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

présentées le 14 septembre 2000 *

1. Par le recours qu'elle a formé le 12 novembre 1999, la Commission demande à la Cour de justice de condamner la République portugaise au motif qu'elle a manqué à certaines obligations imposées par le droit communautaire. Concrètement, il s'agit des obligations figurant à l'article 13, paragraphe 1, de la directive 76/464/CEE [1]; à l'article 14 de la directive 78/176/CEE [2], modifiée par la directive 83/29/CEE [3]; à l'article 16 de la directive 78/659/CEE [4]; à l'article 16, paragraphe 1, de la directive 80/68/CEE [5]; à l'article 5, paragraphes 1 et 2, premier alinéa, de la directive 82/176/CEE [6]; à l'article 5, paragraphes 1 et 2, de la directive 83/513/CEE [7]; à l'article 6, paragraphe 1, de la directive 84/156/CEE [8]; à l'article 5, paragraphes 1 et 2, de la directive 84/491/CEE [9], et à l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive 86/280/CEE [10], modifiée par la directive 90/415/CEE [11], dans la rédaction qui a été donnée à ces dispositions par l'article 2, paragraphe 1, de la directive 91/692/CEE [12].

2. En vertu des dispositions précitées, dans la rédaction qui leur a été donnée par l'article 2, paragraphe 1, de la directive 91/692,

«Tous les trois ans, les États membres communiquent à la Commission des informations sur la mise en œuvre de la présente directive dans le cadre d'un rapport sectoriel couvrant également les autres directives communautaires pertinentes. Ce rapport est établi sur la base d'un questionnaire ou d'un schéma élaboré par la Commission.

* Langue originale: l'espagnol.

1 — Directive du Conseil du 4 mai 1976 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté (JO L 129, p. 23).

2 — Directive du Conseil du 20 février 1978 relative aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane (JO L 54, p. 19).

3 — Directive du Conseil du 24 janvier 1983 modifiant la directive 78/176 (JO L 32, p. 28).

4 — Directive du Conseil du 18 juillet 1978 concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons (JO L 222, p. 1).

5 — Directive du Conseil du 17 décembre 1979 concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses (JO L 20, p. 43).

6 — Directive du Conseil du 22 mars 1982 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de mercure du secteur de l'électrolyse des chlorures alcalins (JO L 81, p. 29).

7 — Directive du Conseil du 26 septembre 1983 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de cadmium (JO L 291, p. 1).

8 — Directive du Conseil du 8 mars 1984 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de mercure des secteurs autres que celui de l'électrolyse des chlorures alcalins (JO L 74, p. 49).

9 — Directive du Conseil du 9 octobre 1984 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets d'hexachlorocyclohexane (JO L 274, p. 11).

10 — Directive du Conseil du 12 juin 1986 concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de certaines substances dangereuses relevant de la liste I de l'annexe de la directive 76/464 (JO L 181, p. 16).

11 — Directive du Conseil du 27 juillet 1990 modifiant l'annexe II de la directive 86/280 (JO L 219, p. 49).

12 — Directive 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).

selon la procédure prévue à l'article 6 de la directive 91/692/CEE. Le questionnaire ou le schéma est adressé aux États membres six mois avant le début de la période couverte par le rapport. Le rapport est transmis à la Commission dans les neuf mois suivant la fin de la période de trois ans qu'il couvre.

Le premier rapport couvre la période de 1993 à 1995 inclus.

La Commission publie un rapport communautaire sur la mise en œuvre de la directive dans les neuf mois suivant la réception des rapports des États membres. »

3. Conformément au paragraphe 2 du même article, le texte contenu dans le point précédent a également été inséré dans la directive 75/440/CEE [13], dont il est devenu l'article 9 bis, et dans la directive 80/778/CEE [14], inséré en tant qu'article 17 bis.

4. La Commission estime que la République portugaise a également manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10, premier alinéa, CE et de l'article 249, troisième alinéa, CE.

I — La procédure précontentieuse

5. La République portugaise aurait dû envoyer son premier rapport à la Commission pour le 30 septembre 1996 au plus tard. Puisqu'elle ne l'a pas fait, la Commission a engagé la procédure prévue par l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE) en lui adressant, le 30 juin 1998, une lettre de mise en demeure l'invitant à présenter ses observations dans un délai de deux mois.

6. Le gouvernement portugais a fait parvenir à la Commission les rapports relatifs à la mise en œuvre des directives 75/440, 79/869/CEE [15] et 79/923/CEE [16]. Dans les lettres d'accompagnement, il affirmait qu'il enverrait le reste des rapports dès qu'ils seraient disponibles. Ces directives ne font pas l'objet du recours de la Commission.

7. Par la suite, la Commission lui a adressé un avis motivé dans lequel elle faisait remarquer que cet État membre n'avait toujours pas transmis les rapports exigés par les autres directives, à savoir les directives 76/464, 78/176, 78/659, 80/68, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491, 86/280 et 80/778, et elle lui a imparti un délai de deux mois pour mettre fin au manquement incriminé. En réponse à l'avis motivé, le gouvernement portugais a transmis, le

13 — Directive 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).

14 — Directive du Conseil du 15 juillet 1980 relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (JO L 229, p. 11).

15 — Directive du Conseil du 9 octobre 1979 relative aux méthodes de mesure et à la fréquence des échantillonnages et de l'analyse des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (JO L 271, p. 44).

16 — Directive du Conseil du 30 octobre 1979 relative à la qualité requise des eaux conchylicoles (JO L 281, p. 47).

26 avril 1999, le rapport exigé par la directive 80/778 pour les années 1993, 1994 et 1995. Par conséquent, cette directive ne figure pas dans le recours de la Commission.

II — Appréciation du recours

8. La Commission n'a reçu aucun autre rapport et elle allègue que ce comportement de la part d'un État membre l'empêche de remplir l'obligation qui lui incombe en vertu de l'article 2, paragraphe 1, troisième alinéa, de la directive 91/692, consistant dans la publication, dans les neuf mois suivant la réception des rapports des États membres, d'un rapport sur la mise en œuvre de chacune des directives dans la Communauté. C'est la raison pour laquelle elle conclut à la condamnation de la République portugaise.

9. Le gouvernement portugais invoque pour sa défense les efforts qu'il a déployés dans ce domaine, puisqu'il a transmis à la Commission toutes les données disponibles, réunies par les services de surveillance du milieu aquatique pour la période allant de 1993 à 1998 en ce qui concerne les substances visées dans les directives 76/464, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 et 86/280. Il ajoute qu'un programme, qui permettra à brève échéance la mise en œuvre intégrale de la directive 76/464 au Portugal, est en cours d'élaboration. Il s'attend à ce que les données recueillies, même sans être exhaustives, permettront d'établir les rapports relatifs à ces directives.

Le rapport relatif à la directive 80/68 est en cours d'élaboration et il sera communiqué à la Commission dès qu'il sera disponible. La directive 78/176, modifiée par la directive 83/29, définit la pollution comme étant « le rejet de tout résidu résultant du processus de production du dioxyde de titane, effectué par l'homme dans un milieu, directement ou indirectement, et ayant des conséquences de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources vivantes et au système écologique, à porter atteinte aux agréments ou à gêner d'autres utilisations légitimes du milieu concerné ». Étant donné qu'il n'existe au Portugal aucun établissement industriel produisant du titane, il est impossible de démontrer que de tels résidus sont déversés ou immergés dans la mer. Il n'a pas non plus été constaté qu'il y aurait eu des rejets dans les eaux superficielles ou des opérations de stockage, de dépôt et d'injection de tels résidus. Pour ces raisons, le gouvernement portugais estime qu'il n'est pas nécessaire de répondre au questionnaire relatif à la directive 78/176. Toutefois, la réponse à ce questionnaire est jointe au mémoire en défense.

Enfin, en ce qui concerne la directive 78/659, le gouvernement portugais affirme que les données qui serviront à établir le rapport relatif à sa mise en œuvre ont été réunies et que l'on attend seulement l'approbation au niveau national du classement des eaux salmonicoles et cyprinicoles, qui devait intervenir au cours du premier trimestre 2000. Il demande à la Cour

d'attendre jusqu'au 30 mai que les rapports aient été présentés et que la Cour puisse déclarer que le recours est devenu sans objet.

10. Dans sa réplique, la Commission s'oppose à cette demande et affirme que, au moment où elle a déposé son recours, la République portugaise n'avait pas transmis les rapports sur la mise en œuvre des directives 76/464, 78/176, 78/659, 80/68, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 et 86/280 pour la période allant de 1993 à 1995. Elle demande dès lors à la Cour de condamner la République portugaise pour manquement.

11. Dans la duplique, le République portugaise indique que, grâce aux efforts qu'elle a fournis pour recueillir les données, elle peut maintenant communiquer à la Commission les rapports exigés par les dispositions des directives dont la violation lui est reprochée et elle les joint en annexes I, II, III et IV. Elle estime ainsi qu'elle a intégralement mis en œuvre les directives concernées et que le retard était dû à des divergences d'interprétation avec la Commission quant aux dispositions dans un cas, et quant au manque de ressources humaines et de moyens matériels et techniques d'une manière générale. Pour ces raisons, elle demande à la Cour de déclarer que le recours est devenu sans objet et de condamner la Commission aux dépens.

12. La duplique, avec les quatre annexes précitées, a été déposée au greffe de la Cour le 30 mars 2000. Puisque la Commission ne s'est pas désistée de son recours, je dois conclure qu'elle continue d'avoir un intérêt à ce que la Cour constate le manquement de la République portugaise.

13. Selon une jurisprudence constante, si l'adaptation du droit interne à une directive n'a pas été réalisée dans le délai imparti, le manquement invoqué doit être considéré comme fondé [17]. Dans la présente affaire, il a été démontré que la République portugaise n'avait pas exécuté, dans le délai prévu, les obligations imposées par les directives citées par la Commission dans son recours.

14. Il est également de jurisprudence constante que l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation telle qu'elle se présente au terme du délai fixé dans l'avis motivé et que les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour [18]. Selon ce qui a été établi, au terme du délai imparti par l'avis motivé, la République portugaise n'avait pas communiqué l'information demandée à la Commission.

15. En ce qui concerne les obstacles rencontrés par l'État membre lors de la mise en

17 — Arrêts du 23 mars 1994, Commission/Espagne (C-268/93, Rec. p. I-947, point 6), et du 12 février 1998, Commission/Italie (C-139/97, Rec. p. I-605, point 11).

18 — Arrêts du 17 septembre 1996, Commission/Italie (C-289/94, Rec. p. I-4405, point 20); du 11 juin 1998, Commission/Grèce (C-232/95 et C-233/95, Rec. p. I-3343, point 38), et du 25 novembre 1998, Commission/Espagne (C-214/96, Rec. p. I-7661, point 25).

œuvre des directives, la Cour a affirmé que les difficultés d'application apparues au stade de l'exécution d'un acte communautaire ne sauraient permettre à un État membre de se dispenser unilatéralement de l'observation de ses obligations [19] et qu'un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations et délais prescrits par une directive [20].

16. Je suis en désaccord avec l'interprétation que le gouvernement portugais donne de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 78/176 pour s'estimer dispensé de l'obligation de transmettre un quelconque rapport à la Commission au motif qu'il n'existe pas sur son territoire de résidus résultant de l'industrie du dioxyde de titane. En effet, l'article 4 établit une distinction claire entre l'autorisation préalable octroyée par les autorités de l'État sur le territoire duquel les résidus ont été produits et l'autorisation préalable octroyée par les autorités de l'État sur le territoire duquel les résidus ont été déversés, stockés, déposés ou injectés ou à partir duquel le rejet ou l'immersion a été effectué. À mon avis, la disposition controversée lie tous les États de la même manière et, dans le cas où aucune de ces opérations n'a eu lieu sur le territoire d'un État pendant la période concernée, cet État devra le signaler à la Commission dans son rapport, qu'il ne peut en aucun cas se dispenser d'établir.

17. J'estime, pour les raisons exposées, que le recours de la Commission est fondé et qu'il y a lieu de déclarer que la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire parce qu'elle n'a pas transmis à la Commission, dans le délai imparti dans l'avis motivé, l'information sur la mise en œuvre des directives 76/464, 78/176, 78/659, 80/68, 82/176, 83/513, 84/156, 84/491 et 86/280.

III — Les dépens

18. En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, la partie qui succombe est condamnée aux dépens si l'autre partie a conclu en ce sens. Puisque je propose de faire droit au recours de la Commission et que celle-ci a conclu à ce que la République portugaise soit condamnée aux dépens, il y a lieu de condamner la République portugaise aux dépens.

19 — Arrêts du 7 février 1979, Commission/Royaume-Uni (128/78, Rec. p. 419, point 10); du 19 février 1991, Commission/Belgique (C-374/89, Rec. p. I-367, point 10), et du 23 mars 2000, Commission/France (C-327/98, Rec. p. I-1851, point 21).

20 — Arrêts du 6 juillet 1995, Commission/Grèce (C-259/94, Rec. p. I-1947, point 5); du 25 novembre 1998, Commission/Espagne (C-214/96, Rec. p. I-7661, point 18), et du 18 mars 1999, Commission/France (C-166/97, Rec. p. I-1719, point 13).

IV — Conclusion

19. Conformément aux considérations ci-dessus, je propose à la Cour:

1) de constater que la République portugaise a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 10, premier alinéa, CE; de l'article 249, troisième alinéa, CE; de l'article 13, paragraphe 1, de la directive 76/464/CEE du Conseil, du 4 mai 1976, concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté; de l'article 14 de la directive 78/176/CEE du Conseil, du 20 février 1978, relative aux déchets provenant de l'industrie du dioxyde de titane, modifiée par la directive 83/29/CEE; de l'article 16 de la directive 78/659/CEE du Conseil, du 18 juillet 1978, concernant la qualité des eaux douces ayant besoin d'être protégées ou améliorées pour être aptes à la vie des poissons; de l'article 16, paragraphe 1, de la directive 80/68/CEE du Conseil, du 17 décembre 1979, concernant la protection des eaux souterraines contre la pollution causée par certaines substances dangereuses; de l'article 5, paragraphes 1 et 2, premier alinéa, de la directive 82/176/CEE du Conseil, du 22 mars 1982, concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de mercure du secteur de l'électrolyse des chlorures alcalins; de l'article 5, paragraphes 1 et 2, de la directive 83/513/CEE du Conseil, du 26 septembre 1983, concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de cadmium; de l'article 6, paragraphe 1, de la directive 84/156/CEE du Conseil, du 8 mars 1984, concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de mercure des secteurs autres que celui de l'électrolyse des chlorures alcalins; de l'article 5, paragraphes 1 et 2, de la directive 84/491/CEE du Conseil, du 9 octobre 1984, concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets d'hexachlorocyclohexane, et de l'article 6, paragraphes 1 et 2, de la directive 86/280/CEE du Conseil, du 12 juin 1986, concernant les valeurs limites et les objectifs de qualité pour les rejets de certaines substances dangereuses relevant de la liste I de l'annexe de la directive 76/464, modifiée par la directive 90/415/CEE, dans la rédaction qui leur a été donnée par l'article 2, paragraphe 1, de 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;

2) de condamner la République portugaise aux dépens.