ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
12 décembre 1996 *

Dans l'affaire C-298/95,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. Götz zur Hausen, conseiller juridique, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du service juridique, Centre Wagner, Kirchberg, Luxembourg,

partie requérante,

contre

République fédérale d'Allemagne, représentée par MM. Ernst Röder, Ministerialrat au ministère fédéral de l'Économie, et Bernd Kloke, Oberregierungsrat au même ministère, en qualité d'agents, D — 53107 Bonn,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en ne prenant pas dans les délais prescrits toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux articles 3 et 5 de la directive 78/659/CEE du Conseil, du 18 juillet 1978, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons (JO L 222, p. 1), et aux articles 3 et 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), la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE,

* Langue de procédure: l'allemand.

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), président de chambre, L. Sevón, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet et P. Jann, juges,

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

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 17 octobre 1996,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 15 septembre 1995, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE, un recours visant à faire constater que, en ne prenant pas dans les délais prescrits toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux articles 3 et 5 de la directive 78/659/CEE du Conseil, du 18 juillet 1978, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons (JO L 222, p. 1), et aux articles 3 et 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), la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE.

2 La directive 78/659 a pour but de protéger ou d'améliorer la qualité des eaux douces courantes ou stagnantes dans lesquelles vivent ou pourraient vivre, si la pollution était réduite ou éliminée, les poissons appartenant à certaines espèces.

3 Selon son article 1er, paragraphe 1, la directive 78/659 s'applique aux eaux désignées par les États membres comme ayant besoin de cette protection ou de cette amélioration. L'article 4, paragraphe 1, dispose que les États membres procèdent à une première désignation des eaux salmonicoles et des eaux cyprinicoles dans un délai de deux ans à compter de la notification de la directive 78/659. En outre, conformément à l'article 3, les États membres fixent, pour les eaux désignées, des valeurs pour les paramètres physico-chimiques indiqués à l'annexe I, qui ne sont pas moins sévères que celles figurant dans la colonne I (« impérative ») de ladite annexe et qui s'efforcent de respecter les valeurs figurant dans la colonne G (« guide ») de cette même annexe. Il incombe également aux États membres, en vertu de l'article 5, d'établir des programmes en vue de réduire la pollution et d'assurer que les eaux désignées soient, dans un délai de cinq ans à compter de leur désignation, conformes aux valeurs qu'ils ont fixées pour les paramètres. Enfin, la directive 78/659 précise, en ses articles 6 et 7, la fréquence des échantillonnages, le lieu de leur prélèvement et les méthodes d'analyse permettant d'évaluer la conformité des eaux désignées avec lesdits paramètres.

4 Aux termes de l'article 17 de la directive 78/659, les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive dans un délai de deux ans de sa notification et en informent immédiatement la Commission. La directive 78/659 ayant été notifiée le 20 juillet 1978, ledit délai a expiré le 20 juillet 1980.

5 Quant à la directive 79/923, elle vise, conformément à son article 1er, à protéger et à améliorer la qualité des eaux côtières et des eaux saumâtres 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.

6 Les articles 3 à 5 de la directive 79/923 transposent aux eaux conchylicoles, mutatis mutandis, les dispositions contenues dans les articles 3 à 5 de la directive 78/659 décrites ci-dessus, à l'exception de l'article 3, paragraphe 3, relatif aux rejets de certaines substances déversées dans le milieu aquatique, et de l'article 5 en ce qu'il laisse aux États membres un délai de six ans, au lieu de cinq, pour que les eaux désignées soient conformes aux valeurs fixées par les États membres pour les paramètres indiqués à l'annexe de la directive 79/923.

7 Aux termes de l'article 15, les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 79/923 dans un délai de deux ans de sa notification et en informent immédiatement la Commission. Cette directive ayant été notifiée le 5 novembre 1979, ledit délai a expiré le 5 novembre 1981.

8 Considérant que les informations à sa disposition ne démontraient pas que la République fédérale d'Allemagne avait pris toutes les mesures nécessaires à la transposition des articles 3, 4, 5 et 7, paragraphe 1, de la directive 78/659 ainsi que des articles 3, 4 et 5 de la directive 79/923, la Commission a, le 21 avril 1992, mis le gouvernement allemand en demeure de présenter ses observations dans un délai de deux mois.

9 Par lettre du 9 septembre 1992, le gouvernement allemand a contesté la nécessité de transposer les directives par des dispositions législatives formelles ainsi que l'obligation d'établir des programmes spécifiques pour la protection des eaux concernées. Il a en outre revendiqué un délai supplémentaire pour la désignation des eaux et a fourni des données complémentaires relatives aux échantillonnages prévus par la directive 78/659.

10 Estimant que ces explications ne modifiaient pas sa position quant aux manquements allégués, la Commission a, le 13 janvier 1994, adressé au gouvernement allemand un avis motivé, l'invitant à prendre toutes les mesures requises pour se conformer, dans un délai de deux mois, aux articles 3, 4, 5 et 7, paragraphe 1, de la directive 78/659 ainsi qu'aux articles 3, 4 et 5 de la directive 79/923.

11 Par lettre du 3 mai 1994, le gouvernement allemand a reconnu la nécessité de transposer les articles 3 et 4 des directives par des dispositions législatives contraignantes et a notifié les mesures de transposition et de désignation des eaux piscicoles prises par certains Länder, ainsi qu'une série de données relatives aux échantillonnages. Toutefois, le gouvernement allemand a persisté à considérer que l'adoption de programmes spécifiques au titre de l'article 5 des deux directives n'était pas nécessaire.

12 Tout en abandonnant ses griefs relatifs à la violation de l'article 4 des directives 78/659 et 79/923 et de l'article 7, paragraphe 1, de la directive 78/659, la Commission a estimé qu'elle ne disposait toujours pas d'informations lui permettant de conclure que les mesures nécessaires à la transposition des articles 3 et 5 des directives 78/659 et 79/923 avaient été prises par la République fédérale d'Allemagne. C'est dans ces conditions que la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Quant à l'article 3 des directives 78/659 et 79/923

13 La République fédérale d'Allemagne ne conteste pas que la transposition de l'article 3 des directives 78/659 et 79/923, qui incombe aux Länder selon la répartition nationale des compétences, n'a pas encore été effectuée en Allemagne par des dispositions juridiques impératives. Elle fait néanmoins valoir que cette transposition est en cours. Le pouvoir exécutif des Länder, qui devrait être habilité par le pouvoir législatif pour pouvoir prendre les arrêtés de transposition, l'aurait déjà été dans six Länder sur seize. Un projet d'arrêté standard transposant la directive 78/659 aurait également été élaboré à l'intention des Länder.

14 La République fédérale d'Allemagne rejette en outre l'affirmation de la Commission selon laquelle la non-observation des mesures exigées par les directives 78/659 et 79/923 pourrait mettre en danger la santé des personnes. Un tel danger n'existerait pas en Allemagne, dans la mesure où des valeurs limites pour les résidus autorisés auraient été fixées dans l'arrêté du 1er septembre 1994 pris sur la base du

Lebensmittel-und Bedarfsgegenständegesetz dans sa version du 8 juillet 1993 (loi allemande relative aux aliments et aux provisions) et détermineraient si les poissons provenant de cours d'eau sont, ou non, propres à la consommation.

15 Ainsi que le relève la Commission, un des objectifs des directives en cause est de protéger la santé humaine en veillant à la qualité des eaux dans lesquelles vivent ou pourraient vivre des poissons propres à la consommation humaine, tels que saumons, truites, brochets ou anguilles, cités à l'article 1er, paragraphe 4, de la directive 78/659, ou encore des coquillages « directement comestibles par l'homme », selon les termes de l'article 1er de la directive 79/923.

16 Dans ces conditions, il est particulièrement important que les directives soient transposées par des mesures dont le caractère obligatoire est incontestable. En effet, dans tous les cas où le défaut d'observation des mesures exigées par une directive pourrait mettre en danger la santé des personnes, les intéressés doivent pouvoir invoquer des règles impératives pour être en mesure de faire valoir leurs droits (voir, en ce sens, arrêts du 30 mai 1991, Commission/Allemagne, C-361/88, Rec. p. I-2567, point 16, et Commission/Allemagne, C-59/89, Rec. p. I-2607, point 19, ainsi que du 17 octobre 1991, Commission/Allemagne, C-58/89, Rec. p. I-4983, point 14).

17 En l'occurrence, même si les résidus autorisés dans les aliments sont, en vertu d'autres dispositions législatives nationales, soumis à des valeurs limites, la République fédérale d'Allemagne n'a pas établi que la consommation de poissons ou de coquillages ne présente, en cas de non-observation des mesures exigées par les directives 78/659 et 79/923, aucun danger pour la santé humaine.

18 En toute hypothèse, s'agissant des difficultés procédurales invoquées par le gouvernement allemand pour justifier le retard intervenu dans la transposition des directives 78/659 et 79/923, il suffit de rappeler que, ainsi que la Cour l'a itérativement jugé, un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations et délais prescrits par une directive (voir, notamment, arrêts du 6 avril

1995, Commission/Espagne, C-147/94, Rec. p. I-1015, point 5; du 6 juillet 1995, Commission/Grèce, C-259/94, Rec. p. I-1947, point 5, et du 2 mai 1996, Commission/Allemagne, C-253/95, Rec. p. I-2423, point 12).

19 En conséquence, il y a lieu de constater que, en ne prenant pas, dans les délais prescrits, toutes les mesures nécessaires pour se conformer à l'article 3 des directives 78/659 et 79/923, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Quant à l'article 5 des directives 78/659 et 79/923

20 S'agissant de la directive 78/659, le gouvernement allemand fait valoir que les programmes d'actions existant dans les Länder depuis le milieu des années 50 en vue de réduire la pollution des eaux constituent des programmes d'assainissement qui améliorent la qualité des eaux et peuvent donc être reconnus comme étant conformes à l'article 5 de la directive 78/659. Selon le gouvernement allemand, la protection de la qualité des eaux douces permettant la vie des poissons ne peut être considérée isolément, mais s'insère dans l'objectif global de la protection de la qualité de l'ensemble des eaux, poursuivi en Allemagne par l'établissement, de manière préventive et généralisée, de normes fédérales minimales visant à réduire la pollution des eaux par les eaux usées. Le gouvernement allemand ajoute que, au cours des deux dernières décennies, les Länder ont mis en œuvre ces normes en adoptant des programmes d'actions dotés de moyens importants, qui ont été particulièrement efficaces, ainsi qu'en témoigne une amélioration significative de la qualité des eaux douces, notamment celles visées par la directive 78/659, en Allemagne entre 1976 et 1990.

21 Quant à la directive 79/923, le gouvernement fédéral considère que l'établissement de programmes spécifiques en vue de réduire la pollution n'est pas non plus nécessaire dans la mesure où les contrôles effectués de manière régulière dans les cinq zones nécessitant une protection pour les eaux conchylicoles situées le long de la

mer du Nord montrent que les paramètres de la directive sont respectés et qu'il n'existe aucun besoin d'assainissement. Une transposition en bonne et due forme serait toutefois prévue ou entamée dans les Länder qui disposent d'eaux conchylicoles.

22 Il convient de constater, tout d'abord, que l'article 5 des directives 78/659 et 79/923 énonce l'obligation, pour les États membres, d'établir des programmes en vue de réduire la pollution et d'assurer que les eaux désignées soient, dans un délai, respectivement, de cinq et six ans à compter de leur désignation, conformes aux valeurs fixées pour les paramètres indiqués à l'annexe, ainsi qu'aux remarques figurant dans les colonnes G et I de ladite annexe.

23 Or, ainsi que M. l'avocat général l'a relevé au point 17 de ses conclusions, les directives 78/659 et 79/923 énumèrent, dans leurs annexes respectives, quelque quatorze et douze paramètres physico-chimiques précis pour lesquels les États membres arrêtent des valeurs. En outre, l'article 6 desdites directives détermine, pour l'application de l'article 5, les pourcentages d'échantillonnages qui doivent respecter ces valeurs afin que les eaux désignées puissent être considérées comme conformes aux prescriptions des directives.

24 Il ressort clairement du libellé de l'article 5 des directives 78/659 et 79/923, ainsi que du dispositif détaillé de contrôle de la qualité des eaux défini par ces directives, que les États membres ont l'obligation d'établir des programmes spécifiques visant à réduire la pollution des eaux douces et des eaux conchylicoles respectivement en cinq et six ans.

25 S'agissant de la directive 78/659, l'existence de programmes généraux d'assainissement des eaux tels que ceux invoqués par le gouvernement allemand ne saurait dès lors être considérée comme une transposition suffisante de l'article 5.

26 En outre, il y a lieu de souligner que l'objectif de réduction de la pollution des eaux par les eaux usées poursuivi par de tels programmes généraux ne correspond pas nécessairement à celui, plus spécifique, de la directive 78/659, qui est d'améliorer la qualité des eaux douces pour les rendre aptes à la vie des poissons.

27 S'agissant de la directive 79/923, la conformité des eaux conchylicoles avec les exigences de la directive alléguée par le gouvernement allemand ne saurait pas non plus dispenser celui-ci de l'obligation d'établir des programmes spécifiques conformément à l'article 5 de cette directive.

28 A cet égard, il y a lieu de souligner que les résultats communiqués par le gouvernement allemand concernent seulement des prélèvements effectués dans le Land de Basse-Saxe en 1991 et n'attestent nullement de la conformité des eaux conchylicoles situées dans les Länder concernés avec les exigences de la directive 79/923.

29 En toute hypothèse, la conformité des prélèvements réalisés dans un seul Land à un moment déterminé avec les exigences de la directive 79/923 ne saurait libérer un État membre de l'obligation d'établir, conformément à l'article 5 de ladite directive, des programmes spécifiques applicables à toutes les eaux conchylicoles désignées visant à réduire leur pollution en six ans.

30 En conséquence, il y a lieu de constater que, en ne prenant pas, dans les délais prescrits, toutes les mesures nécessaires pour se conformer à l'article 5 des directives 78/659 et 79/923, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Sur les dépens

31 Aux termes de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens. La République fédérale d'Allemagne ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (cinquième chambre)

déclare et arrête:

1) En ne prenant pas, dans les délais prescrits, toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux articles 3 et 5 de la directive 78/659/CEE du Conseil, du 18 juillet 1978, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons, et aux articles 3 et 5 de la directive 79/923/CEE du Conseil, du 30 octobre 1979, relative à la qualité requise des eaux conchylicoles, la République fédérale d'Allemagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE.

2) La République fédérale d'Allemagne est condamnée aux dépens.

Moitinho de Almeida Sevón Edward

Puissochet Jann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 12 décembre 1996.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

J. C. Moitinho de Almeida