

CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL  
M. PHILIPPE LÉGER

présentées le 16 mai 2000<sup>1</sup>

1. Par le présent recours fondé sur l'article 173 du traité CE (devenu, après modification, article 230 CE), le royaume d'Espagne demande l'annulation de la décision 97/825/CE du Conseil, du 24 novembre 1997<sup>2</sup>, relative à la conclusion de la convention sur la coopération pour la protection et l'utilisation durable du Danube<sup>3</sup>. Il est reproché au Conseil d'avoir adopté cet acte qui relève de la politique commune en matière d'environnement en se fondant sur une disposition inappropriée du traité.

phe 2) et de critères (paragraphe 3) que le législateur communautaire doit respecter dans la mise en œuvre de cette politique<sup>4</sup>.

3. Aux termes de l'article 130 R, paragraphe 1, du traité, les objectifs poursuivis par cette politique sont les suivants:

«—la préservation, la protection et l'amélioration de la qualité de l'environnement,

I — Le cadre juridique

— la protection de la santé des personnes,

A — *Le traité*

2. L'article 130 R du traité CE (devenu, après modification, article 174 CE) définit le champ d'application de la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement et prévoit une série d'objectifs (paragraphe 1), de principes (paragraphe

— l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles,

— la promotion, sur le plan international, de mesures destinées à faire face aux

1 — Langue originale: le français.

2 — Ci-après la «décision 97/825» ou encore la «décision attaquée».

3 — JO L 342, p. 18, ci-après la «convention».

4 — Voir arrêts du 14 juillet 1998, *Safety Hi-Tech* (C-284/95, Rec. p. I-4301, point 36), et *Bettati* (C-341/95, Rec. p. I-4355, point 34).

problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement.»

4. L'article 130 R, paragraphe 4, du traité précise la portée de la compétence externe de la Communauté en matière d'environnement. Il pose le principe d'une compétence concurrente des États membres et de la Communauté pour conclure des accords internationaux dans le domaine de l'environnement avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes<sup>5</sup>. Il définit également la procédure à suivre pour l'adoption de ces actes.

5. Cette disposition prévoit en effet ce qui suit:

«Dans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de la Communauté peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées, qui sont négociés et conclus conformément à l'article 228.»

6. L'article 228 du traité CE (devenu, après modification, article 300 CE), disposition

générale de base en matière de conclusion d'accords entre la Communauté européenne et un ou plusieurs États ou organisations internationales, détermine l'ensemble des règles de procédure concernant la négociation, la conclusion et la mise en œuvre de ces accords<sup>6</sup>. Il est spécialement applicable, à l'exclusion de toute autre disposition, lorsque ces accords portent sur la politique commune définie à l'article 130 R du traité.

7. L'article 228, paragraphes 2, et 3, premier alinéa, du traité dispose ce qui suit:

«2. Sous réserve des compétences reconnues à la Commission dans ce domaine, les accords sont conclus par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée sur proposition de la Commission. Le Conseil statue à l'unanimité lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel l'unanimité est requise pour l'adoption de règles internes, ainsi que pour les accords visés à l'article 238.

3. Le Conseil conclut les accords après consultation du Parlement européen, sauf pour les accords visés à l'article 113, paragraphe 3, y compris lorsque l'accord porte sur un domaine pour lequel la procédure visée à l'article 189 B ou celle visée à l'article 189 C est requise pour l'adoption des règles internes. Le Parlement européen

5 — Notamment celles relevant de l'Organisation des Nations unies, du Conseil de l'Europe, ou de certaines commissions permanentes instituées pour la gestion de milieux écologiques déterminés, telles que la Commission internationale pour la protection du Rhin contre la pollution.

6 — Cet article n'est cependant pas applicable aux accords conclus dans le cadre des politiques monétaire [voir article 109 du traité CE (devenu article 111 CE)] et commerciale communes [voir article 113 du traité CE (devenu, après modification, article 133 CE)].

émet son avis dans un délai que le Conseil peut fixer en fonction de l'urgence. En l'absence d'avis dans ce délai, le Conseil peut statuer.»

2. Par dérogation à la procédure de décision prévue au paragraphe 1 et sans préjudice de l'article 100 A, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social, arrête:

8. L'article 130 S du traité CE (devenu, après modification, article 175 CE) constitue la base juridique spécifique de la compétence de la Communauté en matière d'environnement. Il détermine les institutions habilitées à définir cette politique ainsi que la procédure décisionnelle à suivre en la matière. Depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, deux procédures distinctes peuvent être suivies pour l'adoption des actes qui relèvent de l'article 130 R<sup>7</sup>.

— des dispositions essentiellement de nature fiscale;

— les mesures concernant l'aménagement du territoire, l'affectation des sols, à l'exception de la gestion des déchets et des mesures à caractère général, ainsi que la gestion des ressources hydrauliques;

9. L'article 130 S, paragraphes 1 et 2, prévoit ainsi que:

— les mesures affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique.

«1. Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 C et après consultation du Comité économique et social, décide des actions à entreprendre par la Communauté en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 130 R.

7 — Sous l'empire de l'Acte unique européen, une seule procédure était instituée. L'article 130 S prévoyait en effet que: «Le Conseil statu[e] à l'unanimité sur proposition de la Commission et après consultation du Parlement européen et du Comité économique et social»; depuis l'entrée en vigueur du traité d'Amsterdam, l'article 175, paragraphe 1, CE a été modifié et il prévoit désormais que le processus décisionnel de droit commun en matière de politique «environnementale» relève de l'article 251 CE.

Le Conseil, statuant selon les conditions prévues au premier alinéa, peut définir les questions visées au présent paragraphe au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée.»

B — *La décision attaquée*

10. La décision attaquée a été adoptée sur le fondement de l'article 130 S, paragraphe 1, en liaison avec l'article 228, paragraphes 2, première phrase, et 3, premier alinéa, du traité, conformément à la proposition de décision du Conseil relative à la conclusion, au nom de la Communauté, de la convention sur la coopération pour la protection de l'utilisation durable du Danube, de la Commission<sup>8</sup>. Elle constitue l'acte par lequel le Conseil a approuvé, au nom de la Communauté européenne, la convention signée le 29 juin 1994 à Sofia (Bulgarie)<sup>9</sup>.

11. Cette convention vise «à fixer un cadre aux coopérations bi- ou multilatérales entreprises pour protéger l'environnement aquatique, pour prévenir et maîtriser la pollution du Danube et pour assurer une utilisation durable des ressources en eau des pays riverains»<sup>10</sup>.

12. Par la conclusion de cette convention, le Conseil entend permettre à la Communauté de contribuer à la réalisation des objectifs fixés à l'article 130 R du traité<sup>11</sup>.

8 — JO 1996, C 288, p. 19.

9 — Article 1<sup>er</sup> de la décision 97/825.

10 — Ibidem, troisième considérant.

11 — Ibidem, huitième considérant.

C — *La convention*

13. L'article 2, paragraphes 1, 2 et 3, de la convention définit les objectifs poursuivis par les parties contractantes. Il s'agit, pour l'essentiel, de préserver, au profit de tous les États riverains, la qualité des eaux du Danube et, dans la mesure du possible, de permettre l'amélioration et l'utilisation rationnelle de cette ressource naturelle.

14. L'article 2, paragraphe 7, prévoit que les parties contractantes sont autorisées à souscrire des clauses de sauvegarde destinées à leur permettre d'adopter et d'appliquer des mesures de protection plus rigoureuses que celles énoncées par la présente convention.

15. Le champ d'application de la convention est défini à l'article 3. L'article 3, paragraphe 2, précise ainsi que les activités programmées et les mesures permanentes<sup>12</sup> seront plus particulièrement soumises aux dispositions de la convention «dans la mesure où elles sont — ou peuvent être — à l'origine d'un impact transfrontière».

12 — Telles que le rejet d'eaux usées, le rejet thermique, les activités et mesures envisagées dans le domaine des travaux hydrauliques, le fonctionnement des constructions hydro-techniques en place, notamment des retenues et des centrales hydroélectriques, des mesures ou activités portant sur l'utilisation de l'eau, telles que l'utilisation de la force hydraulique ou le transfert et le prélèvement d'eau, la manipulation de substances dangereuses pour l'eau...

16. L'article 5, paragraphe 1, de la convention prévoit que les parties contractantes « assurent les conditions et bases préalablement requises au plan national pour assurer une protection efficace de la qualité et une utilisation durable de l'eau, et elles contribuent ainsi à la prévention, à la maîtrise et à la réduction de l'impact transfrontière ».

17. L'article 6 précise les mesures spécifiques prévues par la convention en vue d'assurer la protection des ressources en eau du Danube.

18. L'article 7 de la convention définit les objectifs et critères de qualité pour la réduction des émissions de substances dangereuses, qu'elles proviennent de sources diffuses ou ponctuelles<sup>13</sup>, applicables aux secteurs industriels et aux industries, et aux secteurs agricoles. L'article 7 prévoit également que les eaux usées urbaines doivent faire l'objet d'un traitement particulier de nature à limiter les émissions de substances dangereuses.

19. L'article 9 de la convention dispose que: « Sur la base de leurs activités nationales, les parties contractantes coopèrent dans le domaine de la surveillance et de l'évaluation », notamment en ce qui concerne « la qualité des cours d'eau, le

contrôle des émissions, les prévisions des crues et le bilan hydrologique »<sup>14</sup>.

20. Les articles 10 à 17 contiennent des dispositions relatives respectivement à l'établissement obligatoire de rapports, aux consultations, à l'échange d'informations, à la protection de l'information fournie, à l'information du public, à la recherche et au développement, aux systèmes de communication, d'alerte et d'alarme ainsi qu'aux plans d'urgence et à l'assistance mutuelle.

21. L'article 18 instaure une commission internationale dont la mission consiste à élaborer des propositions et des recommandations aux parties contractantes, aux fins d'atteindre les objectifs et d'appliquer les dispositions et obligations prévues par la convention.

## II — Le cadre procédural et les conclusions des parties

22. Le présent recours a été introduit par requête déposée au greffe de la Cour le 16 février 1998.

13 — Par « sources ponctuelles et diffuses de pollution de l'eau », il faut comprendre « les sources de polluants et de nutriments dont l'apport dans l'eau provient d'émissions locales précises (sources ponctuelles) ou d'effets dispersés sur l'ensemble du bassin hydrographique (sources diffuses) » [article 1<sup>er</sup>, sous f)].

14 — Le terme « bilan hydrologique » désigne « la relation entre le milieu aquatique naturel de l'ensemble d'un bassin fluvial et ses composantes (précipitation, évaporation, ruissellements superficiel et souterrain). Il est tenu compte d'une composante supplémentaire, à savoir les effets anthropiques actuels qui, provoqués par l'utilisation de l'eau, en influencent la quantité » [article 1<sup>er</sup>, sous g)].

23. Le royaume d'Espagne vous demande de prononcer l'annulation de la décision 97/825 et de condamner le Conseil aux dépens.

24. Le Conseil conclut au rejet du recours et à la condamnation du royaume d'Espagne aux dépens. À titre subsidiaire, si la Cour devait accueillir le recours, il demande que les effets de la décision attaquée soient maintenus jusqu'à l'adoption d'une nouvelle décision.

25. La République française, la Commission, la République portugaise et la République de Finlande admises à intervenir à l'appui des conclusions du Conseil concluent au rejet du recours et à la condamnation du royaume d'Espagne aux dépens de l'instance<sup>15</sup>.

### III — Les moyens et arguments des parties

#### A — Le royaume d'Espagne

26. Le royaume d'Espagne se déclare favorable à l'approbation de la convention par

la Communauté<sup>16</sup> et reconnaît que la décision attaquée entre dans le champ d'application de l'article 130 R du traité<sup>17</sup>. Toutefois, il conteste la procédure décisionnelle qui a conduit à l'adoption de la décision 97/825. Il estime que celle-ci aurait dû être adoptée conformément à la procédure définie à l'article 130 S, paragraphe 2, du traité en liaison avec l'article 228, paragraphes 2, seconde phrase, et 3, premier alinéa, du traité, et non sur le fondement de l'article 130 S, paragraphe 1, en liaison avec l'article 228, paragraphes 2, première phrase, et 3, premier alinéa. L'unique moyen que le royaume d'Espagne invoque à l'appui de son recours porte donc sur le choix prétendument incorrect de la procédure suivie par le Conseil pour l'adoption de la décision 97/825.

27. Au soutien de ce moyen, le royaume d'Espagne développe essentiellement deux arguments.

28. *En premier lieu*, il affirme que l'article 130 S, paragraphe 1, du traité édicte la procédure générale dans le domaine de la politique définie par l'article 130 R du traité. De son côté, l'article 130 S, paragraphe 2, du traité prévoit la procédure spéciale qui doit être impérativement utilisée lorsque la Communauté décide d'entreprendre des actions qui ont une incidence sur les matières ou les éléments spécifiques énumérés par ce texte.

16 — Le Conseil précise d'ailleurs, sans être contredit sur ce point, que la décision 97/825 a été adoptée par ses membres à l'unanimité.

17 — Le représentant du gouvernement espagnol a précisément confirmé ce point lors de l'audience de plaidoirie.

15 — À l'exception de la République de Finlande.

29. Le gouvernement espagnol précise que l'article 130 R, paragraphe 1, du traité énumère les objectifs de la politique de la Communauté dans le domaine de l'environnement et les évoque d'une manière générale. Cette politique viserait toujours — et par définition — à protéger l'environnement et à en améliorer la qualité. Au titre des objectifs visés figure «l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles». Selon le gouvernement espagnol, les mesures relatives à la préservation et à l'amélioration des ressources naturelles qui relèvent de l'article 130 R, paragraphe 1, du traité sont également évoquées d'une manière générale.

30. Il en conclut que l'article 130 S, paragraphe 1, du traité est le texte approprié lorsque la Communauté décide d'adopter des actions générales en faveur de l'environnement. Pour entreprendre ces actions générales, le Conseil statuerait conformément à la procédure visée à l'article 189 C du traité CE (devenu article 252 CE)<sup>18</sup>.

31. En revanche, l'article 130 S, paragraphe 2, du traité définirait la procédure spéciale à suivre lorsque la Communauté décide d'entreprendre une des actions spécifiquement visées par ce texte. Parmi ces actions figurerait, sans la moindre limitation ou exception, la «gestion des ressources hydrauliques». L'article 130 S, paragraphe 2, instaurerait donc une procédure particulière par rapport à la procédure

générale énoncée à l'article 130 S, paragraphe 1, du traité.

32. Le gouvernement espagnol soutient que les auteurs du traité ont édicté l'article 130 S, paragraphe 2, pour souligner que l'eau, par son caractère de ressource naturelle absolument essentielle à la vie humaine, mériterait une attention particulière. Lorsqu'une action fondée sur l'article 130 R du traité aurait une incidence sur la gestion de cette ressource naturelle, elle devrait être adoptée suivant la procédure spéciale prévue par ce texte. L'adoption d'actes communautaires ayant une incidence sur la gestion de cette ressource naturelle particulière ne pourrait donc pas intervenir sans le vote à l'unanimité des membres du Conseil.

33. Puisque l'article 130 S, paragraphe 2, du traité ne peut pas être interprété comme édictant un régime d'exception, le gouvernement espagnol affirme que le principe jurisprudentiel selon lequel un texte d'exception doit être compris et appliqué d'une manière stricte ne pourrait pas jouer en l'espèce. Au contraire, ce texte énonçant une règle de procédure spéciale, il doit être d'application préférentielle et est parfaitement susceptible d'interprétation extensive.

34. *En second lieu*, le royaume d'Espagne admet que la jurisprudence de la Cour relative à la détermination de la base juridique appropriée d'un acte préconise de recourir à une base juridique unique

<sup>18</sup> — Communément nommée «procédure de coopération».

lorsque le contenu et la finalité des mesures considérées se rattachent principalement à un domaine d'action (les effets sur d'autres politiques ne présentant qu'un caractère accessoire) et de recourir à une double base juridique lorsque les deux aspects sont pareillement essentiels<sup>19</sup>. Toutefois, le gouvernement espagnol considère que cette jurisprudence n'est pas pertinente en l'espèce. En effet, contrairement aux affaires jugées jusqu'à présent dans le domaine de l'environnement, l'acte litigieux ne viserait pas l'accomplissement de deux politiques communautaires différentes, mais tendrait *uniquement* à la réalisation des objectifs définis par l'article 130 R du traité. De ce fait, aucun problème de concurrence de bases juridiques ne se poserait pour son adoption. Le seul problème à résoudre consisterait à choisir entre l'application de la règle de procédure générale et celle de la règle de procédure spéciale prévues par un même article du traité, à savoir l'article 130 S.

35. Le nœud du problème résiderait donc dans la définition de la notion de «gestion des ressources hydrauliques».

36. Selon le gouvernement espagnol, cette notion devrait nécessairement recevoir une interprétation extensive. Les mesures de gestion des ressources hydrauliques seraient des mesures d'administration et de rationalisation de l'utilisation de l'eau par l'homme dans le but de répondre aux

exigences de la politique communautaire de l'environnement. La gestion des ressources hydrauliques comprend, selon lui, tant le transport de marchandises sur une rivière que le déversement de substances résiduelles dans une rivière.

37. Le royaume d'Espagne estime que toutes les actions qui tendent à éviter la pollution des eaux ne cessent pas pour autant de devoir être considérées comme des mesures de gestion des ressources hydrauliques. En effet, dès qu'un acte viserait à réglementer de manière directe ou indirecte, principale ou accessoire, des aspects relatifs à l'utilisation de l'eau par l'homme, la procédure instaurée par l'article 130 S, paragraphe 2, du traité s'appliquerait, même si l'acte en cause prescrit également des mesures destinées à lutter contre la pollution ou à prévenir la pollution de l'eau.

38. En revanche, seraient exclues du champ d'application de l'article 130 S, paragraphe 2, du traité et relèveraient à titre exclusif de l'article 130 S, paragraphe 1, les actions qui ont uniquement pour objet d'éviter la pollution de l'eau et de veiller à sa qualité. Tel serait le cas de la directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles<sup>20</sup>, qui ne viserait pas l'utilisation de l'eau par l'homme, mais qui tendrait seulement à protéger les ressources en eaux contre les effets nocifs que peuvent avoir sur elles certaines substances répandues aux fins de l'agriculture.

19 — Voir, notamment, arrêt du 11 juin 1991, Commission/Conseil, dit «dioxyde de titane» (C-300/89, Rec. p. I-2867, point 22).

20 — JO L 375, p. 1.

39. Le gouvernement espagnol s'oppose de ce fait à ce que la notion de «gestion des ressources hydrauliques» soit interprétée en ce sens qu'elle impose une distinction entre les actions qui ont pour finalité unique ou essentielle de préserver la qualité de l'eau — et qui, à ce titre, doivent être adoptées conformément à la procédure prévue par l'article 130 S, paragraphe 1, du traité — et celles qui tendent à réglementer l'utilisation quantitative de l'eau — et qui, à ce titre, doivent être adoptées conformément à l'article 130 S, paragraphe 2, du traité. À l'appui de cet argument, il soutient que le traité n'opère pas ce type de distinction.

40. En outre, l'État requérant affirme que, si l'interprétation qu'il propose n'était pas retenue, l'article 130 S, paragraphe 2, du traité serait vidé de sa substance et privé de tout effet utile. En effet, il suffirait d'inclure des mesures de gestion parmi les nombreuses règles relatives à la pollution des eaux en affirmant que, bien qu'elles affectent l'utilisation des ressources hydrauliques, ces mesures viseraient principalement à éviter la pollution de l'eau, pour déroger très facilement à la règle spéciale qui s'impose de droit.

41. Reprenant les objectifs définis par la convention ainsi que le contenu des mesures adoptées en vue de la réalisation de ces objectifs, il prétend que la convention concerne à titre exclusif l'utilisation des eaux du Danube dans un but de protection de la qualité de l'eau et dans la perspective du développement durable de cette ressource naturelle particulière que représente l'eau. C'est pourquoi il conclut que la

décision 97/825 aurait dû être adoptée conformément à la procédure prévue par l'article 130 S, paragraphe 2, en liaison avec l'article 228, paragraphes 2, seconde phrase, et 3, premier alinéa, du traité.

#### B — *Le Conseil et les parties intervenantes*

42. Le Conseil et les parties intervenantes contestent cette analyse. Ils soutiennent que la décision attaquée a été adoptée sur une base juridique correcte et en respectant la procédure décisionnelle appropriée.

43. Les arguments qu'ils développent sont présentés de la manière suivante.

44. *En premier lieu*, ils affirment que l'article 130 S, paragraphe 1, du traité édicte la procédure décisionnelle de droit commun pour l'adoption d'actes permettant de réaliser les objectifs de l'article 130 R du traité.

45. À l'inverse, l'article 130 S, paragraphe 2, du traité énoncerait la procédure d'exception en la matière. Pareille lecture résulterait du libellé de cette disposition qui

énonce expressément que «*Par dérogation à la procédure de décision prévue au paragraphe 1...*»<sup>21</sup>. Le Conseil souligne que la plupart des versions linguistiques de cette disposition reprennent ce libellé et que, conformément à la jurisprudence de la Cour<sup>22</sup>, l'interprétation qui résulte de la majorité des versions linguistiques est celle qui s'impose.

46. Le Conseil rappelle que, selon une jurisprudence constante, toute dérogation ou exception à une règle de principe doit être interprétée de manière stricte<sup>23</sup>. Or, admettre l'interprétation suggérée par le gouvernement espagnol de l'expression «gestion des ressources hydrauliques» figurant à l'article 130 S, paragraphe 2, du traité aboutirait à ce que chaque mesure communautaire qui toucherait à l'eau devrait être soumise à la procédure d'exception prévue par cette disposition, ce qui priverait de tout effet utile le principe énoncé à l'article 130 S, paragraphe 1, du traité.

47. Le Conseil, soutenu par l'ensemble des intervenants, admet que la difficulté essentielle posée par la présente affaire réside dans la définition de la notion de «gestion des ressources hydrauliques» figurant à l'article 130 S, paragraphe 2, premier alinéa, deuxième tiret, du traité.

48. Selon le Conseil, cette notion doit être interprétée par analogie avec les différents termes figurant à l'article 130 S, paragraphe 2, premier alinéa, deuxième tiret, à savoir l'«aménagement du territoire» et l'«affectation des sols». Le point commun entre ces trois notions réside dans l'idée de «travaux» pour améliorer l'environnement. La notion litigieuse doit donc être comprise comme imposant à la Communauté de ne se conformer à la procédure prévue par l'article 130 S, paragraphe 2, du traité que dans la seule hypothèse où l'acte en cause a pour objet exclusif ou essentiel la maîtrise de l'eau, c'est-à-dire s'il tend à réglementer l'utilisation de l'eau dans son aspect quantitatif. À titre d'exemple, le Conseil cite les mesures destinées à la réalisation de travaux hydrauliques dans le but de réguler les cours d'eau ou de maîtriser le niveau d'écoulement des eaux.

49. Dans le même ordre d'idée, le gouvernement français soutient que la notion de «gestion des ressources hydrauliques» doit être comprise comme la maîtrise des ressources en eaux dans leur dimension purement physique. Pour illustrer cette définition, il indique que relèveraient de l'article 130 S, paragraphe 2, du traité les actes ayant pour objet essentiel de régir l'utilisation des quantités disponibles d'eau (prélèvement pour l'irrigation), la maîtrise et la régulation des débits, la construction d'ouvrages destinés à exploiter les ressources en eau (par exemple, les constructions de barrages à usages divers, notamment ceux destinés à exploiter l'énergie hydraulique, les constructions d'ouvrages pour la navigation...).

21 — Souligné par nous.

22 — Arrêts du 22 avril 1997, *Road Air* (C-310/95, Rec. p. I-2229, points 30 à 33), et du 17 septembre 1997, *Dega* (C-83/96, Rec. p. I-5001, points 6 et 13).

23 — Voir, notamment, arrêt du 12 décembre 1995, *Oude Luttikhuis e.a.* (C-399/93, Rec. p. I-4515, point 23).

50. Le gouvernement portugais précise que la notion litigieuse met l'accent sur l'utilisation de l'eau ou sur l'exploitation économique de l'eau.

protection et de gestion des eaux, il serait démontré que les auteurs du traité souhaitent couvrir un secteur spécifique de la législation relative à l'eau.

51. De même, le gouvernement finlandais soutient que cette notion renferme l'idée selon laquelle il s'agit de régir l'utilisation de l'eau. Il cite ainsi les actes visant à réglementer la construction d'ouvrages hydrauliques, l'usage de l'énergie hydraulique, le drainage des eaux pour l'irrigation.

52. La Commission soutient que, outre la dimension purement physique que contiendrait l'expression «gestion des ressources hydrauliques», la notion litigieuse met également l'accent sur les actions qui interviennent dans des domaines relevant traditionnellement de la souveraineté nationale comme les droits que les États membres se voient reconnaître par l'article 222 du traité CE (devenu article 295 CE)<sup>24</sup>. Selon la Commission, l'article 130 S, paragraphe 2, du traité serait la base juridique appropriée lorsque, dans un but de protection de l'environnement, il serait porté atteinte au droit de propriété des États membres. La Commission précise que, si des mesures communautaires empiètent sur le droit que les États membres ont à disposer de leur territoire national pour réaliser des projets d'infrastructure, l'action envisagée par la Communauté ne pourrait être adoptée que sur le fondement de l'article 130 S, paragraphe 2, du traité. Par le choix de cette expression compliquée, au lieu de celle — plus générale — de

53. En définitive, le Conseil et les différents intervenants soutiennent que le choix de la procédure à suivre pour l'adoption d'un acte relevant de la politique commune en matière d'environnement dépend du but et du contenu de l'acte concerné. Seul l'article 130 S, paragraphe 1, du traité doit être considéré comme le fondement approprié d'un acte qui vise principalement à protéger la qualité des eaux *même si* les aspects quantitatifs de la gestion des eaux sont également concernés *à condition que* ces aspects soient accessoires par rapport au but principal de protection de la qualité de l'eau. En revanche, si l'acte a pour finalité principale de gérer des aspects quantitatifs des ressources aquatiques, il devrait être adopté sur le fondement de l'article 130 S, paragraphe 2.

54. Selon eux, l'analyse tant du but que du contenu des dispositions de la convention prouve que la préoccupation des parties contractantes est de mettre en œuvre des mesures et des mécanismes permettant de parvenir à protéger la qualité des eaux du Danube. Les mesures de gestion des ressources hydrauliques prévues par la convention ne seraient que secondaires. En d'autres termes, la convention ne concernerait que de manière secondaire les aspects quantitatifs des eaux du Danube et son objet principal serait de lutter contre sa pollution.

<sup>24</sup> — Qui dispose que «Le présent traité ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres».

#### IV — L'appréciation

##### A — *Les observations préliminaires*

55. L'unique moyen à l'appui des prétentions du royaume d'Espagne est tiré de la violation des formes substantielles du traité au sens de l'article 173, deuxième alinéa, et plus précisément du choix prétendument incorrect de la base juridique choisie par le Conseil pour l'adoption de la décision 97/825.

56. Contrairement à ce que soutient le gouvernement espagnol<sup>25</sup>, le problème de la concurrence entre différentes bases juridiques se pose même si l'acte attaqué ne vise pas la réalisation de politiques communautaires différentes. En effet, doit être qualifiée d'erreur dans le choix de la base juridique pertinente, constitutive d'une violation substantielle de nature à affecter la validité de l'acte, toute erreur commise par le législateur communautaire lorsque cette erreur :

— porte sur le choix du texte approprié du traité<sup>26</sup>, et

— est de nature à priver les États membres ou les institutions communautaires de leur droit de participer activement à l'élaboration d'un texte ou de s'opposer à son adoption, donc d'avoir une influence sur le contenu même de ce texte<sup>27</sup>.

57. Or, tout comme l'erreur commise dans le choix de la politique commune concernée par l'acte à adopter, l'erreur commise dans le choix de la procédure décisionnelle pertinente — définie dans le cadre d'une politique instaurée par le traité voire dans un article du traité — est de nature à priver les États membres ou les institutions communautaires de leur droit d'exercer leur influence sur le contenu même de l'acte. De ce fait, cette erreur ne constitue pas seulement un vice de forme, mais aussi une violation substantielle de nature à affecter la validité de l'acte<sup>28</sup>.

58. En l'espèce, le processus décisionnel qui prévoit le vote à l'unanimité des membres du Conseil a été instauré pour permettre aux États membres de disposer d'un droit de veto lorsque certaines compétences sont attribuées au législateur communautaire dans des matières qui relevaient tradition-

25 — Voir point 9 du recours du gouvernement espagnol.

26 — Voir arrêt du 23 février 1999, Parlement/Conseil (C-42/97, Rec. p. I-869).

27 — Voir arrêts du 26 mars 1987, Commission/Conseil (45/86, Rec. p. 1493), et du 29 mars 1990, Grèce/Conseil (C-62/88, Rec. p. I-1527).

28 — Ibidem, par analogie.

nellement du domaine réservé des États membres<sup>29</sup> ou encore lorsque les États membres et la Communauté disposent de compétences concurrentes dans certains domaines<sup>30</sup> et que les États membres souhaitent conserver un pouvoir d'orientation important sur l'action de la Communauté. L'erreur dans le choix du processus décisionnel pertinent dans le cadre des actions relevant d'un même titre du traité, comme en l'espèce de l'environnement, priverait les États du droit qui leur a été reconnu par le traité d'user de leur droit de veto.

59. Il résulte de ce qui précède que le litige dont vous êtes saisis porte sur la détermination de la base juridique pertinente de la décision attaquée.

## B — *La jurisprudence de la Cour*

60. Selon une jurisprudence constante, le choix de la base juridique d'un acte doit se fonder sur des éléments objectifs susceptibles de contrôle juridictionnel parmi lesquels figurent, notamment, le but et le contenu de l'acte<sup>31</sup>.

61. En outre, afin de déterminer si l'acte contesté a été adopté sur le fondement du texte approprié du traité, il est prescrit de vérifier si les mesures considérées se rattachent principalement à un domaine d'action, les effets sur d'autres domaines ne présentant qu'un caractère accessoire, ou si les deux aspects sont également essentiels<sup>32</sup>. Dans la première hypothèse, le recours à une seule base juridique suffit<sup>33</sup>. Dans l'autre, il est insuffisant<sup>34</sup> et l'institution communautaire est alors tenue d'adopter l'acte sur la base des deux dispositions qui fondent sa compétence<sup>35</sup>. Un tel cumul est toutefois exclu lorsque les procédures prévues pour l'une et l'autre base juridique sont incompatibles<sup>36</sup>. C'est nécessairement le cas lorsque les deux bases juridiques prévoient des procédures décisionnelles n'accordant pas les mêmes prérogatives aux institutions qui participent à l'adoption de l'acte.

62. En l'espèce, l'article 130 S du traité met en œuvre pour l'adoption d'un acte relevant de la politique définie à l'article 130 R du traité deux types de procédures décisionnelles incompatibles. En effet, l'acte fondé sur l'article 130 S, paragraphe 1, du traité doit être adopté par le Conseil statuant à la majorité qualifiée dans le cadre d'une procédure définie à l'article 189 C du traité. En revanche, l'acte

29 — Par exemple, en matière fiscale, voir l'article 99 du traité CE (devenu article 93 CE) et nos développements au point 95 des présentes conclusions.

30 — À savoir des matières pour lesquelles le principe de subsidiarité [article 3 B du traité CE (devenu article 5 CE)] joue comme c'est le cas en matière de politique environnementale commune.

31 — Voir, notamment, arrêts du 17 mars 1993, *Commission/Conseil* (C-153/91, Rec. p. I-939, point 7), et du 23 février 1999, *Parlement/Conseil*, précité, point 36.

32 — Voir, notamment, arrêts *dioxyde de titane*, précité (points 23 et 24), et du 17 mars 1993, *Commission/Conseil*, précité (points 13, 14 et 20).

33 — Voir, notamment, arrêts du 4 octobre 1991, *Parlement/Conseil* (C-70/88, Rec. p. I-4529, point 17), et du 26 mars 1996, *Parlement/Conseil* (C-271/94, Rec. p. I-1689, points 32 et 33).

34 — Voir, notamment, arrêts du 30 mai 1989, *Commission/Conseil* (242/87, Rec. p. 1425, points 33 à 37), et du 7 mars 1996, *Parlement/Conseil* (C-360/93, Rec. p. I-1195, point 30).

35 — Voir arrêt du 27 septembre 1988, *Commission/Conseil* (165/87, Rec. p. 5545, points 6 à 13).

36 — Voir arrêt *dioxyde de titane*, précité, points 17 à 21.

fondé sur l'article 130 S, paragraphe 2, du traité doit être adopté par le Conseil statuant à l'unanimité dans le cadre d'une procédure de consultation du Parlement européen et du Comité économique et social.

63. En conséquence, il convient de définir le champ d'application des dispositions de l'article 130 S.

*C — Le champ d'application respectif des paragraphes 1 et 2 de l'article 130 S du traité*

64. Le royaume d'Espagne soutient que seules les mesures exclusivement destinées à éviter la pollution de l'eau qui ne contiendraient aucune disposition relative à l'utilisation de l'eau par l'homme, au titre desquelles figurerait la directive 91/676, relèveraient de l'article 130 S, paragraphe 1, du traité. En revanche, dépendraient de l'article 130 S, paragraphe 2, les actes qui contiendraient des dispositions touchant directement ou indirectement, principalement ou accessoirement, à l'utilisation de l'eau par l'homme<sup>37</sup>.

65. En effet, le gouvernement espagnol estime que l'intention des auteurs du traité

en mentionnant «la gestion des ressources hydrauliques» parmi les mesures relevant de la procédure de l'article 130 S, paragraphe 2, du traité était de souligner que l'eau, par son caractère de ressource naturelle absolument essentielle à la vie humaine, méritait une attention particulière. Il en conclut que toutes les actions relatives à l'eau, considérée sous son *aspect qualitatif ou quantitatif*, relèveraient en principe de la procédure particulière imposant l'unanimité du Conseil.

66. Il nous semble qu'il y a au moins contradiction — pour ne pas dire incohérence — à soutenir, d'une part, que les actions relatives à l'eau, considérée sous son aspect qualitatif et quantitatif, relèvent de l'article 130 S, paragraphe 2, et à affirmer, d'autre part, que les mesures exclusivement destinées à éviter la pollution de l'eau dépendent de l'article 130 S, paragraphe 1. Ces mesures entrent en effet dans le champ d'application de la politique de protection de la qualité de l'eau. Or, si l'on suivait le royaume d'Espagne dans son raisonnement, elles devraient relever de la procédure prévue à l'article 130 S, paragraphe 2.

67. En outre, il faut remarquer que les mesures destinées à éviter la pollution de l'eau comportent très fréquemment des dispositions qui ont des incidences sur la manière dont l'homme est autorisé à utiliser l'eau. C'est d'ailleurs le cas de certaines dispositions de la directive 91/676 qui, selon le royaume d'Espagne, serait pourtant valablement fondée sur l'article 130 S, paragraphe 1, du traité. Cette directive a pour objet d'interdire aux agriculteurs

<sup>37</sup> — Voir notamment les points 12 à 14 et 33 du mémoire en réplique du gouvernement espagnol.

d'exercer leur activité d'une manière qui provoque ou accentue la pollution par les nitrates des eaux douces et des eaux souterraines. Elle impose en conséquence aux États membres d'adopter des mesures qui ont une incidence directe ou indirecte sur la manière dont leurs agriculteurs utilisent l'eau. L'article 5 de ladite directive comporte ainsi des dispositions qui interdisent aux agriculteurs de déverser directement les eaux usées à hautes teneurs en nitrates ou les composés azotés dans les rivières et qui les obligent à stocker les effluents d'élevage. Contrairement aux affirmations du royaume d'Espagne, cette directive qui a pour objet exclusif d'éviter la pollution de l'eau comporte cependant des dispositions qui ont une incidence directe et indirecte sur l'usage de l'eau par l'homme.

68. Par conséquent, le critère proposé par le royaume d'Espagne pour distinguer les actions qui relèvent de l'article 130 S, paragraphe 1, de celles qui relèvent de l'article 130 S, paragraphe 2, du traité n'est pas approprié.

69. Selon nous, il résulte des articles du traité relatifs à la politique environnementale commune que toutes les actions de la Communauté destinées à protéger l'ensemble des ressources naturelles communes, y compris l'eau, envisagées sous leur aspect qualitatif ou quantitatif, relèvent en principe de la procédure générale définie par l'article 130 S, paragraphe 1, du traité.

70. Cette lecture découle des termes mêmes de l'article 130 S, paragraphe 1, qui prévoit clairement, rappelons-le, que:

«Le Conseil, statuant conformément à la procédure visée à l'article 189 C et après consultation du Comité économique et social, décide des actions à entreprendre par la Communauté en vue de réaliser les objectifs visés à l'article 130 R.»

71. Par l'emploi du présent de l'indicatif<sup>38</sup> et par le renvoi général à l'ensemble des objectifs visés à l'article 130 R du traité, sans qu'aucune réserve soit formulée, les auteurs du traité indiquent explicitement que ce texte énonce une règle impérative de portée générale<sup>39</sup>.

72. La lecture combinée des articles 130 S, paragraphe 1, et 130 R, paragraphe 1, du traité confirme cette interprétation.

73. L'article 130 R, paragraphe 1, définit les objectifs de la politique commune en matière d'environnement. Il n'édicte lui-

38 — Dans toutes les versions linguistiques du traité, la construction de cette phrase, le mode ainsi que le temps du verbe utilisé indiquent d'une manière claire et non équivoque que le Conseil est dans l'obligation de respecter cette procédure (présent de l'indicatif dans les versions allemande, danoise, française, grecque, italienne, néerlandaise; mode indicatif dans la version finnoise, et futur de l'indicatif dans les versions anglaise, espagnole, irlandaise, portugaise, suédoise).

39 — Voir arrêt du 21 mars 2000, Greenpeace France e.a. (C-6/99, Rec. p. I-1651, points 28 à 30).

même aucune restriction quant au champ d'application matériel de cette politique. Il prévoit d'une manière générale que l'un des objectifs de cette politique est de veiller à ce que les ressources naturelles soient utilisées d'une manière prudente et rationnelle.

74. Par « ressources naturelles », on distingue traditionnellement les ressources naturelles renouvelables (telles que l'eau, l'air, la faune, la flore) et les ressources naturelles non renouvelables (telles que certaines matières premières, certains minéraux ou métaux comme le pétrole, le gaz naturel, l'uranium, l'or...).

75. L'objectif d'« utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles » traduit l'idée selon laquelle les actions de protection touchant les éléments particuliers de l'environnement constitués par les ressources naturelles doivent être menées en respectant des règles précises <sup>40</sup>.

76. L'expression « *utilisation prudente* » signifie que la politique commune en matière d'environnement doit tendre à prévenir les risques de pollution que pourraient subir les ressources naturelles. L'accent est ainsi mis sur la nécessité de prévoir des *mesures destinées à préserver la qualité* des ressources naturelles.

77. L'expression « *utilisation rationnelle* » indique que la politique environnementale commune vise à éviter tout gaspillage, à n'utiliser que la quantité de ressources naturelles susceptible de satisfaire les besoins actuels de l'homme de telle manière que les besoins des générations futures ne soient pas compromis. L'objectif de « développement durable » <sup>41</sup> inhérent à la politique commune en matière d'environnement est ainsi abordé par le truchement de la règle selon laquelle les ressources naturelles doivent être utilisées d'une manière rationnelle. On insiste ici sur la nécessité de mettre en œuvre des *mesures destinées à préserver la quantité* des ressources naturelles.

78. Les mesures à adopter pour réaliser l'objectif « d'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles » diffèrent selon le type de ressources naturelles en cause.

40 — Voir, notamment, la déclaration du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil, du 22 novembre 1973, concernant un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement (JO C 112, p. 1, spécialement p. 40), ainsi que les résolutions du Conseil des Communautés européennes et des représentants des gouvernements des États membres réunis au sein du Conseil concernant la poursuite et la réalisation d'une politique et d'un programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, du 17 mai 1977 (JO C 139, p. 1, spécialement p. 12, autrement nommée « premier programme d'action »), du 7 février 1983 (1982-1986) (JO C 46, p. 1, spécialement p. 29, autrement nommée « deuxième programme d'action »), et du 19 octobre 1987 (1987-1992) (JO C 328, p. 1, spécialement p. 29, autrement nommée « troisième programme d'action »).

41 — Pour de plus amples développements sur le contenu de ce concept, voir les points 54 à 57 de nos conclusions, du 7 mars 2000, dans l'affaire First Corporate Shipping (C-371/98, arrêt du 7 novembre 2000, Rec. p. I-9235, I-9237).

79. S'il s'agit de protéger les ressources naturelles renouvelables, les mesures préconisées doivent tendre à favoriser une utilisation modérée permettant leur renouvellement régulier. Par exemple, s'agissant de l'eau, il pourrait être prescrit de ne pas effectuer de prélèvements dans la nappe phréatique de telle manière que les sources ne soient pas tarées.

80. En ce qui concerne les ressources naturelles non renouvelables, les mesures prescrites doivent empêcher leur épuisement rapide. Il pourrait s'agir, par exemple, de prescrire des interdictions d'exploitation, de prélèvement ou d'utilisation des ressources naturelles en voie d'épuisement, ou encore de subordonner le prélèvement ou l'utilisation des ressources naturelles non renouvelables à des autorisations d'exploitation selon un rythme et une intensité strictement définis.

81. Il résulte donc de la lecture combinée des articles 130 R, paragraphe 1, et 130 S, paragraphe 1, du traité que *toutes les actions* de la Communauté destinées à *préserver qualitativement ou quantitativement l'ensemble des ressources naturelles*, au titre desquelles figure également l'eau, relèvent *en principe* de la procédure prévue par l'article 189 C du traité.

82. Il découle de ce qui précède que la ressource naturelle particulière constituée par l'eau n'est pas, en principe, exclue du champ d'application de l'article 130 S, paragraphe 1, du traité.

83. En ce qui concerne le champ d'application de l'article 130 S, paragraphe 2, premier alinéa, deuxième tiret, du traité, il ressort expressément du libellé de cet article que le vote à l'unanimité du Conseil n'est requis que si les mesures adoptées concernent certains actes comme, notamment, les mesures de « *gestion des ressources hydrauliques* ». Pour identifier les actions qui relèvent du champ d'application de cet article, il nous faut donc définir la notion de « *gestion des ressources hydrauliques* ».

#### D — La notion de « *gestion des ressources hydrauliques* »

84. Selon le royaume d'Espagne, la notion de « *gestion des ressources hydrauliques* » se confondrait avec celle plus générale de « *gestion* » ou d'« *utilisation de la ressource naturelle particulière constituée par l'eau* ». Cette définition a pour conséquence que toutes les mesures qui concernent d'une manière directe ou indirecte, principale ou secondaire, les aspects qualitatifs ou quantitatifs relatifs à l'eau relèveraient en principe de l'article 130 S, paragraphe 2, du traité.

85. Cette définition ne peut pas être retenue puisque, notamment, il résulte de la lecture combinée des articles 130 S, paragraphe 1, et 130 R, paragraphe 1, du traité que l'eau en tant que ressource naturelle particulière n'est pas en principe exclue du champ d'application de l'article 130 S,

paragraphe 1. La notion de «gestion des ressources hydrauliques» possède selon nous un sens précis qui ne se confond pas avec celle de «gestion de la ressource naturelle particulière constituée par l'eau», mais constitue un élément particulier de cette dernière notion. La notion litigieuse est donc incluse dans la notion de «politique de défense de la ressource naturelle composée par l'eau».

86. Nous constatons que le recours à l'interprétation sémantique pour définir la notion litigieuse est insatisfaisante en raison de la variété des expressions et de leurs significations dans les diverses versions linguistiques du traité<sup>42</sup>.

87. Selon nous, les dispositions de l'article 130 S, paragraphe 2, ne peuvent être interprétées qu'en liaison avec l'article 130 R du traité qui dispose, on le sait, que, pour assurer une protection efficace de l'environnement, des mesures concrètes s'inspirant des principes énoncés au paragraphe 2 et respectant les critères énumérés au paragraphe 3 doivent être adoptées par le législateur communautaire. En outre, il nous semble que les motifs qui ont conduit les auteurs du traité sur l'Union européenne à instituer la procédure spécifique prévue par l'article 130 S, paragraphe 2, du traité sont susceptibles d'éclairer le contenu de cette notion.

88. L'article 130 S, paragraphe 2, du traité recense de façon limitative *trois catégories d'actes* qui relèvent de la procédure spécifique qu'il décrit.

89. Le point commun entre ces trois catégories de mesures est que, tout en ayant pour finalité première d'assurer la protection de l'environnement, les institutions communautaires se voient contraintes, pour mener à bien leurs actions, d'intervenir ou d'interférer, d'une manière incidente ou accessoire, dans des domaines qui relevaient traditionnellement du pouvoir souverain des États membres, comme l'énergie, l'aménagement du territoire, la fiscalité, et sur lesquels ces derniers entendent encore détenir de larges compétences.

90. C'est pourquoi, lorsque la mise en œuvre des actions adoptées par les institutions communautaires implique l'intervention de la Communauté dans ces domaines, les auteurs du traité ont décidé que le vote à l'unanimité des membres du Conseil devait être la règle afin que chaque État membre puisse exercer un droit de veto.

91. L'article 130 S, paragraphe 2, premier alinéa, premier tiret, du traité précise *tout d'abord* que «des dispositions essentiellement de nature fiscale» doivent être adoptées par le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, après consultation du Parlement et du Comité économique et social.

42 — Voir, notamment, les diverses analyses sémantiques proposées tant par l'État requérant que par les différents États membres intervenant au présent litige.

92. L'article 130 S, paragraphe 2, premier alinéa, premier tiret, du traité lu en combinaison avec l'article 130 R du traité doit être interprété en ce sens que seules les mesures de nature essentiellement fiscale qui visent à protéger l'environnement doivent être adoptées conformément à la procédure instaurée par l'article 130 S, paragraphe 2, premier alinéa.

93. Parmi les «dispositions essentiellement de nature fiscale», au sens de l'article 130 S, paragraphe 2, premier alinéa, premier tiret, on peut signaler des mesures d'allègement fiscal en faveur des opérateurs économiques qui utilisent des «énergies propres».

94. Il faut également citer les «écotaxes» — taxes spécifiques harmonisées qui concernent les utilisateurs de produits polluants<sup>43</sup> — dont l'instauration répond aux exigences du principe du pollueur-payeur.

95. La procédure spécifique instaurée par l'article 130 S, paragraphe 2, premier alinéa, premier tiret, du traité peut être rapprochée de celle prévue par l'article 99 du traité qui oblige le Conseil à se prononcer à l'unanimité dans le domaine de l'harmonisation fiscale relative aux taxes sur le chiffre d'affaires, aux droits d'accises

et autres impôts indirects. Ce droit de veto accordé aux États membres est le résultat d'un choix politique des auteurs du traité. Au stade actuel de l'évolution du processus d'intégration communautaire, les États membres entendent conserver un pouvoir étendu lorsque les actes de la Communauté portent sur des mesures essentiellement fiscales de nature à protéger l'environnement en raison des conséquences que de tels actes peuvent avoir dans leur économie nationale. Ils ont donc assorti l'adoption de ce type de mesures à l'accord unanime des membres du Conseil.

96. *La deuxième catégorie* d'actes qui relève de l'article 130 S, paragraphe 2, premier alinéa, troisième tiret, du traité concerne «les mesures affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique».

97. L'article 130 S, paragraphe 2, premier alinéa, troisième tiret, du traité lu en combinaison avec l'article 130 R du traité doit être interprété en ce sens que seuls les actes visant à protéger l'environnement qui affectent sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique doivent être adoptés conformément à la procédure instaurée par l'article 130 S, paragraphe 2, premier alinéa.

43 — Voir, notamment, la proposition de directive (92/ C 196/01) du Conseil instaurant une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone et sur l'énergie (JO 1992, C 196, p. 1).

98. On doit rapprocher ces dispositions de la déclaration n° 9 annexée à l'Acte unique européen qui prévoyait que « La conférence confirme que l'action de la Communauté dans le domaine de l'environnement ne doit pas interférer avec la politique nationale d'exploitation des ressources énergétiques ». Cette déclaration fut annexée à l'Acte unique européen parce que les États membres craignaient que la lecture combinée des articles 130 R et 130 S du traité permette au législateur communautaire d'empiéter ou de limiter leurs droits d'exploiter certaines ressources naturelles nécessaires à la définition et à la mise en œuvre de leur politique énergétique<sup>44</sup>, à une époque où l'énergie ne figurait même pas parmi les missions imparties à la Communauté au titre de l'article 3 du traité CE (devenu, après modification, article 3 CE)<sup>45</sup>.

99. Cette déclaration ne fut pas confirmée par le traité sur l'Union européenne. Au contraire, les auteurs du traité sur l'Union européenne ont modifié l'article 130 S et complété cette disposition en insérant le paragraphe 2 qui prévoit expressément que

la Communauté peut, dans un but de protection de l'environnement, adopter des mesures qui peuvent interférer dans le domaine de la politique énergétique définie par les États membres. Dans le même ordre d'idée, il convient de souligner que la Communauté se voit reconnaître, depuis l'entrée en vigueur du traité sur l'Union européenne, un certain pouvoir en matière d'énergie. L'article 3, sous t), du traité CE [devenu article 3, sous u), CE] prévoit ainsi que l'action de la Communauté comporte « des mesures dans le domaine de l'énergie... ». De même, le cinquième programme d'action en faveur de l'environnement<sup>46</sup> annonce que « la politique énergétique constituera... un facteur clé dans la réalisation d'un développement soutenable »<sup>47</sup> et la résolution du Conseil, du 8 juillet 1996, sur le livre blanc intitulé « Une politique énergétique pour l'Union européenne »<sup>48</sup> précise que, pour assurer une croissance économique durable, la Communauté doit mettre en œuvre une politique énergétique par l'élaboration d'une stratégie à long terme des approvisionnements en énergie efficaces et sûrs pour un environnement sain.

100. Parmi les mesures « affectant sensiblement le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement », on peut citer des mesures qui obligeraient les États membres à construire des barrages

44 — L'énergie fabriquée à partir de certaines ressources naturelles, comme le pétrole, le gaz naturel, l'uranium, aurait pu faire l'objet d'actions décidées par la Communauté dans un but « d'utilisation prudente ou rationnelle de ces ressources naturelles » (voir les points 75 à 80 des présentes conclusions).

45 — Il découlait de cette déclaration que les métaux, en tant que ressources naturelles pouvant être extraites du sol, n'étaient pas concernés par la politique communautaire dans le domaine de l'environnement. Ils ne l'étaient que lorsqu'il fallait prévenir les risques pour l'environnement créés par leur exploitation [voir, notamment, les différentes décisions du Conseil relatives à la lutte contre la pollution causée par le déversement d'hydrocarbures en mer et, en particulier, la décision 81/971/CEE du Conseil, du 3 décembre 1981, instituant un système communautaire d'information pour le contrôle et la réduction de la pollution causée par le déversement d'hydrocarbures en mer (JO L 355, p. 52), abrogée et remplacée par la décision 85/85/CEE du Conseil, du 6 mars 1986 (JO L 77, p. 33)].

46 — Programme communautaire de politique et d'action pour l'environnement et le développement durable et respectueux de l'environnement (JO 1993, C 138, p. 5, autrement nommé « cinquième programme d'action »). Ce programme qui couvre la période 1992-2000 est intitulé : « Vers un développement soutenable ». Il fait suite à la résolution du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, réunis au sein du Conseil, du 1<sup>er</sup> février 1993 (JO C 138, p. 1).

47 — Cinquième programme d'action, p. 31.

48 — JO C 224, p. 1.

hydrauliques pour produire de l'énergie dans le but de préserver des ressources naturelles non renouvelables utilisées pour la fabrication de l'énergie, comme le pétrole, mais exploitées de telle manière que les ressources naturelles en cause se trouveraient à court terme en voie d'épuisement si des mesures de protection de ces ressources naturelles n'étaient pas adoptées. On peut également signaler, à l'inverse, des mesures qui interdiraient la construction de barrages hydrauliques pour produire de l'énergie afin d'éviter que certaines régions de la Communauté soient privées d'eau.

101. Le recours à la procédure prévue par l'article 130 S, paragraphe 2, du traité pour l'adoption de ces mesures est également le résultat d'un choix politique. Au stade actuel de l'évolution du processus d'intégration communautaire, les États membres entendent conserver un pouvoir étendu dans le domaine de la politique énergétique en raison des conséquences que de telles mesures peuvent avoir dans leur économie nationale. Dans la mesure où la mise en œuvre de ces actions risque de développer leurs effets dans des secteurs sensibles de l'économie des États membres, d'interférer dans des domaines traditionnellement réservés à ces derniers et, s'agissant spécialement de la politique énergétique, de produire des conséquences dans une matière relevant du pouvoir quasi souverain des États membres, ces derniers ont assorti l'adoption de ce type de mesures à l'accord unanime des membres du Conseil.

102. *La troisième et ultime catégorie* de mesures qui relève de l'article 130 S, para-

graphe 2, premier alinéa, deuxième tiret, du traité concerne « l'aménagement du territoire, l'affectation des sols... la gestion des ressources hydrauliques ».

103. Il résulte de l'article 130 R lu en combinaison avec l'article 130 S, paragraphe 2, premier alinéa, deuxième tiret, que seules les mesures qui visent à protéger l'environnement et qui portent sur « l'aménagement du territoire, l'affectation des sols et la gestion des ressources hydrauliques » doivent être adoptées conformément à la procédure instaurée par l'article 130 S, paragraphe 2, premier alinéa.

104. Pour mieux comprendre le sens de ces dispositions, il convient de partir de la définition de l'« environnement ». La notion d'« environnement » pas plus que celle de « politique (ou d'actions) en matière d'environnement » n'ont été définies aux articles 130 R et 130 S par les auteurs de l'Acte unique européen. Cette lacune n'a été comblée ni par le traité sur l'Union européenne ni par le traité d'Amsterdam. L'omission de définir ces notions n'est sans doute pas involontaire. Dresser une liste exhaustive du contenu de ces notions risque de figer des concepts qui évoluent parallèlement aux progrès de la science et des techniques. Ainsi, dans le cinquième programme d'action, il est recommandé aux États membres de tenir compte des progrès réalisés dans la mise au point de techniques non polluantes, spécialement dans le génie génétique, et d'explorer des industries nouvelles en attente d'exploitation pour définir la politique environnementale. Parallèle-

ment, la Communauté est incitée, notamment, à apporter des contributions importantes dans le domaine de la bioéthique, dans la formulation et le soutien de programmes de recherches prioritaires<sup>49</sup>.

105. Pourtant dès 1971, la Commission proposait des définitions. Selon elle, l'environnement s'entendait «de l'ensemble des éléments qui forment dans la complexité de leurs relations, les cadres, les milieux et les conditions de vie de l'homme et la société»<sup>50</sup>. La Commission précisait que la politique environnementale concernait trois domaines distincts: l'environnement physique, social et culturel de l'homme. Poursuivant dans l'analyse de ces notions<sup>51</sup>, elle soulignait que la protection de l'environnement physique se caractérisait par la réduction des pollutions et des nuisances, de l'aménagement des villes et des campagnes, par l'établissement de réseaux de transport et de communication. L'amélioration des systèmes de soins, des revenus, de la sécurité de l'emploi, des conditions de travail, de logement, de la formation permettait de préserver l'environnement social de l'homme. Enfin, la protection de l'environnement culturel se distinguait par des actions en faveur de la préservation des sites urbains et ruraux, par l'amélioration de l'enseignement et de l'information, des structures culturelles et de loisirs.

106. Les mesures qui doivent être adoptées sur le fondement de l'article 130 R en liaison avec l'article 130 S, paragraphe 2, premier alinéa, deuxième tiret, du traité nous paraissent donc être celles qui ont pour vocation de préserver ou d'améliorer la qualité de l'environnement physique, social et culturel de l'homme. Il s'agit ainsi spécialement de permettre l'aménagement des villes et des campagnes, de contribuer à l'établissement de réseaux de transport et de communication adaptés à l'évolution des modes de vie.

107. La réalisation de cet objectif nécessite assurément la réalisation de travaux de grande envergure, la construction d'ouvrages destinés à aménager le territoire conformément aux intérêts de l'environnement. On pense bien évidemment à la construction d'autoroutes, de réseaux de chemin de fer, mais aussi à la réalisation de travaux hydrauliques tant pour fournir de l'eau potable à une région qui en est habituellement ou provisoirement privée<sup>52</sup> que pour permettre le transport des marchandises ou des personnes<sup>53</sup> afin d'éviter les nuisances causées par le transport par route aux habitants, à la faune et à la flore de la région concernée par les mesures.

108. La notion de «gestion des ressources hydrauliques», interprétée à la lumière des deux autres notions auxquelles l'arti-

49 — Précité (note en bas de page 46).

50 — Première communication sur la politique de la Communauté en matière d'environnement du 22 juillet 1971 [doc. SEC (71) 2616 final].

51 — Communication de la Commission au Conseil sur un programme des Communautés européennes en matière d'environnement présentée le 24 mars 1972 (JO C 52, p. 1).

52 — Par exemple, en raison des phénomènes climatiques (sécheresse dans certaines régions d'Europe privant les habitants de ressources en eau durant certaines périodes de l'année) ou géographiques (certaines îles privées de sources d'eau potable)...

53 — Par exemple, la construction d'ouvrages, comme les canaux qui permettent le transport de marchandises et d'hommes.

cle 130 S, paragraphe 2, premier alinéa, deuxième tiret, du traité fait référence, évoque donc l'idée de travaux dans le domaine aquatique appartenant aux États membres<sup>54</sup> motivés par le souci d'un aménagement du territoire communautaire en vue d'améliorer la qualité de la vie de l'homme<sup>55</sup>. Les incidences des mesures adoptées à cette fin sur les droits reconnus aux États membres par l'article 222 du traité sont évidentes, comme le sont les implications économiques que ces mesures génèrent pour les États membres. Dans la mesure où la mise en œuvre de ces actions interfère souvent sur le droit de propriété tel qu'il est reconnu par les États membres et sur le pouvoir quasi souverain de ces derniers en matière d'aménagement de leur territoire, au stade de l'évolution du processus d'intégration communautaire, les auteurs du traité ont entendu assortir l'adoption de telles mesures à l'accord unanime des membres du Conseil.

pour améliorer la qualité de la vie de l'homme. Tel est le cas des mesures impliquant la réalisation de travaux destinés non seulement à fournir de l'eau potable à une région qui en est habituellement ou provisoirement privée<sup>56</sup> ou à rationner la quantité d'eau utilisée dans une région donnée afin d'éviter le non-renouvellement de cette ressource naturelle vitale pour l'homme, mais aussi à permettre le transport des marchandises ou des personnes afin d'empêcher les nuisances causées par le transport par route aux habitants, à la faune et à la flore de la région concernée par les mesures. En revanche, ne relèvent pas de cette disposition les mesures qui imposent ou interdisent la construction de barrages hydrauliques pour produire de l'énergie dans le but de préserver des ressources naturelles<sup>57</sup>.

109. Les actes relevant de la notion de «gestion des ressources hydrauliques» et devant être adoptés conformément à la procédure prévue par l'article 130 S, paragraphe 2, du traité nous paraissent donc être ceux qui supposent la réalisation de travaux dans le domaine «aquatique» des États membres, travaux pouvant modifier la quantité d'eau disponible ou restant disponible pour chacun des États membres concernés, et qui sont motivés par le souci d'aménager le territoire communautaire

110. Après avoir analysé le but et le contenu de la décision attaquée, nous vérifierons si les mesures considérées supposent exclusivement, voire essentiellement ou principalement, la réalisation de travaux sur le domaine aquatique des États membres motivés par le souci d'aménager le territoire communautaire en vue d'améliorer la qualité de la vie de l'homme. Si tel n'est pas le cas, il nous faudra conclure que la décision attaquée ne relève pas de la procédure spéciale instaurée par l'article 130 S, paragraphe 2, mais de la procédure générale prévue par l'article 130 S, paragraphe 1.

54 — À savoir, les «eaux territoriales», parties des mers relevant de la compétence nationale des États membres, mais aussi les rivières, les fleuves, les estuaires, les sources, les étangs, les lacs...

55 — Tels que la création d'une infrastructure cohérente.

56 — Il pourrait s'agir également de programmes d'irrigation et de drainage.

57 — Voir le point 100 des présentes conclusions.

E — *Le fondement de la décision attaquée*

111. Le but de la convention, tel qu'énoncé dans son préambule, est double. Les parties contractantes déclarent non seulement vouloir protéger la qualité des eaux du Danube, mais également permettre une « gestion durable de l'eau, l'utilisation rationnelle et la préservation des ressources en eau »<sup>58</sup>.

112. La finalité de la convention telle qu'elle est ainsi énoncée dans son préambule ne nous permet pas d'identifier si son objectif principal, unique ou essentiel, consiste dans la protection de la qualité des eaux du Danube ou dans la volonté d'agir sur la manière dont les parties contractantes pourront disposer ou utiliser les eaux du Danube dans leur dimension purement physique, notamment si ces mesures ont pour vocation de restreindre la possibilité qu'elles ont de gérer les ressources économiques constituées par les eaux du Danube.

113. En revanche, il ressort du libellé de l'article 2, paragraphes 1 à 3, qui définit les objectifs poursuivis par les parties contractantes que la convention *visé principalement à assurer la protection de la qualité des eaux* du Danube et n'implique que de manière indirecte « dans la mesure du

possible » l'utilisation rationnelle des eaux de surface et souterraines du bassin hydraulique. Les termes employés<sup>59</sup> montrent que le souci du législateur était d'assigner aux parties contractantes des obligations plus strictes lorsqu'il s'agissait de préserver la qualité des eaux du Danube.

114. Ces dispositions prévoient en effet ce qui suit:

« 1. Les parties contractantes ont pour objectif la gestion durable et équitable de l'eau, y compris, *dans la mesure du possible*, la conservation, l'amélioration et l'utilisation rationnelle des eaux de surface et souterraines dans l'ensemble du bassin hydrographique<sup>60</sup>. Les parties contractantes *mettent également tout en œuvre pour maîtriser les risques que comportent pour le Danube les accidents impliquant des substances dangereuses pour l'eau*<sup>61</sup>, des crues et des dérives de glaces. Elles visent également à *contribuer à la réduction des charges polluantes* qui, provenant de sources situées dans le bassin hydrographique, sont déversées dans la mer Noire.

59 — Il est ainsi mentionné que les parties contractantes doivent « tout mettre en œuvre », « prendre toutes mesures juridiques, administratives... », adopter des « mesures (urgentes) pour réduire la pollution... »

60 — Par « bassin hydrographique » du Danube, il faut comprendre « le bassin versant dans la mesure où il fait partie des territoires des parties contractantes » [article 1<sup>er</sup>, sous b), de la convention].

61 — Cette expression désigne spécifiquement « des substances qui comportent un risque à ce point élevé pour les ressources en eau que leur manipulation exige des mesures particulières de prévention et de protection » [article 1<sup>er</sup>, sous e), de la convention].

58 — Quatrième alinéa du préambule. Voir également les premier, cinquième et sixième alinéas du préambule.

2. En vertu des dispositions de la présente convention, les parties contractantes s'engagent à coopérer sur les questions fondamentales de gestion de l'eau et à prendre toutes mesures juridiques, administratives et techniques requises *pour maintenir, voire améliorer, l'état actuel du Danube* et des eaux de son bassin hydrographique *en termes d'environnement et de qualité de l'eau*, et pour prévenir et limiter autant que possible les modifications et effets préjudiciables réels ou potentiels.

3. À cette fin, les parties contractantes, conscientes de l'urgence de mesures destinées *à réduire la pollution de l'eau* et à utiliser cette dernière de manière rationnelle et durable, s'engagent à fixer les priorités adéquates et à renforcer, harmoniser et coordonner les mesures prises et envisagées au niveau national et international dans l'ensemble du bassin du Danube en vue du développement durable et de la sauvegarde écologique de ce fleuve. Cet objectif vise plus particulièrement à veiller à l'utilisation durable des ressources en eau à des fins urbaines, industrielles et agricoles, *à assurer la conservation et la remise en état des écosystèmes, et à répondre à d'autres exigences liées notamment à la santé publique* » <sup>62</sup>.

115. Les dispositions de la convention consacrées aux mesures que les parties contractantes s'engagent à prendre en vue de réaliser l'objectif poursuivi par la convention confirment cette analyse. En

effet, la convention ne prévoit aucune disposition concrète imposant aux parties contractantes de disposer ou d'utiliser les eaux du Danube dans leur dimension purement physique d'une manière opérationnelle et conformément à des prescriptions obligatoires préalablement définies dans la convention.

116. Ainsi, l'article 3 de la convention qui définit son champ d'application prévoit, d'une manière générale, à son paragraphe 2, que « Les activités programmées et les mesures permanentes <sup>63</sup>... *seront plus particulièrement soumises aux dispositions de la convention dans la mesure où elles sont — ou peuvent être — à l'origine d'un impact transfrontière* » <sup>64</sup>.

On entend par « impact transfrontière », « tout effet préjudiciable important qu'une modification de l'état des eaux causée par une activité humaine et s'étendant au-delà de la zone relevant de la juridiction d'une partie contractante produit sur l'environnement riverain. Ce type de modification peut porter atteinte à la vie et aux biens, à la sécurité de l'infrastructure et aux écosystèmes aquatiques touchés » <sup>65</sup>.

63 — Telles que le rejet d'eaux usées, le rejet thermique, les activités et mesures envisagées dans le domaine des travaux hydrauliques, le fonctionnement des constructions hydro-techniques en place, notamment des retenues et des centrales hydroélectriques, des mesures ou activités portant sur l'utilisation de l'eau, telles que l'utilisation de la force hydraulique ou le transfert et le prélèvement d'eau, la manipulation de substances dangereuses pour l'eau... [voir l'article 3, paragraphe 2, sous a), b), c), d) et e)].

64 — Souligné par nous.

65 — Article 1<sup>er</sup>, sous c), de la convention.

62 — Souligné par nous.

De même, l'article 3, paragraphe 3, précise que «La présente convention s'applique à la pêche et à la navigation intérieure *pour autant qu'il s'agisse de problèmes de protection de l'eau contre une pollution résultant de ces activités*»<sup>66</sup>.

contractantes prennent les mesures appropriées... pour assurer une utilisation durable et équitable des ressources en eau, et pour contribuer à la conservation des ressources écologiques» n'impose cependant aucune mesure opérationnelle à cette fin.

117. Les précisions fournies par ces dispositions<sup>67</sup> limitent le champ d'application de la convention aux activités polluantes produites à partir du territoire national des parties contractantes. Ces précisions relatives à l'incidence sur l'environnement de l'activité humaine démontrent incontestablement que la volonté des auteurs de la convention est de lutter contre la pollution du Danube, non de limiter le pouvoir des parties contractantes en matière d'aménagement de leur territoire.

120. En effet, le point a) de cette disposition se contente de prescrire aux parties contractantes de «répertorier les ressources en eaux souterraines faisant l'objet d'une protection à long terme, et les zones à protéger en vue de l'approvisionnement présent et futur en eau potable».

118. D'autres dispositions de la convention confirment notre analyse. L'article 4, consacré aux formes de coopération instaurée par la convention, se limite ainsi à prévoir, en matière de gestion de l'eau, des échanges d'informations.

121. En revanche, les points b), c), d) et e) de cette disposition énoncent que les parties contractantes devront adopter des mesures appropriées en vue d'éviter la pollution des eaux du Danube, notamment prendre des mesures destinées à limiter l'utilisation des nitrates, des agents phytosanitaires, des pesticides et autres substances dangereuses<sup>68</sup>; de réduire au minimum les risques de pollution accidentelle par des mesures de prévention et de réglementation; d'évaluer l'importance des différents éléments du biotope pour l'écologie riveraine des cours d'eau, et proposer des mesures visant à améliorer l'état du milieu aquatique et côtier.

119. De même, l'article 6 relatif aux mesures spécifiques de protection des ressources en eau qui prévoit que «Les parties

<sup>66</sup> — Souligné par nous.

<sup>67</sup> — Et plus précisément les expressions telles que «dans la mesure où...», «pour autant que...».

<sup>68</sup> — Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, sous d), de la convention, «l'expression 'substances dangereuses' désigne les substances qui sont toxiques, cancérogènes, mutagènes, tératogènes ou bioaccumulatives, surtout lorsqu'elles sont persistantes et qu'elles ont des effets préjudiciables majeurs sur les organismes vivants».

122. De même, la partie II de la convention, relative aux mesures de coopération multilatérale que les parties contractantes doivent adopter en vue de respecter leurs engagements, prescrit des mesures opérationnelles visant à prévenir, à maîtriser et à réduire la pollution des eaux du Danube.

réduire les apports de nutriments ou de substances dangereuses provenant de sources diffuses, en particulier lorsqu'il s'agit de nutriments ainsi que de pesticides et d'agents phytosanitaires utilisés en agriculture »;

123. Ainsi l'article 5 est entièrement consacré aux mesures de prévention, de maîtrise et de réduction de l'impact transfrontière. Son paragraphe 2 prévoit précisément que «les parties contractantes prendront individuellement ou conjointement les mesures» suivantes:

— le point f) de cette même disposition prescrit aux parties contractantes de prendre «les mesures appropriées pour éviter l'impact transfrontière de déchets et de substances dangereuses provenant plus particulièrement de leur transport».

— le point a) impose aux parties contractantes d'établir «un relevé de l'état des ressources hydrauliques naturelles du bassin du Danube par l'application de paramètres quantitatifs et qualitatifs convenus... »;

124. De même, l'article 7 prescrit des obligations opérationnelles en matière de normes à respecter afin de réduire les émissions et de parvenir à améliorer la qualité de l'eau.

— le point b) de cette même disposition prévoit «l'adoption de dispositions juridiques concernant les exigences, y compris les limites dans le temps, auxquelles doivent répondre les rejets d'eaux usées»;

125. Ainsi, son paragraphe 1 précise que, «Tenant compte des propositions de la Commission internationale, les parties contractantes fixent des limites d'émissions applicables, en termes de concentrations et charges polluantes, à des secteurs industriels et industries spécifiques, et fondées autant que possible sur des technologies peu polluantes ou sans déchets à la source... ».

— le point d) de cette même disposition oblige les parties contractantes à adopter des «dispositions juridiques visant à

126. Son paragraphe 3 prévoit que, «Aux fins de la mise en œuvre des paragraphes 1... l'annexe II de la présente convention

reprend une liste de secteurs industriels et d'industries, ainsi qu'une liste supplémentaire de substances et de groupes de substances dangereuses dont le rejet à partir de sources ponctuelles ou diffuses doit être évité ou fortement réduit. Il incombe à la Commission internationale de tenir l'annexe II à jour».

127. Il découle de ces considérations que tant la finalité de la convention que son contenu visent essentiellement à assurer la protection de la qualité des eaux du

Danube et que les mesures ne supposent pas la réalisation de travaux sur le domaine aquatique des États membres, travaux pouvant modifier la quantité d'eau disponible ou restant disponible pour chacun des États membres concernés, qui seraient motivés par le souci d'aménager le territoire communautaire en vue d'améliorer la qualité de vie de l'homme. Il nous faut donc conclure que la décision attaquée ne relève pas de la procédure spéciale instaurée par l'article 130 S, paragraphe 2, mais de la procédure générale prévue par l'article 130 S, paragraphe 1, du traité. En conséquence, les griefs avancés par le royaume d'Espagne doivent être rejetés comme non fondés.

## Conclusion

128. En conséquence, nous proposons à votre Cour de:

- rejeter le recours;
- condamner le royaume d'Espagne aux dépens.