

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL
M^{ME} ELEANOR SHARPSTON

présentées le 18 mai 2006¹

1. Par le présent recours, la Commission des Communautés européennes demande à la Cour de constater que, en ne prenant pas les dispositions nécessaires pour se conformer à la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau², ou, en tout état de cause, en ne les communiquant pas à la Commission, le Grand-Duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive³.

2. Premièrement, la Commission soutient que la transposition correcte de la directive 2000/60 requiert l'adoption d'une « législation-cadre » au niveau national. Il est constant qu'une telle législation n'a pas été adoptée. À titre subsidiaire, la Commission mentionne (dans son mémoire en réplique) un certain nombre de dispositions spécifiques de ladite directive que, selon elle, le Grand-Duché de Luxembourg n'a pas mises en œuvre.

3. Le Grand-Duché de Luxembourg estime au contraire qu'une directive-cadre ne requiert pas nécessairement l'adoption de mesures législatives, réglementaires ou administratives formelles particulières pour être correctement transposée dans l'ordre juridique national. Ce qui importe est que les objectifs matériels poursuivis par la directive soient atteints en pratique dans les différents délais prévus par la directive. Dans son mémoire en défense, le Grand-Duché de Luxembourg a également fait valoir pour la première fois qu'en tout état de cause sa législation existante satisfaisait largement aux exigences de la directive 2000/60.

Le cadre juridique

Le traité CE

4. Selon l'article 249 CE, la directive « lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ».

1 — Langue originale: l'anglais.

2 — Directive du 23 octobre 2000 (JO L 327, p. 1).

3 — L'objet du recours de la Commission a été ultérieurement modifié au cours de la procédure. Voir points 32 à 34 et 37 ci-dessous.

5. L'article 174, paragraphe 1, CE confère compétence à la Communauté pour adopter une politique communautaire dans le domaine de l'environnement qui doit contribuer à la poursuite des objectifs de préservation, de protection et d'amélioration de la qualité de l'environnement, de protection de la santé des personnes, d'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, de promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement.

6. L'article 175, paragraphe 1, CE prévoit que le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 251 CE, décide des actions à entreprendre par la Communauté en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 174 CE.

La directive 2000/60

7. La directive 2000/60 a été adoptée sur la base de l'article 175, paragraphe 1, CE.

8. Le neuvième considérant de son préambule dispose qu'«[i]l est nécessaire d'élaborer une politique communautaire intégrée dans le domaine de l'eau». Selon le dix-huitième considérant, cette politique «nécessite un

cadre législatif transparent, efficace et cohérent. Il convient que la Communauté définit des principes communs et un cadre global d'action. Il y a lieu que la présente directive établisse ce cadre et assure la coordination, l'intégration et, à plus long terme, le développement des principes généraux et des structures permettant la protection et une utilisation écologiquement viable de l'eau dans la Communauté, dans le respect du principe de subsidiarité».

9. L'article 1^{er} dispose que la directive a pour objet d'établir «un cadre [communautaire] pour la protection des eaux intérieures de surface, des eaux de transition, des eaux côtières et des eaux souterraines».

10. L'article 2 définit 41 notions pertinentes aux fins de la directive. Certaines concernent les normes de qualité de l'eau que la directive, en particulier en son article 4, impose aux États membres de respecter. Par exemple, l'article 2, point 22, définit le «bon état écologique» comme l'état d'une masse d'eau de surface classé comme «bon» conformément à l'annexe V de la directive. L'article 2, point 23, dispose que le «bon potentiel écologique» est l'état d'une masse d'eau fortement modifiée ou artificielle, classé conformément aux dispositions pertinentes de l'annexe V, qui énonce en détail les conditions à respecter pour l'analyse, la classification et la surveillance de la qualité des masses d'eaux visées par la directive. L'article 2, point 24, définit le «bon état chimique d'une eau de surface» comme l'état chimique requis pour atteindre les objectifs

environnementaux fixés à l'article 4, paragraphe 1, sous a), pour les eaux de surface, c'est-à-dire l'état chimique d'une masse d'eau de surface dans laquelle les concentrations de polluants ne dépassent pas les normes de qualité environnementale fixées à l'annexe IX et en application de l'article 16, paragraphe 7, ainsi que dans le cadre d'autres textes législatifs communautaires pertinents fixant des normes de qualité environnementale au niveau de la Communauté. De même, l'article 2, point 25, prévoit que le «bon état chimique d'une eau souterraine» est l'état chimique d'une masse d'eau souterraine qui répond à toutes les conditions prévues dans le tableau 2.3.2 de l'annexe V.

11. Pour ce qui nous concerne, l'article 3 (intitulé «Coordination des mesures administratives au sein des districts hydrographiques») dispose:

«1. Les États membres recensent les bassins hydrographiques qui se trouvent sur leur territoire national et, aux fins de la présente directive, les rattachent à des districts hydrographiques.

2. Les États membres prennent les dispositions administratives appropriées, y compris la désignation de l'autorité compétente adéquate, pour l'application des règles prévues par la présente directive au sein de chaque district hydrographique situé sur leur territoire.

3. Les États membres veillent à ce qu'un bassin hydrographique s'étendant sur le territoire de plus d'un État membre soit intégré à un district hydrographique international. À la demande des États membres concernés, la Commission fait le nécessaire pour faciliter la création du district hydrographique international.

Les États membres prennent les dispositions administratives appropriées, y compris la désignation de l'autorité compétente adéquate, pour l'application des règles prévues par la présente directive au sein de la portion du district hydrographique international qui se situe sur leur territoire.

4. Les États membres veillent à ce que les exigences de la présente directive pour assurer la réalisation des objectifs environnementaux établis en vertu de l'article 4, en particulier tous les programmes de mesures, soient coordonnées pour l'ensemble du district hydrographique. Pour les districts hydrographiques internationaux, les États membres concernés assurent conjointement cette coordination et peuvent, à cette fin, utiliser les structures existantes dérivées d'accords internationaux. À la demande des États membres concernés, la Commission fait le nécessaire pour faciliter l'établissement des programmes de mesures.

[...]

6. Aux fins de la présente directive, les États membres peuvent désigner, comme autorité compétente, un organisme national ou international existant.

7. Les États membres désignent l'autorité compétente au plus tard à la date mentionnée à l'article 24.

8. Les États membres communiquent à la Commission la liste de leurs autorités compétentes et des autorités compétentes de tout organisme international auquel ils participent, au plus tard six mois après la date mentionnée à l'article 24. Ils fournissent pour chaque autorité compétente les informations indiquées à l'annexe I.

9. Les États membres informent, dans les trois mois de sa prise d'effet, la Commission de toute modification des données fournies en application du paragraphe 8.»

12. L'article 4 énonce les objectifs environnementaux que les États membres sont tenus de réaliser lorsqu'ils rendent opérationnels les programmes de mesures prévus dans les plans de gestion du district hydrographique pour les eaux de surface, les eaux souterraines et les eaux protégées. En substance, les États membres sont tenus de prendre les mesures nécessaires pour prévenir la dété-

rioration de la qualité des eaux visées et des zones protégées et pour l'améliorer et la rétablir aux niveaux définis par les dispositions de la directive, en particulier son article 2. L'article 4 dispose également que, en général, les normes et objectifs fixés par la directive doivent être respectés au plus tard quinze ans après son entrée en vigueur.

13. En ce qui concerne les eaux utilisées pour le captage d'eau destinée à la consommation humaine, l'article 7, paragraphe 1, impose aux États membres de recenser, dans chaque district hydrographique, toutes les masses d'eau pertinentes.

14. L'article 7, paragraphe 2, dispose que, «[p]our chaque masse d'eau recensée en application du paragraphe 1, les États membres veillent non seulement à ce qu'elle réponde aux objectifs de l'article 4 conformément aux exigences de la présente directive pour les masses d'eau de surface, y compris les normes de qualité établies au niveau communautaire au titre de l'article 16, mais aussi à ce que, dans le régime prévu pour le traitement des eaux, et conformément à la législation communautaire, l'eau obtenue satisfasse aux exigences de la directive 80/778/CEE telle que modifiée par la directive 98/83/CE».

15. L'article 7, paragraphe 3, impose aux États membres d'assurer la protection nécessaire pour les masses d'eau recensées en

vertu de l'article 7, paragraphe 1, et leur permet d'établir, s'ils le souhaitent, des zones de sauvegarde pour ces masses d'eau.

- c) un projet de plan de gestion de district hydrographique, un an au moins avant le début de la période de référence du plan.

16. L'article 14, intitulé «Information et consultation du public», dispose ce qui suit:

Sur demande, les documents de référence et les informations utilisées pour l'élaboration du projet de plan de gestion sont mis à disposition.

«1. Les États membres encouragent la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la présente directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique. Les États membres veillent à ce que, pour chaque district hydrographique, soient publiés et soumis aux observations du public, y compris des utilisateurs:

- 2. Les États membres prévoient au moins six mois pour la formulation par écrit des observations sur ces documents, afin de permettre une consultation et une participation actives.

- a) un calendrier et un programme de travail pour l'élaboration du plan, y compris un relevé des mesures qui seront prises en matière de consultation, trois ans au moins avant le début de la période de référence du plan;

- 3. Les paragraphes 1 et 2 s'appliquent également à la version mise à jour du plan.»

- b) une synthèse provisoire des questions importantes qui se posent dans le bassin hydrographique en matière de gestion de l'eau, deux ans au moins avant le début de la période de référence du plan;

17. Les articles 16 et 17 de la directive visent les institutions communautaires. Ils imposent au Parlement et au Conseil respectivement, agissant sur proposition de la Commission, d'adopter des mesures spécifiques contre la pollution de l'eau par certains polluants ou groupes de polluants ainsi que de prévenir et de contrôler la pollution des eaux souterraines. Selon l'article 18, la Commission doit publier un rapport sur la

mise en œuvre de la directive au plus tard douze ans après son entrée en vigueur et, par la suite, tous les six ans.

Les dispositions nationales

18. L'article 23 dispose: «Les États membres déterminent le régime des sanctions applicables aux violations des dispositions nationales prises en application de la présente directive. Les sanctions ainsi prévues doivent être effectives, proportionnées et dissuasives».

19. L'article 24 prévoit:

«1. Les États membres mettent en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la présente directive au plus tard le 22 décembre 2003. Ils en informent immédiatement la Commission.

[...]

2. Les États membres communiquent à la Commission le texte des principales dispositions de droit national qu'ils adoptent dans le domaine régi par la présente directive. La Commission en informe les autres États membres».

20. Le Grand-Duché de Luxembourg invoque les dispositions de la loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion des eaux superficielles et souterraines, tant publiques que privées⁴ (ci-après la «loi de 1993»).

21. L'article 2 dispose que la loi de 1993 a pour objet la lutte contre la pollution des eaux et leur régénération dans le but de satisfaire les exigences notamment:

- de la santé de l'homme et des animaux ainsi que de l'équilibre écologique;
- de la vie biologique du milieu aquatique récepteur et spécialement de la faune piscicole;
- de l'approvisionnement en eau de consommation et en eau d'usage industriel;
- de la conservation des eaux;

⁴ — Mém. 1993, p. 1302.

- de la baignade, des sports nautiques et d'autres loisirs; **Contexte**

La procédure précontentieuse

- de la protection des paysages et des sites;
- de l'agriculture, de l'industrie, des transports et de toutes autres activités humaines d'intérêt général.

24. Le Grand-Duché de Luxembourg ne lui ayant pas notifié les mesures prises pour transposer la directive 2000/60 à la date limite (à savoir le 22 décembre 2003) prévue à l'article 24, la Commission a, par lettre du 26 janvier 2004, invité le Grand-Duché de Luxembourg à présenter ses observations conformément à l'article 226 CE ⁵.

22. L'article 3 définit douze notions aux fins de la loi de 1993.

23. Les articles 18 et 19 concernent la protection des masses d'eaux destinées à la consommation humaine et la création de zones de protection de ces masses d'eaux. L'article 18 définit différentes zones de protection en fonction de leur proximité avec la source d'eau et les pouvoirs des autorités publiques à leur égard. Parmi ceux-ci figurent le pouvoir d'exproprier les zones immédiatement adjacentes à la source d'eau potable et celui de réglementer toute activité ou utilisation des zones de protection déclarées de nature à nuire à la qualité de l'eau. L'article 19 précise la procédure à suivre pour déclarer des zones de protection, qui comprend une phase d'information et de consultation du public.

25. Par lettre du 14 avril 2004, le Grand-Duché de Luxembourg a répondu qu'un projet de loi destiné à transposer la directive 2000/60 serait voté par le parlement national à la fin de l'année 2004 ou au début de l'année 2005. Il a également indiqué à la Commission qu'une administration centrale de gestion de l'eau serait créée au plus tard au mois de mai 2004.

26. Par lettre du 9 juillet 2004, la Commission a émis un avis motivé laconique au titre

5 — Cette lettre, rédigée en termes généraux, ne faisait qu'avertir l'État membre concerné que le délai de transposition d'un certain nombre de directives (énumérées dans une simple liste tirée d'un fichier informatique annexée à la lettre de mise en demeure) avait expiré, lui indiquait qu'aucune mesure de transposition n'avait été notifiée, de sorte qu'à première vue l'État membre concerné avait manqué aux obligations qui lui incombait en vertu de ces différentes directives, et l'invitait à présenter ses observations.

de l'article 226 CE invitant le Grand-Duché de Luxembourg à prendre les mesures requises dans un délai de deux mois.

Duché de Luxembourg avait manqué aux obligations qui lui incombait en vertu de cette directive.

27. Le Grand-Duché de Luxembourg a répondu le 27 septembre 2004. Il a indiqué qu'il entendait profiter de la nécessité de transposer la directive-cadre 2000/60 en droit national pour procéder à une «révision fondamentale» de sa législation existante en matière de qualité de l'eau. Il a notamment informé la Commission que le projet de loi destiné à transposer ladite directive était en cours d'adoption et qu'une nouvelle administration centrale de gestion de l'eau avait été créée par la loi du 28 mai 2004 et était opérationnelle depuis la fin du mois de juin 2004.

28. La Commission a estimé que cette réponse était insuffisante et a déposé le présent recours.

30. Dans son mémoire en défense, le Grand-Duché de Luxembourg a soulevé, notamment, deux moyens nouveaux. En premier lieu, il a fait valoir qu'il avait dûment communiqué à la Commission, le 24 août 2004, le nom et l'adresse de l'autorité compétente pour chacun des districts hydrographiques situés sur son territoire et s'était donc conformé à l'article 3 de la directive 2000/60.

31. En second lieu, le Grand-Duché de Luxembourg a avancé que la législation nationale existante, à savoir la loi de 1993 (qu'il mentionnait pour la première fois), accordait à ses autorités nationales des pouvoirs suffisants pour assurer la réalisation des objectifs opérationnels de la directive 2000/60.

La procédure devant la Cour

29. Dans sa requête, la Commission a soutenu que, en ne prenant pas les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2000/60 et, en tout état de cause, en ne les lui communiquant pas, le Grand-

32. Dans son mémoire en réplique, la Commission a reconnu qu'elle n'avait pas eu connaissance de la lettre du 24 août 2004 en raison d'un défaut de coordination entre ses propres services. Elle a reconnu que les mesures notifiées dans cette lettre assuraient une transposition correcte de l'article 3 de la directive 2000/60.

33. La Commission a également admis que l'article 7, paragraphe 3, de la directive 2000/60 était dûment transposé par les articles 18 et 19 de la loi de 1993.

Lors de l'audience, la Commission a étendu son analyse en examinant la compatibilité de la loi de 1993 avec d'autres dispositions de la directive 2000/60 que celles qu'elle avait mentionnées dans son mémoire en réplique afin de parvenir à la même conclusion.

34. La Commission a donc modifié en conséquence l'objet de son recours⁶ et reformulé ses conclusions dans son mémoire en réplique. Elle a demandé à la Cour de constater que, en ne prenant pas les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à la directive 2000/60, à l'exception de l'article 3 paragraphes 1, 2, 3, 5, 6 et 7, et de l'article 7, paragraphe 3, de ladite directive et, en tout état de cause, en ne les communiquant pas à la Commission, le Grand-Duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

37. À la suite des observations orales du Grand-Duché de Luxembourg, la Commission a admis que le Grand-Duché de Luxembourg s'était à présent conformé aux obligations matérielles résultant de l'article 7, paragraphe 1.

Appréciation

35. La Commission a maintenu son principal argument, selon lequel la directive 2000/60 devait être transposée par une législation-cadre spécifique.

Le grief tiré du défaut de notification des mesures de transposition

36. La Commission a également estimé que la loi de 1993 ne constituait pas une transposition complète de la directive 2000/60. À titre d'exemple, la Commission a examiné la loi de 1993 à la lumière de certaines dispositions de la directive 2000/60.

38. Il convient d'examiner ce grief en premier lieu.

39. Selon l'article 24 de la directive 2000/60, les États membres sont tenus d'informer la Commission au plus tard le 22 décembre 2003 des mesures qu'ils adoptent pour transposer la directive.

6 — Et ainsi la formulation de sa demande.

40. Il est de jurisprudence constante que l'existence d'un manquement doit être appréciée au terme du délai fixé dans l'avis motivé⁷, soit le 8 septembre 2004 en l'espèce.

41. Il ressort des mémoires présentés à la Cour que la seule information que le Grand-Duché de Luxembourg a communiquée à la Commission dans ce délai était la lettre du 24 août 2004. La réponse formelle du Grand-Duché de Luxembourg à l'avis motivé était datée du 27 septembre 2004.

42. La lettre du 24 août 2004 a été adressée avant le terme du délai de deux mois fixé par la Commission dans son avis motivé du 9 juillet 2004. La Commission a en tout état de cause admis que cela démontrait que les obligations résultant de la plupart des paragraphes de l'article 3 de la directive 2000/60 avaient été correctement transposés. La Commission a en conséquence retiré son grief tiré du défaut de notification par le Grand-Duché de Luxembourg des mesures de transposition adoptées en vertu de l'article 3 de la directive 2000/60. Il n'y a donc plus lieu d'examiner ce point.

43. Il est constant que le Grand-Duché de Luxembourg a affirmé pour la première fois dans son mémoire en défense que la loi de

1993 transposait adéquatement la directive. Il ressort de la jurisprudence susmentionnée qu'un moyen de défense invoqué si tardivement ne peut faire disparaître le défaut de notification des informations requises dans le délai imparti dans l'avis motivé.

44. Le recours de la Commission est donc fondé à cet égard.

Le grief tiré du défaut d'adoption des mesures nécessaires pour transposer la directive 2000/60

45. À titre liminaire, je dois préciser que la circonstance que la Commission ait présenté de nouveaux arguments et modifié ses conclusions dans son mémoire en réplique n'affecte pas la recevabilité de son recours en l'espèce. Comme la Cour l'a jugé dans des circonstances fort similaires, la Commission est en droit d'apporter des précisions à ses conclusions pour tenir compte des informations fournies par un État membre dans son mémoire en défense⁸; et l'on ne saurait donc lui reprocher d'avoir traité pour la première fois dans son mémoire en réplique des arguments fondés sur la loi de 1993.

7 — Voir, notamment, arrêt du 9 septembre 2004, Commission/France (C-113/03, non publié au Recueil, point 13 et jurisprudence citée).

8 — Voir arrêt du 16 juin 2005, Commission/Italie (C-456/03, Rec. p. I-5335, points 33 et 34). Voir, en outre, points 66 à 70 ci-dessous.

Arguments des parties

46. Le principal argument de la Commission est qu'il résulte des objectifs énoncés à l'article 1^{er} que la directive 2000/60 impose aux États membres d'adopter en premier lieu une législation-cadre pour introduire dans l'ordre juridique national les principales obligations découlant de la directive. Une telle législation-cadre constituerait alors une base juridique satisfaisante pour adopter, dans un second temps, les mesures plus spécifiques requises pour réaliser les objectifs poursuivis par les autres dispositions de la directive. Une législation-cadre aurait donc dû être adoptée et notifiée à la Commission au plus tard à la date fixée à l'article 24 de la directive.

47. La Commission soutient à titre subsidiaire, ainsi qu'il ressort de son mémoire en réplique, que les dispositions de la loi de 1993 n'assurent pas en tout état de cause une transposition complète de la directive 2000/60. Elle soutient ainsi que les articles 1^{er}, 2, 3, paragraphe 4, ainsi que les articles 7, paragraphes 1 et 2, et 14 de ladite directive n'ont pas été correctement transposés. Lors de l'audience, la Commission a souhaité ajouter les articles 4, 8, 11, 13 et 23 à cette liste.

48. Pour sa part, le Grand-Duché de Luxembourg admet que l'adoption d'une législation-cadre pour transposer la directive 2000/60 peut être utile au niveau national.

Il rejette toutefois entièrement la thèse de la Commission, selon laquelle la directive impose l'obligation juridique spécifique d'adopter une telle législation-cadre. La directive 2000/60 ne constituerait pas une mesure d'harmonisation au sens de l'article 95 CE. Il s'agit d'une directive qui établit un «cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau»⁹. La directive 2000/60 n'a pas pour principal objectif d'imposer aux États membres de créer un cadre juridique formel équivalent au niveau national par l'harmonisation de l'ordre juridique national, mais de leur imposer d'adopter des mesures pour atteindre certains objectifs environnementaux matériels énoncés à l'article 4.

49. Le Grand-Duché de Luxembourg répond à l'argument subsidiaire de la Commission que la loi existante de 1993 permet aux autorités nationales de prendre toutes les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs opérationnels de la directive 2000/60 dans les délais prévus.

— La transposition correcte de la directive 2000/60 requiert-elle l'adoption d'une législation-cadre?

50. La directive 2000/60 est une directive inhabituelle. Elle ne vise pas l'harmonisation

⁹ — Note sans pertinence pour la version française des présentes conclusions.

des législations nationales. Son objectif général est plutôt d'établir un cadre pour l'action communautaire dans le domaine de l'eau. À bien y regarder, il apparaît que, à cet effet, ladite directive contient trois différents types de dispositions.

51. En premier lieu, certaines dispositions imposent des obligations aux institutions communautaires elles-mêmes. Par exemple, les articles 16 et 17 invitent les institutions communautaires à adopter des mesures communautaires en matière de pollution de l'eau et des eaux souterraines.

52. En deuxième lieu, certaines dispositions imposent des obligations aux États membres vis-à-vis de la Commission et de la Communauté. On peut citer comme exemple les obligations d'information prévues aux articles 3, paragraphe 1, et 24, paragraphe 2.

53. En troisième lieu, d'autres dispositions semblent imposer des obligations aux États membres vis-à-vis des particuliers, avec ou sans effet direct. Ainsi, l'article 4, qui énonce les objectifs environnementaux poursuivis par la directive, impose aux États membres de prendre les mesures nécessaires pour réaliser ces objectifs. L'article 14 impose aux États membres d'assurer la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la directive.

54. En outre, des délais différents sont prévus pour la mise en œuvre de ces différentes dispositions¹⁰.

55. Le fait que les dispositions de la directive 2000/60 soient loin d'être homogènes doit à son tour avoir des conséquences sur la manière dont ces dispositions peuvent ou doivent être transposées au niveau national (certaines, en effet, peuvent ne nécessiter aucune transposition). Comme la Cour l'a précédemment reconnu, «la pratique législative communautaire démontre qu'il peut exister de grandes différences quant aux types d'obligations que les directives imposent aux États membres et donc quant aux résultats qui doivent être atteints. En effet, certaines directives exigent que des mesures législatives soient adoptées au niveau national et que leur respect soit soumis à un contrôle juridictionnel ou administratif [...]. D'autres directives prescrivent que les États membres prennent les mesures nécessaires pour garantir que certains objectifs formulés de manière générale et non quantifiable soient atteints, tout en laissant aux États membres une certaine marge d'appréciation quant à la nature des mesures à prendre [...]. D'autres directives encore exigent des États membres que des résultats très précis et concrets soient obtenus après un certain délai [...]. Dès lors, vu qu'un manquement ne peut être constaté que s'il existe, à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, une situation contraire au droit communautaire

10 — Voir, par exemple, article 4, paragraphe 1, sous a), ii) et iii), b), ii), et c), et articles 8, paragraphe 2, 10, paragraphe 2, 11, paragraphes 7 et 8, 13, paragraphe 6, et 16, paragraphe 4.

objectivement imputable à l'État membre concerné, la constatation du manquement en cause dépend du type d'obligations imposées par les dispositions de [la directive]»¹¹. La directive 2000/60 semble contenir chacun des différents types de dispositions mentionnés dans cette citation.

56. La Cour a également jugé qu'une disposition d'une directive qui ne concerne que les relations entre les États membres et la Commission ne doit pas, en principe, être transposée en droit national. Dans ces circonstances, la Commission a toutefois la faculté de démontrer que l'adoption de mesures de transposition spécifiques est nécessaire¹².

57. La Commission a soutenu tout au long de la procédure devant la Cour que, en vertu des objectifs de la directive 2000/60 énoncés à l'article 1^{er}, le Grand-Duché de Luxembourg aurait dû adopter une «législation-cadre» pour transposer correctement la directive en droit national. La Commission a refusé d'indiquer, en réponse à des questions posées par plusieurs membres de la Cour lors de l'audience, quelle(s) disposition(s) précise(s) de la directive imposai(en)t une telle obligation ou pouva(en)t être interprétée(s) comme ne pouvant être transposée(s) que par cette technique.

58. L'article 249 CE indique clairement que les États membres bénéficient du choix de la forme et des moyens de mise en œuvre des directives permettant de garantir au mieux le résultat auquel ces dernières tendent. Sous réserve, bien entendu, de l'obligation d'assurer le plein effet des directives, les États membres disposent d'un large pouvoir d'appréciation quant à leur mode de transposition¹³.

59. La Cour a en outre itérativement jugé qu'«une reprise formelle des prescriptions d'une directive dans une disposition légale expresse et spécifique n'est pas toujours requise, la mise en œuvre d'une directive pouvant, en fonction du contenu de celle-ci, se satisfaire d'un contexte juridique général. En particulier, l'existence de principes généraux de droit constitutionnel ou administratif peut rendre superflue la transposition par des mesures législatives ou réglementaires spécifiques à condition, toutefois, que ces principes garantissent effectivement la pleine application de la directive par l'administration nationale et que, au cas où la disposition en cause de la directive vise à créer des droits pour les particuliers, la situation juridique découlant de ces principes soit suffisamment précise et claire et que les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de s'en prévaloir devant les juridictions nationales»¹⁴.

11 — Arrêt du 18 juin 2002, Commission/France (C-60/01, Rec. p. I-5679, points 25 à 29).

12 — Arrêts du 24 juin 2003, Commission/Portugal (C-72/02, Rec. p. I-6597, points 19 et 20), et du 20 novembre 2003, Commission/France (C-296/01, Rec. p. I-13909, point 92).

13 — Voir, notamment, arrêts du 7 mai 2002, Commission/Suède (C-478/99, Rec. p. I-4147, point 15), et du 26 juin 2003, Commission/France (C-233/00, Rec. p. I-6625, point 75).

14 — Arrêt Commission/Italie, précité à la note 8, point 51 et jurisprudence citée.

60. Il est également de jurisprudence constante que, dans le cadre d'un recours en manquement, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué en apportant à la Cour les éléments nécessaires, sans pouvoir se fonder sur une présomption quelconque¹⁵. En l'espèce, il incombe à la Commission d'établir que la directive 2000/60 ne pouvait être efficacement transposée en droit national que par une législation-cadre.

61. Selon moi, la Commission n'a pas satisfait à cette obligation. Si elle s'est référée de manière générale aux objectifs fixés à l'article 1^{er} et aux mesures de transposition adoptées dans d'autres États membres, elle n'a pas avancé d'argument convaincant démontrant que la directive 2000/60 nécessitait l'adoption d'une législation-cadre au niveau national pour produire plein effet, à l'exclusion de tout autre mode de transposition.

62. Une telle obligation ne peut davantage être déduite du libellé de la directive 2000/60 en général ou de ses articles 1^{er} et 24 en particulier. La Commission elle-même a admis lors de l'audience que l'article 1^{er} de la directive ne nécessitait pas de transposition. Comme le Grand-Duché de Luxembourg le souligne, l'article 24 impose seulement aux États membres d'adopter les

mesures «nécessaires» pour donner effet à la directive, que ces mesures soient de nature législative, réglementaire ou administrative. Cette disposition ne peut être interprétée comme imposant une obligation rigide d'adopter une législation-cadre.

63. J'ajouterai que, compte tenu des différents types de dispositions de la directive 2000/60, je ne vois pas bien comment ni pourquoi une législation-cadre au niveau national constituerait un mode de transposition approprié pour les dispositions de la directive 2000/60 qui imposent des obligations aux institutions communautaires elles-mêmes ou concernent les relations entre les États membres et la Commission.

64. Enfin, je relève que la Commission a admis — à différents stades de la procédure devant la Cour — que: a) la lettre du Grand-Duché de Luxembourg du 24 août 2004 démontrait que la plupart des paragraphes de l'article 3 avaient été correctement transposés; b) le Grand-Duché de Luxembourg s'était conformé à l'article 7, paragraphe 1¹⁶; c) les articles 18 et 19 de la loi de 1993 transposaient correctement l'article 7, paragraphe 3; et d) il n'était pas nécessaire de transposer l'article 1^{er} en droit national (la Commission a en conséquence retiré les griefs formulés sur ce point dans sa requête initiale). Intellectuellement, on peut diffici-

15 — Voir, notamment, arrêt du 29 avril 2004, Commission/Autriche (C-194/01, Rec. p. I-4579, point 34 et jurisprudence citée, et point 74).

16 — Voir point 37 ci-dessus.

lement à la fois admettre ce qui précède et soutenir que seule une législation-cadre convient.

65. Je conclus donc que la Commission n'a pas établi le bien-fondé de sa prétention selon laquelle une législation-cadre était nécessaire pour transposer la directive 2000/60.

— La compatibilité de la loi de 1993 avec la directive 2000/60

66. La Cour doit toutefois également examiner les arguments subsidiaires présentés par la Commission sur la question de savoir si la loi de 1993 transpose correctement des dispositions particulières de la directive 2000/60. Je rappellerai que, dans une affaire fort similaire, l'État membre défendeur a fait valoir pour la première fois dans son mémoire en défense que la directive en question était déjà transposée par la législation nationale existante. La Cour a rejeté l'argument de la Commission selon lequel l'État membre ne pouvait, en invoquant si tardivement de prétendues dispositions de transposition, faire disparaître le prétendu manquement de l'État membre à son obligation de transposer la directive. La Cour a au contraire estimé que, «pour autant que les dispositions de droit interne invoquées par

[l'État membre défendeur] étaient en vigueur à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, elles doivent être prises en compte par la Cour pour apprécier la réalité de ce manquement»¹⁷. Par conséquent, pour déterminer si le manquement était établi, la Cour a comparé les dispositions de la directive en question avec les mesures nationales par lesquelles l'État membre estimait avoir transposé la directive¹⁸.

67. De même, en l'espèce, seule une comparaison des dispositions de la loi de 1993 avec les exigences de la directive permettra d'établir si le Grand-Duché de Luxembourg s'est ou non conformé à son obligation de transposer la directive 2000/60.

68. Cela étant, la Cour devrait selon moi limiter son examen aux dispositions de la directive 2000/60 que la Commission a mentionnées dans son mémoire en réplique (à savoir les articles 1^{er}, 2, 3, paragraphe 4, 7, paragraphes 1¹⁹ et 2, et 14) et ne pas tenir compte des dispositions supplémentaires de ladite directive que la Commission a invoquées à l'audience.

17 — Arrêt Commission/Italie, précité à la note 8, point 48 et jurisprudence. Voir également point 45 ci-dessus.

18 — Ibidem, point 49.

19 — La Commission a ultérieurement renoncé au grief relatif à l'article 7, paragraphe 1, lors de l'audience; voir point 37 ci-dessus.

69. La raison en est que la Commission n'a, comme le requiert la jurisprudence²⁰, fourni suffisamment d'informations pour permettre à la Cour d'établir l'existence d'un manquement à l'obligation de transposer la directive 2000/60 qu'en ce qui concerne les dispositions mentionnées dans son mémoire en réplique. En outre, les arguments avancés par la Commission concernant les dispositions de ladite directive invoquées seulement à l'audience n'ont pas été dûment notifiés au Grand-Duché de Luxembourg et ce dernier n'a pas été utilement mis en mesure d'y répondre. Si la Cour examinait ces arguments, elle violerait selon moi les droits de la défense du Grand-Duché de Luxembourg en tant que défendeur et irait à l'encontre de la raison d'être de l'article 226 CE²¹.

70. Dans son mémoire en réplique, la Commission avait la possibilité d'examiner en détail dans quelle mesure la loi de 1993 transposait ou non la directive 2000/60. Elle n'a fait que partiellement usage de cette possibilité.

71. Dans ce contexte, j'examinerai à présent la compatibilité de la loi de 1993 avec les

obligations établies aux articles 1^{er}, 2, 3, paragraphe 4, 7, paragraphe 2, et 14 de la directive 2000/60.

— L'article 1^{er}

72. La Commission soutient que les objectifs d'ordre général énoncés à l'article 1^{er} de la directive 2000/60 sont plus larges que ceux poursuivis par la loi de 1993, qui sont limités à la lutte contre la pollution et à la régénération des eaux. Toutefois, en réponse à une question posée par la Cour lors de l'audience, la Commission a reconnu qu'il n'était pas nécessaire de transposer l'article 1^{er} de la directive 2000/60 en droit national. Je conclus donc que la Commission a renoncé à son grief relatif à l'article 1^{er}. Pour le cas où la Cour jugerait néanmoins nécessaire d'examiner ce point plus avant, je ferai simplement observer que l'article 2 de la loi de 1993, qui expose son objet, est (à l'instar de l'article 1^{er} de la directive 2000/60) rédigé de manière fort générale et non quantifiable²². Il pourrait ainsi en principe comprendre l'ensemble des objectifs énoncés à l'article 1^{er} de la directive 2000/60²³. Le grief de la Commission relatif à l'article 1^{er} serait donc en tout état de cause infondé.

20 — Voir note 15 ci-dessus.

21 — Selon moi, on ne peut légitimement considérer qu'en l'espèce la Commission vise, en invoquant à l'audience ces articles supplémentaires de la directive 2000/60, à «préciser» ses conclusions afin de tenir compte des informations fournies par un État membre dans son mémoire en défense. On ne saurait davantage considérer qu'elle produit ainsi un nouveau moyen en cours d'instance afin de tenir compte d'éléments de droit et de fait qui se sont révélés pendant la procédure, comme le permet l'article 42, paragraphe 2, du règlement de procédure.

22 — Voir point 21 ci-dessus.

23 — En ce sens, la mention des exigences «de toutes autres activités humaines d'intérêt général» visées à l'article 2 de la loi de 1993 est, selon moi, de nature exhaustive.

— L'article 2

73. La Commission souligne que la loi de 1993 ne contient que certaines des définitions figurant à l'article 2 de la directive 2000/60. La Commission fait notamment référence aux notions de «bassin hydrographique», de «bon potentiel écologique» et de «bon état chimique», qui sont toutes absentes de la loi de 1993.

74. Le Grand-Duché de Luxembourg n'affirme pas que la loi de 1993 comprend ces définitions. Lors de l'audience, il a semblé alléguer pour sa défense que les notions définies à l'article 2 n'étaient pertinentes que pour définir la teneur des obligations opérationnelles que la directive 2000/60 impose aux États membres. Pour cette raison, elles ne nécessiteraient pas en soi de transposition.

75. Je n'admets pas cette thèse. L'article 2 ne peut être lu de manière isolée. Certaines des définitions de l'article 2 établissent des normes précises de qualité de l'eau²⁴ auxquelles les États membres doivent se conformer dans les délais prévus, notamment, à l'article 4 (en général, quinze ans à compter de l'entrée en vigueur de la directive)²⁵. L'article 2, lu conjointement avec l'article 4,

impose ainsi aux États membres des obligations précises — dont on peut considérer (bien qu'il n'y ait pas lieu de trancher cette question ici) qu'elles confèrent également des droits aux particuliers — à exécuter dans un délai déterminé.

76. La Cour a itérativement jugé que «de simples pratiques administratives, par nature modifiables au gré de l'administration et dépourvues d'une publicité adéquate, ne sauraient être considérées comme constituant une exécution valable des obligations du traité»²⁶ et que «les dispositions d'une directive doivent être mises en œuvre avec une force contraignante incontestable, avec la spécificité, la précision et la clarté requises, afin que soit satisfaite l'exigence de la sécurité juridique qui requiert que, lorsque la directive vise à créer des droits pour les particuliers, les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits»²⁷.

77. Contrairement à ce que soutient le Grand-Duché de Luxembourg, les délais prévus pour le respect des normes établies à l'article 4 sont différents du délai général fixé à l'article 24 pour l'adoption des mesures nécessaires pour mettre en œuvre la directive 2000/60. En n'incluant pas les définitions des normes figurant à l'article 2 ni les délais dans lesquels ces normes doivent être respectées

24 — Voir point 10 ci-dessus.

25 — Voir article 4, paragraphe 1, sous a) ii) et iii), b), ii), et c).

26 — Arrêt du 13 mars 1997, Commission/France (C-197/96, Rec. p. I-1489, point 14 et jurisprudence citée).

27 — Arrêt du 8 juillet 1999, Commission/France (C-354/98, Rec. p. I-4927, point 11 et jurisprudence citée).

que fixe l'article 4 (et, ainsi, en ne rendant pas les obligations découlant de l'article 2, lu conjointement avec l'article 4, contraignantes pour les autorités nationales compétentes), la loi de 1993 ne satisfait pas aux exigences de la directive 2000/60.

— L'article 3, paragraphe 4

78. La Commission estime qu'aucune disposition de la loi de 1993 ne transpose correctement l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2000/60, qui impose aux États membres de coordonner toutes les mesures pertinentes pour l'ensemble des districts hydrographiques mentionnés.

79. Le Grand-Duché de Luxembourg reconnaît que l'article 3, paragraphe 4, impose une obligation de coordination. Il fait toutefois valoir qu'il n'existe pas de districts hydrographiques nationaux sur son territoire. Les deux seuls districts hydrographiques au sens de la directive 2000/60 présents sur son territoire sont des bassins hydrographiques internationaux, à savoir le district hydrographique du Rhin et de la Moselle et celui de la Meuse. Un comité ad hoc de coordination, comprenant des représentants de tous les États membres concernés, a été spécialement créé au sein de la Commission internationale pour la protection du Rhin (CIPR) pour donner effet à l'obligation de coordination établie par la directive 2000/60. En ce qui concerne la Meuse, une Commission

internationale pour la protection de la Meuse a été spécialement créée pour, notamment, assurer la coordination exigée par la directive 2000/60. Le Grand-Duché de Luxembourg a joint en annexe à son mémoire en duplique le texte du communiqué de la Conférence ministérielle de la CIPR du 29 janvier 2001 et de l'accord international sur la Meuse du 3 décembre 2003 à l'appui de sa thèse. Ces deux textes indiquent que les mesures de coordination requises par la directive 2000/60 seront adoptées au sein de ces organismes internationaux²⁸.

80. Je conviens avec le Grand-Duché de Luxembourg que les obligations découlant de l'article 3, paragraphe 4, diffèrent selon que le district hydrographique en question est national ou international au sens de la directive 2000/60. En ce qui concerne les districts hydrographiques internationaux, l'article 3, paragraphe 4, dispose que «les États membres concernés assurent conjointement cette coordination et peuvent, à cette fin, utiliser les structures existantes dérivées d'accords internationaux». L'article 3, paragraphe 6, dispose en outre que les États membres peuvent désigner, comme autorité compétente, un organisme national ou international existant au sens de la directive.

81. La Commission n'a pas contesté la thèse du Grand-Duché de Luxembourg selon laquelle les deux seuls districts hydrographiques situés sur son territoire au sens de la

28 — En ce qui concerne la CIPR, voir p. 13 du mémoire en duplique du Grand-Duché de Luxembourg (annexe 1) et articles 1, 2 et 5 de l'accord international sur la Meuse.

directive 2000/60 sont des districts hydrographiques internationaux et non nationaux.

États membres de respecter des normes spécifiques de qualité pour les masses d'eau destinées à la consommation humaine ²⁹.

82. Il ressort des documents que le Grand-Duché de Luxembourg a joints en annexe à son mémoire en duplique que deux organismes internationaux ont effectivement, comme le prétend le Grand-Duché de Luxembourg, été chargés par tous les États membres concernés d'assurer la coordination des mesures de mise en œuvre de la directive 2000/60 en ce qui concerne ces districts hydrographiques internationaux. Le Grand-Duché de Luxembourg a donc, en tant que membre de ces organismes internationaux, exécuté ses obligations au titre de l'article 3, paragraphe 4, de la directive 2000/60 en ce qui concerne les districts hydrographiques internationaux situés sur son territoire.

83. Par conséquent, je conclus que le grief de la Commission relatif à l'article 3, paragraphe 4, n'est pas fondé.

85. Le Grand-Duché de Luxembourg n'a pas avancé de moyen de défense sur ce point.

86. À l'instar de l'article 2, lu conjointement avec l'article 4, l'article 7, paragraphe 2, contient une obligation claire et précise qui — pourrait-on arguer — peut conférer des droits aux particuliers. Selon la jurisprudence mentionnée ci-dessus ³⁰, le Grand-Duché de Luxembourg aurait dû mettre en œuvre cette disposition par des mesures ayant force contraignante dans l'ordre juridique national au plus tard à la date fixée à l'article 24. La loi de 1993 ne comportant pas de disposition correspondant à l'article 7, paragraphe 2, et aucune autre mesure de transposition n'ayant été adoptée, le Grand-Duché de Luxembourg a manqué à son obligation de mettre en œuvre l'article 7, paragraphe 2, de la directive 2000/60.

— L'article 14

— L'article 7, paragraphe 2

84. Selon la Commission, aucune disposition de la loi de 1993 ne transpose, ne serait-ce que partiellement, les obligations résultant de l'article 7, paragraphe 2, qui impose aux

87. Enfin, la Commission soutient que l'obligation d'organiser des procédures d'in-

29 — En ce qui concerne les griefs initialement formulés par la Commission concernant l'article 7, paragraphes 1 et 3, voir points 33 et 37 ci-dessus.

30 — Voir note 27 ci-dessus.

formation et de consultation du public destinées à «encourager la participation active de toutes les parties concernées à la mise en œuvre de la directive, notamment à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique» énoncée à l'article 14 de la directive 2000/60 ne se retrouve pas dans la loi de 1993.

88. Le Grand-Duché de Luxembourg ne prétend pas que la loi de 1993 contient une disposition analogue à l'article 14 de la directive 2000/60. Il fait toutefois valoir qu'il ressort de l'article 14, paragraphe 1, lu conjointement avec l'article 13 de la directive 2000/60, que le délai imparti pour se conformer aux obligations d'information du public énoncées à l'article 14 n'a pas encore expiré.

89. Le Grand-Duché de Luxembourg affirme à juste titre que, selon l'article 13, paragraphe 6, les plans de gestion de district hydrographique doivent être publiés au plus tard neuf ans après la date d'entrée en vigueur de la directive 2000/60 et que, selon l'article 14, paragraphe 1, le public doit être informé et mis en mesure de présenter ses observations entre un an et trois ans avant le début de la période visée dans le plan, selon le type de mesures. Toutefois, il est également clair que l'article 14 vise à conférer aux particuliers et aux parties intéressées le droit de participer activement à la mise en œuvre de ladite directive et, «notamment, à la production, à la révision et à la mise à jour des plans de gestion de district hydrographique».

90. Lorsque des droits individuels sont en jeu, les États membres doivent non seulement se conformer aux obligations d'ordre général concernant la transposition des directives telles qu'établies par la jurisprudence susmentionnée³¹, mais sont également tenus d'assurer que la situation juridique découlant de ces principes soit «suffisamment précise et claire et que les bénéficiaires soient mis en mesure de connaître la plénitude de leurs droits et, le cas échéant, de s'en prévaloir devant les juridictions nationales»³².

91. J'estime donc que, en l'espèce, les mesures nationales de transposition devaient rendre le délai prévu à l'article 13, paragraphe 6, juridiquement obligatoire pour les autorités nationales compétentes et permettre aux particuliers de connaître la plénitude de leurs droits dans le cadre des procédures prévues à l'article 14, paragraphe 1.

92. L'absence de toute mesure de transposition ne satisfait manifestement pas à ces conditions. Contrairement à ce que soutient le Grand-Duché de Luxembourg, le fait que les plans de gestion de district hydrographique et les procédures d'information y afférentes ne doivent être publiés et soumis au public qu'à une date indéterminée dans le

31 — Voir notes 26 et 27 ci-dessus.

32 — Voir, notamment, arrêt Commission/Italie, précité à la note 8, point 51 et jurisprudence citée.

futur n'enlève rien au fait que les États membres sont tenus de prendre des mesures précises, claires et juridiquement contraignantes assurant le respect de ces obligations. En l'absence de disposition spécifique en sens contraire, le délai général prévu à l'article 24 était applicable.

Dépens

93. Je conclus donc que, en ne prenant pas les mesures nécessaires au niveau national pour mettre en œuvre l'article 14 de la directive 2000/60, le Grand-Duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive 2000/60.

94. Selon l'article 69, paragraphe 3, de son règlement de procédure, la Cour peut répartir les dépens si les parties succombent respectivement sur un ou plusieurs chefs. Tel est le cas dans la présente procédure, le recours de la Commission n'ayant été que partiellement accueilli. J'estime donc que chaque partie doit supporter ses propres dépens.

Conclusion

95. À la lumière des considérations qui précèdent, je suis d'avis que la Cour devrait:

1) constater que

- en ne communiquant pas à la Commission les dispositions législatives, réglementaires et administratives mettant en œuvre la directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000, établissant un

cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau, à l'exception de son article 3, le Grand-Duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 24 de cette directive;

- en ne prenant pas, dans le délai prescrit, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux articles 2, 7, paragraphe 2, et 14 de la directive 2000/60, le Grand-Duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 24 de cette directive;

2) rejeter le recours pour le surplus;

3) condamner chaque partie à supporter ses propres dépens.