CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS présentées le 12 février 1992 *

Monsieur le Président,
Messieurs les Juges,

1. Dans la présente affaire, la Commission vous demande, en vertu de l'article 169 du traité instituant la Communauté économique européenne, de constater que, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (JO L 229, p. 11), la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent.

La législation applicable

2. La directive 80/778 établit des normes de qualité pour les eaux destinées à la consommation humaine. Ces normes figurent dans une liste de « paramètres » en annexe I à la directive. Pour la plupart des paramètres visés aux tableaux A à E de l'annexe I, la directive fixe une concentration maximale admissible et un niveau guide. Pour d'autres, elle fixe une concentration maximale admissible ou un niveau guide. Une concentration minimale est fixée pour un nombre limité de paramètres visés au tableau F de l'annexe I.

3. L'article 7 de la directive dispose ce qui suit:

« 1. Les États membres fixent les valeurs applicables aux eaux destinées à la consommation humaine pour les paramètres figurant à l'annexe I;

2. En ce qui concerne les paramètres pour lesquels aucune valeur ne figure à l'annexe I, les États membres peuvent ne pas fixer de valeurs en application du paragraphe 1, tant qu'elles n'ont pas été déterminées par le Conseil.

3. En ce qui concerne les paramètres figurant dans les tableaux A, B, C, D et E de l'annexe I:

— les valeurs à fixer par les États membres doivent être inférieures ou égales aux valeurs figurant dans la colonne 'Concentration maximale admissible';

— pour la fixation des valeurs les États membres s'inspirent de celles figurant dans la colonne 'Niveau guide'.

4. En ce qui concerne les paramètres figurant dans le tableau F de l'annexe I, les

* Langue originale: l'anglais.

valeurs à fixer par les États membres doivent être supérieures ou égales aux valeurs figurant dans la colonne 'Concentration minimale requise' pour les eaux visées à l'article 2, premier tiret, ayant subi un traitement d'adoucissement.

5. L'interprétation des valeurs figurant en annexe I doit se faire en tenant compte des observations (c'est-à-dire des observations figurant dans la colonne de droite de l'annexe I pour certains paramètres).

6. Les États membres prennent les dispositions nécessaires pour que les eaux destinées à la consommation humaine soient au moins conformes aux exigences spécifiées à l'annexe I. »

4. Certaines dérogations sont prévues aux articles 9 et 10.

L'article 9 est ainsi libellé:

« 1. Les États membres peuvent prévoir des dérogations à la présente directive pour tenir compte:

a) de situations relatives à la nature et à la structure des terrains de l'aire dont est tributaire la ressource considérée.

Lorsqu'un État membre décide une telle dérogation, il en informe la Commission dans les deux mois qui suivent sa décision en précisant les motifs de la dérogation;

b) de situations relatives à des circonstances météorologiques exceptionnelles.

Lorsqu'un État membre décide une telle dérogation, il en informe la Commission dans les quinze jours qui suivent sa décision en précisant les motifs et la durée de la dérogation.

2. Les États membres n'informent la Commission des dérogations visées au paragraphe 1 que si celles-ci concernent un approvisionnement en eau au moins égal à 1 000 mètres cubes par jour ou une population au moins égale à 5 000 personnes.

3. Les dérogations prises en vertu du présent article ne peuvent en aucun cas concerner les facteurs toxiques et microbiologiques ni entraîner un risque pour la santé publique. »

L'article 10 prévoit:

« 1. En cas de circonstances accidentelles graves, les autorités nationales compétentes peuvent autoriser, pendant une période de temps limitée et jusqu'à concurrence d'une valeur maximale qu'elles fixent, un dépassement des concentrations maximales admissibles figurant à l'annexe I, dans la mesure où ce dépassement ne présente aucun risque

inacceptable pour la santé publique et où l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine ne peut être assuré d'aucune autre façon.

2. Sans préjudice de l'application de la directive 75/440/CEE, et, en particulier, de son article 4, paragraphe 3, lorsqu'un État membre est contraint, pour son approvisionnement en eau potable, d'avoir recours à une eau superficielle qui n'atteint pas les concentrations impératives de la catégorie d'eau A 3 au sens de l'article 2 de ladite directive et qu'il ne peut envisager un traitement approprié pour obtenir une eau alimentaire de la qualité définie par la présente directive, cet État membre peut autoriser, pendant une période de temps limitée et jusqu'à concurrence d'une valeur maximale admissible qu'il fixe, un dépassement des concentrations maximales admissibles figurant à l'annexe I, dans la mesure où ce dépassement ne présente aucun risque inacceptable pour la santé publique.

3. Les États membres qui ont recours aux dérogations visées au présent article en informent immédiatement la Commission en lui indiquant les motifs et la durée probable de ces dérogations. »

5. Relevons que la version française de l'article 10, paragraphe 1, commence par les termes « en cas de circonstances accidentelles graves » ce qui paraît un peu plus explicite que la formule anglaise « in the event of emergencies » ou l'expression allemande « in Notfällen ». Toutefois, nous estimons que cette différence n'entre pas en ligne de compte.

6. 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 deux ans à compter de sa notification (article 18). Ils devaient prendre 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 (article 19). Selon la Commission, la directive a été notifiée à la République fédérale d'Allemagne le 18 juillet 1980.

7. La principale disposition allemande qui met en œuvre la directive est la Trinkwasserverordnung du 22 mai 1986 (BGBl. 1986 I, p. 760), telle que modifiée par la Verordnung zur Änderung der Trinkwasserverordnung und der Mineral- und Tafelwasser-Verordnung du 5 décembre 1990 (BGBl. 1990 I, p. 2600). La version modifiée de la Trinkwasserverordnung est entrée en vigueur le 1er janvier 1991.

Le contexte de la procédure

8. Par lettre du 30 octobre 1987, la Commission a informé le gouvernement allemand qu'à son avis la directive n'avait pas été complètement transposée en droit allemand. Le gouvernement allemand a été invité à présenter ses observations. Insatisfaite de la réponse fournie par le gouvernement allemand, la Commission a émis, le 6 juillet 1989, un avis motivé dans lequel elle invitait la République fédérale d'Allemagne à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à la directive dans un délai de

deux mois. Par lettre du 6 septembre 1989, le gouvernement allemand a informé la Commission que, à son avis, la directive avait été complètement transposée en droit allemand par la Trinkwasserverordnung. Dans la même lettre, le gouvernement allemand précisait qu'il avait élaboré un projet de règlement portant modification de la Trinkwasserverordnung. Ce projet de règlement était apparemment celui qui est entré en vigueur le 1er janvier 1991.

9. Le recours a été introduit le 27 juillet 1990. Il expose dix griefs pour lesquels la République fédérale d'Allemagne est considérée comme n'ayant pas correctement mis en œuvre la directive. Toutefois, dans la réplique, la Commission renonce à six chefs de demande, parce qu'elle reconnaît que certaines des infractions alléguées peuvent être considérées comme ayant pris fin, suite à la modification apportée à la Trinkwasserverordnung. En réponse à une question écrite de la Cour, la Commission a retiré un autre grief. En conséquence, il n'en reste plus que trois, sur lesquels la Cour est appelée à se prononcer maintenant.

Les dérogations conformément à l'article 4, paragraphe 1, de la Trinkwasserverordnung

10. L'article 4, paragraphe 1, de la Trinkwasserverordnung prévoit:

« En cas de circonstances accidentelles graves et pour une période de temps limitée, l'autorité compétente peut autoriser jusqu'à concurrence d'un niveau qu'elle fixe une dérogation aux valeurs limites fixées à l'annexe 2, dans la mesure où il n'en résulte aucun risque pour la santé humaine et où l'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine ne peut pas être assuré d'une autre façon. »

11. La version initiale de l'article 4, paragraphe 1, faisait référence non pas à des « circonstances accidentelles graves » (« in Notfällen »), mais à des « cas individuels » (« im Einzelfall ») et permettait des dérogations dans la mesure où l'approvisionnement en eau ne pouvait être assuré d'aucune autre façon « à un coût acceptable ». La Commission estime que la version initiale de l'article 4, paragraphe 1, était incompatible avec l'article 10, paragraphe 1, de la directive, qui n'admet des dérogations qu'en cas de « circonstances accidentelles graves » et ne fait aucune référence à des coûts acceptables lorsqu'il pose la condition que l'approvisionnement en eau ne peut être assuré d'aucune autre façon. La République fédérale d'Allemagne soutient que même dans sa version initiale l'article 4, paragraphe 1, de la Trinkwasserverordnung était compatible avec l'article 10, paragraphe 1, de la directive: d'une part, des dérogations n'ont été autorisées qu'en cas de circonstances accidentelles graves, même si ce concept n'était pas expressément repris dans le texte de l'article 4, paragraphe 1; d'autre part, l'expression « à un coût acceptable » avait pour but d'assurer le respect du principe de proportionnalité.

12. Nous ne voyons pas comment on pourrait accueillir ces arguments. Selon la jurisprudence de la Cour, les dispositions d'une directive qui admettent des dérogations doivent être interprétées strictement (voir

arrêt du 22 septembre 1988, procédure pénale contre X, point 10, 228/87, Rec. p. 5099). L'expression « circonstances accidentelles graves » doit être interprétée comme une « situation d'urgence dans laquelle les autorités responsables doivent faire face subitement à des difficultés d'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine » (ibidem, point 14). En ne limitant pas expressément les dérogations aux circonstances accidentelles graves et en ajoutant les termes « à un coût acceptable » à la condition que l'approvisionnement en eau ne peut pas être assuré d'une autre façon, la version initiale de l'article 4, paragraphe 1, de la Trinkwasserverordnung a élargi la portée de la dérogation visée à l'article 10, paragraphe 1, de la directive. L'effet utile de la directive serait gravement compromis si les États membres pouvaient unilatéralement élargir la portée d'une telle dérogation.

13. La Commission admet dans la réplique que la version modifiée de l'article 4, paragraphe 1, de la Trinkwasserverordnung correspond textuellement à la directive. Elle relève cependant qu'elle ne saurait considérer ce point du recours comme réglé tant que la République fédérale d'Allemagne ne s'engage pas à ce que les exigences de la directive aboutissent à une modification de facto de la pratique adoptée par les autorités allemandes. Selon la Commission, des plaintes qui lui ont été adressées à propos de la qualité de l'eau potable en Allemagne indiquent que des dérogations sont accordées en violation de la directive. Elle observe également qu'une recommandation du Bundesgesundheitsamt (Office fédéral de la santé) fait apparaître que certaines dérogations ont été autorisées dans des situations qui ne correspondaient pas à des circonstances accidentelles graves. La Cour a posé une question écrite à la Commission sur le point de savoir si elle entendait maintenir ce grief, étant donné qu'elle a reconnu que l'article 4, paragraphe 1, de la Trinkwasserverordnung, dans la version qui est entrée en vigueur le 1er janvier 1991, est conforme à la directive. Dans sa réponse, la Commission indique plusieurs arguments en faveur du maintien de ce chef de demande. Premièrement, la République fédérale d'Allemagne n'a pas déclaré qu'elle interprète l'expression « circonstances accidentelles graves » comme recouvrant uniquement des événements imprévisibles. Deuxièmement, les autorités allemandes continuent à autoriser des dérogations dans des situations qui n'équivalent pas à des circonstances accidentelles graves, ainsi qu'il résulte d'un extrait du *Alfterer Nachrichten* (bulletin de la commune de Alfter), selon lequel une usine de distribution d'eau à Heidgen, qui avait été autorisée à dépasser certaines concentrations maximales admissibles pour la période du 1er octobre 1989 au 30 septembre 1991, a bénéficié d'une prorogation de cette dérogation pour une nouvelle période de deux années. Troisièmement, dans la perspective d'éventuelles demandes d'indemnisation, il serait utile que la Cour de justice dise pour droit que la Trinkwasserverordnung, dans sa version antérieure au 1er janvier 1991, n'était pas conforme à la directive. Enfin, la Commission considère qu'il serait également opportun que la Cour déclare que, même après cette date, on ne peut parler d'une transposition correcte de la directive dans le droit national que si les modifications intervenues à cette date se répercutent, comme il se doit, dans les faits.

14. Si, comme nous l'avons déjà indiqué, il n'est pas douteux que la version initiale de l'article 4, paragraphe 1, de la Trinkwasserverordnung était incompatible avec l'article 10, paragraphe 1, de la directive, la

Commission ne nous paraît cependant pas avoir établi un manquement à la directive en ce qui concerne la période postérieure au 1er janvier 1991. Depuis cette date, la législation allemande a en effet reproduit les termes mêmes de l'article 10, paragraphe 1, de la directive. Certes, c'est à bon droit que la Commission affirme qu'il ne suffit pas d'incorporer simplement les termes de la directive dans la législation nationale; il faut en outre que les États membres veillent à ce que la législation soit appliquée dans la pratique. Toutefois, nous n'estimons pas que la Commission ait réussi à démontrer que les autorités allemandes n'appliquent pas la directive dans la pratique. La plupart des plaintes mentionnées par la Commission, en ce qui concerne la qualité de l'eau potable en Allemagne, portent sur la période antérieure à la modification de la Trinkwasserverordnung. Cette constatation vaut également pour la recommandation du Bundesgesundheitsamt. On peut assurément s'interroger sur le point de savoir si la dérogation mentionnée dans le *Alfterer Nachrichten*, qui recouvre une période de quatre années en tout, peut être considérée comme se rapportant à une « circonstance accidentelle grave » au sens de l'article 10, paragraphe 1, de la directive. Mais, à supposer même que la dérogation eût été autorisée en violation de la directive, il reste que la présente procédure n'a jamais eu pour objet d'établir qu'une dérogation particulière était illicite. La présente procédure a pour objet d'établir que la République fédérale d'Allemagne n'a pas transposé une directive en droit interne. Or il est clair que, depuis le 1er janvier 1991, l'article 10, paragraphe 1, de la directive a été transposé dans le droit national. Si la Commission estime que certaines dérogations spécifiques ont été autorisées en violation de l'article 10, paragraphe 1, de la directive (et en violation de la disposition correspondante du droit allemand), il lui est loisible d'engager une autre procédure contre la République fédérale d'Allemagne en ce qui concerne ces infractions.

15. Il reste à examiner le point de savoir si la Cour doit rendre un arrêt condamnant la République fédérale d'Allemagne pour avoir omis de transposer correctement l'article 10, paragraphe 1, de la directive en droit allemand avant le 1er janvier 1991. Il est désormais constant que, même au cas où un manquement au traité a été éliminé postérieurement à l'expiration du délai fixé par la Commission dans son avis motivé, la poursuite de l'action conserve un intérêt juridique parce qu'elle peut servir à établir la base de la responsabilité d'un État membre, en raison de son manquement, à l'égard d'un autre État membre, de la Communauté ou de particuliers: voir, très récemment, les conclusions de l'avocat général M. Lenz présentées le 21 janvier 1992 dans l'affaire Commission/Royaume-Uni (C-337/89), point 41, où d'autres affaires sont citées. Pour ce qui est de la responsabilité à l'égard de tiers, les conditions dans lesquelles une action en dommages-intérêts peut être engagée par un particulier du fait de la non-transposition d'une directive par un État membre ont été définies au point 40 de l'arrêt du 19 novembre 1991, Francovich et Bonifaci (C-6/90 et C-9/90, Rec. p. I-5357). En particulier, la directive doit être de nature à conférer des droits au profit de particuliers. On peut déduire de l'arrêt du 17 octobre 1991, Commission/Allemagne, point 14 (C-58/89, Rec. p. I-4983), que la directive en question dans la présente procédure confère en effet des droits au profit de particuliers, dans la mesure où elle vise à protéger la santé publique, et que le fait de ne pas s'y conformer pourrait constituer un risque pour la santé publique. Il s'ensuit que la Commission a un intérêt suffisant à ce que la Cour déclare que l'article 4, paragraphe 1, de la Trinkwasserverordnung n'était pas compatible avec la directive jusqu'à ce qu'il soit modifié avec effet au 1er janvier 1991. Nous en concluons que la Cour devrait déclarer que, en ne transposant pas correctement l'article 10, paragraphe 1, de la directive avant le

1er janvier 1991, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Notification des dérogations à la Commission en vertu des articles 9, paragraphe 1, et 10, paragraphe 3, de la directive

16. La version initiale de la Trinkwasserverordnung n'exigeait pas de l'« autorité compétente » (zuständige Behörde) ou du gouvernement du Land concerné qu'il communique au gouvernement fédéral les dérogations autorisées en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la Trinkwasserverordnung (lequel, ainsi qu'il a été exposé, correspond à l'article 10, paragraphe 1, de la directive) ou en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de la Trinkwasserverordnung (qui correspond à l'article 9, paragraphe 1, de la directive). Dans sa requête, la Commission suggère que cela est susceptible d'empêcher le gouvernement fédéral de satisfaire à l'obligation, qui lui incombe en vertu des articles 9, paragraphe 1, et 10, paragraphe 3, de la directive, de notifier les dérogations en question à la Commission. Selon la Commission, tel est le cas même si les Länder sont tenus de communiquer les dérogations au gouvernement fédéral, en vertu du principe de la loyauté à l'égard du Bund (Grundsatz des bundesfreundlichen Verhaltens). La Commission affirme dans la requête que la pratique a confirmé ses craintes, dans la mesure où la République fédérale d'Allemagne lui a communiqué un grand nombre de dérogations sans en préciser les motifs ou la durée et sans respecter les délais impartis par la directive.

17. L'article 4, paragraphe 3, de la version modifiée de la Trinkwasserverordnung exige que l'autorité compétente communique sans délai les dérogations autorisées en vertu de l'article 4, paragraphe 1, à la plus haute autorité du Land en matière de santé (qui doit à son tour les communiquer au ministre fédéral compétent). L'autorité compétente est tenue de communiquer sans délai au ministre fédéral les dérogations autorisées en vertu de l'article 4, paragraphe 2, sauf exceptions correspondant aux dispositions de l'article 9, paragraphe 2, de la directive.

18. Dans la réplique, la Commission admet que l'article 4, paragraphe 3, de la version modifiée de la Trinkwasserverordnung est en principe conforme à la directive en ce qui concerne la notification des dérogations. Elle relève toutefois que l'annexe 4, section III, de la Trinkwasserverordnung permet que les concentrations maximales admissibles fixées pour un certain nombre de substances soient dépassées, dans certaines limites, lorsque le dépassement est lié à des conditions géologiques. En fait, les dispositions en question font partie d'observations figurant dans la colonne g de l'annexe 4, section III. Elles concernent quatre substances: à savoir l'ammonium, le potassium, le magnésium et les sulfates. Par exemple, selon la directive, la concentration maximale admissible en ce qui concerne l'ammonium (paramètre 22) s'élève à 0,5 mg/l, alors que, selon l'annexe 4 de la Trinkwasserverordnung, il n'y a pas lieu de tenir compte des dépassements jusqu'à concurrence d'une valeur limite de 30 mg/l s'ils sont liés à des conditions géologiques. La Commission soutient que la législation allemande est par conséquent contraire à la directive dans la mesure où elle prévoit des dérogations générales liées à des conditions géologiques tandis que la directive n'auto-

rise que des dérogations spécifiques qui doivent dans chaque cas être notifiées à la Commission.

19. La République fédérale d'Allemagne conteste cette assertion dans son mémoire en duplique. Elle soutient que l'article 9, paragraphe 1, de la directive habilite les États membres à autoriser des dérogations générales liées à des conditions géologiques et qu'un État membre qui a opté pour une telle solution satisfait à son obligation de notification lorsqu'il communique la réglementation correspondante à la Commission.

20. Nous ne voyons pas comment on pourrait accueillir l'argument de la République fédérale d'Allemagne. L'article 9, paragraphe 1, sous a), dispose que, lorsqu'un État membre décide une telle dérogation pour tenir compte de situations relatives à la nature et à la structure des terrains de l'aire dont est tributaire la ressource considérée, il doit en informer la Commission dans les deux mois qui suivent sa décision en précisant les motifs de la dérogation. Le libellé de l'article 9, paragraphe 1, sous a), implique que chaque dérogation individuelle doit être notifiée à la Commission, avec les motifs particuliers invoqués pour justifier la dérogation en question. La notification vise vraisemblablement à mettre la Commission en mesure d'apprécier si la dérogation est justifiée eu égard à la « nature et à la structure des terrains » de l'aire en question. Or, la Commission ne peut se livrer à cet examen que si elle est informée des dérogations spécifiques concernant l'approvisionnement en eau dans des aires déterminées. On pourrait, certes, ergoter sur le point de savoir si le manquement de la République fédérale d'Allemagne tient au fait qu'elle n'a pas pris de mesures appropriées pour la notification des dérogations ou si elle a enfreint la directive en autorisant des dérogations générales plutôt que des dérogations spécifiques. Quoi qu'il en soit, la République fédérale d'Allemagne n'a pas correctement transposé la directive dans le droit national.

Dérogations spécifiques aux concentrations maximales admissibles

21. Ce grief semble à présent couvrir complètement celui que nous venons d'examiner. Dans la requête, la Commission se plaignait de ce qu'en vertu de la version initiale de la Trinkwasserverordnung (annexe 4, section III, points 9, 11, 12 et 16) les concentrations maximales admissibles fixées pour l'ammonium, le potassium, le magnésium et les sulfates n'étaient pas applicables dans la mesure où l'eau provenait d'un sous-sol « fortement réductif » ou qui contenait ces substances. La Commission faisait également valoir que la directive ne contenait pas de base juridique pour les dérogations prévues par la Trinkwasserverordnung pour le fer et l'argent (annexe 4, section III, points 10 et 15). Bien que la Trinkwasserverordnung ait été modifiée à cet égard, la Commission soutient que, en raison des dispositions spéciales prévues dans l'annexe 4, point III, en ce qui concerne l'ammonium, le potassium, le magnésium et les sulfates, il n'est toujours pas garanti que des dérogations spécifiques seront notifiées conformément à la directive. Pour les motifs exposés ci-avant au point 19, cela est sans doute vrai, mais il ne nous paraît pas utile que la Cour se prononce séparément sur ce grief, puisque ce dernier couvre désormais entièrement celui que nous venons d'examiner ci-avant.

Sur les dépens

22. Les trois griefs de la Commission qui subsistent nous paraissent fondés et il y a donc lieu, à première vue, de condamner la défenderesse aux dépens conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure. Certes, il est exact que sept griefs sur dix ont été retirés au cours de la procédure écrite et le gouvernement allemand soutient que, en ce qui concerne ces griefs, sa réglementation était conforme sinon à la lettre, du moins à l'esprit de la directive, dès avant la modification de la Trinkwasserverordnung. Toutefois, nous estimons que la plupart des infractions alléguées subsistaient à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé et persistaient encore au moment où le recours a été formé. En outre, il est clair que si la République fédérale d'Allemagne avait procédé plus promptement à la mise en vigueur du règlement portant modification de la Trinkwasserverordnung, la plupart des griefs qui ont été retirés par la Commission au cours de la procédure écrite n'auraient même pas été formulés devant la Cour. Nous concluons donc qu'il y a lieu de condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.

Conclusion

23. En conséquence, nous suggérons à la Cour de:

1) constater que, en ne prenant pas dans le délai imparti toutes les mesures nécessaires pour mettre en œuvre la directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CEE;

2) condamner la République fédérale d'Allemagne aux dépens.