ARRÊT DE LA COUR (cinquième chambre)
4 décembre 1997 *

Dans l'affaire C-225/96,

Commission des Communautés européennes, représentée initialement par M. Antonio Aresu, puis par M. Paolo Stancanelli, membres du service juridique, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg auprès de M. Carlos Gómez de la Cruz, membre du même service, Centre Wagner, Kirchberg,

partie requérante,

contre

République italienne, représentée par M. le professeur Umberto Leanza, chef du service du contentieux diplomatique du ministère des Affaires étrangères, en qualité d'agent, assisté de M. Pier Giorgio Ferri, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg au siège de l'ambassade d'Italie, 5, rue Marie-Adélaïde,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que,

— en omettant de procéder à une désignation des eaux ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour permettre la vie et la croissance des coquillages, conformément à l'article 4 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), et/ou de communiquer cette désignation à la Commission, conformément à l'article 13 de la directive 79/923;

* Langue de procédure: l'italien.

— en omettant d'établir des programmes en vue de réduire la pollution, conformément à l'article 5 de la directive 79/923, et

— en omettant de fixer des valeurs pour les paramètres indiqués aux points 8 et 9 de l'annexe de la directive 79/923, à l'exception de celles concernant le mercure et le plomb, conformément à l'article 3 de la directive 79/923,

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE,

LA COUR (cinquième chambre),

composée de MM. C. Gulmann, président de chambre, J. C. Moitinho de Almeida (rapporteur), 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 25 septembre 1997,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 28 juin 1996, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE, un recours visant à faire constater que,

— en omettant de procéder à une désignation des eaux ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour permettre la vie et la croissance des coquillages, conformément à l'article 4 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, ci-après la « directive »), et/ou de lui communiquer cette désignation, conformément à l'article 13 de la directive;

— en omettant d'établir des programmes en vue de réduire la pollution, conformément à l'article 5 de la directive, et

— en omettant de fixer des valeurs pour les paramètres indiqués aux points 8 et 9 de l'annexe de la directive, à l'exception de celles concernant le mercure et le plomb, conformément à l'article 3 de la directive,

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité CE.

2 Il résulte des premier et deuxième considérants de la directive que celle-ci a pour objet de protéger les eaux contre la pollution, y compris les eaux conchylicoles, et de sauvegarder certaines populations conchylicoles des différentes conséquences néfastes résultant du rejet dans les eaux de mer de substances polluantes.

3 Aux termes de l'article 1er, la 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... ».

4 Conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive, les États membres doivent procéder à une première désignation des eaux conchylicoles dans un délai de deux ans à compter de la notification de cette dernière et peuvent, par la suite, effectuer des désignations supplémentaires.

5 L'article 3 de la directive prévoit que les États membres doivent fixer, pour les eaux désignées, des valeurs pour les paramètres indiqués à l'annexe et qu'ils doivent se conformer aux remarques y figurant.

6 L'article 5 de la directive dispose que 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, aux valeurs fixées conformément à l'article 3 ainsi qu'aux remarques figurant à l'annexe.

7 Selon l'article 13 de la directive, les États membres doivent fournir à la Commission les informations concernant, notamment, les eaux désignées conformément à l'article 4, paragraphes 1 et 2.

8 En vertu de l'article 15, paragraphe 1, de la directive, 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 à compter 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.

9 Considérant que l'arrêté ministériel du 27 avril 1978 (*Suppl. ord. GURI* n° 125 du 8 mai 1978) que les autorités italiennes lui avaient transmis le 15 décembre 1981 ne remplissait pas les conditions de la directive, en particulier en ce qui concerne les paramètres à contrôler et la fréquence des contrôles, la Commission a, par lettre du

9 septembre 1985, demandé à ces mêmes autorités de lui fournir des informations détaillées concernant la désignation des eaux destinées à la conchyliculture.

10 Par lettre du 24 avril 1989, la Commission a demandé aux autorités italiennes de procéder à la désignation des eaux destinées à la conchyliculture dans l'ensemble du territoire italien, conformément à l'article 4 de la directive, de l'informer de la procédure et des critères objectifs utilisés dans la sélection des eaux à désigner, de lui transmettre la liste des eaux sélectionnées aux fins de la désignation et une carte topographique indiquant la position de ces eaux, d'établir les valeurs pour les paramètres applicables aux eaux désignées conformément aux articles 3 et 4 de la directive et de les lui communiquer, d'établir des programmes conformément à l'article 5 de la directive et de les lui communiquer, de procéder au contrôle des eaux désignées conformément aux dispositions de l'article 7 de la directive et d'indiquer, en se référant à une carte topographique, l'emplacement des lieux des prélèvements des échantillons établis conformément à l'article 7, paragraphe 4, de la directive, de l'informer des dispositions relatives à de nouveaux paramètres au sens de l'article 9 de la directive et, enfin, de l'informer des dérogations au sens de l'article 11 de la directive.

11 Aucune désignation ne lui ayant été notifiée et aucune des informations demandées ne lui ayant été transmise, la Commission a, le 5 août 1991, mis la République italienne en demeure de lui présenter ses observations dans un délai de deux mois.

12 Le 27 janvier 1992, la République italienne a adopté le décret-loi n° 131, portant application de la directive (*Suppl. ord. GURI* n° 41, du 19 février 1992).

13 Cependant, la Commission considère que, bien que ce décret-loi assure pour une large part la transposition de la directive, une telle transposition n'est pas intégrale puisque son article 4 renvoie, pour la désignation, à des mesures qui relèvent de la compétence des régions.

14 Constatant qu'aucun acte régional de désignation ne lui avait été communiqué, conformément à l'article 13 de la directive, en sorte que les autorités compétentes n'avaient pas désigné les eaux conchylicoles et qu'elles n'avaient donc pas établi les programmes en vue de réduire la pollution, conformément à l'article 5 de la directive, et estimant que ces autorités n'avaient pas fixé de valeurs pour les paramètres indiqués aux points 8 et 9 de l'annexe de la directive, à l'exception de celles concernant le mercure et le plomb, conformément à l'article 3 de la directive, la Commission a, le 7 juillet 1993, adressé à la République italienne un avis motivé l'invitant à prendre, dans un délai de deux mois, les mesures nécessaires à la transposition de la directive.

15 Par note n° 488 du 14 mars 1994, les autorités italiennes ont informé la Commission de l'engagement de la conférence État/régions à se conformer à la réglementation communautaire.

16 C'est dans ces conditions que la Commission a introduit le présent recours.

17 Par ordonnance du président de la Cour du 22 novembre 1996, le Royaume-Uni a été admis a intervenir à l'appui des conclusions de la République italienne.

18 Par lettre déposée au greffe de la Cour le 21 janvier 1997, le Royaume-Uni a retiré son intervention dans la présente affaire.

19 Par ordonnance du président de la Cour du 10 mars 1997, le Royaume-Uni a été radié comme partie intervenante au litige.

20 Par le présent recours, la Commission indique d'abord que la République italienne n'a pas procédé à la désignation des eaux conchylicoles, du moins pour l'ensemble du territoire italien ou qu'une telle désignation ne lui a pas encore été communiquée. Elle considère ensuite que, à de rares exceptions, les autorités italiennes n'ont pas établi de programmes en vue de réduire la pollution des eaux. Enfin, la Commission soutient que, ainsi qu'il résulte des dispositions combinées de l'article 4, paragraphe 4, sous c), et des points 8 et 9 de l'annexe I du décret-loi n° 131, la fixation des valeurs limites pour les paramètres visés aux points 8 et 9 de l'annexe de la directive, à l'exception du mercure et du plomb, est subordonnée à l'adoption d'un arrêté ministériel ultérieur. Or, la Commission déclare n'avoir reçu aucune communication d'un tel arrêté ou de toute autre mesure d'application.

21 Le gouvernement italien fait valoir que les mesures régionales de transposition de la directive relatives à la désignation des eaux à protéger et à l'établissement de programmes en vue de la réduction de la pollution des eaux désignées ont été adoptées par douze des quinze régions côtières et communiquées à la Commission, cet ensemble de mesures constituant une mise en œuvre suffisante de la directive. S'agissant de la fixation des paramètres indiqués aux points 8 et 9 de l'annexe de la directive, le gouvernement italien indique que le processus d'approbation de l'arrêté respectif devrait prochainement s'achever.

22 La Commission soutient, dans sa duplique, que, au lieu des douze régions mentionnées par la République italienne, seules onze sur les vingt régions d'Italie ont procédé à une première désignation des eaux conchylicoles. Le fait que cet ensemble de zones aquatiques conchylicoles désignées et communiquées représente un peu plus de 50 % du territoire national ne saurait être considéré comme constituant une mise en œuvre correcte de la directive.

23 A cet égard, la République italienne relève que seules les régions ayant un accès à la mer peuvent désigner des eaux conchylicoles et que ces régions sont au nombre

de quinze. En outre, en l'absence d'une définition des critères pour l'adoption des mesures de désignation, la République italienne estime que la désignation des eaux en nombre et superficies dans une proportion raisonnable aux disponibilités totales d'eaux côtières et d'eaux saumâtres et à l'utilité de leur exploitation pour la conchyliculture constitue une mise en œuvre correcte de la directive. Le fait que les désignations relevant de la compétence de trois régions font défaut ne saurait pas, à lui seul, fonder le manquement à l'obligation prévue à l'article 4 de la directive. L'article 4, paragraphe 2, de la directive admet d'ailleurs que l'activité de désignation soit graduelle, puisqu'il prévoit la possibilité de désignations supplémentaires ultérieures, en sus de celles qui satisfont à l'obligation de transposition dans le délai fixé au paragraphe 1 de cette même disposition. La République italienne conclut donc au rejet du recours pour ce qui concerne ce premier grief.

24 S'agissant des eaux conchylicoles, il y a lieu de relever que, conformément à l'article 4 de la directive, les États membres doivent procéder à la désignation de ces eaux, c'est-à-dire des eaux saumâtres et des eaux côtières qu'ils considèrent 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 (article 1er).

25 Certes, les États membres bénéficient d'un pouvoir d'appréciation quant à la vérification de ces conditions (nécessité de protection ou d'amélioration) dans le cadre des paramètres fixés dans l'annexe de la directive.

26 Toutefois, et contrairement à ce que prétend le gouvernement italien, le devoir de désignation s'impose dès lors que ces conditions se trouvent remplies. Une interprétation de la directive en ce sens qu'elle reconnaîtrait aux États membres le pouvoir de ne pas désigner toutes les eaux conchylicoles ne trouve aucun appui dans le texte de la directive, et serait d'ailleurs contraire aux objectifs poursuivis par celle-ci — de protection de l'environnement et de suppression des conditions inégales de concurrence (voir premier à quatrième considérants de la directive).

27 A cet égard, il y a lieu de relever que l'argument du gouvernement italien selon lequel il résulterait de l'article 4 de la directive que la désignation des eaux conchylicoles y prévue est graduelle ne trouve non plus aucun appui dans le texte de cette disposition. Certes, les États membres peuvent effectuer des désignations supplémentaires (paragraphe 2), mais cette faculté ne signifie pas qu'ils n'ont pas le devoir de le faire dès lors que les conditions prévues par la directive sont remplies.

28 Dans ces conditions, il y a lieu de constater que la République italienne n'a pas procédé à la désignation des eaux conchylicoles. Il s'ensuit que les conclusions que la Commission a formulées à ce titre doivent être accueillies.

29 S'agissant des autres griefs de la Commission, la République italienne ne conteste pas le manquement et indique que des mesures d'exécution seront prochainement communiquées. Le recours de la Commission est donc également fondé à cet égard.

30 Il résulte de ce qui précède que:

— en omettant de procéder à une désignation des eaux ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour permettre la vie et la croissance des coquillages, conformément à l'article 4 de la directive;

— en omettant d'établir des programmes en vue de réduire la pollution, conformément à l'article 5 de la directive, et

— en omettant de fixer des valeurs pour les paramètres indiqués aux points 8 et 9 de l'annexe de la directive, à l'exception de celles concernant le mercure et le plomb, conformément à l'article 3 de la directive,

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive.

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 italienne 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 omettant de procéder à une désignation des eaux ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour permettre la vie et la croissance des coquillages, conformément à l'article 4 de la directive 79/923/CEE du Conseil, du 30 octobre 1979, relative à la qualité requise des eaux conchylicoles;**

— en omettant d'établir des programmes en vue de réduire la pollution, conformément à l'article 5 de la directive 79/923, et

— en omettant de fixer des valeurs pour les paramètres indiqués aux points 8 et 9 de l'annexe de la directive 79/923, à l'exception de celles concernant le mercure et le plomb, conformément à l'article 3 de la directive 79/923,

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 79/923.

2) La République italienne est condamnée aux dépens.

Gulmann Moitinho de Almeida Edward

Puissochet Jann

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 4 décembre 1997.

Le greffier

R. Grass

Le président de la cinquième chambre

C. Gulmann