatoirement être respectées lorsque se présente une situation atypique, c'est-à-dire une situation à laquelle l'auteur des dispositions administratives ne pouvait ou ne voulait apporter de solution du fait qu'il devait régler le problème d'une manière générale. Par ailleurs, les prescriptions de la circulaire ne s'imposeraient pas aux sources de pollution autres que les installations industrielles qui y sont visées.

14 La République fédérale d'Allemagne fait valoir que la circulaire technique « air » n'est pas une disposition administrative ordinaire. Tout d'abord, elle aurait été adoptée selon une procédure spéciale, faisant appel à la coopération de représentants de la science, des personnes concernées, des milieux économiques touchés, des services des transports et des autorités administratives supérieures des Länder, et aurait été soumise à l'approbation du Bundesrat. Ensuite, étant donné qu'elle a pour objet de compléter une norme obligatoire, elle revêtirait le même caractère contraignant que celle-ci. Elle ne laisserait, à cet égard, aucun pouvoir d'appréciation à l'administration. La jurisprudence nationale confirmerait ce point de vue. Enfin, la notion générale d'« effet nocif sur l'environnement » contenue dans la loi relative à la lutte contre les pollutions aurait été concrétisée par les valeurs limites prescrites par la circulaire et ces valeurs limites s'appliqueraient, dès lors, à tous les cas de présence d'anhydride sulfureux et de particules en suspension dans l'atmosphère.

15 Il convient de rappeler, à ce propos, que, selon la jurisprudence de la Cour (voir, notamment, arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne, C-131/88, Rec. p. I-825), la transposition en droit interne d'une directive n'exige pas nécessaire-

ment une reprise formelle et textuelle de ses dispositions dans une disposition légale expresse et spécifique et peut, en fonction de son contenu, se satisfaire d'un contexte juridique général, dès lors que celui-ci assure effectivement la pleine application de la directive d'une façon suffisamment claire et précise, afin que, au cas où la directive vise à créer des droits pour les particuliers, les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et de s'en prévaloir, le cas échéant, devant les juridictions nationales.

16 A cet égard, il faut relever que l'obligation faite aux États membres de prescrire des valeurs limites à ne pas dépasser pendant des périodes et dans des conditions déterminées, prévue par l'article 2 de la directive, est instaurée « en vue de protéger, notamment, la santé de l'homme ». Elle implique, dès lors, que dans toutes les hypothèses où le dépassement des valeurs limites pourrait mettre en danger la santé des personnes, celles-ci puissent se prévaloir de règles impératives pour pouvoir faire valoir leurs droits. Par ailleurs, la fixation de valeurs limites dans un texte dont le caractère contraignant est incontestable s'impose également pour que tous ceux dont les activités risquent d'engendrer des nuisances connaissent exactement les obligations auxquelles ils sont soumis.

17 Or, il convient de relever, en premier lieu, que les valeurs limites prescrites par la directive ne se retrouvent que dans la circulaire technique « air » et que celle-ci n'a qu'un champ d'application limité.

18 Contrairement à ce que soutient la République fédérale d'Allemagne, cette circulaire ne s'applique pas à toutes les installations. En effet, son paragraphe 1 limite son domaine d'application aux installations soumises à autorisation au sens, notamment, de l'article 4 de la loi relative à la lutte contre les pollutions, c'est-à-dire aux installations qui, en raison de leurs caractéristiques propres ou de leur exploitation, sont de nature à provoquer des effets particulièrement nocifs sur l'environnement, à mettre en danger, à léser considérablement ou à gêner particulièrement la collectivité ou le voisinage. Le même paragraphe n'impose des obligations aux autorités administratives qu'à l'occasion, essentiellement, de l'examen des demandes d'autorisation de construire, d'exploiter ou de modifier de telles installa-

tions, ou lorsque des obligations sont imposées ultérieurement à ces installations ou encore en cas d'enquête sur la nature et l'importance des émissions provenant de ces installations ou sur les nuisances en provenance de la zone dans laquelle elles sont exploitées.

19 La circulaire a, ainsi, pour domaine d'application le voisinage immédiat des constructions ou d'équipements bien déterminés, alors que la directive a un champ d'application plus vaste, qui concerne l'ensemble du territoire des États membres. En effet, comme le relève, à juste titre, la Commission, les nuisances engendrées par l'anhydride sulfureux et les particules en suspension peuvent trouver leur cause ailleurs que dans les installations soumises à autorisation, par exemple dans une forte densité de la circulation routière, dans le chauffage privé ou dans une pollution provenant d'un autre État. Le caractère général de la directive ne saurait se satisfaire d'une transposition limitée à certaines sources de dépassement des valeurs limites qu'elle prescrit et à certains actes à prendre par les autorités administratives.

20 Il convient d'ajouter, en second lieu, que le souci de permettre aux particuliers de se prévaloir de leurs droits n'est pas davantage satisfait dans le domaine d'application propre de la circulaire, à savoir les installations soumises à autorisation. La République fédérale d'Allemagne et la Commission divergent, en effet, sur le point de savoir dans quelle mesure la doctrine et la jurisprudence allemandes ont reconnu un caractère contraignant aux circulaires techniques. La Commission a pu faire état d'une jurisprudence déniant ce caractère, notamment dans le domaine fiscal; la République fédérale d'Allemagne a produit, quant à elle, une jurisprudence reconnaissant ce caractère dans le domaine nucléaire. Force est de constater que, dans le cas particulier de la circulaire technique « air », la République fédérale d'Allemagne n'a fait état d'aucune jurisprudence nationale reconnaissant explicitement à cette circulaire un effet direct à l'égard des tiers, au-delà de son effet obligatoire pour l'administration. Dès lors, on ne saurait prétendre que les particuliers sont en mesure de connaître avec certitude l'étendue de leurs droits, afin de s'en prévaloir, le cas échéant, devant les juridictions nationales, ni que ceux dont les activités sont de nature à engendrer des nuisances sont suffisamment informés de l'étendue de leurs obligations.

21 Il découle des considérations qui précèdent qu'il n'est pas établi que la mise en œuvre de l'article 2, paragraphe 1, de la directive a été faite avec une force contraignante incontestable ni avec la spécificité, la précision et la clarté requises

par la jurisprudence de la Cour, afin que soit satisfaite l'exigence de la sécurité juridique.

En ce qui concerne l'absence de mesures appropriées visant au respect des valeurs limites

22 La Commission fait grief à la République fédérale d'Allemagne de n'avoir pas pris les mesures appropriées pour assurer que les valeurs limites prescrites par la directive soient effectivement respectées, comme l'exigerait l'article 3 de la directive. Elle relève, tout d'abord, qu'il n'existe aucun règlement « antismog » dans les Länder de Brême et du Schleswig-Holstein. Elle souligne, ensuite, que les plans pour la protection de l'atmosphère que les Länder doivent établir et exécuter, en vertu des articles 44 à 47 de la loi relative à la lutte contre les pollutions, lorsque la pollution atmosphérique risque de produire des effets nocifs sur l'environnement, ne permettent pas d'assurer que les valeurs limites fixées dans la directive soient effectivement respectées. En premier lieu, parce que ces mesures ne vaudraient pas pour l'ensemble des régions, mais seulement pour certaines zones déterminées par les règlements des Länder. En second lieu, parce que les autorités administratives bénéficieraient d'un pouvoir d'appréciation quant à la décision de mettre en œuvre ces plans de protection de l'atmosphère. En troisième lieu, parce qu'il ne résulte d'aucune disposition que ces plans doivent faire respecter les valeurs limites de la directive.

23 La République fédérale d'Allemagne fait valoir que les valeurs limites prescrites par la directive n'ont plus été dépassées, en fait, depuis 1983. Elle précise que les règlements « antismog » ne sont prévus que dans les zones où une pollution atmosphérique est susceptible d'apparaître. Elle ajoute que ce serait pur formalisme que d'imposer des mesures de prévention dans les régions où il n'y a aucun risque de dépassement des valeurs limites prescrites par la directive. Elle relève, encore, que les autorités administratives n'ont aucune marge d'appréciation quant à la décision de mettre en œuvre des plans de protection de l'atmosphère lorsque des menaces concrètes se précisent. Elle précise, enfin, que, depuis le 1er septembre 1990, ces plans doivent respecter les valeurs limites de la directive.

24 Il y a lieu, tout d'abord, de rappeler que la conformité d'une pratique avec les impératifs de protection d'une directive ne saurait constituer une raison de ne pas transposer cette directive dans l'ordre juridique interne par des dispositions susceptibles de créer une situation suffisamment précise, claire et transparente, pour permettre aux particuliers de connaître leurs droits et leurs obligations. Ainsi que la

Cour l'a jugé dans l'arrêt du 15 mars 1990, Commission/Pays-Bas, point 25 (C-339/87, Rec. p. I-851), afin de garantir la pleine application des directives, en droit et non seulement en fait, les États membres doivent prévoir un cadre légal précis dans le domaine concerné.

25 Il résulte de ce qui précède que l'argument de la République fédérale d'Allemagne, selon lequel aucun cas contraire à la directive n'a été signalé dans la pratique, ne saurait être retenu.

26 Il convient donc d'examiner si les dispositions invoquées par la République fédérale d'Allemagne assurent une mise en œuvre correcte de la directive.

27 Aux termes de l'article 44 de la loi relative à la lutte contre les pollutions, les autorités compétentes, selon le droit applicable dans les Länder, doivent déterminer de façon permanente la nature et l'importance de certaines pollutions atmosphériques pouvant provoquer des effets nocifs sur l'environnement dans certaines zones particulièrement exposées. Selon l'article 47, dans sa rédaction en vigueur au moment de l'introduction du recours, si ces constatations indiquent que les pollutions atmosphériques provoquent des effets nocifs sur l'environnement ou qu'il y a lieu de s'attendre à de tels effets pour l'ensemble de la zone exposée ou pour une partie de celle-ci, ces mêmes autorités compétentes doivent établir un plan de protection de l'atmosphère pour cette zone.

28 L'article 3, paragraphe 1, de la directive exige, quant à lui, que les États membres prennent les mesures appropriées pour que les concentrations d'anhydride sulfureux et de particules en suspension dans l'atmosphère ne soient pas supérieures aux valeurs limites.

29 A cet égard, il convient de relever que les autorités compétentes des Länder ne doivent mettre en œuvre les plans de protection de l'atmosphère que lorsqu'elles

constatent des effets nocifs sur l'environnement. Or, ainsi qu'il a été dit ci-dessus, la loi relative à la lutte contre les pollutions ne précise pas le seuil à partir duquel des effets nocifs sur l'environnement peuvent être constatés. La circulaire technique « air », quant à elle, n'impose des obligations aux autorités administratives qu'à l'occasion d'actes bien définis et à propos d'installations déterminées. Il n'existe, dès lors, pas de règles générales et impératives aux termes desquelles les autorités administratives seraient tenues de prendre des mesures dans tous les cas où les valeurs limites de la directive risquent d'être dépassées.

30 Il en résulte que l'article 3 de la directive n'a pas été transposé dans l'ordre juridique interne, de manière à couvrir tous les cas susceptibles de se présenter et que la réglementation nationale n'a pas le caractère contraignant requis, afin que soit satisfaite l'exigence de la sécurité juridique.

31 La circonstance que, postérieurement au recours, la législation allemande ait été modifiée n'est pas de nature à changer cette appréciation. Il est, en effet, de jurisprudence constante que l'objet d'un recours introduit au titre de l'article 169 du traité est fixé par l'avis motivé de la Commission et que, même au cas où le manquement a été éliminé postérieurement au délai déterminé en vertu du deuxième alinéa dudit article, la poursuite de l'action conserve un intérêt, en vue d'établir la base d'une responsabilité qu'un État membre peut être dans le cas d'encourir, en conséquence de son manquement, à l'égard d'autres États membres, de la Communauté ou de particuliers.

32 Au vu de l'ensemble des considérations qui précèdent, il convient de constater que, en n'adoptant pas dans le délai prescrit toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive 80/779, précitée, concernant des valeurs limites et des valeurs guides de qualité atmosphérique pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.

Sur les dépens

33 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La République fédérale d'Allemagne ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

1) **En n'adoptant pas dans le délai prescrit toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive 80/779/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, concernant des valeurs limites et des valeurs guides de qualité atmosphérique pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE.**

2) **La République fédérale d'Allemagne est condamnée aux dépens.**

Due Mancini O'Higgins Moitinho de Almeida

Rodríguez Iglesias Díez de Velasco Slynn Kakouris

Joliet Schockweiler Grévisse Zuleeg Kapteyn

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 30 mai 1991.

Le greffier

J.-G. Giraud

Le président

O. Due