ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

15 décembre 2005 *

Dans l'affaire C-26/04,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 226 CE, introduit le 27 janvier 2004,

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. E. Braquehais Conesa, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

* Langue de procédure: l'espagnol.

LA COUR (première chambre),

composée de M. P. Jann, président de chambre, M. K. Schiemann, M^me^ N. Colneric, MM. J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur) et E. Levits, juges,

avocat général: M. F. G. Jacobs,
greffier: M. R. Grass,

vu la procédure écrite,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 7 juillet 2005,

rend le présent

Arrêt

1 Par sa requête, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, d'une part, en ne désignant pas officiellement comme zones de baignade les plages de «Vilela/A Videira», de «Niño do Corvo» et de «Canabal», situées dans la municipalité de Moaña, province de Pontevedra, de la Communauté autonome de Galice, et, d'autre part, en n'adoptant pas de programme de réduction de la pollution de la Ría de Vigo, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu respectivement de l'article 4, paragraphe 1, de la directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de

baignade (JO 1976, L 31, p. 1), et de l'article 5 de la directive 79/923/CEE du Conseil, du 30 octobre 1979, relative à la qualité requise des eaux conchylicoles (JO L 281, p. 47).

Le cadre juridique

2 L'article 1er, paragraphe 2, sous a), de la directive 76/160 définit les eaux de baignade comme:

«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».

3 Aux termes de l'article 3, paragraphe 1, de cette directive, les États membres fixent, pour toutes les zones de baignade ou pour chacune d'elles, les valeurs applicables aux eaux de baignade en ce qui concerne les paramètres indiqués à l'annexe de celle-ci.

4 L'article 4, paragraphe 1, de ladite directive prévoit:

«Les États membres prennent 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 notification de la présente directive.»

5 L'article 1er de la directive 79/923 précise:

«La présente directive concerne la qualité des eaux conchylicoles et s'applique aux eaux côtières et aux eaux saumâtres désignées par les États membres comme ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour permettre la vie et la croissance des coquillages (mollusques bivalves et gastéropodes) et pour contribuer ainsi à la bonne qualité des produits conchylicoles directement comestibles par l'homme.»

6 Aux termes de l'article 4, paragraphe 1, de cette directive:

«Les États membres procèdent à une première désignation d'eaux conchylicoles dans un délai de deux ans à compter de la notification de la présente directive.»

7 L'article 5 de la même directive prévoit:

«Les États membres établissent des programmes en vue de réduire la pollution et d'assurer que les eaux désignées soient conformes, dans un délai de six ans à compter de la désignation effectuée conformément à l'article 4, aux valeurs fixées par les États membres conformément à l'article 3 ainsi qu'aux remarques figurant dans les colonnes G et I de l'annexe.»

8 L'annexe de la directive 79/923 indique, au paramètre 10 intitulé «Coliformes fécaux/100 ml», une valeur de référence de «≤ 300 dans la chair de coquillage et le liquide intervalvaire». Cette valeur apparaît dans la colonne «G» de ladite annexe, ce qui lui confère, en principe, une valeur indicative et non pas impérative pour les États membres, conformément à l'article 3, paragraphe 2, de cette directive.

9 Cependant, la note en bas de page 1 se rapportant audit paramètre 10 prévoit: «Toutefois, en attendant l'adoption d'une directive relative à la protection des consommateurs de produits conchylicoles, cette valeur devrait être impérativement respectée dans les eaux où vivent les coquillages directement comestibles par l'homme».

10 L'article 395 de l'acte relatif aux conditions d'adhésion du Royaume d'Espagne et de la République portugaise et aux adaptations des traités (JO 1985, L 302, p. 23) ne prévoyant, en faveur du Royaume d'Espagne, aucune dérogation en ce qui concerne les directives 76/160 et 79/923, la qualité des eaux de baignade espagnoles devait être conforme aux valeurs limites impératives fixées par la directive 76/160 à partir du 1er janvier 1986 et les programmes visés à l'article 5 de la directive 79/923 devaient être établis au plus tard le 30 octobre 1987.

La procédure précontentieuse

11 Considérant que le Royaume d'Espagne avait manqué aux obligations lui incombant en vertu des directives 76/160 et 79/923, la Commission a engagé à l'encontre de cet État membre la procédure en manquement prévue à l'article 226 CE, en lui adressant, le 25 janvier 2001, une lettre de mise en demeure.

12 Après avoir écarté les arguments avancés par le gouvernement espagnol en réponse à cette lettre de mise en demeure, la Commission a invité le Royaume d'Espagne, dans un avis motivé du 1er juillet 2002, à prendre toutes les mesures requises pour se conformer à cet avis dans un délai de deux mois à compter de la réception de celui-ci.

13 Le Royaume d'Espagne n'ayant pas répondu à cet avis motivé, la Commission a introduit le présent recours.

Sur le recours

Sur le premier grief, tiré d'une violation de la directive 76/160

14 Ainsi que la Commission le précise dans sa réplique, le manquement qu'elle reproche au Royaume d'Espagne par ce premier grief est le défaut de désigner comme zones de baignade trois plages de la côte galicienne, et non pas le défaut de respecter les valeurs limites impératives fixées par la directive 76/160.

15 Or, l'article 4, paragraphe 1, de la directive 76/160 n'impose pas explicitement aux États membres l'obligation de désigner officiellement des plages ou d'autres lieux comme zones de baignade.

16 Au contraire, l'article 1er, paragraphe 2, sous a), de cette directive définit les eaux de baignade comme étant celles dans lesquelles la baignade soit est expressément autorisée par les autorités compétentes de chaque État membre, soit n'est pas interdite et est habituellement pratiquée par un nombre important de baigneurs. Il résulte de la seconde branche de cette définition qu'il est loisible aux États membres de tolérer la baignade dans certaines eaux sans nécessairement désigner celles-ci comme zones de baignade.

17 Ainsi que le fait remarquer M. l'avocat général au point 14 de ses conclusions, l'absence dans la directive 76/160 d'une obligation de désigner officiellement les eaux en question est soulignée par le fait que d'autres directives relatives à la protection de l'environnement et de la santé publique contiennent, elles, des dispositions imposant expressément aux États membres de désigner officiellement ou d'identifier certaines zones ou eaux avant une date déterminée.

18 Il en résulte que l'article 4, paragraphe 1, de la directive 76/160 n'impose pas aux États membres l'obligation de procéder à la désignation officielle des zones de baignade, comme le prétend la Commission.

19 Par conséquent, le premier grief n'est pas fondé et doit donc être rejeté.

Sur le second grief, tiré d'une violation de l'article 5 de la directive 79/923

20 Il est constant entre les parties que les eaux de la Ría de Vigo ont été désignées par le Royaume d'Espagne comme eaux conchylicoles conformément à l'article 4 de la directive 79/923.

21 Dans son mémoire en défense, le Royaume d'Espagne fait valoir, à titre principal, que le champ d'application de ladite directive, défini à l'article 1er de celle-ci, est limité aux eaux où vivent les coquillages «directement comestibles par l'homme». La directive aurait un seul objectif: l'amélioration de la qualité des eaux destinées à la culture de mollusques directement comestibles par l'homme. Selon le Royaume d'Espagne, aucune zone de la Ría de Vigo n'est une zone de production de coquillages destinés à la consommation directe par l'homme. En effet, dans la Ría de Vigo ne serait produit que des coquillages qui subissent un traitement d'épuration ou qui sont de nouveau parqués avant consommation. Par conséquent, le non-respect de la valeur de référence prévue par la directive 79/923 ne constituerait pas une violation de l'article 5 de celle-ci.

22 Cet argument ne saurait être accepté. En effet, l'article 1er de la directive 79/923 prévoit que celle-ci s'applique aux eaux côtières et aux eaux saumâtres désignées par les États membres comme ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour permettre la vie et la croissance des coquillages «et pour contribuer ainsi à la bonne qualité des produits conchylicoles directement comestibles par l'homme». Le membre de phrase «pour contribuer ainsi à la bonne qualité des produits conchylicoles directement comestibles par l'homme» ne limite pas, comme l'a relevé M. l'avocat général au point 43 de ses conclusions, le champ d'application de la directive à cet objectif, mais indique plutôt que cette dernière poursuit simultanément un autre objectif qui peut être réalisé par les mêmes moyens, l'emploi de l'adverbe «ainsi» étant significatif à cet égard. Il ressort de ce libellé que ladite directive s'applique à toutes les eaux conchylicoles, que les coquillages qui y vivent soient destinés à la consommation directe par l'homme ou à la consommation après un traitement.

23 Cette interprétation est confirmée par le libellé de la note en bas de page 1 se rapportant au paramètre 10 figurant à l'annexe de la directive 79/923. Cette note précise que la valeur guide pour les coliformes doit être considérée, pendant un certain temps, comme une valeur impérative «dans les eaux où vivent les coquillages directement comestibles par l'homme». Il en résulte que la valeur fixée conserve un caractère de guide en ce qui concerne les eaux où vivent les coquillages qui ne sont pas directement comestibles par l'homme, ce qui indique que cette directive s'applique bien à de telles eaux.

24 Cette interprétation est également conforme à l'objet de la directive 79/923 tel qu'il ressort du préambule de celle-ci. En effet, il résulte, notamment, des premier, troisième, septième et dixième considérants de cette directive que celle-ci vise une protection de la qualité des eaux conchylicoles en général, que les coquillages qui y vivent soient destinés ou non à une consommation directe par l'homme.

25 Il s'ensuit que, en vertu de son article 1er, la directive 79/923 s'applique aux eaux de la Ría de Vigo.

26 Le Royaume d'Espagne fait valoir, à titre subsidiaire, qu'il a élaboré un programme global de réduction de la pollution dans la Ría de Vigo et qu'un programme de mesures de réduction graduelle de la pollution a été défini. Ainsi, les autorités espagnoles auraient agi conformément à l'article 5 de la directive 79/923.

27 La Commission ne conteste pas l'existence de ces programmes, mais estime qu'il s'agit de programmes généraux de traitement des eaux usées, qui ne remplissent pas les critères d'un programme de réduction de la pollution spécifique aux eaux conchylicoles au sens de l'article 5 de la directive 79/923.

28 Il ressort de l'arrêt du 12 décembre 1996, Commission/Allemagne (C-298/95, Rec. p. I-6747, point 24), que l'article 5 de la directive 79/923 impose aux États membres l'obligation d'établir des programmes spécifiques visant à réduire la pollution des eaux conchylicoles.

29 Les programmes de réduction de la pollution mentionnés par le Royaume d'Espagne dans son mémoire en défense n'étant pas des programmes spécifiques visant à réduire la pollution des eaux conchylicoles, le manquement allégué est constitué.

30 Dès lors, le second grief formulé par la Commission doit être considéré comme fondé.

31 Par conséquent, il convient de constater que, en n'adoptant pas de programme de réduction de la pollution des eaux conchylicoles de la Ría de Vigo, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 de la directive 79/923.

Sur les dépens

32 En vertu 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. Toutefois, selon l'article 69, paragraphe 3, premier alinéa, de ce règlement, la Cour peut répartir les dépens ou décider que chaque partie supporte ses propres dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. La Commission et le Royaume d'Espagne ayant succombé partiellement en leurs moyens, il y a lieu de les condamner à supporter leurs propres dépens.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) déclare et arrête:

1) **En n'adoptant pas de programme de réduction de la pollution des eaux conchylicoles de la Ría de Vigo, le Royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 de la directive 79/923/CEE du Conseil, du 30 octobre 1979, relative à la qualité requise des eaux conchylicoles.**

2) **Le recours est rejeté pour le surplus.**

3) **La Commission des Communautés européennes et le Royaume d'Espagne supportent leurs propres dépens.**

Signatures