

saurait cependant être dispensé de l'obligation de traduire les dispositions de la directive dans des dispositions internes ayant un caractère contraignant. De simples pratiques

administratives, par nature modifiables au gré de l'administration, ne peuvent pas être considérées comme une exécution valable de l'obligation découlant de la directive en cause.

Dans l'affaire 97/81,

COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES, représentée par son conseiller juridique Robert Caspar Fischer, en qualité d'agent, assisté du membre de son service juridique Auke Haagsma, ayant élu domicile à Luxembourg auprès d'Oreste Montalto, membre de son service juridique, bâtiment Jean Monnet, Kirchberg,

partie requérante,

contre

ROYAUME DES PAYS-BAS, représenté par Adriaan Bos, conseiller juridique adjoint au ministère des affaires étrangères, en tant qu'agent, ayant élu domicile à Luxembourg à l'ambassade du royaume des Pays-Bas, 5, rue C. M. Spoo,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire reconnaître que le royaume des Pays-Bas a manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité CEE en n'arrétant pas, dans le délai prescrit, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 75/440 du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (JO L 194, p. 26),

LA COUR,

composée de MM. J. Mertens de Wilmars, président, G. Bosco et A. Touffait, présidents de chambre, Mackenzie Stuart, A. O'Keefe, T. Koopmans et U. Everling, juges,

avocat général: M. F. Capotorti
greffier: M. J. A. Pompe, greffier adjoint

rend le présent

ARRÊT

En fait

Les faits de la cause, le déroulement de la procédure, les conclusions et les moyens et arguments des parties peuvent être résumés comme suit:

production d'eau alimentaire. Des prises d'échantillonnage doivent être effectuées selon des modalités prévues par la directive.

L'article 10 de la directive dispose ce qui suit:

I — Exposé des faits

«Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification. Ils en informent immédiatement la Commission.»

1. La directive 75/440 du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (JO L 194, p. 26) prévoit que les États membres prennent certaines mesures pour réduire la pollution des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire et pour protéger celles-ci contre une dégradation ultérieure. A cet effet, la directive établit des paramètres pour les caractéristiques physiques, chimiques et microbiologiques de différentes catégories d'eaux superficielles, et prévoit que les États membres fixent, pour tous les points de prélèvement ou pour chaque point de prélèvement, les valeurs applicables aux eaux superficielles en ce qui concerne ces paramètres. Les États membres sont tenus de prendre les dispositions nécessaires pour que les eaux superficielles soient conformes aux valeurs ainsi fixées, de définir un plan d'action organique comprenant un calendrier pour l'assainissement des eaux superficielles et de réaliser des améliorations substantielles au cours des dix prochaines années dans le cadre des programmes nationaux. Les eaux superficielles ayant des caractéristiques physiques, chimiques et microbiologiques inférieurs à certaines valeurs limites ne peuvent être utilisées pour la

La notification de la directive aux Pays-bas étant intervenue le 18 juin 1975, le délai prévu à l'article 10 a expiré le 18 juin 1977.

2. Par lettres des 23 septembre 1975 et 25 mars 1977, la Commission a demandé au gouvernement des Pays-Bas à être informée des dispositions arrêtées par les Pays-Bas pour la mise en œuvre de la directive.

En réponse à ces lettres, la représentation permanente du royaume des Pays-Bas auprès des Communautés européennes a, par lettre du 2 novembre 1977, fait parvenir à la Commission une lettre du Ministerie van Verkeer en Waterstaat des Pays-Bas et du Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, datée du 12 octobre 1977, et comportant la réponse de ces deux ministères aux lettres susmentionnées de la Commission.

Dans cette lettre, les deux ministères expliquaient que la législation néerlandaise

daise actuelle pour le contrôle de la qualité des eaux superficielles se fondait sur un système décentralisé, établi par la Wet verontreiniging oppervlaktewateren (loi sur la pollution des eaux superficielles), dans le cadre duquel le contrôle de la qualité de certaines eaux appartenait aux autorités décentralisées (provinces, «waterschappen» ou «zuiveringsschappen») et le pouvoir central n'aurait pas la compétence de soumettre directement à des règles l'action des pouvoirs subordonnés.

Un projet de modification de la loi serait actuellement en préparation, en vue notamment de la mise en œuvre de la directive du Conseil du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, ainsi que de la présente directive. Cette modification devrait permettre notamment de prescrire des normes nationales pour le rejet de certaines substances, et de faire en sorte que les eaux qui ne relevaient pas de la compétence de l'État satisfassent aux conditions fixées par la directive.

Il conviendrait également d'arrêter une réglementation interdisant d'utiliser pour la production d'eau alimentaire les eaux superficielles qui ne satisfaisaient pas aux dispositions de la directive, ce qui serait fait par une modification de la Waterleidingwet (loi sur la distribution des eaux) et l'arrêté d'application fondé sur cette loi.

Un rapport donnant un aperçu de l'étude de la qualité des eaux superficielles actuellement réalisé sur le plan national et comparant les résultats des mesures des paramètres actuellement fixées avec les normes prescrites par la directive était

joint à cette lettre. Selon les deux ministères, il ressortait de ce rapport que le programme de mesure comportait actuellement un grand nombre, mais pas la totalité, des paramètres fixés par la directive. Pour certaines normes, il y aurait d'ailleurs un dépassement. Le programme actuel étant incomplet, on ne pourrait cependant en tirer des conclusions définitives.

En conclusion de la lettre du 12 octobre 1977, les deux ministères se sont déclarés disposés à fournir à la Commission tout complément d'information que celle-ci pourrait souhaiter.

3. Par lettre du 9 janvier 1979, la Commission a informé le gouvernement néerlandais qu'elle estimait que le royaume des Pays-Bas avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive, parce que les autorités néerlandaises n'avaient toujours pas pris les mesures nécessaires pour la transposition de celle-ci en droit interne et que, contrairement à l'article 10 de la directive, la Commission n'avait encore reçu jusqu'à présent aucune communication à ce sujet. La Commission a donc invité le gouvernement des Pays-Bas, conformément à l'article 169 du traité CEE, à lui présenter des observations en la matière dans un délai de deux mois.

Le gouvernement néerlandais a répondu à cette lettre par une lettre du 19 avril 1979 de sa représentation permanente auprès des Communautés européennes.

Par cette lettre, il a adressé à la Commission une copie de la Wet verontreiniging oppervlaktewateren, en expliquant que cette loi prévoyait différents moyens permettant d'assurer la qualité des eaux

superficielles, moyens sur lesquels la lettre contenait certaines précisions.

Le gouvernement néerlandais a encore attiré l'attention sur l'importance du programme pluriannuel indicatif qui, aux termes de la loi, était établi tous les cinq ans pour la lutte contre la pollution d'eaux, et dans les annexes duquel les normes de la directive étaient déjà inscrites. Un exemplaire de ce document était joint à la lettre.

Le gouvernement néerlandais a ajouté que l'application de toutes les mesures législatives et administratives serait cependant souvent insuffisante pour combattre les effets négatifs de la pollution des eaux transfrontières, notamment en ce qui concerne l'ammonium.

La Commission aurait déjà antérieurement été informée de l'intention d'étendre le programme de mesure à tous les points de captage d'eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire ainsi qu'à tous les paramètres de la directive. Ce programme serait actuellement pratiquement réalisé.

La Commission aurait également été informée de la modification proposée de la *Wet verontreiniging oppervlaktewateren*. Le fait que les considérants de ce projet de loi ainsi que son exposé de motifs mentionnaient la directive ne signifierait cependant pas que la directive ne pouvait pas être mise en œuvre par les Pays-Bas sans adaptation de la loi. Donnant une large interprétation aux dispositions de l'article 10 de la directive, le gouvernement néerlandais aurait cependant considéré qu'il était préférable d'étendre dans la loi même les instruments de droit administratif permettant

de mener la politique harmonisée visée par la directive.

Le gouvernement néerlandais a, en outre, joint à sa lettre une copie d'un projet de loi modifiant la *Waterleidingswet* (loi sur la distribution des eaux), en précisant que cette modification était destinée à assurer la conformité de cette loi avec la directive.

En conclusion de cette lettre, le gouvernement néerlandais a déclaré qu'il pensait avoir montré par le contenu de cette lettre qu'il mettait déjà en œuvre en pratique, sur la base de la législation actuelle, la directive en question. Il a ajouté qu'il était tout disposé à fournir à la Commission tout complément d'informations qu'elle pourrait souhaiter.

4. Par lettre du 27 juillet 1979, la Commission a adressé au gouvernement néerlandais un avis motivé au sens de l'article 169 du traité CEE selon lequel le royaume des Pays-Bas avait manqué à l'obligation qui lui incombait en vertu de la directive en question en ne prenant pas les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer.

Dans cet avis motivé, la Commission a constaté que le royaume des Pays-Bas n'avait pas informé la Commission des dispositions prises pour se conformer à la directive, et que la Commission devrait donc supposer que le royaume des Pays-Bas n'avait pas encore pris lesdites mesures. Les éléments de la législation actuelle auxquels s'était référé la représentation permanente dans sa lettre du 19 avril 1979 ne constitueraient pas une transposition de la directive au sens de son article 10. La Commission n'aurait pas encore été informée que les modifi-

cations envisagées de cette législation avaient été adoptées.

En réponse à cet avis motivé, le gouvernement néerlandais a, dans une lettre du 30 novembre 1979 de sa représentation permanente auprès des Communautés européennes, réaffirmé que la loi sur la pollution des eaux superficielles comportait déjà, sous sa forme actuelle, des instruments permettant de mener une politique visant à atteindre ou à continuer à respecter les conditions de qualité auxquelles doivent satisfaire les eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire. S'il était nécessaire d'adapter la loi sur la pollution des eaux superficielles pour la mise en œuvre de la directive, afin de disposer d'un instrument juridique permettant d'arrêter à l'intention de tous les responsables de la qualité des eaux des instructions uniformes et obligatoires, cela ne signifierait pas, comme le pensait la Commission, que l'application de la directive par les Pays-Bas serait impossible sans cette adaptation. Les modifications actuellement en cours de la législation en la matière seraient souhaitables afin de conférer aux paramètres définis dans la directive une valeur formelle et de pouvoir donner ces consignes à caractère obligatoire. Les Pays-Bas mettraient déjà en application la directive au moyen des instruments existants. Le gouvernement néerlandais a fourni, dans cette lettre, d'autres précisions sur la législation actuelle, et a ajouté qu'il restait à la disposition de la Commission pour toute consultation ultérieure.

Par une lettre du 24 mars 1981, la représentation permanente du royaume des Pays-Bas auprès des Communautés européennes a informé la Commission des progrès dans la procédure législative concernant les modifications en cours de la législation néerlandaise en la matière.

II — Conclusions et procédure écrite

1. Par requête déposée le 24 avril 1981, la Commission a introduit un recours contre le royaume des Pays-Bas, concluant à

— déclarer que, en ne prenant pas, dans le délai prescrit, les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux dispositions de la directive 75/440, du 16 juin 1975, le royaume des Pays-Bas avait manqué à une obligation qui lui incombe en vertu du traité,

et à

— condamner le royaume des Pays-Bas au dépens.

Le gouvernement du royaume des Pays-Bas conclut à

— rejeter le recours comme non fondé,

et à

— condamner la Commission au dépens.

2. A l'issue de la procédure écrite, qui s'est déroulée normalement, la Cour, l'avocat général entendu, a décidé de demander à la Commission de répondre par écrit à certaines questions et d'inviter le gouvernement des Pays-Bas à présenter ensuite par écrit ses observations sur ces réponses.

La Cour, l'avocat général entendu, a décidé d'ouvrir la procédure orale sans procéder à des mesures d'instruction préalables.

III — Moyens et arguments des parties exposés au cours de la procédure écrite

1. La *Commission*, dans sa *requête*, a fait valoir qu'il n'était pas contesté dans la réponse du gouvernement néerlandais à la Commission ainsi que dans les lettres ultérieures de celui-ci que la directive requérait une modification des dispositions législatives en vigueur aux Pays-Bas. Il résulterait du contenu de ces lettres que cette modification des dispositions législatives n'avait pas encore été arrêtée et que, par conséquent, contrairement à l'article 10 de la directive, les Pays-Bas n'avaient pas encore arrêté toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour la mise en œuvre de la directive.

L'affirmation, contenue dans la lettre du 30 novembre 1979, que les Pays-Bas mettaient la directive en application au moyen des instruments législatifs existants par la voie administrative ainsi qu'au moyen des instruments d'orientation dans la pratique, serait réfutée par certaines observations, contenues dans cette même lettre, et selon lesquelles il serait «nécessaire d'adapter cette loi pour la mise en œuvre de la directive». Cette idée serait également en contradiction avec la position adoptée par le gouvernement néerlandais dans la réponse du 12 octobre 1977 des deux ministères concernés.

La nécessité de certaines dispositions législatives, réglementaires ou administratives ressortirait également d'une comparaison de la directive et de la législation en vigueur. Il ne serait cependant pas nécessaire de procéder, à ce stade, à un examen systématique des différences entre la législation néerlandaise et la directive, mais la Commission se réserve-

rait expressément le droit de développer ce point, si cela s'avérait nécessaire au cours de la procédure.

Le gouvernement néerlandais souhaiterait, selon la Commission, donner l'impression que la qualité de fait de la production d'eau alimentaire aux Pays-Bas correspondait dans une large mesure à celle visée par la directive, sans toutefois nier que cette situation de fait ne reposait que dans une mesure insuffisante sur les compétences et les normes et descriptions de tâches obligatoires, prescrites par la directive. Pour la présente procédure, ce qui importait ne serait pas la situation à laquelle aboutissait en pratique la politique menée par le pouvoir central et par les différents pouvoirs subordonnés aux Pays-Bas, mais le fait que la législation néerlandaise ne prévoyait pas tous les instruments prescrits dans la directive.

2. Le *gouvernement néerlandais*, dans son *mémoire en défense*, souligne que la Commission n'avait pas réagi aux observations présentées à l'avis motivé sur la manière dont la directive était déjà actuellement mise en vigueur, et qu'elle n'indiquait pas quelles dispositions de la directive n'avaient pas été mises en œuvre par les Pays-Bas.

Le gouvernement néerlandais aurait déjà fait parvenir à la Commission, par la lettre du 12 octobre 1977 des deux ministères concernés, un rapport concernant la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire, indiquant par quels organismes, à quels points de mesures et avec quels paramètres et fréquences des mesurages avaient été opérés. Il ressortirait de ce rapport que les valeurs impératives et indicatives de la directive avaient servi à déterminer la qualité de l'eau, et que seulement dans

le cas de l'ammonium un dépassement de valeurs aurait été révélé pour la période de 1971 à 1975.

l'extraction d'eau alimentaire à partir d'eaux superficielles qui ne satisfont pas aux normes de la directive.

La tendance favorable à la diminution de la présence et de la concentration des substances mesurées se poursuivrait. Les taux constatés aux lieux d'extraction ne révéleraient entre-temps aucun dépassement des valeurs de la directive. Le gouvernement néerlandais a annoncé son intention de transmettre à la Commission ainsi qu'à la Cour un rapport sur la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire pour les années 1979 et 1980, rapport qui a effectivement été déposé au greffe de la Cour le 10 juillet 1981, et a joint en outre, à son mémoire, le compte rendu, établi par le «Rijkwaterstaat» et les instituts de santé publique et d'approvisionnement en eau alimentaire, d'une enquête sur la qualité des eaux nationales pour le troisième trimestre de 1980. Ces éléments indiqueraient à suffisance que les objectifs de la directive avaient été atteints aux Pays-Bas.

Le projet de loi modifiant la *Wet verontreiniging oppervlaktewateren* aurait été jugé souhaitable pour parvenir à un régime uniforme dans un système où la gestion de la qualité d'eau incombait à des autorités administratives décentralisées, et où l'administration centrale n'était pas compétente pour réglementer directement la gestion de ces autorités inférieures pour ce qui est de l'octroi d'autorisations ou de la fixation de normes de qualité pour des eaux superficielles. En outre, une modification de la *Waterleidingwet* viserait à créer une réglementation permettant d'interdire

Les objectifs de la directive seraient mis en œuvre, en fait, dans la gestion pratique des instances inférieures. La gestion par les instances inférieures, qui seraient tenues d'exécuter la directive, s'effectuerait à l'aide de tous les instruments fournis par la loi sur la pollution des eaux superficielles, et notamment l'interdiction, la déclaration d'insuffisance, les dispositions en matière d'autorisation, la perception d'une taxe et les éléments de la politique globale d'assainissement. Pour atteindre l'objectif de la directive aux Pays-Bas, il n'aurait pas été nécessaire d'adapter la loi, la législation actuelle fournissant en effet à tout gestionnaire de la qualité d'eau les instruments nécessaires pour mener une politique visant à ce que la qualité d'eau satisfasse aux exigences inhérentes à une utilisation ou à une fonction reconnue. On ne saurait conclure de l'existence d'un projet de modification de la loi, visant à compléter le dispositif existant, que la directive n'avait pas été exécutée. Cette modification législative tendrait à une réglementation plus sévère que celle prescrite par la directive. Les instruments à créer dans le cadre de la *Wet verontreiniging oppervlaktewateren* seraient d'ailleurs basés sur la directive 76/464, du 4 mai 1976, qui serait postérieure à celle ici en cause et situerait celle-ci dans un cadre général.

Les dispositions de la présente directive s'adresseraient, en raison de leur nature, par excellence aux autorités nationales. Les États membres seraient libres de choisir eux-même la forme et les moyens

pour mettre en œuvre la directive. La Commission n'aurait pas démontré que les Pays-Bas ne disposaient pas des instruments nécessaires pour la mise en œuvre de celle-ci. La directive aurait été mise en œuvre aux Pays-Bas.

3. La *Commission*, dans son *mémoire en réplique*, soutient que le gouvernement néerlandais méconnaîtrait la portée du recours et se baserait sur des conceptions erronées en ce qui concerne la nature des directives en général et de la directive visée en particulier.

L'obligation d'information, en vertu de l'article 10 de la directive, sur laquelle serait fondé le recours, constituerait pour la Commission un moyen indispensable dans sa tâche de contrôle de l'application des directives et elle concrétiserait l'obligation générale, imposée aux États membres par l'article 5 du traité CEE, de faciliter à la Commission l'accomplissement de sa mission. Une communication de caractère général déclarant que l'application de la directive avait fait l'objet d'une modification législative déterminée ou que cette application était déjà réalisée dans le cadre de la législation existante ne pouvait pas être considérée comme suffisante.

Aux termes du système visé, à l'instar de nombreuses autres directives, par l'article 10 de la directive, le contrôle par la Commission de l'application correcte de la directive s'effectuerait généralement en deux phases.

Au cours de la première phase, comportant un examen général et formel, la Commission vérifierait si les États membres l'ont informée des dispositions, existantes ou nouvelles, considérées par

eux comme nécessaires à l'application de la directive, et si ces mesures sont entrées en vigueur dans les délais prescrits. Au cours de la deuxième phase, comportant un examen approfondi et prolongé et une comparaison minutieuse des réglementations nationales et des diverses dispositions de la directive, la Commission vérifierait, sur la base des informations fournies par les États membres conformément à l'article 10 de la directive, si les États membres ont appliqué de manière satisfaisante les dispositions de la directive.

L'obligation d'information et la vérification de la mise en œuvre de la directive en deux phases entraîneraient des conséquences en ce qui concerne la procédure prévue à l'article 169 du traité CEE en cas de manquement. La communication tardive ou incomplète des mesures d'application constituerait un manquement à l'article 10, deuxième phrase, de la directive, susceptible de justifier par lui-même l'engagement de la procédure visée par l'article 169 du traité CEE. Le manquement à l'article 10, deuxième phrase, de la directive, donnerait en outre lieu à la présomption que l'État membre ne s'était pas conformé à l'obligation de mise en vigueur visée à la première phrase de l'article 10. Au cas où l'État membre avait informé la Commission des mesures d'application nécessaires, mais ne les avait pas mises en vigueur dans les délais prescrits, celui-ci ne serait pas en droit de renverser cette présomption par la preuve contraire, contredisant de ce fait la communication antérieure à la Commission.

Sur la base de cette présomption, la Commission pourrait englober également, dans la procédure d'infraction, le manquement à l'obligation prévue à l'article 10, première phrase, et consistant à ce que l'État membre n'ait pas mis en vigueur dans les délais prescrits *toutes* les

mesures d'application nécessaires, sans devoir affirmer ou démontrer que l'État membre avait manqué à certaines obligations spécifiques de la directive, contrôle qui n'aurait lieu qu'à la deuxième phase. En tout cas, il suffirait à la Commission de démontrer qu'au moins *une* des dispositions de la directive n'avait pas été exécutée ou avait été exécutée incorrectement.

pas encore constitué l'information prescrite à l'article 10, deuxième phrase. Si les informations plus précises sur les moyens offerts par la législation néerlandaise existante, contenues dans les lettres ultérieures du gouvernement néerlandais, constituaient des éléments précieux pour l'examen de l'application correcte de la directive dans la deuxième phase de l'examen de la Commission, elles ne présenteraient pas d'intérêt dans le cadre du litige actuel, à la première phase de celui-ci.

La Commission aurait formé le présent recours dans la première phase de son contrôle de l'application de la directive puisqu'elle aurait indiqué dans sa requête, sans être contredite, que les Pays-Bas ne lui avaient pas communiqué, dans les délais prescrits et conformément à l'article 10, deuxième phrase, les mesures d'exécution prises. Les parties reconnaîtraient en commun que les Pays-Bas ne se seraient pas conformés à cette disposition de la directive. La Commission aurait limité le présent litige au fait que les Pays-Bas n'avaient pas mis en vigueur, dans les délais prescrits, toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives. Dans le cadre de ce litige restreint, la charge de la preuve incombant à la Commission serait nettement plus limitée, et il subsisterait en outre la présomption susmentionnée.

Le gouvernement néerlandais aurait déclaré pour la première fois, dans son mémoire en défense, en termes explicites et sans ambiguïté que la directive avait été mise en œuvre aux Pays-Bas. Une telle attitude serait inacceptable car elle désavouerait son attitude antérieure ainsi que la confiance que cette attitude avait suscité auprès de la Commission. La Commission continuerait donc à se baser sur la présomption que les Pays-Bas n'avaient pas arrêté toutes les mesures d'application, et elle ne serait pas tenue de répondre de manière détaillée à tous les arguments invoqués par le gouvernement des Pays-Bas en ce qui concerne l'état actuel d'application de la directive.

La présomption d'exécution tardive ou incomplète aurait trouvé sa confirmation dans la lettre du gouvernement néerlandais datée du 2 novembre 1977 qui montrerait qu'à l'époque le gouvernement néerlandais était convaincu que l'exécution de la directive nécessitait un certain nombre de dispositions, sommairement indiquées, et qui n'aurait donc

La présomption d'application incomplète de la directive n'aurait, en tout état de cause, pas été renversée par le gouvernement néerlandais, même si l'on reconnaissait une telle possibilité au gouvernement concerné. A cet effet, il aurait appartenu à celui-ci de démontrer, pour chacune des dispositions de la directive, que ces règles sont déjà inscrites dans le droit néerlandais de manière contraignante, démonstration qui ferait défaut dans le mémoire en défense.

Par ailleurs, même si l'on n'acceptait pas l'existence de cette présomption, la Commission aurait démontré à suffisance que les Pays-Bas n'avaient pas mis en vigueur, dans le délai prescrit, toutes les dispositions d'application nécessaires, une mise en vigueur de fait d'une partie de la directive étant insuffisante pour se conformer à l'article 10. Il serait évident que la mise en œuvre des obligations contenues dans la directive supposait un certain nombre de dispositions législatives, réglementaires et administratives, et qu'elle ne pouvait pas être laissée à la discrétion des diverses autorités chargées de la gestion de la qualité des eaux. Les États membres devraient arrêter les mesures d'application nécessaires pour intégrer à leur ordre juridique le contenu de la directive, et ils ne pourraient pas se soustraire à l'obligation d'arrêter des normes contraignantes d'application en arguant que la directive elle-même lierait directement leurs autorités et que son résultat pratique pourrait déjà être atteint. Les divers éléments contenus dans la lettre du gouvernement néerlandais du 2 novembre 1977 montreraient à suffisance que l'application de la directive aux Pays-Bas était réglementée, en partie du moins, au moyen de dispositions non contraignantes, et que la législation actuelle ne prévoyait pas tous les instruments prescrits par la directive.

4. Le *gouvernement néerlandais*, dans son *mémoire en duplique*, nie qu'il soit constant entre les parties que les Pays-Bas auraient enfreint l'article 10, deuxième phrase, de la directive concernant l'obligation d'information.

Il faudrait faire une différence entre, d'une part, les informations communiquées au titre d'une procédure d'infor-

mation générale, comme celle instituée par le Conseil le 5 mars 1973 en matière de dispositions visant à la protection de l'environnement (JO C 9 du 15. 3. 1973) dans le cadre de laquelle toutes ces dispositions en vue de la protection et de l'amélioration de l'environnement étaient portées à la connaissance de la Commission, et d'autre part, des informations concernant la mise en œuvre de la directive.

Le directive ne lierait pas seulement l'administration centrale, mais également les autres autorités administratives chargées de veiller à la qualité de l'eau, et elle pourrait être effectivement exécutée par ces organes. Il existerait dans les réglementations édictées par les provinces des règles relatives aux autorisations, à la planification, à la prise d'échantillons etc., nécessitant l'approbation de l'État dont l'influence serait ainsi garantie. Le gouvernement néerlandais aurait démontré, à l'aide des informations fournies, qu'il n'était pas nécessaire, pour la seule mise en œuvre de la directive, de procéder à une modification législative.

Le gouvernement néerlandais admet que, dans sa lettre du 2 novembre 1977, les informations générales concernant les nouvelles dispositions législatives, réglementaires et administratives, fournies au titre de l'accord susmentionné du 5 mars 1973, et les informations concernant la mise en œuvre de la directive se seraient entremêlées. Dans la lettre du 19 avril 1979, il aurait cependant fourni des informations plus détaillées concernant le système de la législation néerlandaise, et il aurait insisté sur le fait que la loi existante en matière de pollution des eaux superficielle contenait déjà des moyens pour mettre en œuvre la directive. Le

gouvernement néerlandais estime avoir satisfait, avec un certain retard, à l'obligation d'information et se réserve le droit de faire d'autres observations concernant une prétendue insuffisance de la mise en œuvre de la directive au cours de la deuxième phase.

IV — Réponses aux questions posées par la Cour

En répondant à des questions posées par la Cour à la fin de la procédure écrite, la Commission a notamment exposé que le cadre législatif existant actuellement aux Pays-Bas pour appliquer la directive serait encore incomplet car, ainsi qu'il serait exprimé à l'exposé des motifs du projet de loi portant modification de la *Waterleidingwet*, y feraient encore défaut des dispositions arrêtant les mesures nécessaires pour que les eaux superficielles utilisées pour la préparation de l'eau alimentaire soient rendues conformes à des valeurs déterminées, en ce qui concerne les paramètres mentionnés dans l'annexe de la directive, et l'interdiction prévue dans la directive d'utiliser pour la préparation d'eau alimentaire des eaux superficielles qui ne répondent pas aux conditions fixées à cet effet dans la directive. Il manquerait des

dispositions d'exécution concernant la fixation des valeurs limites applicables (article 3) visant la conformité des eaux superficielles aux critères fixés (article 4) et concernant l'appréciation des résultats des mesures (article 5) ainsi que les dispositions d'application de l'article 4, paragraphe 3, de la directive.

Le *gouvernement néerlandais* a observé que, le 1^{er} janvier 1982, la loi modifiant la *Wet verontreiniging oppervlaktewateren* était en vigueur, et communication en avait été faite à la Commission par lettre du 14 janvier 1982. Eu égard à l'état actuel de la législation néerlandaise, il n'y aurait donc pas de raison pour continuer la présente procédure.

V — Procédure orale

La Commission, représentée par le membre de son service juridique, Auke Haagsma, et le gouvernement du royaume des Pays-Bas, représenté par le Conseiller juridique adjoint au ministère des affaires étrangères, Adriaan Bos, ont été entendus en leurs plaidoiries à l'audience du 2 mars 1982.

L'avocat général a présenté ses conclusions à l'audience du 31 mars 1982.

En droit

Par requête déposée au greffe de la Cour le 24 avril 1981, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CEE, un recours visant à faire constater que le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, en omettant de

prendre, dans le délai prescrit, les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 75/440 du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (JO L 194, p. 26).

- 2 En vertu de cette directive, prise en application des articles 100 et 235 du traité CEE, les États membres sont tenus notamment de fixer, pour tous les points de prélèvement ou pour chacun d'eux, les valeurs applicables aux eaux superficielles en ce qui concerne les paramètres physiques, chimiques et microbiologiques établis par la directive, de prendre les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux superficielles soit rendue conforme à ces valeurs, et d'effectuer des échantillonnages selon des modalités fixées par la directive. Les eaux superficielles ayant des caractéristiques inférieures à certaines valeurs limites ne peuvent être utilisées pour la production d'eau alimentaire, sauf en cas de certaines exceptions justifiées qui doivent être soumises à l'examen de la Commission.
- 3 L'article 10 de la directive dispose que les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive dans un délai de deux ans à compter de sa notification, délai qui a expiré le 18 juin 1977, et qu'ils en informent immédiatement la Commission.
- 4 La Commission estime que le gouvernement néerlandais a manqué à son obligation d'information en vertu de la disposition précitée. Ce manquement autoriserait la Commission au cours de la première phase de son examen de la mise en œuvre de la directive, limitée à une vérification générale du point de savoir si les mesures d'application nécessaires sont entrées en vigueur dans les délais prescrits sans comporter un examen approfondi de ces mesures, à présumer un manquement à l'obligation de mise en vigueur des mesures nécessaires.
- 5 Le présent recours a cependant pour objet non pas un manquement à l'obligation d'information, mais le manquement à l'obligation de mettre en vigueur les mesures législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive.

- 6 Il y a lieu de souligner que, dans le cadre d'une procédure en manquement en vertu de l'article 169 du traité CEE, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué. C'est elle qui doit apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement, sans pouvoir se baser sur une présomption quelconque.
- 7 Il y a lieu, toutefois, de souligner également que les États membres sont tenus, en vertu de l'article 5 du traité CEE, de faciliter à la Commission l'accomplissement de sa mission, consistant notamment, selon l'article 155 du traité CEE, à veiller à l'application des dispositions du traité ainsi que des dispositions prises par les institutions en vertu de celui-ci. C'est à ces fins que la directive en question, à l'instar d'autres directives, impose aux États membres, dans son article 10, une obligation d'information.
- 8 L'information que les États membres sont ainsi tenus de fournir à la Commission doit être claire et précise. Elle doit indiquer sans ambiguïté quelles sont les mesures législatives, réglementaires et administratives au moyen desquelles l'État membre considère avoir rempli les différentes obligations que lui impose la directive. En l'absence d'une telle information, la Commission n'est pas en mesure de vérifier si l'État membre a réellement et complètement mis en application la directive. Le manquement d'un État membre à cette obligation, que ce soit par une absence totale d'information ou par une information insuffisamment claire et précise, peut justifier, à lui seul, l'ouverture de la procédure de l'article 169 du traité CEE visant à la constatation de ce manquement.
- 9 Eu égard à l'objet du présent recours et afin d'en examiner le bien-fondé, il y a lieu de procéder à une comparaison de ces dispositions avec les mesures législatives, réglementaires et administratives existant aux Pays-Bas par lesquelles le gouvernement néerlandais estime avoir mis en application la directive.
- 10 A cet égard, il y a lieu de constater que, en réponse à une question posée par la Cour à la suite de la procédure écrite, la Commission a précisé que, ainsi qu'il ressort de l'exposé des motifs du projet de la loi néerlandaise portant modifications de la loi sur la distribution des eaux (*Waterleidingwet*) font

actuellement défaut aux Pays-Bas des dispositions arrêtant les mesures nécessaires pour que les eaux superficielles utilisées pour la préparation de l'eau alimentaire soient rendues conformes à des valeurs déterminées, en ce qui concerne les paramètres mentionnés dans l'annexe de la directive, ainsi que des dispositions interdisant l'utilisation pour la préparation d'eau alimentaire des eaux superficielles qui ne répondent pas aux conditions fixées à cet effet dans la directive; la législation néerlandaise ne comporterait donc pas encore de dispositions d'exécution aux articles 3, 4 et 5 de la directive. Le gouvernement néerlandais, tant dans ses observations sur cette réponse de la Commission qu'au cours de la procédure orale, n'a pas contesté ceci, et il n'a apporté aucun élément permettant de conclure que de telles dispositions existent déjà actuellement aux Pays-Bas.

- 11 Le gouvernement néerlandais s'est référé au fait que la gestion de la qualité des eaux serait assurée, aux Pays-Bas, dans le cadre d'un système décentralisé. Les autorités régionales et locales seraient directement liées par les dispositions de la directive, et elles la mettraient en œuvre dans la gestion pratique de la qualité de l'eau, sous le contrôle des instances nationales.
- 12 Il est vrai que chaque État membre est libre de répartir comme il le juge opportun les compétences sur le plan interne et de mettre en œuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités régionales ou locales. Cela ne saurait cependant le dispenser de l'obligation de traduire les dispositions de la directive dans des dispositions internes ayant un caractère contraignant. La directive en question, prise notamment en application de l'article 100 du traité CEE, vise le rapprochement des dispositions législatives, réglementaires et administratives des États membres en la matière. De simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration, ne peuvent pas être considérées comme une exécution valable de l'obligation découlant de cette directive.
- 13 Le gouvernement néerlandais n'a apporté aucun élément permettant de conclure que des dispositions ayant un caractère contraignant ont effectivement été prises, soit par les autorités nationales soit par les autorités régio-

nales ou locales, afin de fixer pour tous les points de prélèvements ou pour chacun d'eux la valeur applicable aux eaux superficielles en ce qui concerne tous les paramètres indiqués à l'annexe de la directive, afin d'assurer la conformité de la qualité des eaux superficielles aux valeurs ainsi fixées et afin d'interdire l'utilisation d'eaux non conformes aux caractéristiques prévues par la directive à la production d'eau alimentaire. En particulier, le programme indicatif pluriannuel auquel le gouvernement néerlandais s'est référé au cours de la correspondance précontentieuse avec la Commission, pour affirmer que celui-ci reprenait les normes de la directive, ne constituait, à l'époque, pour les responsables de la gestion de la qualité des eaux, qu'une simple orientation, sans valeur juridiquement contraignante. Ce programme ne pouvait ainsi être considéré comme suffisant aux fins de la mise en œuvre de la directive.

- 14 Dans ses observations sur la réponse de la Commission aux questions posées par la Cour avant l'audience, ainsi qu'à l'audience même, le gouvernement néerlandais s'est encore référé à une modification de la loi sur la pollution des eaux superficielles (*Wet verontreiniging oppervlaktewateren*), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1982, en faisant valoir qu'en vertu de cette modification le programme indicatif pluriannuel permettrait une application complète de la directive. A l'audience, la Commission, tout en maintenant inchangées ses conclusions, a déclaré que cette modification de la loi permettrait, si elle était complétée par certaines mesures administratives, de donner une bonne application à la directive. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si, par le seul fait de cette modification, le manquement a pu être éliminé dans son intégralité, il y a lieu d'observer, à ce sujet, que les mesures nécessaires pour assurer l'application complète de la directive n'ont pas été prises dans les délais, et faisaient en tout cas défaut au moment de l'introduction du présent recours.
- 15 Il résulte de ce qui précède que le royaume des Pays-Bas n'a pas mis en vigueur, dans les délais prévus, les dispositions nécessaires pour assurer l'application complète de la directive en question et qu'il y a lieu de constater qu'il a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

Sur les dépens

- 16 Aux termes 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. La partie défenderesse ayant succombé, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR

déclare et arrête:

- 1) En omettant de mettre en vigueur, dans les délais prévus, les dispositions nécessaires pour assurer l'application complète de la directive 75/440 du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres, le royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité instituant la Communauté économique européenne.
- 2) Le royaume des Pays-Bas est condamné aux dépens.

Mertens de Wilmars	Bosco	Touffait	
Mackenzie Stuart	O'Keeffe	Koopmans	Everling

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg le 25 mai 1982.

Le greffier
par ordre
H. A. Rühl
administrateur principal

Le président
J. Mertens de Wilmars