

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M. DÁMASO RUIZ-JARABO COLOMER

présentées le 18 janvier 2001¹

1. La Commission des Communautés européennes demande à la Cour de justice de condamner la République française pour avoir manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 3, 4, 5 et 6 de la directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade² (ci-après la « directive »).

2. La Commission reproche notamment à la République française a) le non-respect des normes de qualité fixées dans la directive, b) le nombre insuffisant de prélèvements d'échantillons et c) l'abandon du paramètre « coliformes totaux ».

I — Le cadre juridique

A — La directive 76/160

3. Selon le premier considérant et l'article 1^{er}, la finalité de la directive consiste à

protéger l'environnement et la santé publique en réduisant la pollution des eaux de baignade³, en évitant leur dégradation, à l'exception des eaux destinées aux usages thérapeutiques et des eaux de piscine⁴.

4. L'article 3 impose aux États membres l'obligation de fixer, pour toutes les zones de baignade⁵ ou pour chacune d'elles, les valeurs applicables aux eaux de baignade en ce qui concerne les paramètres physico-chimiques et microbiologiques indiqués à l'annexe; ces valeurs doivent être au moins aussi sévères que celles indiquées dans l'annexe. Selon l'article 2, ces paramètres font partie intégrante de la directive.

5. Conformément à l'article 4, les États membres ont dû, dans les dix ans suivant la notification de la directive, prendre les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux de baignade soit rendue conforme aux valeurs limites fixées en vertu de

1 — Langue originale: l'espagnol.

2 — JO L 31, p. 1.

3 — Les « eaux de baignade » sont les eaux ou parties de celles-ci, douces, courantes ou stagnantes, ainsi que l'eau de mer, dans lesquelles la baignade, qu'elle soit expressément autorisée par les autorités compétentes de chaque État membre ou qu'elle ne soit pas interdite, est habituellement pratiquée par un nombre important de baigneurs [article 1^{er}, point 2, sous a), de la directive].

4 — Voir les conclusions que j'ai présentées dans l'affaire sur laquelle il a été statué par arrêt du 25 mai 2000, Commission/Belgique (C-307/98, p. I-3933).

5 — La « zone de baignade » est l'endroit où se trouvent des eaux de baignade [article 1^{er}, point 2, sous b), de la directive].

l'article 3. En ce qui concerne la République française, ce délai a expiré le 10 décembre 1985.

6. L'article 6, paragraphe 1, de la directive indique que les autorités compétentes des États membres effectuent des échantillonnages dont la fréquence minimale est fixée à l'annexe.

7. Enfin, les États membres sont tenus de communiquer tous les ans à la Commission un rapport sur les eaux de baignade et leurs caractéristiques les plus significatives, conformément au nouveau libellé de l'article 13 de la directive⁶.

8. Ainsi, les États membres sont entre autres tenus, en vertu de la directive, de fixer pour toutes les zones de baignade les valeurs des paramètres physico-chimiques et microbiologiques établis, de prendre les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux de baignade soit rendue conforme à ces valeurs dans un délai de dix ans et d'effectuer les prélèvements d'échantillons prévus selon la fréquence indiquée dans la directive⁷.

6 — Dans sa rédaction initiale, l'article 13 de la directive imposait l'obligation de communiquer « régulièrement » à la Commission un rapport sur les eaux de baignade. Toutefois, cet article a été modifié par la directive 91/692/CEE du Conseil, du 23 décembre 1991, visant à la standardisation et à la rationalisation des rapports relatifs à la mise en œuvre de certaines directives concernant l'environnement (JO L 377, p. 48), qui a transformé cette obligation en une obligation annuelle.

7 — Voir arrêt du 25 mai 1982, Commission/Pays-Bas (96/81, Rec. p. 1791, point 2).

B — *La réglementation française*

9. La République française a notifié à la Commission, en tant que mesure nationale visant à transposer la directive, l'adoption du décret 91-980, du 20 septembre 1991, modifiant le décret 81-324, du 7 avril 1981, fixant les règles d'hygiène et de sécurité applicables aux piscines et aux baignades aménagées⁸. Ce décret a été mis en œuvre par arrêté ministériel du 29 novembre 1991⁹.

II — Les faits

10. La Commission a noté quelques irrégularités dans les rapports concernant l'application de la directive pour les années 1995 à 1997 remis par les autorités françaises et a engagé deux procédures administratives.

A — *La procédure n° A/96/2107*

11. Par lettre du 5 septembre 1996, puis par avis motivé du 5 août 1998, la Com-

8 — *Journal officiel de la République française* (ci-après « JORF ») n° 225, du 26 septembre 1991, p. 12568.

9 — JORF n° 5, des 6 et 7 janvier 1992, p. 343.

mission a reproché à la République française de ne pas avoir respecté:

1) l'article 4, paragraphe 1, de la directive, en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires visant à assurer, dans le délai de dix ans, la conformité de la qualité des eaux de baignade aux exigences imposées;

2) l'article 6, paragraphe 1, car les autorités françaises n'ont pas effectué les prélèvements d'échantillons selon la fréquence minimale fixée à l'annexe de la directive.

12. L'avis motivé accordait un délai de deux mois à la République française pour remédier au manquement.

13. Par lettre du 13 octobre 1998, les autorités françaises ont répondu que la conformité des zones de baignade aux exigences de la directive était passée de 60 % en 1980 à 93 % en 1997. Dans cette lettre, elles s'engageaient à adopter les mesures nécessaires pour que, en 1999, la totalité des zones de baignade soient conformes aux valeurs limites impératives fixées par la directive et pour que les échantillonnages soient effectués selon la fréquence exigée.

14. N'ayant reçu aucune information lui permettant de constater le respect des engagements pris par les autorités françaises, la Commission a conclu que l'infraction subsistait et a donc formé un recours.

B — *La procédure n° A/98/2196*

15. La Commission a déduit des rapports annuels précités que les autorités françaises n'avaient pas prélevé d'échantillons du paramètre «coliformes totaux». Par lettre du 11 novembre 1998, puis par avis motivé du 6 août 1999, la Commission a reproché à la République française de ne pas avoir prélevé d'échantillons de ce paramètre. L'avis donnait à cette dernière un délai de deux mois pour régulariser la situation.

16. Les autorités françaises ont répondu par lettre du 5 octobre 1999, faisant valoir que, depuis la saison balnéaire 1995, elles avaient remplacé la mesure des coliformes totaux et des coliformes fécaux par une méthode plus efficace¹⁰ qui, selon elles, était conforme à l'esprit de la directive et à l'objectif de protection de la santé des baigneurs.

17. Par ailleurs, à l'occasion d'une réunion qui s'est tenue à Paris les 3 et 4 février

¹⁰ — Consistant en l'utilisation de la méthode d'analyse dénommée «microplaques».

2000, les autorités françaises ont transmis à la Commission les circulaires de la direction générale de la santé—direction de l'eau (ci-après les «circulaires DGS/DE») n^{os} 99/311 et 99/312, toutes deux du 31 mai 1999, qui prévoient plusieurs mesures visant à permettre à la République française de se conformer à ses obligations communautaires. La Commission a néanmoins estimé nécessaire de poursuivre la procédure pour manquement et elle a introduit un recours le 17 avril 2000.

18. Par la suite a été adoptée la circulaire de la direction générale de la santé/direction de l'administration générale du personnel et du budget (ci-après la «circulaire DGS/DAGPB») n^o 2000/312, du 7 juin 2000, qui vise à ce que la République française se conforme aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive.

III — Les moyens du recours

A — *Le non-respect des normes de qualité fixées dans la directive*

19. La Commission affirme qu'il ressort du rapport pour l'année 1995 que la qualité des eaux de baignade en France n'était pas conforme aux valeurs limites impératives fixées dans la colonne I de l'annexe de la directive. Les rapports établis pour les années 1996 et 1997 ont confirmé la

persistance de ce manquement à une obligation fixée de manière claire et inconditionnelle dans la directive.

20. Dans le mémoire en défense, le gouvernement français reconnaît qu'en effet certaines zones de baignade n'étaient pas conformes aux normes de qualité de la directive pendant les années 1995, 1996 et 1997. Il indique toutefois que, dans le rapport de synthèse réalisé par la Commission pour l'année 1998, les niveaux de non-conformité des eaux de baignade françaises présentaient une amélioration appelée à s'intensifier grâce à l'application des circulaires DGS/DE, du 31 mai 1999, et DGS/DAGPB, du 7 juin 2000. Par conséquent, il conclut qu'il n'est pas vrai que le manquement reproché par la Commission persistait à la date d'expiration de l'avis motivé (5 octobre 1998) et il invite la Cour de justice à déclarer que l'infraction alléguée n'a pas été prouvée.

21. La Commission rétorque que l'adoption des trois circulaires, qui n'ont pas fait l'objet d'une communication officielle, témoigne seulement des récents efforts déployés par le gouvernement français pour se conformer aux exigences de la directive, mais en aucune manière qu'il s'y est effectivement conformé. En outre, les autorités françaises n'ont pas transmis les données pour l'année 1999, comme l'exige l'article 13 de la directive.

22. Dans le mémoire en duplique, le gouvernement français fait valoir que le man-

quement à l'obligation contenue à l'article 13 de la directive est distinct de ceux faisant l'objet de la procédure; la Commission ne saurait donc se prévaloir ici de l'absence de transmission de données pour les années 1999 et 2000.

23. L'examen de ce moyen doit se faire en partant d'un fait incontesté: durant les années 1995, 1996 et 1997, certaines zones de baignade françaises n'étaient pas conformes aux normes de qualité de la directive¹¹, comme le gouvernement français l'a lui-même reconnu. L'objet de la procédure est donc circonscrit au point de savoir si le manquement persistait le 5 octobre 1998, jour d'expiration du délai de deux mois accordé dans l'avis motivé. Cette date est celle devant être prise en compte pour apprécier si l'infraction alléguée par la Commission a eu lieu¹².

24. La reconnaissance par le gouvernement français de la situation d'infraction durant les années 1995 à 1997 permet d'affirmer que la Commission a satisfait à la charge qui lui incombait dans la procédure, à

11 — Un seul cas de manquement durant une seule saison suffit pour considérer qu'il y a infraction à la directive, sauf impossibilité absolue de respect dûment justifiée (voir mes conclusions citées dans la note 4, point 58).

12 — Selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre auquel le manquement est imputé telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé (voir arrêts du 27 novembre 1990, Commission/Grèce, C-200/88, Rec. p. I-4299, point 13, et du 25 novembre 1999, Commission/France, C-96/98, Rec. p. I-8531, point 19).

savoir démontrer, relativement à ce moyen, la réalité de la situation alléguée¹³. En effet, lorsque la Commission a engagé la procédure administrative et à la date à laquelle elle a émis l'avis motivé, la République française ne remplissait pas les obligations que lui imposait la directive quant à la qualité des eaux de baignade. Il incombe ensuite à l'État défendeur de prouver qu'il a pris les mesures nécessaires pour remédier à la situation et se conformer aux exigences de la directive.

25. Une fois que la Commission a prouvé que le manquement existait réellement au moment où elle a émis l'avis motivé, il y a renversement de la charge de la preuve et il incombe à l'État membre auquel le non-respect est imputé de démontrer que la situation a changé ou qu'il a, le cas échéant, adopté les mesures pertinentes avant l'expiration du délai accordé.

26. Non seulement la République française n'a pas répondu à l'avis motivé de la Commission, mais elle n'a pas non plus, lors du débat procédural, présenté les éléments de preuve prouvant que la situation de manquement a cessé avant l'expiration du délai accordé.

13 — Selon une jurisprudence également constante, il incombe à la Commission d'apporter les éléments de preuve nécessaires à la vérification de l'existence du manquement allégué (voir arrêts du 15 janvier 1986, Commission/Italie, 121/84, Rec. p. 107, point 12, et Commission/France, précité dans la note 12, point 36).

27. Selon moi, on ne saurait considérer que le rapport de synthèse rédigé par la Commission pour l'année 1998 remplit une telle condition, puisqu'il indique seulement que les niveaux de conformité étaient meilleurs en 1998 que les années précédentes. Rien dans le rapport en question (joint au mémoire en défense) ne permet d'affirmer que, le 5 octobre 1998, contrairement à la situation antérieure, les eaux de baignade françaises respectaient les normes de qualité fixées dans la directive.

28. L'hypothétique amélioration de la qualité des eaux de baignade qui pourrait résulter de l'application des circulaires DGS/DE et DGS/DAGPB autorise encore moins une telle conclusion. La directive imposait aux États membres l'obtention de résultats¹⁴ et non uniquement l'obligation de déployer les moyens nécessaires pour que la qualité des eaux de baignade atteigne les limites indiquées dans le texte¹⁵, sauf exceptions prévues dans la directive¹⁶, qui ne sont pas pertinentes en l'espèce.

29. Le gouvernement français n'a pas tort lorsqu'il affirme que le prétendu manquement de sa part à l'obligation d'information annuelle qu'impose l'article 13 de la directive n'a rien à voir avec la présente procédure. Mais on ne peut méconnaître que le respect de cette obligation aurait été

un bon moyen de justifier, devant la Commission puis la Cour de justice, que, le 5 octobre 1998, il avait atteint les résultats exigés par la directive.

30. Les précédentes considérations me permettent de conclure que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 4, paragraphe 1, de la directive, en ne prenant pas, dans le délai de dix ans à compter de la notification de ce texte, toutes les mesures nécessaires pour assurer la conformité de la qualité de ses eaux de baignade aux exigences imposées par la règle communautaire.

B — *Le nombre insuffisant d'échantillonnages*

31. La Commission soutient que, durant les années 1995 à 1997, la République française n'a pas observé la fréquence minimale prévue par la directive pour le prélèvement d'échantillons, notamment en ce qui concerne les paramètres physico-chimiques¹⁷, et qu'elle a en outre utilisé des méthodes autres que celles prévues dans ce texte.

14 — Ce pour quoi elle leur accordait un large délai, supérieur à celui prévu pour transposer la directive en droit interne.

15 — Voir arrêts du 14 juillet 1993, Commission/Royaume-Uni (C-56/90, Rec. p. I-4109, points 42 à 44); du 12 février 1998, Commission/Espagne (C-92/96, Rec. p. I-505, point 28); du 8 juin 1999, Commission/Allemagne (C-198/97, Rec. p. I-3257, point 35) et Commission/Belgique, précité dans la note 4, point 48.

16 — Article 4, paragraphe 3, article 5, paragraphe 2, et article 8.

17 — En 1995, le pourcentage des eaux côtières insuffisamment ou pas du tout échantillonnées était de 37,4 % et celui des eaux intérieures de 47 %. Ces pourcentages étaient de 12,4 et 23,3 % en 1996 et de 2,5 et 11,6 % en 1997.

32. Le gouvernement français reconnaît que, dans certaines zones, le prélèvement d'échantillons durant les années 1995 à 1997 n'a pas été conforme à la directive, mais il observe que, durant ce laps de temps, le pourcentage d'échantillonnages était en amélioration progressive et constante. Il ajoute que, en ce qui concerne les eaux côtières, l'application des mesures contenues dans les circulaires DGS/DE et DGS/DAGPB, qui prévoient une augmentation des fréquences d'échantillonnages, permettra l'entière adéquation aux prescriptions de la directive, déjà réalisée dans les autres zones avant la date d'expiration du délai accordé dans l'avis motivé. En ce qui concerne les méthodes d'échantillonnage, il fait valoir que, à la suite de l'application des circulaires précitées, la divergence avec la directive n'a pas pu persister après la date limite précitée, puisque, dès le mois de mai 1999, les paramètres de calcul de la conformité des eaux de baignade ont été harmonisés à ceux exigés par la Commission.

33. Dans sa réplique, la Commission indique qu'il est insuffisant de faire référence à une amélioration hypothétique des échantillonnages et qu'il est justifié de présumer que le manquement persiste, étant donné l'absence de transmission de données pour l'année 1999. Elle ajoute que, même si les zones côtières ont été suffisamment échantillonnées en 1998, 4,4 % des zones intérieures ne l'ont pas été suffisamment.

34. L'étendue de ce moyen a été implicitement réduite durant la procédure. La Commission a fini par reconnaître que les eaux de baignade des zones côtières avaient

été suffisamment échantillonnées en 1998, comme le montre son rapport de synthèse pour l'année 1998, joint par le gouvernement français en annexe 1 au mémoire en défense.

35. Le manquement allégué aux obligations qu'imposent les dispositions combinées de l'article 6, paragraphe 1, et de l'annexe de la directive est donc restreint à la fréquence des échantillonnages dans les eaux de baignade intérieures et aux paramètres de calcul appliqués.

36. Il convient de rappeler que la directive impose aux États membres non seulement l'obligation de sa transposition dans les différents droits internes, mais aussi l'obtention de résultats déterminés. Elle a accordé un délai de deux ans pour se conformer à la première obligation (article 12, paragraphe 1) et de dix ans pour la seconde (article 4, paragraphe 1). En adoptant les circulaires DGS/DE, du 31 mai 1999, les autorités françaises ont satisfait à la première obligation, mais pas nécessairement à la seconde. Le gouvernement défendeur n'a pas prouvé que les méthodes prévues dans la directive étaient appliquées à la date d'émission de l'avis motivé.

37. En ce qui concerne la fréquence des échantillonnages au sens strict, le raisonnement et la conclusion doivent être les mêmes. Les autorités françaises reconnaissent la situation d'infraction alléguée par la Commission. Cette reconnaissance des faits renverse la charge de la preuve: celui qui

allègue le manquement doit le démontrer mais, une fois prouvé, il incombe à celui l'ayant commis de démontrer que ce manquement a cessé ou d'expliquer les causes qui justifient sa persistance. Bien qu'il fasse valoir un rapprochement progressif vers la fréquence minimale fixée dans la directive, le gouvernement français n'a pas prouvé¹⁸ qu'il avait remédié au manquement, qu'il reconnaît, avant l'expiration du délai accordé dans l'avis motivé. Par ailleurs, on ne peut donner aux améliorations hypothétiques que pourrait entraîner l'application des circulaires DGS/DE et DGS/DAGPB la valeur probatoire alléguée par le gouvernement français.

38. En conclusion, la République française a manqué aux obligations que lui impose l'article 6, paragraphe 1, de la directive, car elle a prélevé des échantillons des eaux de baignade intérieures selon une fréquence inférieure à la fréquence minimale fixée dans l'annexe de la directive.

C — L'abandon du paramètre « coliformes totaux »

39. L'abandon de ce paramètre dans les analyses des eaux de baignade depuis la saison balnéaire 1995 est un fait admis par les autorités françaises. Elles font toutefois valoir que le changement de paramètre

18 — Ce qu'il aurait pu faire en se conformant à l'obligation d'information annuelle qu'impose l'article 13 de la directive, dans sa rédaction de décembre 1991.

s'inscrit dans une logique d'amélioration des moyens et des méthodes de contrôle.

40. Aucun effort dialectique n'est nécessaire pour donner raison à la Commission sur ce point. Le gouvernement français admet lui-même le caractère contraignant de l'obligation de mesurer le paramètre « coliformes totaux »; l'abandon de ce paramètre doit donc être considéré comme une violation des articles 3, 4, 5 et 6 de la directive.

41. Les États membres peuvent adopter des mesures plus sévères que celles prévues par la directive (article 7, paragraphe 2), mais ils ne sont pas autorisés à remplacer les obligations que cette dernière leur impose par d'autres plus efficaces. Le gouvernement français l'a lui-même admis en ordonnant, dans la circulaire DGS/DAGPB, que le paramètre « coliformes totaux » soit à nouveau appliqué à partir de la saison balnéaire 2000.

IV — Sur les dépens

42. Puisqu'il est, pour l'essentiel, fait droit aux moyens du recours présenté par la Commission, il convient de condamner la partie défenderesse aux dépens, conformément aux dispositions de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure.

V — Conclusion

43. Au vu des considérations qui précèdent, je propose à la Cour de faire droit au recours, de déclarer que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 3, 4, 5 et 6 de la directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade:

- a) en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires visant à assurer, dans le délai de dix ans à compter de la notification de la directive, la conformité de la qualité des eaux de baignade aux exigences imposées dans ce texte;
- b) en prélevant des échantillons des eaux de baignade intérieures selon une fréquence inférieure à la fréquence minimale fixée dans l'annexe de la directive et
- c) en n'effectuant pas de prélèvement d'échantillons pour le paramètre «coliformes totaux», et de condamner l'État défendeur aux dépens.