



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 05 -08- 1998

SG(98) D/ 6805
96/2107

Monsieur le Ministre,

J'ai l'honneur de vous remettre le texte d'un avis motivé de la Commission adressé à la République française au titre de l'article 169 du traité instituant la Communauté européenne pour mauvaise application de la directive 76/160/CEE concernant la qualité des eaux de baignade.

Veuillez agréer, Monsieur le Ministre, les assurances de ma haute considération.

Pour la Commission

p.j. : doc C(1998) 2103 final

Son Excellence
Monsieur Hubert VÉDRINE
Ministre des Affaires étrangères
Quai d'Orsay, 37

F - 75007 PARIS



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 05 -08- 1998
C(1998) 2103 final

AVIS MOTIVÉ

adressé à la République française
au titre de l'article 169 du traité CE
pour mauvaise application de la directive 76/160/CEE concernant
la qualité des eaux de baignade

AVIS MOTIVE

adressé à la République française
au titre de l'article 169 du traité CE
pour mauvaise application de la directive 76/160/CEE concernant
la qualité des eaux de baignade

I. Le cadre juridique communautaire

1. La directive 76/160/CEE du Conseil, du 8 décembre 1975, concernant la qualité des eaux de baignade prévoit, dans son article 12, que les États membres prennent les mesures nécessaires afin de s'y conformer dans un délai de deux ans à compter de sa notification. La directive a été notifiée au gouvernement français le 10 décembre 1975.

2. Selon l'article 3 paragraphe 1 de la directive, les États membres fixent, pour toutes les zones de baignade ou pour chacune d'elles, les valeurs applicables aux eaux de baignade en ce qui concerne les paramètres indiqués à l'annexe.

Selon l'article 3 paragraphe 2 de la directive, ces valeurs ne peuvent pas être moins sévères que celles indiquées dans la colonne I de l'annexe.

L'article 4 paragraphe 1 de la directive prévoit l'obligation pour les États membres de prendre toutes les dispositions nécessaires pour que la qualité des eaux de baignade soit rendue conforme aux valeurs limites fixées en vertu de l'article 3 dans un délai de 10 ans après la notification de la directive. Celle-ci ayant été notifiée à la France en décembre 1985, les eaux de baignade françaises auraient dû, par conséquent, répondre aux exigences de la directive depuis fin 1985.

L'article 5 de la directive définit les conditions dans lesquelles, pour l'application de l'article 4, les eaux de baignade sont réputées conformes aux paramètres qui s'y rapportent.

L'article 6 paragraphe 1 de la directive 76/160/CEE dispose que les autorités compétentes des États membres effectuent les opérations d'échantillonnage, dont la fréquence minimale est fixée à l'annexe.

3. La République française a notifié à la Commission des mesures nationales destinées à assurer la transposition de la directive 76/160/CEE. Il s'agit du décret 91-980 du 20 septembre 1991 modifiant le décret 81-324 fixant les règles d'hygiène et de sécurité applicables aux piscines et aux baignades aménagées et de l'arrêté du 29 novembre 1991 pris pour l'application du décret 91-980 du 20 septembre 1991.

II. La procédure menée conformément à l'article 169 du traité

4. La Commission a constaté plusieurs lacunes dans l'application de la directive 76/160/CEE, apparues dans le rapport concernant l'année 1995. La Commission a enregistré cette affaire sous le numéro 96/2107 dans son registre des cas décelés d'office.
5. Par lettre de mise en demeure (SG(96) D/7768) du 5 septembre 1996, la Commission a estimé que la France n'avait pas pris toutes les mesures visant à respecter les obligations qui lui incombent en vertu de la directive 76/160/CEE, d'une part en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires visant à assurer, dans un délai de 10 ans après la notification de la directive, la conformité de la qualité des eaux de baignade aux exigences de la directive, contrairement à l'article 4 paragraphe 1 de la directive et d'autre part en n'effectuant pas les opérations d'échantillonnage selon la fréquence minimale fixée à l'annexe de la directive pour tous les paramètres et toutes les eaux de baignade, contrairement à l'article 6 paragraphe 1 de la directive.
6. Les autorités de la République française ont répondu par lettre du 22 novembre 1996 (RP n°1956). Cette lettre ne conteste pas les chiffres avancés par la Commission, et avoue une non-conformité en 1995 de 7,5 % des zones de baignades. La lettre évoque également la possibilité offerte par la directive d'utiliser un "biais statistique" en multipliant les prélèvements ou en rallongeant la période de mesure de 5 à 6 mois pour faire disparaître en moyenne certains mauvais résultats et estime que l'interdiction de la baignade serait une "solution de facilité". Les autorités françaises mentionnent enfin le fait que les moyens mis en œuvre pour transposer et appliquer la directive 91/271/CEE (traitement des eaux urbaines résiduaires) seront de nature à contribuer à améliorer la situation.
7. Les autorités françaises ont par ailleurs communiqué les chiffres relatifs aux années 1996 (lettre RP n° 93 du 22.1.1997) et 1997 (lettre RP n° 127 du 27.1.1998). Ces données confirment tant la non-conformité d'une partie substantielle des eaux de baignade en France que le caractère incorrect de l'échantillonnage réalisé, malgré une certaine amélioration durant la saison balnéaire 1997.

III. Les violations constatées par la Commission

III.1. S'agissant de la conformité des eaux de baignade aux valeurs limites fixées par la directive

8. La Commission doit constater, au vu l'examen détaillé du rapport sur la qualité des eaux de baignade pour l'année 1995 que la qualité des eaux de baignade en France n'est pas conforme, au sens de l'article 5 de la directive, aux valeurs limites impératives spécifiées dans la colonne I de l'annexe de la directive.

En outre les rapports sur la qualité des eaux de baignade pour les années 1996 et 1997 confirment la poursuite de cette non-conformité.

9. En 1995, selon les autorités françaises elles-mêmes, 7,5 % des zones de baignades soit 253 zones (sur 3.514) ne sont pas conformes aux valeurs limites impératives fixées par la directive. Ce chiffre est obtenu en faisant la moyenne des eaux côtières et intérieures, en totalité zones de baignade.

La Commission constate, pour la saison balnéaire 1995, que les pourcentages des zones suffisamment échantillonnées mais non-conformes aux valeurs impératives sont de l'ordre de 6,2% pour les eaux côtières et de 8,6% pour les eaux intérieures. Le nombre absolu de plages non conformes aux valeurs prescrites est supérieur à 250. En ce qui concerne le paramètre relatif aux coliformes fécaux, par exemple, 8,4% - soit 138 zones - et 5,9 % - soit 110 zones - pour les eaux intérieures et côtières respectivement, ne sont pas conforme à la valeur limite indiquée par la directive.

Au surplus, il convient de noter la poursuite, dans les années ultérieures, de la même situation. Ainsi en 1996, 4,6 % des 1 846 zones de baignade en eaux côtières - (contre 6,2 % en 1995) et 8,6 % des 1 648 zones de baignade en eaux intérieures (contre 8,4 % en 1995) ne sont pas conformes aux valeurs limites impératives fixées par la directive. De même, en 1997, 7,5% des 1 829 zones de baignade en eaux côtières et 8,8% des zones de baignade en eaux intérieures ne sont pas conformes aux valeurs limites impératives fixées par la directive.

10. La Commission estime également que les arguments avancés par les autorités françaises, dans leur réponse précitée à la lettre de mise en demeure, pour justifier cette situation, ne sont pas pertinents.

L'évocation d'une possibilité offerte par la directive d'utiliser un biais statistique en multipliant les prélèvements ou en rallongeant la période de mesure de 5 à 6 mois pour dissimuler certains mauvais résultats dans le nombre n'est pas correct, puisqu'il suppose que lesdits mauvais résultats soient strictement ponctuels, ce qui n'est pas établi à l'heure actuelle. Si au contraire la mauvaise qualité de l'eau est permanente, les mauvais résultats seront plus nombreux. A contrario, la multiplication des échantillons a l'effet bénéfique de permettre une meilleure connaissance de la qualité de l'eau. Afin d'avoir une meilleure connaissance de la situation, et en particulier de savoir s'il s'agit d'une pollution ponctuelle ou d'une pollution permanente, la Commission souhaite donc que les États membres procèdent à de nombreux prélèvements.

La réponse des autorités françaises estime également que l'interdiction de la baignade serait une "solution de facilité". L'interdiction à la baignade n'est pas définie dans la directive. En aucun cas, l'interdiction de baignade ne dégage les autorités compétentes de l'obligation de suivre la qualité de l'eau.

11. La Commission ne peut que constater qu'un nombre substantiel de zones de baignade n'étaient pas conformes en 1995 aux obligations de qualité de l'eau, plus de dix ans après l'entrée en vigueur de ces obligations. Au surplus, les résultats disponibles pour les années ultérieures sont, comme ceux de l'année 1995, non conformes aux obligations de qualité de l'eau. La directive prescrivant aux États membres une obligation de résultat claire et inconditionnelle d'assurer le respect des valeurs limites, la Commission ne peut que conclure au manquement par la République française des obligations qui découle pour elle de la directive.

III.2. S'agissant de l'insuffisance de l'échantillonnage

12. L'article 6 paragraphe 1 de la directive dispose que les autorités compétentes des États membres effectuent les opérations d'échantillonnage, dont la fréquence minimale est fixée à l'annexe.
13. La Commission, dans la lettre de mise en demeure, indiquait que pour la saison balnéaire 1995, le pourcentage des zones insuffisamment échantillonnées est de 37,4% pour les eaux côtières et de 47% pour les eaux intérieures. La fréquence minimale prévue par la directive n'a pas été observée, en particulier en ce qui concerne les paramètres physico-chimiques.
14. La Commission doit constater que la réponse de la République française à la lettre de mise en demeure confirme le manquement allégué dans la lettre de mise en demeure. En effet, cette lettre ne conteste pas les informations indiquées dans la lettre de mise en demeure et précise qu'en 1995, pour les paramètres microbiologiques, 149 points de suivi sur 3 514 n'ont pas fait l'objet d'un échantillonnage suffisant. S'agissant des paramètres physico-chimiques, la lettre ne conteste pas les informations indiquées dans la lettre de mise en demeure et se contente d'indiquer que des instructions ont été données avant la saison 1995 afin d'assurer de façon systématique le recueil d'informations le plus homogène possible, mais que *«une grande part de subjectivité intervient dans l'appréciation de ces paramètres»* qui *«dépend bien souvent des priorités et des préoccupations locales»*. Dès lors les résultats *«ne peuvent faire l'objet d'une exploitation statistique globale»*.
15. Au surplus, il faut noter que la situation indiquée dans la lettre de mise en demeure n'a ultérieurement été qu'en partie corrigée par les autorités de la République française. En 1995, le pourcentage élevé d'insuffisance d'échantillonnage était notamment le résultat d'un manque très fréquent d'échantillonnage pour les paramètres physico-chimiques obligatoires (huiles minérales, phénols et substances tensioactives). La République française semble avoir partiellement corrigé la situation en 1996, comme elle s'y était d'ailleurs engagée dans sa réponse précitée à la lettre de mise en demeure (lettre du 22.11.1996). Toutefois, le rapport annuel de la Commission pour la saison balnéaire 1996 fait encore apparaître, en ce qui concerne l'ensemble des paramètres, une insuffisance d'échantillonnage pour 12,4 % des eaux côtières (contre 37,5 d'insuffisance d'échantillonnage en 1995) et 23,3 % des eaux douces (contre 47 % d'insuffisance d'échantillonnage pour 1995). De même, en 1997, on observe une certaine amélioration des fréquences d'échantillonnage, tant pour les zones de baignade côtières, que pour les zones de baignade intérieures. Le défaut d'échantillonnage demeure cependant dans un trop grand nombre de cas. Le pourcentage des zones de baignade non ou insuffisamment échantillonnées est en effet de 2,5% pour les eaux côtières et de 11,6% pour les eaux intérieures en 1997.
16. L'échantillonnage s'impose clairement et inconditionnellement aux autorités compétentes des États membres en vertu du droit communautaire. Dans la mesure où la République française ne satisfait pas à cette obligation, la Commission ne peut que conclure au manquement par la République française des obligations qui découlent pour elle de la directive. Le grief d'insuffisance d'échantillonnage selon

la fréquence minimale pour tous les paramètres et toutes les eaux de baignade demeure donc non résolu.

17. De surcroît, la Commission constate que les autorités françaises ont abandonné à partir de la saison balnéaire 1995 l'échantillonnage pour le paramètre "coliformes totaux" en se référant au projet de révision de la directive de 1994 (COM(94) 36 final, JO C.112 du 22.4.1994, page 3). Ce projet de révision retenait également l'abandon des coliformes fécaux et totaux au profit des paramètres "streptocoques fécaux" et "Escherichia Coli". Les autorités françaises semblent avoir d'ores et déjà remplacé les mesures pour les coliformes totaux par des mesures pour les streptocoques fécaux. Ce paramètre n'est pas à ce jour en vigueur, et la décision unilatérale d'abandonner l'échantillonnage pour le paramètre "coliformes totaux" constitue à l'évidence une violation du droit positif.
18. La Commission note aussi que dans leur réponse, les autorités françaises contestent la pertinence de paramètres physico-chimiques et refusent leur "*exploitation statistique globale*". Il suffit à cet égard de constater que l'échantillonnage desdits paramètres s'impose clairement et inconditionnellement aux autorités compétentes de la République française en vertu du droit communautaire.
19. Il convient enfin, à titre incident, de noter le lien étroit établi par la directive entre la conformité des eaux de baignade et la fréquence de l'échantillonnage. En effet, l'article 2 de la directive se réfère aux paramètres microbiologiques et physico-chimique applicables aux eaux de baignade qui figurent dans l'annexe de la directive. Cette annexe prévoit des paramètres avec des valeurs paramétriques et une fréquence d'échantillonnage précise ou, dans certains cas, soumise à certaines conditions. C'est la raison pour laquelle les pourcentages de non-conformité doivent se référer à la totalité des zones de baignade et non seulement aux zones correctement échantillonnées.

La Commission estime donc qu'il n'est pas justifié de calculer et de présenter au public un chiffre de conformité calculé en ne prenant en compte que les paramètres correctement mesurés. Le mode de mesure retenu par les autorités de la République française revient à ignorer que certaines zones échantillonnées de manière incorrecte pourraient bien ne pas être conformes aux valeurs-limites impératives fixées par la directive.

POUR CES MOTIFS,

LA COMMISSION,

après avoir mis, par lettre du 23 septembre 1996, le gouvernement français en mesure de présenter ses observations et avoir analysé les réponses contenues dans la lettre du 22 novembre 1996, ainsi que les données relatives aux années 1996 et 1997 communiquées par les lettres précitées des 22 janvier 1997 et 27 janvier 1998

EMET L'AVIS MOTIVE

au titre de l'article 169 premier alinéa du traité instituant la Communauté européenne, que la République française n'a pas pris toutes les mesures visant à respecter les obligations qui lui incombent en vertu de la directive 76/160/CEE:

- en ne prenant pas toutes les mesures nécessaires visant à assurer, dans un délai de 10 ans après la notification de la directive, la conformité de la qualité des eaux de baignade aux exigences de la directive, contrairement à l'article 4 paragraphe 1 de la directive, et
- en n'effectuant pas les opérations d'échantillonnage selon la fréquence minimale fixée à l'annexe de la directive pour tous les paramètres et toutes les eaux de baignade, contrairement à l'article 6 paragraphe 1 de la directive.

En application de l'article 169 deuxième alinéa dudit traité, la Commission invite la République française à prendre les mesures requises pour se conformer au présent avis motivé dans le délai de deux mois à compter de la notification de celui-ci.

Fait à Bruxelles, le 05 -08- 1998

Par la Commission

