CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. F. G. JACOBS

présentées le 17 octobre 1996 *

1. Dans la présente affaire, la Commission a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE, un recours visant à faire constater que la République fédérale d'Allemagne n'a pas correctement transposé 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 (ci-après la « directive relative aux eaux douces ») [1], et la directive 79/923/CEE du Conseil, du 30 octobre 1979, relative à la qualité requise des eaux conchylicoles (ci-après la « directive relative aux eaux conchylicoles ») [2].

2. Plus précisément, la Commission soutient que la République fédérale d'Allemagne n'a pas mis en œuvre les articles 3 et 5 de la directive relative aux eaux douces et les articles 3 et 5 de la directive relative aux eaux conchylicoles.

* Langue originale: l'anglais.

1 — JO L 222, p. 1.

2 — JO L 281, p. 47.

La directive relative aux eaux douces

3. Aux termes de l'article 1er, paragraphe 3, de la directive relative aux eaux douces, celle-ci 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 des espèces indigènes présentant une diversité naturelle,

— à des espèces dont la présence est jugée souhaitable, aux fins de gestion des eaux, par les autorités compétentes des États membres ».

4. Le préambule de la directive relative aux eaux douces dispose en outre que:

« afin d'atteindre les objectifs de la directive, les États membres devront désigner les eaux auxquelles elle s'applique et fixer les valeurs limites correspondant à certains paramètres; ... les eaux désignées devront être rendues conformes à ces valeurs dans un délai de cinq ans après la désignation » [3].

5. Les États membres sont tenus de procéder, dans un délai de deux ans à compter de la notification [4] de la directive, à une première désignation d'eaux salmonicoles et d'eaux cyprinicoles [5], définies respectivement comme étant des eaux dans lesquelles pourraient vivre les poissons appartenant à des espèces telles que les saumons, les truites, les ombres et les corégones, et les eaux dans lesquelles pourraient vivre les poissons appartenant à la famille des carpes (cyprinidés) ou à d'autres espèces telles que les brochets, les perches et les anguilles.

6. Les dispositions en cause de la directive relative aux eaux douces sont ainsi libellées:

« *Article 3*

1. Les États membres fixent, pour les eaux désignées, des valeurs pour les paramètres indiqués à l'annexe I, dans la mesure où des valeurs apparaissent dans la colonne G ou dans la colonne I. Ils se conforment aux remarques figurant dans ces colonnes.

2. Les États membres ne fixent pas de valeurs moins sévères que celles figurant dans la colonne I de l'annexe I et s'efforcent de respecter les valeurs figurant dans la colonne G, compte tenu du principe énoncé à l'article 8 [6].

...

Article 5

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 cinq 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 I. »

7. L'annexe I définit des paramètres pour la température, l'acidité (pH), les matières en

3 — Sixième considérant.
4 — Voir point 11 ci-après.
5 — Article 4, paragraphe 1.
6 — L'article 8 prévoit que l'application des mesures prises en vertu de la directive ne peut en aucun cas avoir pour effet d'accroître, directement ou indirectement, la pollution des eaux douces.

suspension et plusieurs éléments chimiques. Les eaux salmonicoles et les eaux cyprinicoles font l'objet de paramètres distincts, répartis à chaque fois sur deux colonnes, à savoir la colonne G et la colonne I. Certains des paramètres établissent des valeurs guides (colonne G) tandis que d'autres prévoient des valeurs impératives (colonne I, cette initiale dans la version anglaise étant sans doute un emprunt à la version française de la directive).

8. Les articles 6 et 7 énoncent des critères précis pour apprécier la conformité au sens de l'article 5. Ces critères portent sur les lieux et périodes de prélèvement (selon une fréquence prévue à l'annexe I) et sur les pourcentages des échantillons qui, pour chaque paramètre, doivent respecter les valeurs ainsi que les remarques.

La directive relative aux eaux conchylicoles

9. La directive relative aux eaux conchylicoles 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 et pour contribuer ainsi à la bonne qualité des produits conchylicoles directement comestibles par l'homme [7]. Selon son préambule, elle vise à protéger les eaux contre la pollution, y compris les eaux conchylicoles, et à sauvegarder certaines populations conchylicoles des différentes conséquences néfastes résultant du rejet dans les eaux de mer de substances polluantes [8].

10. Le sixième considérant du préambule et les articles 3 à 7 reprennent en substance les mêmes termes, mutatis mutandis, que les dispositions correspondantes de la directive relative aux eaux douces, sauf que i) l'article 3 comporte un paragraphe 3 relatif aux rejets de substances et ii) l'article 5 prévoit un délai de six ans au lieu d'un délai de cinq ans.

11. Les deux directives prescrivent un délai de transposition de deux ans à compter de leur notification [9], délai qui a expiré le 20 juillet 1980 dans le cas de la directive relative aux eaux douces et le 5 novembre 1981 dans le cas de la directive relative aux eaux conchylicoles.

7 — Article 1er.

8 — Premier et deuxième considérants.

9 — Article 17, paragraphe 1, de la directive relative aux eaux douces et article 15, paragraphe 1, de la directive relative aux eaux conchylicoles.

Le grief concernant l'article 3

12. La Commission reproche principalement à la République fédérale d'Allemagne de n'avoir pas correctement transposé en droit national, dans les délais prescrits, l'article 3 des deux directives. Plus spécialement, elle soutient que les deux directives ont également pour objet de protéger la santé humaine et que la Cour a déclaré en pareil cas que la transposition doit être faite au moyen de règles impératives [10].

13. Il n'est pas contesté qu'à ce jour les valeurs que les États membres sont tenus de fixer en vertu de l'article 3 ne l'ont pas été en République fédérale d'Allemagne par une réglementation contraignante. Il s'agit d'un retard considérable, qui est dû en partie au fait que, jusqu'en 1992, la République fédérale d'Allemagne était apparemment convaincue que des dispositions administratives suffisaient pour mettre en œuvre les directives. La République fédérale a admis entre-temps qu'une transposition correcte suppose l'adoption de dispositions légales impératives. Elle affirme, dans son mémoire en défense, qu'à présent les mesures nécessaires sont en cours d'adoption. Toutefois, il apparaît que dans seulement six Länder (autorités compétentes pour transposer les directives) sur seize, le pouvoir législatif a habilité le pouvoir exécutif à prendre les arrêtés nécessaires; même ces six Länder ne semblent pas encore avoir adopté le projet d'arrêté destiné à transposer la directive relative aux eaux douces (le mémoire en défense ne fait mention d'aucun projet d'arrêté destiné à transposer la directive relative aux eaux conchylicoles).

14. Selon une jurisprudence constante de la Cour, un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier un manquement aux obligations qui lui incombent en vertu d'une directive communautaire [11]. En outre, la circonstance que la République fédérale d'Allemagne s'efforce actuellement de remédier à ce manquement ne peut lui servir de moyen de défense en l'espèce. Une action fondée sur l'article 169 du traité requiert la seule constatation objective du manquement et non la preuve d'une quelconque inertie ou opposition de la part de l'État membre concerné [12].

Le grief relatif à l'article 5

15. En ce qui concerne l'article 5 des deux directives, la Commission soutient qu'aucun programme n'a été présenté. La République fédérale d'Allemagne oppose l'argumentation suivante au grief tiré de la non-transposition alléguée de l'article 5.

10 — Arrêts du 30 mai 1991, Commission/Allemagne (C-361/88, Rec. p. I-2567, point 16), Commission/Allemagne (C-59/89, Rec. p. I-2607, point 19), et du 17 octobre 1991, Commission/Allemagne (C-58/89, Rec. p. I-4983, point 14).

11 — Arrêt du 9 juin 1982, Commission/Luxembourg (58/81, Rec. p. 2175, point 4).

12 — Arrêt du 1er mars 1983, Commission/Belgique (301/81, Rec. p. 467, point 8).

16. Quant à la directive relative aux eaux douces, elle déclare que, à son avis, atteindre ou maintenir une qualité des eaux permettant la vie des poissons indigènes ne constitue qu'un but partiel, faisant partie d'un plan d'ensemble de protection des eaux et qui ne peut pas être considéré isolément. En République fédérale d'Allemagne, c'est le renforcement de la protection préventive des eaux qui constitue la base de ce plan d'ensemble. Le but poursuivi consiste à réduire la pollution des eaux par les eaux usées, en contrôlant la qualité des eaux usées. Au cours des deux dernières décennies, les Länder ont exécuté des mesures de protection des eaux extraordinairement efficaces par de larges (et coûteux) programmes d'actions et d'investissements. Il en a résulté une amélioration significative de la propreté des eaux en général, et de la qualité des eaux douces aptes à la vie des poissons en particulier. La finalité large de la directive relative aux eaux douces, telle que définie à l'article 1er, paragraphe 3, correspond à une finalité partielle essentielle de la politique de protection des eaux. Les programmes d'action qui ont été mis en place par les Länder depuis les années 50 n'avaient pas pour seul but de permettre la vie des poissons, mais constituent essentiellement des programmes qui améliorent la qualité des eaux et qui peuvent être reconnus au titre de l'article 5.

17. Cette argumentation n'emporte pas notre conviction. L'article 5 est à la fois contraignant et explicite. Il exige que des programmes soient établis en vue aussi bien de réduire la pollution de manière générale que d'assurer la conformité des eaux, dans un délai déterminé, aux valeurs fixées pour les paramètres indiqués à l'annexe I ainsi qu'aux remarques figurant dans les colonnes G et I de ladite annexe. Ces paramètres, au nombre de quatorze dans la directive relative aux eaux douces et douze dans la directive relative aux eaux conchylicoles, sont à la fois détaillés et précis. En outre, l'article 6 prévoit explicitement des critères complets et détaillés pour l'application de l'article 5. Il ressort du libellé de ces dispositions que, ainsi que la Commission l'a exposé, elles exigent des États membres qu'ils établissent des programmes spécifiques de cinq ou six ans.

18. D'autre part, compte tenu de l'économie et des finalités de la directive relative aux eaux douces, il est clair que celle-ci vise à assurer que les eaux soient spécifiquement aptes à la vie des poissons. Or, il n'est pas évident, du moins en l'absence d'éléments probants, que des mesures générales destinées à améliorer la propreté de l'eau aboutissent nécessairement à ce résultat: il se pourrait, par exemple, que certaines substances polluantes soient susceptibles d'être neutralisées par d'autres produits chimiques qui, tout en assainissant l'eau dans un sens, peuvent ne pas être salutaires à la vie des poissons.

19. En ce qui concerne la directive relative aux eaux conchylicoles, la République fédérale d'Allemagne fait observer que les contrôles qui sont en fait réalisés pour des eaux conchylicoles désignées montrent que les exigences de la directive sont satisfaites. Elle soutient que des programmes au sens où l'entend la directive ne sont nécessaires que si les paramètres prévus par la directive ne sont pas respectés.

20. Il ressort de la requête que la République fédérale d'Allemagne se réfère à des échantillonnages qu'elle a apparemment effectués en Basse-Saxe en application de l'article 7 de la directive. Dans sa réponse à l'avis motivé, la République fédérale d'Allemagne indique que les résultats de ces mesures correspondent aux exigences de la directive. Les résultats pour 1991 sont communiqués en annexe à cette réponse.

21. La Commission objecte que les résultats qui lui ont été communiqués à l'appui de cet argument ne concernent qu'un Land et une année. Toutefois, quand bien même des résultats auraient été communiqués pour l'ensemble des Länder, et ainsi que la Commission le souligne à juste titre, un état spécifique de la situation en 1991 ne saurait remplacer un programme qui aurait dû être établi au plus tard en 1981.

Conclusion

22. En conséquence, nous estimons que la Cour devrait statuer comme suit:

« 1) En n'adoptant pas dans les délais prescrits toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux dispositions des 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 dispositions des 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. »