ciaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et de s'en prévaloir, le cas échéant, devant les juridictions nationales.

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. En effet, 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.

2. 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 80/779 concernant des valeurs limites et des valeurs guides de qualité atmosphérique pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension, 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.

3. L'objet d'un recours introduit au titre de l'article 169 du traité est fixé par l'avis motivé de la Commission et, même au cas où le manquement a été éliminé postérieurement au délai déterminé en vertu du deuxième alinéa de cet 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.

RAPPORT D'AUDIENCE
présenté dans l'affaire C-361/88 *

I — Faits et cadre réglementaire

Par 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, ci-après « directive »), le Conseil a prescrit l'harmonisation des législations

* Langue de procédure: l'allemand.

nationales en ce qui concerne la présence d'anhydride sulfureux et de particules en suspension dans l'air.

Ainsi qu'il ressort des considérants de la directive, celle-ci vise à éliminer ou à prévenir les conditions de concurrence inégales pouvant résulter de l'existence de disparités entre les différentes législations nationales, ainsi qu'à protéger la santé de l'homme et la qualité de l'environnement.

Le quatrième considérant de la directive mentionne plus particulièrement « qu'il convient, en vue de protéger notamment la santé de l'homme, de fixer pour ces deux polluants des valeurs limites à ne pas dépasser sur le territoire des États membres pendant des périodes déterminées... ».

L'article 2 de la directive dispose que les valeurs limites « 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 indiquées dans l'annexe I de la directive.

L'article 3 de la directive est, par ailleurs, libellé comme suit:

« 1. Les États membres prennent 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, sans préjudice des dispositions ci-après.

2. Dans le cas où un État membre estime que les concentrations d'anhydride sulfureux et de particules en suspension dans l'atmosphère risquent, en dépit des mesures prises, de dépasser, au-delà du 1er avril 1983 dans certaines zones, les valeurs limites figurant à l'annexe I, il en informe la Commission avant le 1er octobre 1982.

Il communique simultanément à la Commission des plans visant à améliorer progressivement la qualité de l'air dans ces zones. Ces plans, établis à partir d'informations pertinentes sur la nature, l'origine et l'évolution de la pollution, décrivent en particulier les mesures prises ou à prendre ainsi que les procédures mises ou à mettre en œuvre par l'État membre. Ces mesures et procédures doivent avoir pour effet, à l'intérieur de ces zones, d'amener les concentrations d'anhydride sulfureux et de particules en suspension dans l'atmosphère à des valeurs inférieures ou égales aux valeurs limites figurant à l'annexe I, dans les plus brefs délais et, au plus tard, avant le 1er avril 1993. »

En vertu de l'article 15, paragraphe 1, de la directive, 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. En l'espèce, la directive a été notifiée à la République fédérale d'Allemagne le 18 juillet 1980 et devait donc être transposée en droit allemand au plus tard le 18 juillet 1982.

Par lettre du 6 mai 1986, la Commission a fait savoir à la République fédérale d'Allemagne qu'elle considérait que celle-ci ne s'était pas conformée en tous points aux obligations découlant pour elle de la directive. La Commission a formulé cinq griefs à cet égard.

En premier lieu, la République fédérale d'Allemagne n'aurait pas satisfait aux obligations résultant de l'article 2 de la directive. Cette disposition exigerait que les États membres adoptent une norme impérative, assortie de sanctions efficaces, qui interdise expressément, sur tout le territoire national, le dépassement des valeurs limites fixées dans l'annexe I de la directive. Une telle disposition ferait défaut en droit allemand.

En second lieu, la République fédérale d'Allemagne n'aurait pas communiqué à la Commission les plans d'amélioration de la qualité de l'air dans le Land de Berlin, qu'elle aurait dû lui fournir en vertu de l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive. Par lettre du 8 octobre 1982, la République fédérale d'Allemagne avait, en effet, informé la Commission que, dans le Land de Berlin, les concentrations d'anhydride sulfureux et de particules en suspension dans l'atmosphère risquaient de dépasser, après la date du 1er avril 1983 fixée dans l'article 3, paragraphe 1, de la directive, les valeurs limites prévues dans l'annexe I de la directive. Selon l'article 3, paragraphe 2, deuxième alinéa, de la directive, la République fédérale d'Allemagne aurait dû, dans ces circonstances, communiquer simultanément à la Commission des plans visant à améliorer progressivement la qualité de l'air dans le Land de Berlin, ce qu'elle n'aurait pas fait.

En troisième lieu, le réseau de stations de mesure mis en place par la République fédérale d'Allemagne ne couvrirait pas la totalité du territoire de cet État membre, contrairement à ce qu'exigerait l'article 6 de la directive. La République fédérale d'Allemagne aurait manqué, par ailleurs, à son obligation de loyauté communautaire en s'abstenant d'indiquer à la Commission, qui lui en avait pourtant fait la demande, l'emplacement exact des stations de mesure existantes.

En quatrième lieu, il résulterait de l'article 6 de la directive, lu en liaison avec les annexes I et IV de celle-ci, que les stations mises en place en vertu de l'article 6 de la directive doivent effectuer des mesures de façon continue. La législation allemande ne prévoirait pas une telle obligation. La Commission aurait interrogé la République fédérale d'Allemagne sur le point de savoir s'il était effectivement procédé à des mesures de façon continue dans cet État membre, mais elle n'aurait pas obtenu de réponse. Il y aurait, dès lors, lieu de considérer qu'il n'est pas procédé à des mesures continues en République fédérale d'Allemagne.

En cinquième lieu, dès lors que la République fédérale d'Allemagne avait choisi de procéder selon les méthodes d'échantillonnage et d'analyse définies à l'annexe IV de la directive, comme l'article 10, paragraphe 2, de la directive, l'autorisait à le faire, elle aurait été tenue, en vertu de l'article 10, paragraphe 3, de la directive, d'effectuer des mesures en parallèle dans une série de stations représentatives, et de transmettre régulièrement les résultats de ces mesures à la Commission, au moins deux fois par an. La République fédérale d'Allemagne aurait admis, dans des correspondances antérieures à la lettre de mise en demeure, qu'elle ne s'était pas acquittée de cette obligation.

La Commission a conclu que la République fédérale d'Allemagne n'avait pas rempli toutes les obligations qui lui incombaient en vertu des articles 2, 3, 6 et 10 de la directive. Conformément à l'article 169 du traité, elle a mis cet État membre en demeure de lui présenter ses observations à ce sujet et lui a imparti à cet effet un délai de deux mois.

Par lettre du 4 septembre 1986, la République fédérale d'Allemagne a contesté les griefs contenus dans la lettre de mise en demeure.

En ce qui concerne le premier grief, la République fédérale d'Allemagne a soutenu qu'elle avait transposé les valeurs limites résultant des dispositions combinées de l'article 2, de l'article 10, paragraphe 2, et de l'annexe IV de la directive, dans des dispositions de droit interne ayant force impérative.

Elle a exposé, à cet égard, que l'article 48 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 ») autorise le gouvernement fédéral à adopter, après avoir entendu les milieux concernés et recueilli l'accord du Bundesrat, des dispositions administratives générales concernant, notamment, les valeurs limites de pollution qui ne peuvent être dépassées pour des raisons de protection de la santé.

Sur la base de cette disposition, le gouvernement fédéral a adopté, en 1974, la première instruction 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), afin d'être mise en concordance avec la directive.

Le point 2.5.1 de la circulaire technique « air » fixerait, pour l'anhydride sulfureux et les particules en suspension, des valeurs de nuisance qui correspondraient à celles figurant dans l'annexe IV de la directive. En outre, le point 2.5 de la circulaire précise que les valeurs de nuisance ne sont déterminées valablement que si elles sont obtenues conformément à la méthode prévue au point 2.6 de cette même circulaire. Cette méthode correspondrait à celle prescrite par l'annexe IV de la directive.

La République fédérale d'Allemagne soutient, par ailleurs, que la circulaire technique « air » est une norme impérative.

Elle se réfère, à cet égard, à un arrêt de l'Oberverwaltungsgericht Lüneburg du 28 février 1985 concernant la centrale thermique à charbon de Buschhaus (DVBl., 1985, p. 1322), aux termes duquel « si les dispositions de la circulaire technique 'air' doivent être respectées, également par les tribunaux, ce n'est donc pas seulement du fait qu'elles reposent sur des données scientifiques, mais également en raison de la procédure qui a conduit à leur adoption, à savoir le fait qu'elles ont été adoptées par le plus haut niveau de l'exécutif, qui bénéficie de la légitimité requise à cet effet, et que cette adoption est intervenue sur la base de la procédure centrale de fixation prévue par l'article 48 de la loi fédérale relative à la lutte contre les pollutions avec la participation des milieux concernés... ».

Dans un domaine proche, le Bundesverwaltungsgericht aurait jugé, dans un arrêt du 19 décembre 1985 relatif à la centrale nucléaire de Wyhl (DÖV, 1986, p. 431), que la base générale de calcul pour l'exposition aux radiations à l'occasion de rejets radioactifs dans l'air ou dans l'eau (directive du ministre de l'Intérieur concernant l'article 45 du règlement relatif à la protection contre les radiations du 15 août 1979, GMBl. p. 371) avait pour fonction de

« concrétiser la règle de droit et que, contrairement aux dispositions administratives qui ne feraient qu'interpréter la règle de droit, la base générale de calcul s'imposait aux tribunaux administratifs dans les limites fixées par la règle de droit... ».

S'appuyant sur ce raisonnement, la République fédérale d'Allemagne soutient que la circulaire technique « air » est une norme de portée générale: bien que cette circulaire ne s'applique, aux termes de son point 1, qu'aux installations soumises à autorisation au sens de l'article 4 de la loi relative à la lutte contre les pollutions, les valeurs limites qu'elle fixe seraient d'application quelle que soit l'origine de la pollution. En effet, la circulaire technique « air » concrétiserait la notion juridique imprécise d'« effet nocif pour l'environnement » contenue dans la loi relative à la lutte contre les pollutions. Cette notion devrait avoir la même portée chaque fois qu'elle est utilisée dans la loi relative à la lutte contre les pollutions et dans les règlements d'exécution de celle-ci.

La République fédérale d'Allemagne expose, par ailleurs, que des mesures appropriées ont été prises pour assurer le respect effectif des valeurs limites fixées dans la circulaire technique « air », comme l'exige l'article 3 de la directive.

D'abord, elle aurait adopté une série de dispositions législatives et réglementaires, comportant des sanctions pénales et administratives, qui assureraient que les concentrations de substances nocives dans l'air restent inférieures aux valeurs limites fixées dans la directive. Elle cite, à cet égard, les modifications apportées, postérieurement à l'adoption de la directive en cause, à la loi relative à la lutte contre les pollutions, au règlement portant exécution de cette loi (quatrième règlement d'exécution de la loi relative à la lutte contre les pollutions, du 24 juillet 1985, BGBl. I, p. 1586), à la circulaire technique « air »...

Ensuite, des règlements antismog auraient été adoptés par tous les Länder, à l'exception de ceux de Brême et du Schleswig-Holstein, dans lesquels il ne se produirait normalement pas de concentrations élevées de substances nocives.

Enfin, la République fédérale d'Allemagne souligne que, en vertu de l'article 47 de la loi relative à la lutte contre les pollutions, les autorités compétentes des Länder doivent établir des plans de protection de l'atmosphère lorsque les pollutions atmosphériques provoquent des effets nocifs sur l'environnement ou qu'il y a lieu de s'attendre à de tels effets nocifs.

La République fédérale d'Allemagne conclut de ce qui précède que son système juridique répond en tous points aux exigences des articles 2 et 3 de la directive. Le premier grief de la Commission ne serait, dès lors, pas fondé.

En ce qui concerne le deuxième grief, relatif à l'absence de transmission de plans d'amélioration de la qualité de l'air dans le Land de Berlin, la République fédérale d'Allemagne énumère une série de mesures, déjà prises ou projetées, ayant pour objectif la réduction de la pollution atmosphérique à Berlin.

En ce qui concerne le troisième grief, relatif à l'obligation de mettre en place des stations de mesure sur l'ensemble du territoire

national, la République fédérale d'Allemagne soutient que l'article 6 de la directive ne l'oblige pas à implanter des stations de mesure avec une densité égale sur tout le territoire national. Elle souligne, à cet égard, que l'article 6 prescrit la mise en place de stations de mesure « notamment dans les zones où les valeurs limites visées à l'article 3, paragraphe 1, sont susceptibles d'être approchées ou dépassées, ainsi que dans les zones visées à l'article 3, paragraphe 2 ». Il serait, dès lors, justifié, au regard de la directive, d'implanter plus de stations de mesure dans les zones présentant une forte pollution que dans les zones moins polluées. La République fédérale d'Allemagne a fourni, en annexe à sa réponse, des listes indiquant la localisation des stations de mesure. Il ressortirait de ces listes que les stations couvrent la totalité du territoire de l'État membre en cause.

En ce qui concerne le quatrième grief, relatif à l'obligation de procéder à des mesures de façon continue, la République fédérale d'Allemagne expose que, dans les Länder où la pollution est la plus forte, il est effectivement procédé à des mesures continues. Dans les Länder où l'on constate une pollution moindre, des mesures seraient effectuées par sondages. Dans les Länder où le niveau de pollution serait très faible, il ne serait pas procédé à des mesures par sondages.

En ce qui concerne le cinquième grief, relatif à la réalisation de mesures en parallèle et à la transmission régulière des résultats de ces mesures à la Commission, la République fédérale d'Allemagne précise qu'elle a transmis les résultats des mesures effectuées en parallèle à la Commission pour la période allant jusqu'au 31 mars 1985. Elle reconnaît qu'elle a fourni le dernier rapport avec retard et assure qu'elle respectera dorénavant les délais.

La Commission a estimé que les explications fournies par la République fédérale d'Allemagne n'étaient pas satisfaisantes et a, dès lors, émis un avis motivé le 12 novembre 1987.

Quant au premier grief, relatif à l'absence de norme imposant des valeurs limites obligatoires pour l'ensemble du territoire national en ce qui concerne la présence dans l'air d'anhydride sulfureux et de particules en suspension, la Commission soutient que les dispositions adoptées par la République fédérale d'Allemagne n'ont pas le caractère impératif et général requis par l'article 2 de la directive.

Ainsi, la loi relative à la lutte contre les pollutions ne fixerait pas de valeurs limites générales, qui devraient être respectées sur tout le territoire national et qui s'appliqueraient quelle que soit l'origine de la pollution.

La circulaire technique « air » ne concernerait que les installations soumises à autorisation (point 1, premier alinéa, de cette circulaire), elle ne s'appliquerait pas de manière générale, mais seulement à l'occasion de la délivrance de certaines autorisations et lors de l'exercice de certains contrôles (point 1, deuxième alinéa, de cette circulaire), et les valeurs limites qu'elle fixe ne devraient être respectées que dans la zone entourant l'installation.

Les règlements antismog arrêtés par les Länder, que la République fédérale d'Alle-

magne a mentionnés dans sa réponse à la lettre de mise en demeure, pourraient éventuellement satisfaire aux exigences de la directive. Toutefois, la République fédérale d'Allemagne n'aurait fourni aucun détail sur ces règlements. Elle n'aurait, notamment, pas précisé les valeurs limites ni les méthodes prévues dans ces règlements, empêchant ainsi la Commission de vérifier la conformité de ceux-ci à la directive.

Enfin, l'article 47 de la loi relative à la lutte contre les pollutions, qui prescrit aux Länder d'établir des plans de protection de l'atmosphère lorsque des effets nocifs sur l'environnement sont apparus ou risquent d'apparaître, serait une disposition trop vague. Elle ne fixerait, notamment, pas de valeurs limites au-delà desquelles l'établissement d'un plan de protection de l'atmosphère serait obligatoire.

Quant au deuxième grief, relatif à l'absence de communication de plans concernant l'amélioration de la qualité de l'air dans le Land de Berlin, la Commission estime que les mesures décrites dans la réponse à la lettre de mise en demeure ne garantissent pas le respect des valeurs limites fixées dans la directive.

Quant au troisième grief, relatif à l'obligation de mettre en place des stations de mesure sur l'ensemble du territoire national, la Commission conteste l'interprétation donnée par la République fédérale d'Allemagne à l'article 6 de la directive. Selon la Commission, cette disposition oblige les États membres à mettre en place des stations de mesure sur tout le territoire national, sans leur laisser aucun pouvoir d'appréciation à cet égard.

Quant au quatrième grief, relatif à l'obligation de procéder à des mesures de façon continue, la réponse apportée par la République fédérale d'Allemagne à la lettre de mise en demeure ferait apparaître qu'il n'est pas procédé à des mesures continues dans certains Länder, notamment dans ceux de Bavière et de Hesse.

Quant au cinquième grief, relatif à la réalisation de mesures en parallèle et à la transmission régulière des résultats de ces mesures à la Commission, celle-ci maintient que la République fédérale d'Allemagne a omis de lui transmettre les résultats des mesures régulièrement, au moins deux fois par an, comme l'y oblige l'article 10, paragraphe 3, de la directive.

Le 19 mai 1988, la République fédérale d'Allemagne a communiqué des observations à la Commission en réponse à l'avis motivé.

Elle a, d'abord, souligné que les résultats concrets, obtenus grâce aux mesures qu'elle avait adoptées, étaient largement satisfaisants. Ainsi, depuis 1986, on n'aurait plus constaté aucun dépassement des valeurs limites fixées par la directive.

En ce qui concerne, plus particulièrement, le premier grief, relatif à l'absence de norme fixant des valeurs limites obligatoires pour l'ensemble du territoire national, la République fédérale d'Allemagne maintient que la circulaire technique « air » fixe des valeurs de nuisance valant de manière générale et impérative pour l'application de la loi relative à la lutte contre les pollutions.

Elle précise, à cet égard, que l'Oberverwaltungsgericht du Land de Rhénanie-du-Nord-Westphalie, dans un arrêt du 9 juillet 1987 (DVBl., 1988, p. 152), a jugé que, en tant que « disposition administrative qui concrétise la règle de droit », le point 2.5.1 de la circulaire technique « air », qui fixe les valeurs de nuisance, s'imposait aux tribunaux administratifs dans le cadre des limites fixées par la règle de droit. L'Oberverwaltungsgericht a ainsi suivi le raisonnement que le Bundesverwaltungsgericht avait adopté dans l'arrêt précité du 19 décembre 1985, relatif à la centrale nucléaire de Wyhl. L'Oberverwaltungsgericht a précisé que la circulaire technique « air » avait un caractère impératif parce qu'elle avait été adoptée sur la base de l'article 48 de la loi relative à la lutte contre les pollutions et que cette dernière disposition habilitait le gouvernement fédéral à arrêter des normes contraignantes.

En ce qui concerne les règlements antismog arrêtés par les Länder, la République fédérale d'Allemagne précise qu'ils sont fondés sur des projets types de la commission des Länder pour la lutte contre la pollution. Elle verse au dossier un « tableau synoptique des règlements antismog » de mars 1987, publié par l'office fédéral de l'environnement.

Par ailleurs, l'article 47 de la loi relative à la lutte contre les pollutions ne laisserait aux autorités des Länder qu'un pouvoir d'appréciation limité quant à la décision de mettre en œuvre ou non un plan de protection de l'atmosphère. Ces autorités seraient tenues d'établir un plan de protection de l'atmosphère, sauf s'il existe un autre moyen d'éviter le dépassement des valeurs de nuisance fixées dans la circulaire technique « air ». Il serait, d'ailleurs, projeté de modifier la loi relative à la lutte contre les pollutions de manière que l'établissement et la mise en œuvre de plans de protection de l'atmosphère soient obligatoires lorsque certaines valeurs de nuisance, et notamment celles fixées dans la directive, sont dépassées.

En ce qui concerne les deuxième, troisième et quatrième griefs, la République fédérale d'Allemagne fournit certaines précisions relatives au plan d'amélioration de la qualité de l'air dans le Land de Berlin, ainsi qu'à la localisation et au fonctionnement des stations de mesure. Il ressortirait de ces précisions que les trois griefs en cause ne sont pas fondés.

En ce qui concerne le cinquième grief, relatif à la réalisation de mesures en parallèle et à la transmission des résultats de ces mesures à la Commission, la République fédérale d'Allemagne fait valoir qu'il avait été convenu avec la Commission que les premiers rapports devaient porter sur la période du 1er avril 1983 au 31 mars 1984. Une fois surmontées les premières difficultés de transmission, les rapports auraient été communiqués, depuis la période d'observation 1985-1986, conformément aux règles prévues. La République fédérale d'Allemagne assure qu'elle continuera à respecter scrupuleusement les exigences de la directive.

Le 13 décembre 1988, la Commission a introduit le présent recours en manquement.

Sur rapport du juge rapporteur, l'avocat général entendu, la Cour a décidé d'ouvrir la procédure orale sans instruction préalable. Elle a, cependant, décidé de poser des ques-

tions à la République fédérale d'Allemagne et à la Commission. Il a été répondu à ces questions dans le délai imparti.

II — Conclusions des parties

La *Commission* conclut à ce que la Cour:

— constate que la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité en n'ayant pas arrêté toutes les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires à la transposition complète en droit interne de la directive 80/779 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, ainsi que de ses conditions d'application;

— condamne la République fédérale d'Allemagne aux dépens.

La *République fédérale d'Allemagne* conclut à ce que la Cour:

— rejette le recours;

— condamne la Commission aux dépens.

III — Arguments des parties

Selon la *Commission*, la République fédérale d'Allemagne n'a pas satisfait à l'obligation, découlant pour elle de l'article 2, paragraphe 1, de la directive, d'adopter une norme impérative interdisant, de manière générale et pour tout le territoire national, le dépassement des valeurs limites découlant de cette disposition. La République fédérale d'Allemagne n'aurait pas non plus pris les mesures appropriées pour assurer que lesdites valeurs limites soient effectivement respectées, comme l'exigerait l'article 3, paragraphe 1, de la directive.

La législation allemande en la matière serait fondée sur une conception totalement différente de celle qui sous-tend la directive. Alors que la directive exigerait l'adoption de dispositions contraignantes assurant sur tout le territoire national le respect des valeurs limites qu'elle impose, la législation allemande se bornerait à mettre en place une série de moyens pour parvenir au respect de ces valeurs limites, sans reprendre celles-ci dans des normes obligatoires. Cette manière de procéder ne satisferait pas aux exigences de la directive.

La République fédérale d'Allemagne ne serait pas fondée à soutenir que la circulaire technique « air » constitue une norme générale et impérative imposant sur tout son territoire le respect des valeurs limites fixées dans la directive.

D'abord, le champ d'application de cette circulaire serait limité. Il serait expressément spécifié, au point 1 de la circulaire, que celle-ci ne s'applique qu'aux installations soumises à autorisation. En outre, les normes édictées dans la circulaire ne devraient être respectées qu'à l'occasion de certaines mesures administratives précises concernant ces installations: autorisation de construire ou de modifier une telle installa-

tion, obligations imposées a posteriori, enquêtes concernant la nature et l'importance des émissions provenant de ces installations ainsi que les nuisances provenant de la zone dans laquelle sont exploitées ces installations (point 1, deuxième alinéa, de la circulaire). Les valeurs limites fixées dans la circulaire technique « air » ne s'appliqueraient donc pas lorsque les nuisances ont des causes autres que le fonctionnement des installations soumises à autorisation, par exemple une forte densité de circulation, le chauffage privé ou une pollution importée.

De plus, même dans les cas où les valeurs de nuisance fixées dans la circulaire technique « air » s'appliquent, ces valeurs ne se verraient pas reconnaître, par la jurisprudence du Bundesverwaltungsgericht, le caractère de prescriptions impératives, mais seulement celui de « source d'informations appropriée, si ce n'est optimale » (arrêt du 17 février 1978, BVerwGe 55, p. 258).

L'arrêt du Bundesverwaltungsgericht du 19 décembre 1985, relatif à la centrale nucléaire de Wyhl, précité, auquel la République fédérale d'Allemagne s'est référée au cours de la procédure précontentieuse, ne concernerait pas les circulaires administratives adoptées sur la base de l'article 48 de la loi relative à la lutte contre les pollutions, mais une autre circulaire, relative au règlement concernant la protection contre les radiations. Le Bundesverwaltungsgericht aurait précisé, dans l'arrêt en question, qu'il ne se prononçait pas sur la question de « l'étendue concrète du caractère obligatoire » de la circulaire en cause dans cette affaire. Il ne serait donc pas exact de soutenir que le Bundesverwaltungsgericht aurait reconnu, de manière générale, dans l'arrêt précité, que les circulaires administratives constituent des règles de droit.

Dans un arrêt de 1986, rendu au sujet d'une circulaire en matière de subventions, le Bundesverwaltungsgericht aurait même précisé que « des circulaires administratives — quels que soient leurs effets pratiques — ne sont pas des règles de droit au sens de l'article 47 du code de procédure administrative » (BVerwG DÖV 1987, p. 289 à 291).

Le Bundesverfassungsgericht aurait été encore plus clair dans un arrêt récent relatif à une circulaire en matière de droit fiscal: « Les circulaires administratives générales ... ne sont pas des lois au sens de l'article 20, paragraphe 3, et de l'article 97, paragraphe 1, de la loi fondamentale (en ce sens que la loi s'impose au juge)... » (BVerfG, NJW, 1989, p. 666 et 667).

Selon la Commission, il est ainsi clairement établi que les circulaires administratives ne sont, en général, pas reconnues comme des règles de droit. Cette solution s'imposerait, d'ailleurs, au vu de l'article 80, paragraphe 1, de la loi fondamentale. Cette disposition subordonnerait l'adoption de règles de droit par l'administration à certaines conditions qui ne seraient pas remplies en l'espèce.

La Commission fait encore observer que, dès lors que la circulaire technique « air » n'a pas le caractère d'une norme obligatoire dans son champ d'application propre, qui est celui des installations soumises à autorisation, elle ne peut, a fortiori, avoir un tel caractère en dehors de ce champ d'application spécifique, comme le soutiendrait, à tort, la République fédérale d'Allemagne.

Enfin, il serait admis, tant en jurisprudence qu'en doctrine, que les circulaires adminis-

tratives 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 doit régler le problème d'une manière générale ». Les autorités administratives seraient libres, dans un tel cas, de déroger aux prescriptions de la circulaire.

La Commission conclut de ce qui précède qu'il n'existe pas, à l'heure actuelle, en République fédérale d'Allemagne, de norme impérative interdisant de manière générale, sur tout le territoire de cet État membre, le dépassement des valeurs limites prescrites par la directive.

Par ailleurs, la République fédérale d'Allemagne n'aurait 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.

Ainsi, la République fédérale d'Allemagne aurait reconnu elle-même, au cours de la procédure précontentieuse, qu'il n'existait pas de règlements antismog pour les Länder de Brême et du Schleswig-Holstein, c'est-à-dire pour une partie importante du territoire de cet État membre. En outre, les règlements antismog existants retiendraient des valeurs limites beaucoup moins sévères que celles prescrites par la directive (0,60 mg/m^3 au lieu de 0,06 mg/m^3 pour l'anhydride sulfureux). Sur ce dernier point, la Commission admet, toutefois, qu'il n'est guère possible de comparer ces valeurs parce que les périodes de référence ne sont pas les mêmes. Enfin, la circonstance que les règlements antismog soient parfois mis en œuvre prouverait que, en fait, des dépassements des valeurs limites prescrites par la directive se produisent parfois.

Quant aux plans de protection de l'atmosphère que les Länder doivent établir lorsque les pollutions atmosphériques provoquent des effets nocifs sur l'environnement ou qu'il y a lieu de s'attendre à de tels effets nocifs (articles 44 à 47 de la loi relative à la lutte contre les pollutions), ils ne permettraient pas non plus d'assurer que les valeurs limites fixées dans la directive soient effectivement respectées.

D'abord, les mesures de protection et de prévention à prendre dans le cadre de ces plans de protection de l'atmosphère ne vaudraient pas pour tout le territoire national, mais seulement pour les zones qualifiées au préalable de « zones exposées » par des règlements des Länder.

Ensuite, les autorités administratives bénéficieraient d'un pouvoir d'appréciation quant à la décision de mettre en œuvre des plans de protection de l'atmosphère, ainsi qu'il résulterait notamment de l'article 44, paragraphe 2, de la loi relative à la lutte contre les pollutions. En vertu de cette disposition, les zones exposées sont celles dans lesquelles des effets « particulièrement » nocifs sur l'environnement se sont produits ou sont prévisibles. De même, l'article 47 de la loi précitée ne dispose pas que les autorités compétentes des Länder doivent (« müssen ») établir, dans certaines circonstances, un plan de protection de l'atmosphère, mais seulement qu'elles devraient (« sollen ») le faire.

En outre, les procédures, prévues pour mettre en œuvre les mesures prévues dans le cadre des plans de protection de l'atmosphère, seraient à ce point compliquées qu'elles ne permettraient pas d'agir rapidement pour assurer le respect efficace des valeurs limites.

Enfin, il ne ressortirait d'aucune disposition législative ou réglementaire que les plans régionaux de protection de l'atmosphère doivent obligatoirement respecter les valeurs limites prévues par la directive. La République fédérale d'Allemagne aurait signalé qu'une modification de la loi relative à la lutte contre les pollutions était en cours d'élaboration, en vertu de laquelle l'établissement et la mise en œuvre de plans de protection de l'atmosphère deviendraient obligatoires lorsque les valeurs limites fixées dans la directive sont dépassées. La Commission soutient que, tant que ces modifications n'auront pas été apportées à la loi relative à la lutte contre les pollutions, celle-ci ne satisfait pas aux exigences de la directive.

La Commission demande, dès lors, à la Cour de constater que la République fédérale d'Allemagne n'a pas transposé complètement la directive en droit interne.

La *République fédérale d'Allemagne* soutient que le recours doit être rejeté.

Le recours serait entièrement fondé sur l'idée que la transposition de la directive exige l'adoption d'une disposition légale interdisant expressément, sur tout le territoire de l'État membre en cause, le dépassement des valeurs limites énoncées dans la directive.

En réalité, la directive ne prescrirait nullement aux États membres d'adopter une disposition expresse interdisant le dépassement des valeurs qu'elle fixe. L'article 3, paragraphe 1, de la directive se bornerait à exiger l'adoption de « mesures appropriées » pour qu'un résultat déterminé soit atteint, à savoir 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... ».

La directive laisserait donc les États membres libres du choix de la méthode à adopter pour atteindre l'objectif qu'elle fixe, à savoir le respect de certaines valeurs limites déterminées.

Ces valeurs limites seraient effectivement respectées en République fédérale d'Allemagne. Il ressortirait des mesures effectuées par un réseau de stations extrêmement dense, couvrant tout le territoire national, que les valeurs limites n'ont plus été atteintes depuis 1983. En 1988, les valeurs mesurées se seraient même situées, en moyenne, à plus de 50 % en deçà des valeurs limites. Par ailleurs, ces mesures auraient été effectuées, conformément au point 2.6 de la circulaire technique « air », dans un rayon très étroit autour des installations rejetant des substances nocives, alors que la directive permettrait de mesurer les valeurs à des endroits ne se situant pas nécessairement aussi près de la source de rejet de la pollution. Les mesures effectuées en République fédérale d'Allemagne seraient donc réalisées selon une méthode plus rigoureuse que ne l'exigerait la directive.

Les faits prouveraient ainsi que le système allemand de protection de l'environnement est approprié pour assurer le respect de l'objectif fixé par la directive.

Quant à la circonstance que certains Länder mettent parfois en œuvre des règlements antismog, elle ne permettrait pas de conclure au dépassement des valeurs limites fixées dans la directive. Les plans contenus dans les règlements antismog serviraient à combattre rapidement un dépassement passager de certaines valeurs limites, mais ces dépassements passagers n'auraient aucun effet décisif sur la valeur moyenne annuelle des rejets, qu'il y aurait lieu de retenir en application de la directive.

D'une manière plus générale, la République fédérale d'Allemagne expose que sa réglementation en matière de protection de l'environnement repose sur trois principes fondamentaux.

En premier lieu, le système allemand ne serait pas seulement fondé, comme c'est le cas de la directive, sur le principe de protection, qui veut que des mesures soient prises pour faire face à une menace concrète. Le système allemand reposerait, en outre, sur le principe de prévention. Celui-ci impliquerait que, avant même que ne surgisse une menace concrète, toutes les dispositions soient prises pour maintenir la pollution à un niveau suffisamment faible pour qu'un danger réel ne puisse même pas surgir.

En second lieu, le système juridique allemand se caractériserait par le fait qu'il tend à remédier aux causes de la pollution et que les mesures qu'il prévoit visent chaque fois le milieu naturel précis qui est menacé, à savoir l'air, l'eau, etc. Des mesures sélectives seraient ainsi prises dans les domaines où elles seraient nécessaires, tandis qu'aucune mesure ne serait mise en œuvre lorsque le seuil critique de pollution ne risquerait pas d'être atteint. Grâce à ce système, l'objectif de la protection du milieu menacé serait pleinement réalisé sur l'ensemble du territoire national.

En troisième lieu, les conditions de base de la protection de l'environnement seraient fixées dans des règles de droit, tandis que la mise en œuvre de ces règles de droit et des notions juridiques qu'elles utilisent interviendrait dans des dispositions administratives d'ordre technique. Celles-ci seraient adoptées selon une procédure spéciale, comportant notamment la consultation des milieux concernés. Cette procédure garantirait l'adoption de règles appropriées dans des domaines touchant à la fois à la science, à la technique et au droit, tout en répondant aux exigences de clarté et de sécurité juridique.

Ces trois principes expliqueraient la configuration de la réglementation allemande mise en cause en l'espèce.

Les dispositions de la loi relative à la lutte contre les pollutions qui sont inspirées du principe de prévention laisseraient une certaine marge d'appréciation à l'autorité administrative. En revanche, les dispositions régissant les situations caractérisées par des menaces concrètes pour la santé de la population ne laisseraient aucun pouvoir d'appréciation à l'administration.

La loi relative à la lutte contre les pollutions comporterait, par ailleurs, une série de dispositions destinées à prévenir l'apparition des causes possibles de pollution. Ces dispositions seraient assorties de sanctions pénales. La loi en cause comporterait notamment des règles visant à protéger certains milieux naturels spécifiques. Ainsi, les articles 44 et suivants de la loi seraient relatifs à la surveillance de la pollution atmosphérique et aux plans de protection de l'atmosphère. Ce serait ce principe de lutte contre les causes de la pollution qui expliquerait que les mesures à caractère régional, comme les règlements antismog, ne soient prévues que dans les zones où une pollution atmosphérique est susceptible d'apparaître.

L'article 48 de la loi relative à la lutte contre les pollutions renverrait enfin à des dispositions administratives en ce qui concerne les modalités techniques de lutte contre la pollution, notamment pour la fixation des valeurs limites de nuisance. Ces dispositions administratives doivent être adoptées selon une procédure spéciale, faisant appel à la coopération des milieux concernés énumérés dans l'article 51 de la loi. Il s'agit des représentants de la recherche, des personnes concernées, des milieux économiques intéressés, des services des transports concernés et des autorités administratives supérieures du Land compétentes en matière de nuisances. Conformément à l'article 48 de la loi, les dispositions arrêtées doivent recueillir l'accord du Bundesrat.

Les règles adoptées sur la base de l'article 48 de la loi relative à la lutte contre les pollutions ne seraient donc pas des dispositions administratives ordinaires. Étant donné qu'elles complètent une norme obligatoire, elles revêtiraient le même caractère contraignant que celle-ci. Il aurait été nécessaire de recourir à un tel système de législation à deux niveaux en raison du caractère hautement technique du droit de l'environnement. Du reste, les institutions communautaires auraient recours à un procédé analogue dans les directives d'harmonisation, dans lesquelles elles renvoient à des documents comportant des règles techniques qui n'acquièrent, elles aussi, de caractère obligatoire que par leur rattachement à la directive.

En droit allemand, il n'y aurait en tout cas aucun doute sur le caractère obligatoire des dispositions de la circulaire technique « air ». La République fédérale d'Allemagne a joint en annexe à son mémoire en duplique une étude réalisée par le ministère fédéral de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sécurité nucléaire, d'où il ressortirait que le caractère obligatoire de la circulaire technique « air » est admis en jurisprudence et en doctrine.

En ce qui concerne le reproche de la Commission tenant à ce que les valeurs limites fixées dans la circulaire technique « air » ne sont d'application que pour les installations soumises à autorisation (point 1 de cette circulaire), la République fédérale d'Allemagne soutient que la notion d'« effets nocifs pour l'environnement » doit nécessairement être interprétée d'une seule et même manière dans tout le domaine d'application de la loi relative à la lutte contre les pollutions. Cette interprétation serait celle contenue dans la circulaire technique « air », qui fixe les valeurs limites à partir desquelles la présence d'anhydride sulfureux et de particules en suspension dans l'atmosphère représente un danger pour la santé humaine. La République fédérale d'Allemagne aurait donc transposé les valeurs limites prévues par la directive pour l'ensemble du domaine de la protection de l'environnement.

Quant au fait que certains Länder n'ont pas défini de « zones exposées », la République fédérale d'Allemagne soutient que ce serait pur formalisme que d'obliger les États membres à mettre en œuvre d'importantes mesures de prévention et de contrôle dans des régions où il n'y a aucun risque que les valeurs limites prescrites par la directive soient dépassées. La loi relative à la lutte contre les pollutions prescrirait, en tout cas, de manière impérative l'établissement de plans de protection de l'atmosphère lorsque les mesures effectuées font craindre un dépassement des valeurs limites et que ce risque ne peut être éliminé d'une autre manière.

IV — Réponses aux questions posées par la Cour

A — *Questions posées à la République fédérale d'Allemagne*

Par la première question, la République fédérale d'Allemagne a été invitée à transmettre à la Cour le projet de loi portant modification de la loi relative à la lutte contre les pollutions, qu'elle a mentionné notamment à la page 7, point III, de ses observations du 19 mai 1988 (réponse à l'avis motivé). Elle a été priée de préciser à quel stade se trouve actuellement l'élaboration de la modification projetée.

En réponse, la République fédérale d'Allemagne a transmis le texte du projet de troisième loi portant modification de la loi relative à la lutte contre les pollutions (Bundestagsdrucksache 11/4909). Elle a signalé qu'entre-temps cette modification a été adoptée par le Bundestag le 11 mai 1990, publiée au *Bundesgesetzblatt* le 22 mai 1990 (BGBl. I, p. 870) et est entrée en vigueur le 1er septembre 1990.

Elle a informé la Cour que le texte de la loi relative à la lutte contre les pollutions, dans sa version en vigueur à partir du 1er septembre 1990, a fait en même temps l'objet d'une nouvelle publication dans le *Bundesgesetzblatt* (BGBl. 1990, I, p. 880). Elle a également joint le texte de la loi dans sa nouvelle rédaction.

La République fédérale d'Allemagne a ajouté que les modifications désormais apportées sont formulées — alors même que le droit communautaire ne l'exigeait pas — de façon à avoir une portée si ample que même les griefs juridiques de la Commission à la base du présent litige — déjà dépourvus de bien-fondé dans le contexte de la situation juridique antérieure — devraient être écartés.

Par une deuxième question, la Cour a demandé à la République fédérale d'Allemagne si le fait que ce projet de loi prévoyait une obligation expresse de mettre en œuvre des plans de protection de l'atmosphère lorsque les valeurs limites fixées par les directives 80/779 et 82/884/CEE sont atteintes ne prouvait pas que, en l'état actuel du droit allemand de l'environnement, une telle obligation n'existait pas.

La République fédérale d'Allemagne a répondu par la négative. Elle a ajouté ce qui suit:

« Même selon la rédaction de l'article 47 de la loi, telle qu'elle était en vigueur jusqu'à présent, il existait une obligation d'établir des plans de protection de l'atmosphère lorsque les valeurs limites fixées par les directives 80/779 et 82/884 étaient atteintes. A cet égard, la nouvelle rédaction de l'article 47 n'apporte pas une modification de fond au droit en vigueur; elle présente un caractère déclaratif.

Les éléments de raisonnement téléologique et systématique ci-après permettent de le comprendre.

a) Il ressort de l'exposé des motifs du projet de loi (Bundestagsdrucksache 4909, p. 22; sur l'article 1er: n° 21) que la nouvelle rédaction de l'article 47, paragraphe 1, vise à fournir une base juridique permettant, même en dehors des zones exposées (actuellement: zones de contrôle) fixées par l'article 44, paragraphe 1, première phrase, de la loi relative à la lutte contre les pollutions, d'élaborer un plan d'action se rapportant à un certain territoire (et non à des installations) sous forme de plan de protection de l'atmosphère, même s'il ne s'agit éventuellement que de la limitation de certaines substances toxiques individuelles surgissant localement.

A cet égard, le nouvel article 47, paragraphe 1, va au-delà de l'ancienne rédaction de la loi. Dans la mesure où, en dehors des zones de contrôle déjà fixées, un dépassement des valeurs limites est exclu en pratique compte tenu de l'extension régionale de ces zones, cette extension géographique du champ d'application de l'article 47 ne joue en définitive que pour un éventuel dépassement des valeurs limites nationales (applicables aux installations), qui peuvent être dépassées même quand les valeurs limites de la directive ne sont pas encore atteintes.

b) L'ancienne rédaction de l'article 47, paragraphe 1, deuxième phrase, de la loi était la suivante:

'Si cette évaluation indique que, dans la totalité ou dans certaines parties de la zone exposée, des effets nocifs sur l'environnement dus à des pollutions de l'air existent *ou sont à prévoir, il convient* que l'autorité compétente pour cette zone, d'après le droit des Länder, établisse un plan de protection de l'atmosphère.'

Au sujet de ce libellé, il y a lieu d'abord de réaffirmer deux éléments d'interprétation législative qui ont un caractère impératif en droit allemand:

— lorsque les valeurs limites fixées pour la protection de la santé par la directive communautaire applicable sont dépassées, il existe des 'effets nocifs sur l'environnement' au sens de la loi relative à la lutte contre les pollutions et, partant, de l'article 47, paragraphe 1;

— la disposition dudit article 47 formulée de manière indicative ('il convient') comporte une obligation impérative dans toutes les situations où la santé, qui est un intérêt juridiquement protégé, est menacée, ce qui est le cas lorsqu'il existe des 'effets nocifs sur l'environnement'.

Sur ces deux points, nous pouvons renvoyer aux arguments précédemment exposés par la République fédérale d'Allemagne dans ses mémoires tant dans la présente affaire que dans l'affaire C-59/89.

Dans tous les cas de pollutions atmosphériques inférieures au seuil de ces valeurs limites — donc, en particulier, dans les cas où il ne s'agit que de dépassement des valeurs limites 'à prévoir' à défaut d'intervention des autorités —, l'autorité compétente peut déterminer si elle est en mesure de s'opposer à la menace d'un dépassement des valeurs limites — et, partant, à la menace d'apparition d'effets nocifs sur l'environnement nuisibles pour la santé — par d'autres mesures tout aussi efficaces ou éventuellement plus efficaces. A l'article 47, paragraphe 1, deuxième phrase, de la nouvelle rédaction, le législateur a continué, comme par le passé, de laisser aux autorités compétentes cette marge d'appréciation dans le domaine qui se situe en amont du dépassement des valeurs limites. Dans l'ancienne version, la deuxième phrase de l'article 47, paragraphe 1, de la loi relative à la lutte contre les pollutions recouvrait donc — pour ce qui a trait à l'obligation d'établir des plans de protection de l'atmosphère — ce qui, dans la nouvelle rédaction, est réparti entre la première et la seconde phrase du paragraphe 1. Dans la nouvelle version, la première phrase précise les dispositions qui s'appliquent en cas de dépassement des valeurs limites pertinentes et qui s'appliquaient déjà auparavant compte tenu de l'interprétation impérative de l'ancienne rédaction de l'article 47, alors que la seconde phrase régit de façon autonome le domaine de la prévention qui, jusqu'alors, entrait également dans le champ de la phrase unique de l'ancienne rédaction.

Quant au fond, il n'en résulte donc aucune modification. »

Par la troisième question, la République fédérale d'Allemagne a été priée de transmettre à la Cour les projets types de règlements antismog élaborés par la commission des Länder à la page 5, point II, 1, de ses observations du 19 mai 1988 (réponse à l'avis motivé).

En réponse à cette question, la République fédérale d'Allemagne a transmis le projet type de règlements antismog en affirmant qu'il a servi de base à tous les Länder pour adopter leur propre règlement antismog et leur permettre d'intervenir dans des situations de pollution atmosphérique étroitement limitées dans le temps.

B — *Question posée à la Commission*

Question: La Commission est priée de préciser si les griefs exposés aux points 2, 3, 4 et 5 de la lettre de mise en demeure du 6 mai 1986 ont été repris dans la requête ou dans le mémoire en réplique, et, dans l'affirmative, à quels endroits précis de la requête ou du mémoire en réplique elle a développé des arguments à l'appui de ces griefs.

Réponse: « La Commission a concentré sa requête sur le point 1 de la lettre de mise en demeure, à savoir l'absence d'une valeur limite efficace applicable à la totalité du territoire et d'une garantie de respect de la valeur limite prescrite par la directive. En ce qui concerne les griefs énoncés aux points 2 à 5 de la lettre de mise en demeure, il n'y avait plus lieu, au moment où le recours a été formé, de faire état de violations graves des dispositions de la directive. »

R. Joliet
Juge rapporteur