CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. PHILIPPE LÉGER présentées le 23 octobre 2003 [1]

1. Par le présent recours, la Commission des Communautés européennes entend faire constater que la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade [2] (ci-après la «directive»).

2. À l'appui de son recours, la Commission fait valoir que la République portugaise a violé plusieurs dispositions de la directive en ce qu'elle:

— a omis de prendre les mesures nécessaires pour s'assurer que la qualité des eaux de baignade soit conforme aux valeurs fixées par l'article 3 de la directive;

— n'a pas identifié toutes les zones de baignade intérieures existant au Portugal, et

— n'a pas respecté la fréquence minimale des échantillonnages.

I — Le cadre juridique

3. Conformément à son premier considérant, la directive vise à protéger l'environnement et la santé publique en réduisant la pollution des eaux de baignade et en protégeant celles-ci d'une dégradation ultérieure.

4. En vertu de son article 1er:

«1. La présente directive concerne la qualité des eaux de baignade à l'exception des eaux destinées aux usages thérapeutiques et des eaux de piscine.

1 — Langue originale: le français.
2 — JO 1976, L 31, p. 1.

2. Au sens de la présente directive, on entend par:

a) 'eaux de baignade' les eaux ou parties de celles-ci, douces, courantes ou stagnantes, ainsi que l'eau de mer, dans lesquelles la baignade:

— est expressément autorisée par les autorités compétentes de chaque État membre

ou

— n'est pas interdite et habituellement pratiquée par un nombre important de baigneurs;

b) 'zone de baignade' l'endroit où se trouvent des eaux de baignade;

c) 'saison balnéaire' la période pendant laquelle une affluence importante de baigneurs peut être envisagée, compte tenu des usages locaux, y compris les éventuelles dispositions locales concernant la pratique de la baignade, ainsi que des conditions météorologiques.»

5. La directive contient en annexe un tableau dans lequel figure une série de paramètres microbiologiques et physico-chimiques applicables aux eaux de baignade. Ce tableau contient des valeurs guides et des valeurs impératives que les États membres doivent observer pour leurs eaux de baignade, conformément aux articles 2 et 3 de la directive. L'article 3, paragraphe 2, de celle-ci énonce que les valeurs que les États membres fixent pour leurs eaux de baignade «ne peuvent pas être moins sévères que celles indiquées dans la colonne I de l'annexe», c'est-à-dire les valeurs impératives.

6. Selon l'article 4, paragraphe 1, de la directive, les États membres sont tenus de prendre les dispositions nécessaires «pour que la qualité des eaux de baignade soit rendue conforme aux valeurs limites fixées en vertu de l'article 3 dans un délai de dix ans après la notification de la présente directive». Aux termes de l'article 4, paragraphe 3, dans des cas exceptionnels, les États membres peuvent prévoir des dérogations à ce délai.

7. Le respect des valeurs impératives est vérifié par les États membres, par un procédé d'échantillonnage expressément prévu aux articles 5 et 6 de la directive. Aux termes de l'article 5, paragraphe 2, les dépassements des valeurs visées à l'article 3 ne sont pas pris en compte en cas de catastrophes naturelles. La fréquence des échantillonnages ainsi que les paramètres dont ces États doivent tenir

compte sont fixés à l'annexe de la directive. Des dérogations à la conformité de ces paramètres sont prévues dans des cas limitativement énumérés à l'article 8 de la directive. Les résultats des échantillonnages sont envoyés après chaque saison balnéaire à la Commission, qui établit sur leur fondement un rapport de synthèse [3].

8. L'acte relatif aux conditions d'adhésion du royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités [4] prévoit une dérogation en ce qui concerne la transposition et l'application de la directive. En vertu de l'article 395 de cet acte, la République portugaise était tenue de transposer la directive non pas à partir du jour de son adhésion, mais au 31 décembre 1992.

II — La procédure précontentieuse

9. Sur la base des données relatives à la saison balnéaire 1995, que lui a transmises la République portugaise, la Commission a, le 21 octobre 1996, adressé à cet État membre une lettre de mise en demeure. La Commission indiquait que certaines des zones de baignade, d'une part, n'étaient pas conformes aux valeurs impératives de la directive et, d'autre part, ne faisaient pas l'objet d'un échantillonnage suffisant. Enfin, la Commission reprochait à la République portugaise de n'avoir pas correctement recensé les zones de baignade intérieures, dans la mesure où leur nombre ne concordait pas avec celui des plages fluviales susceptibles de bénéficier de fonds communautaires.

10. En réponse à cette lettre de mise en demeure, la République portugaise a reconnu l'existence de certaines irrégularités au regard de la directive tout en indiquant les programmes mis en œuvre pour y remédier.

11. Estimant que les mesures adoptées étaient insuffisantes et que les autorités portugaises avaient reconnu l'existence de non-conformité avec la directive, et ceci six ans après l'expiration du délai accordé à la République portugaise pour la transposition de la directive, la Commission lui a adressé un avis motivé le 11 décembre 1998.

12. Dans leur réponse à l'avis motivé, les autorités portugaises ont reconnu l'existence de certains problèmes, mais ont fait état d'actions entreprises pour y remédier. À l'appui de leur thèse, lesdites autorités se

3 — Conformément à l'article 13 de la directive, tel que modifié par la directive 91/692/CEE du Conseil, du 23 décembre 1991, visant à la standardisation et à la rationalisation des rapports relatifs à la mise en œuvre de certaines directives concernant l'environnement (JO L 377, p. 48). Cette directive prévoit qu'un rapport de synthèse annuel sur les eaux de baignade est établi par la Commission à partir des éléments que les États membres lui auront communiqués.

4 — JO 1985, L 302, p. 23.

sont référées au rapport de synthèse pour l'année 1999 [5], qui ferait apparaître de nettes améliorations. N'étant pas satisfaite de cette réponse, la Commission a introduit le présent recours le 10 juillet 2001.

III — Le recours

13. Dans sa requête, la Commission formule trois griefs à l'encontre de l'État membre. Nous allons les examiner successivement.

14. La Commission estime que la République portugaise a manqué à ses obligations au regard de la directive, en ce qu'elle n'a pas:

— respecté les normes de qualité fixées par la directive;

— suffisamment recensé toutes les zones de baignade, et

— respecté la fréquence minimale des échantillonnages.

B — *Sur le grief tiré du non-respect des normes de qualité fixées par la directive*

1) Les arguments des parties

15. La Commission reproche à la République portugaise l'existence d'un nombre significatif de zones de baignade dont les normes de qualité ne respectent pas les valeurs impératives prévues par la directive, ce qui serait contraire à l'article 4, paragraphe 1, de la directive, lu en combinaison avec l'article 3 de celle-ci.

16. Dans le cadre des procédures précontentieuse et contentieuse, la Commission se fonde sur des données relatives aux saisons balnéaires de 1995 à 2000. Elle soutient que les données transmises par la République portugaise dans le cadre du rapport de synthèse annuel pour l'année 2000 montrent qu'il y a encore, pour cette saison balnéaire, un taux de non-conformité des normes de qualité des zones de baignade portugaises avec les valeurs impératives de 7,8 % pour les zones de baignade en eau de mer et de 31 % pour les zones de baignade en eaux douces [6].

5 — Voir point 7 des présentes conclusions.

6 — Voir requête (point 26).

17. La République portugaise rappelle que le pourcentage de non-conformité des zones de baignade intérieures pour la saison balnéaire de 1998 ne s'élèverait pas à 79 %, comme cela apparaît dans le rapport de la Commission, mais à 54 % [7]. Cette différence est due à une erreur dans la transmission des données entre l'État membre et les services de la Commission, qui a été signalée, mais non corrigée par cette dernière. Elle ajoute qu'il y a une amélioration significative de ces valeurs et de la qualité des eaux de baignade depuis plusieurs années grâce à la mise en place de programmes nationaux.

2) Appréciation

18. En vue d'apprécier le premier grief, il convient d'examiner si, comme le soutient la Commission, l'État membre n'a en effet pas rendu conformes toutes ses zones de baignade aux normes de qualité prévues par la directive.

19. Selon une jurisprudence constante, la Cour a dit pour droit que l'article 4, paragraphe 1, de la directive impose aux États membres l'obligation d'atteindre certains résultats et non uniquement celle de déployer les moyens nécessaires pour que la qualité des eaux de baignade respecte les valeurs impératives de la directive. La directive impose donc une obligation de résultat et ne permet pas aux États membres d'invoquer, en dehors des dérogations qu'elle prévoit, des circonstances particulières pour justifier le non-respect de cette obligation [8].

20. Comme nous le savons, la République portugaise devait se conformer à la directive au 1er janvier 1993. Or, l'État membre lui-même ne conteste pas que, malgré les améliorations apportées au cours des années postérieures à cette date, les normes de qualité de ses zones de baignade n'étaient pas toutes conformes aux valeurs figurant à l'annexe de la directive lors de la saison balnéaire 1998.

21. Les arguments des autorités portugaises, qui soutiennent d'une part, que, malgré la persistance de zones non conformes, une amélioration des résultats est à constater au cours des saisons balnéaires et, d'autre part, que l'ampleur de la non-conformité est plus faible que celle que la Commission indique, se limitent tout au plus à contester l'étendue du manquement reproché, mais non le bien-fondé du grief.

7 — Voir défense (p. 7).

8 — Voir arrêts du 14 juillet 1993, Commission/Royaume-Uni (C-56/90, Rec. p. I-4109, points 42 à 44); du 12 février 1998, Commission/Espagne (C-92/96, Rec. p. I-505, points 27 et suiv.); du 8 juin 1999, Commission/Allemagne (C-198/97, Rec. p. I-3257, point 35), et du 25 mai 2000, Commission/Belgique (C-307/98, Rec. p. I-3933, point 48).

22. En outre, aucune des dérogations prévues par la directive n'est invoquée pour justifier le manquement reproché. La difficulté de se conformer aux exigences de la directive, particulièrement en ce qui concerne la qualité des zones de baignade des eaux intérieures, ne relève pas de l'une des dérogations prévues par la directive.

23. De telles affirmations démontrent donc que l'État membre reconnaît la situation d'infraction encore présente en 1998, ce qui permet d'affirmer que la Commission a satisfait à la charge qui lui incombait dans la procédure de démontrer la réalité de la situation alléguée, contrairement aux affirmations de la République portugaise [9].

24. Ainsi, selon nous, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires pour assurer la conformité des normes de qualité de ses eaux de baignade avec les valeurs impératives imposées par la directive, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, lu en combinaison avec l'article 3 de celle-ci.

C — Sur le grief tiré de l'insuffisance de recensement de toutes les zones de baignade intérieures

1) Les arguments des parties

25. La Commission soutient que les autorités portugaises n'ont pas identifié toutes les zones de baignade intérieures conformément à l'article 1er, paragraphe 2, de la directive et ont donc manqué aux obligations qui leur incombent en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de celle-ci [10]. Elle expose que, tout au long de la procédure précontentieuse, elle a invité les autorités portugaises à expliquer la différence existant entre le nombre de zones de baignade intérieures identifiées et le nombre, plus élevé, de plages fluviales figurant dans un programme opérationnel soumis à ses services par la République portugaise pour l'obtention d'un financement communautaire.

26. Ainsi, dans sa lettre de mise en demeure [11], la Commission précisait que, à la fin de l'année 1995, il y avait 26 zones de baignade intérieures identifiées par les autorités portugaises dans leur rapport pour la saison balnéaire. Or, à la même date, dans le cadre du programme de valorisation des plages fluviales, la République portugaise a

9 — Voir, notamment, arrêts du 25 novembre 1999, Commission/France (C-96/98, Rec. p. I-8531, point 36), et du 15 mars 2001, Commission/France (C-147/00, Rec. p. I-2387, point 27).

10 — Voir requête (point 27).

11 — Voir point 4.

retenu 91 projets qui ont bénéficié de fonds communautaires. Selon la Commission, l'absence de concordance entre le nombre de zones de baignade intérieures recensées et le nombre de plages fluviales permet d'établir l'existence d'un manquement à la directive. En effet, la Commission note que la République portugaise reconnaît que les plages fluviales sont soumises aux exigences de la directive. Il conviendrait donc que ces plages soient identifiées conformément à celle-ci.

27. Les autorités portugaises affirment que la loi de transposition de la directive prévoit des zones de baignade classées, où la baignade est autorisée expressément lorsque la qualité de l'eau ne présente aucun risque pour la santé publique. Ces zones font l'objet du rapport annuel transmis à la Commission. En outre, cette loi prévoit des zones non classées comme eaux de baignade, mais qui sont fréquentées par un nombre important de baigneurs, et qui, sur la base de résultats positifs pendant une saison, seront classées [12]. Si les normes de qualité constatées ne sont pas conformes aux valeurs de la directive, la baignade est expressément interdite. Ces zones n'apparaissent pas dans le rapport annuel.

28. Ainsi, selon les autorités portugaises, la République portugaise procède au contrôle sanitaire de toutes les eaux, y compris les plages fluviales, qui sont fréquentées par un nombre important de baigneurs, ce critère ne devant pas faire l'objet d'une application rigide. L'application de la directive suppose une marge de pouvoir discrétionnaire des États membres quant au classement des eaux comme eaux de baignade [13]. Or, selon la République portugaise, le classement des eaux comme eaux de baignade équivaut de la part des autorités nationales à une autorisation expresse, voire à une incitation à pratiquer la baignade.

2) Appréciation

29. En vue d'apprécier le deuxième grief de la Commission, tiré du non-recensement de toutes les zones de baignade intérieures, nous allons d'abord voir ce qu'il faut entendre par zones de baignade intérieures au sens de la directive, puis nous verrons que certaines de ces zones ne sont pas recensées par la République portugaise alors qu'elles entrent dans le champ d'application de la directive. En effet, l'État membre ajoute une condition non prévue par la directive à l'identification des zones de baignade et limite par là même la mise en œuvre de la directive.

30. À titre liminaire, il convient de rappeler que selon l'article 1er, paragraphe 2, de la directive, une zone de baignade est l'endroit où se trouvent les eaux de baignade. Pour recevoir la qualification d'«eaux de bai-

12 — Voir duplique (point 5).

13 — Voir duplique (point 9).

gnade» deux conditions cumulatives doivent être remplies. Il doit s'agir, en premier lieu, d'eaux ou de parties de celles-ci, douces, courantes ou stagnantes, ainsi que l'eau de mer à l'exception, selon l'article 1er, paragraphe 1, de la directive, des eaux destinées aux usages thérapeutiques et des eaux de piscines. En second lieu, dans ces eaux, la baignade soit, est expressément autorisée par les autorités compétentes de chaque État membre, soit n'est pas interdite et habituellement pratiquée par un nombre important de baigneurs.

31. L'identification des zones de baignade par les États membres est nécessaire, car la directive prévoit que les normes de qualité de *toutes* [14] les zones de baignade de chaque État membre doivent respecter les valeurs limites obligatoires contenues dans son annexe. Les termes de la définition des eaux de baignade sont clairs et précis. Seule l'alternative de l'article 1er, paragraphe 2, sous a), second tiret, la pratique par un *nombre important* de baigneurs, laisse place à une marge d'appréciation des États membres. Dans l'acte national de transposition, la République portugaise a interprété les termes «un nombre important» comme correspondant à *environ 100 baigneurs par jour* [15]. Le mot *environ* souligne une utilisation flexible de cette notion par l'État membre et la Commission ne conteste pas l'interprétation par le droit national de la notion contenue dans la directive [16].

32. Également, aux termes de la directive, les États membres communiquent un rapport annuel avec les résultats des échantillonnages à la Commission qui établit à partir de ces résultats et de leur contrôle un rapport de synthèse annuel. En n'identifiant pas et en ne procédant pas à l'échantillonnage de certaines de ses zones de baignade, l'État membre les soustrait au contrôle de la Commission.

33. La Cour a déjà établi que la notion d'«eaux de baignade» doit être interprétée à la lumière de la finalité de la directive, exprimée dans ses deux premiers considérants, aux termes desquels «la protection de l'environnement et de la santé publique rend nécessaires la réduction de la pollution des eaux de baignade et la protection de celles-ci à l'égard d'une dégradation ultérieure» et «un contrôle des eaux de baignade est nécessaire à la réalisation, dans le fonctionnement du marché commun, des objectifs de la Communauté dans les domaines de l'amélioration des conditions de vie, d'un développement harmonieux des activités économiques dans l'ensemble de la Communauté et d'une expansion continue équilibrée» [17].

34. Ces objectifs ne seraient pas atteints si des plages fluviales où la baignade n'est pas expressément autorisée, mais n'est pas non

14 — Souligné par nous, article 3, paragraphe 1, de la directive.

15 — Voir défense, p. 13.

16 — Idem.

17 — Voir arrêt Commission/Royaume-Uni, précité (points 33 et suiv.).

plus interdite par les autorités portugaises, et où la pratique de la baignade existe, n'étaient pas identifiées comme zones de baignade conformément à la directive et étaient soustraites par là même au contrôle de la Commission.

35. Nous pensons qu'il existe au Portugal des plages fluviales non recensées comme zones de baignade intérieures qui pourtant devraient également relever de la directive.

36. Selon les explications des autorités portugaises, la loi portugaise fait la distinction entre les zones de baignade classées et les zones non classées [18]. Les zones classées apparaissent dans le rapport annuel envoyé à la Commission et leur contrôle ne pose pas problème. Il en est autrement des zones non classées qui n'apparaissent pas dans ledit rapport à moins qu'elles soient fréquentées par un nombre important de baigneurs et qu'elles recueillent pendant une saison balnéaire des résultats conformes aux normes de qualité prévues par la directive.

37. Il convient, selon nous, de voir si les plages fluviales que les autorités portugaises qualifient de non classées entrent dans le cadre de la définition des zones de baignade telle que prévue à l'article 1er, paragraphe 2, de la directive. Conformément à la première partie de la définition, il s'agit d'eaux courantes dans lesquelles la baignade n'est pas interdite par les autorités nationales et est habituellement pratiquée par un nombre important de baigneurs tel que le prévoit ledit article 1er, paragraphe 2, sous a), second tiret.

38. Selon nous, les autorités portugaises introduisent un nouveau critère, non prévu par la directive pour l'identification des zones de baignade, celle de la conformité des résultats pendant une saison aux normes de la directive, et donc elles encadrent plus restrictivement la mise en œuvre de la directive. Une telle situation est contraire aux obligations de la République portugaise au regard de la directive en ce qu'elle met en cause l'effet utile de celle-ci [19].

39. Conformément aux termes de la directive et à sa finalité, les eaux utilisées pour la baignade n'ont pas à être soumises à l'obligation de satisfaire pendant un an aux valeurs limites obligatoires prévue par la directive pour pouvoir être classées comme zones de baignade. En effet, selon une telle exigence, l'identification, au sens de la directive, de certaines eaux comme zones

18 — Voir point 27 des présentes conclusions.

19 — Voir, notamment, quant à l'obligation de l'État membre de respecter l'effet utile d'une directive, arrêts du 8 avril 1976, Royer (48/75, Rec. p. 497, point 73); du 22 septembre 1983, Auer (271/82, Rec. p. 2727, point 19); du 5 mai 1994, Habermann-Beltermann (C-421/92, Rec. p. I-1657, point 24), et du 12 juin 2003, Commission/France (C-130/01, Rec. p. I-5829, point 65).

de baignade ne se ferait que si elles obtenaient des résultats positifs pendant une saison.

40. Or, du seul fait que ces plages fluviales remplissent les conditions de la définition prévue par la directive, la République portugaise doit les identifier comme zones de baignade et y faire respecter les valeurs limites obligatoires, sans attendre l'écoulement d'une, voire de plusieurs années, afin d'obtenir sur une saison entière des résultats positifs.

41. Des plages fluviales, fréquentées par un nombre important de baigneurs par jour, sont donc par définition des eaux de baignade au sens de l'article 1er de la directive et, en ne leur appliquant pas les obligations découlant de celle-ci, la République portugaise a manqué à ses obligations.

42. Ainsi, en subordonnant le recensement des zones de baignade à la condition que les résultats des prélèvements soient conformes pendant toute une saison aux valeurs de la directive concernant les plages fluviales où la baignade n'est pas interdite et qui sont habituellement fréquentées par un nombre important de baigneurs, la République portugaise a manqué à ses obligations découlant de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, lu en combinaison avec l'article 1er, paragraphe 2, de celle-ci. Le grief examiné doit donc être accueilli.

D — *Sur le grief tiré du non-respect de la fréquence minimale des échantillonnages prévue par la directive*

1) Les arguments des parties

43. Dans sa requête, la Commission constate que la République portugaise n'a pas respecté la fréquence minimale des échantillonnages prévue à l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive. Certes, la Commission soutient que, pour les zones de baignade identifiées, l'échantillonnage est de 100 %. Cependant, comme l'identification des zones de baignade n'est pas complètement réalisée, il en découle que cette fréquence n'a pas été respectée en ce qui concerne les zones de baignade non identifiées [20].

44. Les autorités portugaises soutiennent qu'il s'agit d'un nouveau grief de la Commission qui ne figure pas dans l'avis motivé. Pour cette raison, elles n'auraient pas eu la possibilité de se défendre contre ces accusations lors de la phase précontentieuse [21]. Elles invoquent à l'appui de leur position la jurisprudence de la Cour selon laquelle les moyens soulevés dans l'avis motivé et dans la requête doivent être identiques, sous peine d'irrecevabilité du grief [22].

20 — Voir requête (point 29).

21 — Voir défense (point 12).

22 — Voir arrêt du 6 avril 2000, Commission/France (C-256/98, Rec. p. I-2487, points 30 et 31).

45. La Commission répond, dans sa réplique, que le grief du non-respect de la fréquence minimale des échantillonnages est présent tant dans la lettre de mise en demeure que dans l'avis motivé, donc depuis le début de la procédure en manquement contre l'État membre. Selon elle, l'objet du litige n'a pas été modifié et elle rejette par conséquent l'accusation fondée sur la violation des droits de la défense.

2) Appréciation

46. L'appréciation du troisième grief pose la question préalable de savoir si la Commission a respecté la règle de l'identité de l'objet du litige lors des différentes phases de la procédure.

47. Selon une jurisprudence constante, la Cour considère que la procédure précontentieuse a pour but de donner à l'État membre l'occasion de se conformer à ses obligations découlant du droit communautaire et de faire utilement valoir ses moyens de défense à l'encontre des griefs formulés par la Commission [23]. Par conséquent, l'objet du litige est délimité par la procédure précontentieuse et ne peut pas être étendu au stade de la requête. L'extension de l'objet du litige au stade de la requête porterait préjudice aux droits de la défense de l'État membre, raison pour laquelle le recours ne saurait être fondé sur rien d'autre que les griefs soulevés dans la procédure précontentieuse [24].

48. Rappelons que l'identité de l'objet des griefs tout au long de la procédure est nécessaire pour garantir le respect du contradictoire, et par là même permettre à l'État membre de pouvoir assurer sa défense. Comme la Cour l'a précisé, le fait de satisfaire à cette finalité constitue «une garantie essentielle voulue par le traité et son observation est une forme substantielle de la régularité de la procédure constatant un manquement d'un État membre» [25].

49. La Cour a cependant tempéré l'exigence d'identité des griefs en indiquant que celle-ci «ne saurait aller jusqu'à imposer en toute hypothèse une coïncidence parfaite entre l'énoncé des griefs dans la lettre de mise en demeure, le dispositif de l'avis motivé et les conclusions de la requête, dès lors que l'objet du litige n'a pas été étendu ou modifié mais, au contraire, simplement restreint» [26].

23 — Voir, notamment, arrêts du 10 mai 2001, Commission/Pays-Bas (C-152/98, Rec. p. I-3463, point 23), et du 15 janvier 2002, Commission/Italie (C-439/99, Rec. p. I-305, point 10).

24 — Voir arrêts du 11 juillet 1984, Commission/Italie (51/83, Rec. p. 2793, point 4); du 11 juin 1998, Commission/Luxembourg (C-206/96, Rec. p. I-3401, point 13); du 22 avril 1999, Commission/Royaume-Uni (C-340/96, Rec. p. I-2023, point 36), et du 21 septembre 1999, Commission/Irlande (C-392/96, Rec. p. I-5901, point 51).

25 — Voir arrêt du 8 février 1983, Commission/Royaume-Uni (124/81, Rec. p. 203, point 6).

26 — Voir arrêt du 29 septembre 1998, Commission/Allemagne (C-191/95, Rec. p. I-5449, point 56).

50. En l'espèce, nous ne saurions reprocher à la Commission d'avoir étendu l'objet du litige dans la requête par rapport à l'objet de la procédure précontentieuse.

51. Certes les développements au sujet de ce grief comportent certaines nuances lors des différents stades des procédures précontentieuse et contentieuse. Dans la lettre de mise en demeure et dans l'avis motivé, la Commission se réfère à la non-conformité de la fréquence minimale des échantillonnages des zones de baignade identifiées [27]. Puis elle affirme que le manquement à l'obligation d'échantillonnage porte sur les plages fluviales qui n'étaient pas recensées comme eaux de baignade intérieures [28].

52. Cependant, nous pensons que, sur le fond, cette nuance ne change rien. Ainsi l'objet du litige ne s'en trouve pas modifié et les droits de la défense sont respectés.

53. En effet, le grief tiré du non-respect de la fréquence minimale des échantillonnages est intrinsèquement lié au grief précédent soulevé par la Commission, tiré de l'insuffisance de recensement de toutes les zones de baignade. Dans ledit grief, la Commission reprochait à l'État membre de ne pas avoir appliqué la directive et les obligations prévues par elle en ce qui concerne certaines de ses zones de baignade, comme celle de ne pas avoir effectué les échantillonnages exigés et encadrés par la directive.

54. Aux termes de l'article 6 de la directive, l'obligation d'effectuer des échantillonnages est l'instrument qui permet de contrôler et de s'assurer de la qualité des eaux de baignade au regard des normes de qualité prévues à l'annexe de la directive. Cette obligation est absolue et, selon la directive, ne souffre pas de dérogations. Tous les États membres doivent donc satisfaire à ladite obligation pour toutes leurs eaux de baignade.

55. Ainsi si un État membre n'a pas recensé certaines de ses eaux comme eaux de baignade, conformément à la directive, il y a de fortes présomptions que l'État membre n'a pas non plus effectué les échantillonnages prévus par elle. En l'espèce, des eaux de baignade non recensées par la République portugaise, pour lesquelles l'État membre n'applique pas la directive, ne font pas non plus l'objet d'échantillonnages.

56. Selon nous, le grief tiré du non-respect de la fréquence minimale des échantillonnages dans les zones de baignade non identifiées est la conséquence logique et automatique du grief précédent de la Commission selon lequel l'État membre n'a pas identifié des zones de baignade conformément à la directive et ne leur a dès lors pas appliqué les obligations prévues par elle.

27 — Voir requête (annexe 1, lettre de mise en demeure, point 2).
28 — Voir requête (point 29).

57. En l'espèce, il n'y a donc pas de conséquences au regard du respect des droits de la défense. En effet, l'État membre a eu l'occasion, en amont, de se défendre tout au long des procédures précontentieuse et contentieuse au sujet du respect des obligations de la directive, telles que l'obligation d'effectuer des échantillonnages pour les zones de baignade non identifiées, dans le cadre du manquement reproché à l'État membre du non-recensement de ses zones de baignade. Nous pensons donc que les exigences de garanties procédurales, notamment l'identité de l'objet du litige et les droits de la défense, ont été satisfaites en l'espèce.

58. Le grief de la Commission est recevable; en l'absence de justifications à ce sujet par l'État membre, il doit être accueilli.

IV — Conclusion

59. À la lumière des observations qui précèdent, nous proposons à la Cour de statuer comme suit:

«1) En omettant de prendre toutes les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux de baignade soit rendue conforme aux valeurs limites prévues à l'article 3 de la directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade; en n'identifiant pas toutes les zones de baignade intérieures, et en ne respectant pas la fréquence minimale des échantillonnages, la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de cette directive, lu en combinaison avec les dispositions de l'article 3, de l'annexe et de l'article 1er, paragraphe 2, ainsi que de l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la même directive.

2) La République portugaise est condamnée aux dépens.»