ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)

13 septembre 2001 *

Dans l'affaire C-417/99,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. G. Valero Jordana, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

Royaume d'Espagne, représenté par M^me^ N. Díaz Abad, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en ne désignant pas les autorités compétentes et les organismes visés à l'article 3, premier alinéa, de la directive 96/62/CE du Conseil, du 27 septembre 1996, concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant (JO L 296, p. 55), le royaume d'Espagne a manqué à l'une des obligations lui incombant en vertu des dispositions de ladite directive,

* Langue de procédure: l'espagnol.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. A. La Pergola, président de chambre, D. A. O. Edward (rapporteur), P. Jann, L. Sevón et C. W. A. Timmermans, juges,

avocat général: M. P. Léger,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 3 mai 2001,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 29 octobre 1999, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en ne désignant pas les autorités compétentes et les organismes visés à l'article 3, premier alinéa, de la directive 96/62/CE du Conseil, du 27 septembre 1996, concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant (JO L 296, p. 55), le royaume d'Espagne a manqué à l'une des obligations lui incombant en vertu des dispositions de ladite directive.

Cadre juridique communautaire

2 La directive 96/62 a pour objet de définir les principes de base d'une stratégie commune en matière d'évaluation et de gestion de la qualité de l'air ambiant.

3 L'article 3 de la directive 96/62, intitulé «Mise en œuvre et responsabilités», dispose:

«Pour la mise en œuvre de la présente directive, les États membres désignent aux niveaux appropriés les autorités compétentes et les organismes chargés:

— de la mise en œuvre de la présente directive,

— de l'évaluation de la qualité de l'air ambiant,

— de l'agrément des dispositifs de mesure (méthodes, appareils, réseaux, laboratoires),

— d'assurer la qualité de la mesure effectuée par les dispositifs de mesure en vérifiant le respect de cette qualité par ces dispositifs, notamment par des contrôles de qualité internes, conformément, entre autres, aux exigences des normes européennes en matière d'assurance de la qualité,

— de réaliser l'analyse des méthodes d'évaluation,

— de coordonner sur leur territoire les programmes communautaires d'assurance de la qualité organisés par la Commission.

Lorsque les États membres fournissent à la Commission l'information visée au premier alinéa, ils la rendent accessible au public.»

4 L'article 4, paragraphe 1, premier alinéa, premier tiret, de la directive 96/62 prévoit que la Commission soumet au Conseil, au plus tard le 31 décembre 1996, des propositions concernant la fixation des valeurs limites et, de manière appropriée, des seuils d'alerte applicables à certains polluants atmosphériques énumérés à l'annexe I de ladite directive. Le 21 novembre 1997, la Commission a présenté au Conseil sa proposition de directive 98/C 9/05 relative à des valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant (JO 1998, C 9, p. 6).

5 L'article 4, paragraphe 5, de la directive 96/62 prévoit notamment que le Conseil adopte conformément au traité la législation prévue à l'article 4, paragraphe 1, de cette directive. En application de cet article, le Conseil a, le 22 avril 1999, arrêté la directive 1999/30/CE relative à la fixation de valeurs limites pour l'anhydride sulfureux, le dioxyde d'azote et les oxydes d'azote, les particules et le plomb dans l'air ambiant (JO L 163, p. 41).

6 L'article 11 de la directive 96/62, intitulé «Transmission des informations et rapports», précise notamment que, après l'adoption par le Conseil de la première

proposition visée à l'article 4, paragraphe 1, premier tiret, de cette directive, «les États membres informent la Commission des autorités compétentes, laboratoires et organismes visés à l'article 3».

7 L'article 13, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 96/62 dispose:

«Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard dix-huit mois après son entrée en vigueur pour ce qui est des dispositions relatives aux articles 1er à 4 et 12 et aux annexes I, II, III et IV, et au plus tard à la date à laquelle les dispositions visées à l'article 4 paragraphe 5 seront d'application pour ce qui est des dispositions relatives aux autres articles.»

8 À cet égard, l'article 13, paragraphe 1, second alinéa, de la directive 96/62 prévoit:

«Lorsque les États membres adoptent ces dispositions, celles-ci contiennent une référence à la présente directive ou sont accompagnées d'une telle référence lors de leur publication officielle. Les modalités de cette référence sont arrêtées par les États membres.»

9 En outre, l'article 13, paragraphe 2, de la directive 96/62 exige que «[l]es États membres communiquent à la Commission le texte des dispositions essentielles de droit interne qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive».

Faits et procédure précontentieuse

10 N'ayant reçu du royaume d'Espagne aucune communication concernant les mesures qu'il aurait dû prendre pour se conformer à la directive 96/62, la Commission a engagé la procédure en manquement. Après avoir mis le royaume d'Espagne en demeure de lui présenter ses observations, par une lettre du 25 août 1998 à laquelle cet État membre n'a pas répondu, la Commission lui a adressé, le 11 décembre 1998, un avis motivé l'invitant à prendre les mesures nécessaires pour se conformer aux obligations résultant de la directive dans un délai de deux mois à compter de la notification dudit avis.

11 Par lettre du 2 mars 1999, les autorités espagnoles ont répondu qu'il n'y avait pas lieu de transposer, entre autres, les articles 1er et 4 ainsi que l'annexe I de la directive 96/62 tant que le Conseil n'aurait pas fixé des valeurs limites et des seuils d'alerte en vertu de l'article 4 de cette directive. De plus, elles ont soutenu que l'obligation de désigner les autorités compétentes et les organismes visés à l'article 3, premier alinéa, de la directive 96/62 est différée jusqu'à l'adoption par le Conseil des normes spécifiques fixant les valeurs limites et les seuils d'alerte des polluants atmosphériques énumérés à l'annexe I de ladite directive.

12 Considérant que les explications fournies par les autorités espagnoles n'étaient pas satisfaisantes, la Commission a décidé d'introduire le présent recours, dont l'objet se limite à la désignation des autorités compétentes et des organismes visés à l'article 3, premier alinéa, de la directive 96/62.

Argumentation des parties

13 La Commission reproche au royaume d'Espagne d'avoir manqué à l'obligation lui incombant en vertu de l'article 3, premier alinéa, de la directive 96/62. En

vertu de l'article 13, paragraphe 1, premier alinéa, de cette directive, il aurait dû désigner, le 21 mai 1998 au plus tard, les autorités compétentes et les organismes visés à cet article 3, premier alinéa.

14 Le gouvernement espagnol conteste le prétendu manquement en soulevant deux moyens. En premier lieu, il rappelle la position qu'il avait défendue durant la phase précontentieuse de la procédure, en faisant valoir qu'il était prévu que l'obligation de désigner ces autorités et ces organismes fût différée jusqu'à l'adoption par le Conseil des normes spécifiques fixant les valeurs limites et les seuils d'alerte des polluants atmosphériques.

15 La Commission estime que ce premier moyen est sans rapport avec l'objet du présent recours, lequel vise le défaut de désignation desdites autorités et desdits organismes, et point seulement le défaut de notification de cette désignation à la Commission. En tout état de cause, elle souligne que, en dépit de l'adoption de la directive 1999/30, le royaume d'Espagne ne lui a toujours pas notifié semblable désignation.

16 En second lieu, le gouvernement espagnol explique que, du point de vue constitutionnel, la protection de l'environnement est une compétence partagée par l'État et les communautés autonomes, tant sur le plan législatif que sur le plan exécutif. La désignation des autorités compétentes et des organismes visés à l'article 3, premier alinéa, de la directive 96/62 relèverait d'une compétence exclusive des communautés autonomes. L'administration centrale de l'État, à savoir plus particulièrement la direction générale de la qualité et de l'évaluation environnementale du ministère de l'Environnement, serait quant à elle chargée d'assurer la coordination au plan national des mesures adoptées en la matière.

17 Selon le gouvernement espagnol, le royaume d'Espagne s'est conformé à l'obligation lui incombant conformément à l'article 3 de la directive 96/62, étant

donné que les autorités compétentes et les organismes visés à l'article 3, premier alinéa, de ladite directive existent tant au niveau des dix-neuf communautés autonomes qu'au niveau étatique.

18 De plus, ce gouvernement soutient que les dix-neuf communautés autonomes ont procédé aux désignations requises par l'article 3, premier alinéa, de la directive 96/62 et présente un tableau synthétisant les normes adoptées à cet effet par chacune de ces communautés.

19 Selon la Commission, les normes auxquelles le gouvernement espagnol fait ainsi référence ne peuvent être considérées comme des mesures suffisantes pour satisfaire à l'obligation communautaire prévue à l'article 3 de la directive 96/62. Tout d'abord, n'étant que des règles organisationnelles, lesdites normes n'auraient pas un degré de précision suffisant par rapport à ce qu'exigent les modalités de désignation prévues à cette disposition. Ensuite, aucune de ces normes ne désignerait les laboratoires chargés de faire appliquer ladite directive. Enfin, contrairement à ce que prévoirait l'article 13, paragraphe 1, second alinéa, de la directive 96/62, aucune de ces normes ne ferait expressément référence à ladite directive. Selon la Commission, cette omission prouve que lesdites normes n'ont pas été adoptées dans le but de se conformer à la directive.

20 Pour sa part, le gouvernement espagnol soutient, d'abord, que, selon la loi espagnole, la désignation des autorités compétentes et des organismes visés à l'article 3, premier alinéa, de la directive 96/62 devait être réalisée au moyen de normes de nature organisationnelle. Ensuite, il conteste le fait que cette disposition exige la désignation des laboratoires, laquelle serait mise en œuvre en vertu de décisions administratives dans le cadre des compétences de chaque communauté autonome. Enfin, étant donné que la directive 96/62 n'exigerait pas d'être citée explicitement dans les mesures nationales de transposition, une telle référence ne constituerait pas une condition nécessaire à la transposition de ladite directive dans l'ordre juridique interne.

Appréciation de la Cour

21 Le présent recours en manquement soulève deux questions relatives à l'interprétation de la directive 96/62, à savoir, d'une part, le délai dans lequel doit être satisfaite l'obligation de désigner les autorités compétentes et les organismes visés à son article 3, premier alinéa, et, d'autre part, les exigences auxquelles les mesures nationales de transposition de ladite directive doivent répondre.

Sur le délai dans lequel doit être satisfaite l'obligation de désigner les autorités compétentes et les organismes visés à l'article 3, premier alinéa, de la directive 96/62

22 À titre liminaire, il convient de préciser que les articles 3 et 11 de la directive 96/62 imposent trois obligations distinctes aux États membres. Premièrement, selon l'article 3, premier alinéa, les États membres sont tenus de désigner aux niveaux appropriés les autorités compétentes et les organismes chargés, entre autres, de la mise en œuvre de la directive (ci-après l'«obligation de désigner»). Deuxièmement, l'article 11 exige que les États membres informent la Commission des autorités compétentes, laboratoires et organismes visés à l'article 3 (ci-après l'«obligation d'informer»). Troisièmement, l'article 3, second alinéa, dispose que les États membres rendent les renseignements visés à l'article 3, premier alinéa, accessibles au public en même temps qu'ils les transmettent à la Commission (ci-après l'«obligation de rendre public»).

23 Dans sa réponse à l'avis motivé, le gouvernement espagnol a fait valoir qu'il ressort de l'article 3, second alinéa, de la directive 96/62 que le délai d'exécution de l'obligation de désigner est lié à celui de l'obligation d'informer de la même façon que celui de l'obligation de rendre public. L'obligation de désigner aurait donc été, conformément à l'article 11 de ladite directive, différée jusqu'à ce que le

Conseil adopte la première proposition présentée par la Commission en vertu de l'article 4, paragraphe 1, premier tiret, de la directive, à savoir jusqu'au 22 avril 1999.

24 À cet égard, il convient de faire remarquer que la directive 96/62 a été adoptée dans l'attente des résultats de travaux scientifiques, en cours à l'époque, concernant les valeurs limites et les seuils d'alerte applicables à certains polluants atmosphériques. En conséquence, l'article 4, paragraphes 1 et 5, de cette directive prévoit que, une fois la recherche scientifique achevée, le Conseil, sur proposition de la Commission, fixe lesdites valeurs limites et lesdits seuils.

25 Étant donné que la date de cette décision du Conseil ne pouvait être prévue à l'époque de l'adoption de la directive 96/62, le législateur communautaire a décidé d'établir par la directive des mesures générales, qui devaient être complétées par des mesures spécifiques arrêtées pour chaque substance (voir le neuvième considérant de ladite directive).

26 Il convient donc de déterminer si l'obligation de désigner revêt un caractère général et, par conséquent, si elle peut être accomplie dans un délai préétabli ou si elle est plutôt de nature spécifique en ce sens que son accomplissement est subordonné à la fixation des valeurs limites et des seuils d'alerte.

27 À cet égard, il convient de relever, tout comme l'a fait remarquer le gouvernement espagnol dans sa réponse à l'avis motivé, que l'article 13, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 96/62 distingue deux étapes de transposition. Au titre de la première étape, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions transposant les articles 1er à 4 et 12 ainsi que les annexes I, II, III et IV de la directive au plus tard dix-huit mois après l'entrée en vigueur de celle-ci. Au titre de la seconde étape, ils devaient mettre en vigueur toutes les autres dispositions de transposition de cette directive au plus tard à la date à laquelle la législation

adoptée par le Conseil en vertu de l'article 4, paragraphe 5, de cette directive serait d'application.

28 Il ressort de ce qui précède que l'obligation de désigner prévue à l'article 3, premier alinéa, de la directive 96/62 relève de cette première étape de transposition. Étant donné que la directive 96/62 est entrée en vigueur le 21 novembre 1996, il s'ensuit que le délai d'exécution de l'obligation de désigner expirait le 21 mai 1998.

29 Cette conclusion ne saurait être infirmée par le report, conformément à l'article 11 de la directive 96/62, de l'accomplissement de l'obligation d'informer à une date ultérieure. Ce délai plus long, de nature dérogatoire, se justifie par la nature spécifique de l'obligation d'informer. L'objet de cet article 11 ne se limite pas à la simple obligation d'informer, mais s'étend également à la mise à disposition d'informations concernant, entre autres, les dépassements des valeurs limites et les méthodes utilisées pour l'évaluation préliminaire de la qualité de l'air ambiant durant une période transitoire.

30 Par contraste, l'obligation de désigner, qui constitue une démarche préliminaire à la mise en œuvre des objectifs généraux de la directive, est de nature purement générale. Son accomplissement ne dépend pas d'un événement futur et incertain tel que la fixation des valeurs limites et des seuils d'alerte. Il s'ensuit que rien ne justifiait que cet accomplissement soit différé au-delà du 21 mai 1998.

31 De plus, comme la Cour l'a déjà jugé, le fait qu'une directive prévoit la détermination future de certains éléments détaillés ne saurait, en l'absence de disposition expresse en ce sens, exonérer les États membres de leur obligation de prendre dans le délai prescrit les mesures nécessaires pour se conformer à la directive. Cette obligation s'impose, en effet, indépendamment de la question de

savoir si toutes les conditions d'application des dispositions communautaires sont déjà réunies (voir, notamment, arrêt du 27 novembre 1997, Commission/ Allemagne, C-137/96, Rec. p. I-6749, point 10).

32 En l'espèce, la transposition d'une disposition générale telle que celle prévoyant l'obligation de désigner, obligation bien définie et inconditionnelle, doit précisément permettre aux États membres d'assurer, dès que les valeurs limites et les seuils d'alerte fixés pour les polluants énumérés à l'annexe I de la directive 96/62 prennent effet, l'application immédiate des principes de base de la stratégie commune concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant.

33 Il y a donc lieu de constater que, conformément à l'article 13, paragraphe 1, premier alinéa, de la directive 96/62, le royaume d'Espagne aurait dû désigner au plus tard le 21 mai 1998 les autorités compétentes et les organismes visés à l'article 3, premier alinéa, de cette directive. Il ne peut se fonder sur le délai plus long prévu à l'article 11 de cette directive afin de différer son obligation de prendre les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour effectuer une telle désignation.

Sur les exigences auxquelles les mesures nationales de transposition de la directive 96/62 doivent répondre

34 Il convient en premier lieu de relever que, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêt du 14 juin 2001, Commission/Italie, C-207/00, Rec. p. I-4571, point 27).

35 Or, ainsi qu'il ressort du tableau figurant dans la défense qui synthétise les normes adoptées par les communautés autonomes pour désigner les autorités et les organismes compétents dans le domaine couvert par la directive 96/62, la plupart de ces normes n'ont été arrêtées ou modifiées que pendant le second semestre de l'année 1999, c'est-à-dire après l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé.

36 Il convient en second lieu d'examiner le reproche formulé par la Commission, selon lequel lesdites normes n'ont pas un degré de précision suffisant. À cet égard, comme l'a fait remarquer M. l'avocat général au point 35 de ses conclusions, il convient de noter que l'article 3, premier alinéa, de la directive 96/62 attribue aux autorités compétentes et aux organismes désignés, y compris les laboratoires, plusieurs tâches spécifiques qui nécessitent des compétences variées d'ordre administratif et technique. Les autorités et organismes chargés de chacune de ces tâches peuvent être multiples.

37 Il y a lieu de rappeler que, ainsi que la Cour l'a déjà jugé, chaque État membre est libre de répartir, comme il le juge opportun, les compétences sur le plan interne et de mettre en œuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités régionales ou locales. Cette répartition de compétences ne saurait cependant le dispenser de l'obligation d'assurer que les dispositions de la directive soient traduites fidèlement en droit interne (voir arrêts du 14 janvier 1988, Commission/Belgique, 227/85 à 230/85, Rec. p. 1, point 9, et du 28 février 1991, Commission/Allemagne, C-131/88, Rec. p. I-825, point 71).

38 À cet égard, la transposition d'une directive dans l'ordre juridique interne doit être achevée par des dispositions susceptibles de créer une situation suffisamment précise, claire et transparente pour permettre aux particuliers de connaître leurs droits et leurs obligations (voir, notamment, en ce sens, arrêt du 7 novembre 1996, Commission/Luxembourg, C-221/94, Rec. p. I-5669, point 22).

39 En l'espèce, force est de constater que les normes auxquelles le gouvernement espagnol se réfère n'ont pas un degré de précision suffisant. Par exemple, le decreto n° 256/1995 de la Diputación General de Aragón por el que se aprueba la estructura orgánica del Departamento de Agricultura y Medio Ambiente (décret n° 256/1995 de la Députation générale d'Aragon approuvant la structure organique du département de l'agriculture et de l'environnement), du 26 septembre 1995 (BOE d'Aragon du 11 octobre 1995), ne mentionne pas la protection contre la pollution atmosphérique. D'autres normes relatives à la «qualité environnementale» sont trop générales en ce sens qu'elles n'indiquent ni les tâches spécifiques attribuées ni les autorités concernées.

40 Par conséquent, les dispositions de l'article 3, premier alinéa, de la directive 96/62 ne sauraient être considérées comme mises en œuvre par les normes espagnoles avec la précision, la clarté et la transparence requises afin de satisfaire pleinement à l'exigence de sécurité juridique.

41 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que, en n'adoptant pas, dans le délai prescrit, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires afin de désigner les autorités compétentes et les organismes visés à l'article 3, premier alinéa, de la directive 96/62, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive.

Sur les dépens

42 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation du royaume d'Espagne et ce dernier ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) **En n'adoptant pas, dans le délai prescrit, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires afin de désigner les autorités compétentes et les organismes visés à l'article 3, premier alinéa, de la directive 96/62/CE du Conseil, du 27 septembre 1996, concernant l'évaluation et la gestion de la qualité de l'air ambiant, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite directive.**

2) **Le royaume d'Espagne est condamné aux dépens.**

La Pergola Edward Jann

Sevón Timmermans

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 13 septembre 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

A. La Pergola