CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. GEORGES COSMAS

présentées le 20 janvier 2000 *

I — Introduction

1. Par le recours qu'elle a formé au titre de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), la Commission demande à la Cour de constater que, en n'établissant pas, dans le délai prescrit, les programmes d'action visés à l'article 5 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 [1] (ci-après la «directive»), le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité.

II — Le cadre légal

A — *Le cadre légal en droit communautaire*

2. Comme l'énonce son article 1er, la directive vise à réduire la pollution provoquée ou induite par les nitrates d'origine agricole et à prévenir toute nouvelle pollution de ce type.

3. L'article 3 de la directive dispose, entre autres, ce qui suit:

«...

2. Dans un délai de deux ans à compter de la notification de la présente directive, les États membres désignent comme zones vulnérables toutes les zones connues sur leur territoire qui alimentent les eaux définies conformément au paragraphe 1 et qui contribuent à la pollution. Ils notifient cette désignation initiale à la Commission dans un délai de six mois.

...

4. Les États membres réexaminent et, au besoin, révisent ou complètent en temps

* Langue originale: le grec.

1 — JO L 375, p. 1. Rectificatif au JO 1993, L 92, p. 51.

opportun, au moins tous les quatre ans, la liste des zones vulnérables désignées, afin de tenir compte des changements et des facteurs imprévisibles au moment de la désignation précédente. Ils notifient à la Commission, dans un délai de six mois, toute révision ou ajout apporté à la liste des désignations.»

2. Ils soumettent à la Commission un rapport, en vertu du présent article, dans un délai de six mois après l'expiration de la période sur laquelle il porte.»

B — *Le cadre légal national*

4. Il ressort d'une note sous l'article 12, paragraphe 1, de la directive que cette dernière a été notifiée aux États membres le 19 décembre 1991.

7. L'article 6 du Real Decreto sobre protección de las aguas contra la contaminación producida por los nitratos procedentes de fuentes agrarias (décret royal n° 261/1996, du 16 février 1996, sur la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles), qui transpose la directive dans l'ordre juridique espagnol, dispose que, dans les zones désignées comme vulnérables, les organes compétents des communautés autonomes établissent des programmes d'action visant à prévenir et à réduire la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles. Ces programmes d'action sont élaborés dans un délai de deux ans à compter de la désignation initiale des zones vulnérables ou d'un an après chaque nouvelle extension ou modification et sont mis en œuvre au cours des quatre années suivant leur élaboration.

5. L'article 5, paragraphe 1, de la directive dispose: «Pour les besoins des objectifs visés à l'article 1[er] et dans un délai de deux ans à compter de la désignation initiale visée à l'article 3 paragraphe 2 ou d'un an après chaque nouvelle désignation visée à l'article 3 paragraphe 4, les États membres établissent des programmes d'action portant sur les zones vulnérables désignées».

6. Enfin, l'article 10 de la directive énonce ce qui suit:

«1. Les États membres soumettent à la Commission, pour la période de quatre ans qui suit la notification de la présente directive et pour chaque période ultérieure de quatre ans, un rapport contenant les informations visées à l'annexe V.

III — La procédure précontentieuse

8. Par lettre n° SG(97) D/2548, du 4 avril 1997, la Commission a mis le royaume d'Espagne en demeure de présenter ses

observations au sujet d'un éventuel manquement à une série d'obligations prévues par la directive, et en particulier aux obligations d'effectuer des contrôles relatifs à la concentration de nitrates dans les eaux douces (article 6 de la directive), d'établir des programmes d'action portant sur les zones vulnérables (article 5 de la directive) et de soumettre un premier rapport quadriennal (article 10 de la directive).

9. La réponse des autorités espagnoles à la lettre de mise en demeure a permis à la Commission de constater que les contrôles relatifs à la concentration de nitrates dans les eaux douces avaient été effectués. Toutefois, selon la Commission, cette réponse reconnaissait que les programmes d'action visés à l'article 5, paragraphe 1, de la directive n'avaient pas été établis et que le rapport prévu à l'article 10, paragraphe 1, de la directive n'avait pas été présenté.

10. Faisant suite à cette réponse, le 21 novembre 1997, la Commission a adressé au royaume d'Espagne un avis motivé [2], alléguant que, en n'ayant pas communiqué à la Commission un rapport contenant les informations visées à l'annexe V de la directive, comme le prévoit son article 10, et en n'ayant pas établi de programmes d'action comme le prévoit son article 5, le royaume d'Espagne avait manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de la directive.

2 — C (97) 3415 final.

11. La Commission invitait cet État membre à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à l'avis motivé dans un délai de deux mois à compter de sa réception. Ainsi que le mentionne la Commission, par lettre du 23 janvier 1998, les autorités espagnoles ont demandé une prorogation du délai octroyé.

12. Enfin, le royaume d'Espagne a répondu à l'avis motivé par un document, du 6 mars 1998, intitulé «Informe Cuatrienal del Reino de España sobre cumplimiento de la Directiva 91/676/CEE relativa a la protección de las aguas contra la contaminación por nitratos de origen agrícola» («Rapport quadriennal sur l'application de la directive 91/676/CEE concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles»).

13. Eu égard à ce rapport, dans sa requête, déposée au greffe de la Cour le 17 juillet 1998, la Commission a limité l'objet du recours formé. En effet, dans ce recours, la Commission demande à la Cour, d'une part, de constater que, en n'établissant pas les programmes d'action visés à l'article 5 de la directive, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du traité, et, d'autre part, de condamner ledit État membre aux dépens.

IV — Les positions des parties

14. La Commission relève que l'article 189, troisième alinéa, du traité CE (devenu article 249, troisième alinéa, CE) et l'article 5, premier alinéa, du traité CE (devenu article 10, premier alinéa, CE) sont des dispositions obligatoires en raison desquelles les États membres destinataires d'une directive sont tenus d'adopter les mesures nécessaires à sa mise en œuvre avant l'expiration du délai qui leur est imparti à cet effet.

15. En l'espèce, la Commission souligne que les zones vulnérables devant être désignées, initialement, dans un délai de deux ans à partir de la notification de la directive (article 3, paragraphe 2, de la directive), le délai d'élaboration des programmes d'action prévus à l'article 5 a donc expiré en décembre 1995.

16. Toujours selon la Commission, le royaume d'Espagne a reconnu, dans le rapport quadriennal du 6 mars 1998, que les programmes d'action visés à l'article 5 n'avaient pas encore été élaborés, alors que le délai imparti pour se conformer à l'avis motivé de la Commission avait déjà expiré.

17. Selon le royaume d'Espagne, s'il y a eu retard, c'est parce que la désignation des zones vulnérables n'a pu être réalisée par les communautés autonomes qu'en juin 1997 et que les programmes d'action requièrent inévitablement un certain délai. Selon la Commission, cette explication ne saurait justifier le manquement allégué. La Commission a le sentiment que, en substance, les autorités espagnoles invoquent des manquements passés du royaume d'Espagne à d'autres obligations imposées par la directive, et en particulier le défaut de mise en œuvre de la directive dans le délai prévu par son article 12, pour justifier les manquements mentionnés dans l'avis motivé émis en l'espèce par la Commission. Or, il serait inconcevable qu'un État membre puisse exciper de la mise en œuvre tardive de la directive, due à son fait, pour justifier l'inobservation ou le respect tardif d'autres obligations imposées par cette directive. Nemo auditur suam propriam turpitudinem allegans.

18. D'ailleurs, note la Commission, même en admettant que les délais prévus par la directive auraient pu être fixés autrement, ses dispositions lient tout État membre destinataire quant au résultat à attendre.

19. La Commission considère en outre comme dénuée de pertinence l'allégation du royaume d'Espagne selon laquelle toutes les mesures nécessaires pour se conformer aux obligations de la directive seront prises. Elle ne saurait non plus admettre, d'une part, l'invitation faite par le royaume d'Espagne à éviter toute référence aux

délais temporels de la directive et, d'autre part, sa thèse selon laquelle le manquement allégué serait uniquement «temporel», et non «substantiel». La Commission conçoit difficilement qu'une distinction soit opérée entre manquement «temporel» et manquement «substantiel». Ce qui reste certain, c'est que la situation prévalant au terme du délai accordé par la Commission pour se conformer à l'avis motivé se caractérisait clairement par un manquement aux obligations de la directive et aucun élément ultérieur d'information ne permet à la Commission de penser qu'il n'y a pas de manquement ou qu'il s'agit d'un manquement purement «temporel». En outre, le fait que les autorités espagnoles manifestent la volonté indéniable de se conformer à la directive ne leur permet pas d'échapper à la constatation d'un manquement. Facta potentiora sunt verbis.

20. Dans son mémoire en réplique, la Commission souligne que le royaume d'Espagne a reconnu, dans son mémoire en défense, que les programmes d'action visés à l'article 5 de la directive n'avaient toujours pas été établis. Elle ajoute que le tour d'horizon de la situation dans différentes communautés autonomes permet de constater non seulement que les programmes d'action n'ont jamais été établis dans une grande partie de ces communautés, mais que, en outre, dans certaines d'entre elles, la désignation définitive des zones vulnérables n'a même pas encore eu lieu.

21. La Commission observe également que la Cour a confirmé, dans son arrêt du 1er octobre 1998, Commission/Espagne [3], qu'il était possible d'introduire un recours pour chacune des obligations concrètes imposées par la directive, indépendamment de tout recours éventuel concernant l'absence de transposition ou la transposition tardive de celle-ci. Pour la Commission, le non-respect de ces obligations menace la mise en œuvre des objectifs fixés par la directive. Cela est particulièrement vrai, à ses yeux, s'agissant de l'approbation et de la mise en pratique de plans et de programmes qui impliquent un effort continu et un suivi actif de la part des autorités nationales en vue d'atteindre les objectifs de la directive.

22. La Commission note qu'elle n'ignore pas que la transposition tardive de la directive par le royaume d'Espagne est à l'origine du manquement aux autres obligations prévues par cette directive. Cependant, ni cette réalité ni la possibilité de formuler différemment le recours ne justifient ni ne légitiment le manquement qui fait l'objet du présent recours.

23. Enfin, rappelant la jurisprudence constante de la Cour selon laquelle un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations et délais prescrits par une directive, la Commission réfute l'argument des autorités espagnoles, selon lesquelles les communautés autonomes, qui sont compétentes pour l'élaboration des programmes

3 — C-71/97, Rec. p. I-5991.

d'action, se sont contentées de suivre les indications du décret royal n° 261/1996, du 16 février 1996. La Commission en déduit également que la mise en œuvre de la directive n'est pas adéquate. Dès lors, en conclut la Commission, bien qu'elle ait limité le présent recours au manquement à l'obligation prévue à l'article 5 de la directive, si les autorités espagnoles estiment qu'une modification du décret royal de transposition, et en particulier du calendrier qu'il prévoit, constituerait une solution adéquate pour éviter des manquements successifs aux diverses obligations prévues par la directive, il leur appartient de prendre les mesures appropriées pour modifier le décret royal.

24. Le royaume d'Espagne admet certes avoir manqué à l'obligation inscrite à l'article 12 de la directive en ce qui concerne le délai, fixé à deux ans à dater de la notification de celle-ci, de l'adoption des dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour s'y conformer. Toutefois, le royaume d'Espagne considère que les programmes prévus à l'article 5 de la directive pouvaient difficilement être élaborés à cette date (décembre 1995), attendu que la transposition de ladite directive en droit espagnol n'est intervenue qu'en mars 1996, ce qui a remis en cause le calendrier des obligations successives imposées par celle-ci.

25. De l'avis du royaume d'Espagne, qui demande à la Cour de rejeter le recours et de condamner la requérante aux dépens, la Commission aurait dû axer son recours sur le retard dans la transposition de la directive dans l'ordre juridique espagnol. Dès lors qu'elle ne l'a pas fait, cela n'a guère de sens d'introduire des recours successifs dirigés contre l'inexécution du calendrier établi dans la directive, calendrier inéluctablement affecté par ce retard initial, le royaume d'Espagne ne pouvant ainsi échapper à une condamnation.

26. Le royaume d'Espagne relève que les communautés autonomes d'Andalousie, d'Aragon, des Baléares, des Canaries, de Castille-La Manche, de Castille-León, de Catalogne, de Valence et du Pays-basque ont procédé à la désignation des zones vulnérables, obligation que leur impose, puisqu'elle relève de leur compétence, l'article 4 du décret royal n° 261/1996, du 16 février 1996. Pour leur part, les communautés autonomes des Asturies, de Cantabrie, d'Estrémadure, de Galice, de La Rioja, de Madrid, de Murcie et de Navarre ont déclaré qu'il n'existait pas de zones vulnérables sur leurs territoires respectifs.

27. Le royaume d'Espagne ajoute ensuite que, après la publication du décret royal de transposition, a été constitué un groupe de travail interministériel composé de représentants des ministères compétents, à savoir le ministère de l'Environnement et le ministère de l'Agriculture, de la Pêche et de l'Alimentation, qui a procédé à l'uniformisation des critères et actions des communautés autonomes en ce qui concerne la désignation officielle de leurs zones vulnérables, condition préalable à l'élaboration des programmes d'action prévus à l'arti-

cle 5 de la directive. Par ailleurs, a été élaborée, au sein du groupe de travail, une « méthodologie d'orientation pour la détermination des mesures figurant à l'annexe 2 du décret royal 261/1996 relativement aux programmes d'action ». C'est sur cette base que travaillent les communautés autonomes pour l'élaboration, au départ de critères uniformes, de leurs programmes respectifs. La direction générale des travaux hydrauliques et de la qualité des eaux du ministère de l'Environnement, coordinatrice du groupe de travail, prend les mesures opportunes auprès des communautés autonomes pour que, dans le délai le plus bref possible, les programmes d'action puissent être remis à la Commission.

28. Enfin, tant dans le mémoire en défense que dans le mémoire en duplique, le royaume d'Espagne donne un aperçu de la situation dans certaines communautés autonomes qui ont procédé à la désignation de zones vulnérables, soit l'Aragon, la Castille-León, la Castille-La Manche, les Baléares, Valence, l'Andalousie et la Catalogne.

29. Dans le mémoire en duplique, le royaume d'Espagne estime ne pas pouvoir admettre l'affirmation de la Commission selon laquelle les autorités espagnoles pourraient, le cas échéant, modifier le calendrier prévu dans le décret royal de transposition, puisque ce décret reprend, comme il se doit, les étapes successives, définies dans la directive, pour la mise en route des différentes actions qu'elle vise. De toute façon, il ne serait pas possible de réaliser simultanément des actions qui exigent nécessairement, pour leur correcte exécution, qu'un certain délai s'écoule entre chacune d'elles. Ainsi, une fois désignées par les communautés autonomes concernées les zones vulnérables existant sur leur territoire, l'élaboration des programmes d'action subséquents exige, comme l'indique la directive elle-même et pour pouvoir offrir une garantie d'efficacité, de disposer d'un certain délai, délai que le décret royal n° 261/1996, relatif à la transposition de la directive, a fixé à février 1999.

V — Notre point du vue

30. Comme le relève à bon droit la Commission, conformément à l'article 189, troisième alinéa, du traité, la directive lie tout État membre quant au résultat à atteindre. Cette dernière obligation implique le respect des délais fixés par les directives [4].

31. Il convient dès lors d'observer que, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit de toute façon être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au

4 — Voir, notamment, l'arrêt de la Cour du 22 septembre 1976, Commission/Italie (10/76, Rec. p. 1359).

terme du délai fixé dans l'avis motivé [5].

32. En l'espèce, l'article 5 de la directive imposait aux États membres d'élaborer des programmes d'action portant sur les zones vulnérables désignées, dans un délai expirant en décembre 1995.

33. Le royaume d'Espagne admet que, par suite du retard de la mise en œuvre de la directive dans l'ordre juridique espagnol (mars 1996), remettant en cause le calendrier des obligations successives imposées par cette directive, les programmes prévus par l'article 5 de la directive auraient difficilement pu être élaborés à la date fixée (décembre 1995). Ce faisant, le royaume d'Espagne reconnaît, en substance, qu'à cette date il n'avait pas établi lesdits programmes.

34. Il ressort d'ailleurs des observations formulées par le royaume d'Espagne dans son mémoire en défense et dans son mémoire en duplique, et plus particulièrement de la présentation des mesures déjà prises ainsi que de la description de la situation dans différentes communautés autonomes, que les programmes d'action prévus par la directive n'ont pas non plus été élaborés dans le délai fixé par l'avis motivé de la Commission.

35. En effet, si des actions telles que la désignation, mentionnée par le royaume d'Espagne, des zones vulnérables dans certaines communautés autonomes, la constitution d'un groupe de travail interministériel chargé de coordonner les critères de désignation de ces zones, l'élaboration d'une «méthodologie d'orientation» pour les programmes d'action ou les mesures adoptées par la direction générale des travaux hydrauliques et de la qualité des eaux du ministère de l'Environnement espagnol, coordinatrice du groupe de travail, constituent peut-être des mesures positives au regard de la poursuite des objectifs de la directive et des préalables éventuellement nécessaires à l'établissement des programmes d'action imposés par l'article 5 de la directive, elles ne sauraient néanmoins constituer une justification ni un remède au retard tel qu'il a été reconnu, et donc au manquement, dans l'élaboration de ces programmes.

36. Ce manquement ressort de la situation existant dans la majorité des communautés autonomes, telle qu'elle est présentée par le royaume d'Espagne. Concrètement, si l'on excepte le cas de la communauté autonome de Valence, dont il est mentionné qu'elle a établi un «programme d'action dans les zones vulnérables visant à réduire la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles», le mémoire en défense signale que la communauté autonome d'Aragon a seulement établi un calendrier indicatif des actions futures; s'agissant de la communauté autonome de Castille-León, outre le cadre législatif d'habilitation général, il est signalé que le programme d'action concernant la zone 4 (Cantalejo, Cabezuela, Veganzones et Turégano) est en cours de rédaction; en ce qui concerne la commu-

5 — Voir, notamment, les arrêts de la Cour du 18 décembre 1997, Commission/Espagne (C-361/95, Rec. p. I-7351, point 13), ainsi que du 27 octobre 1998, Commission/Irlande (C-364/97, Rec. p. I-6593, point 8).

nauté autonome de Castille-La Manche, le mémoire signale que, pour l'élaboration des programmes d'action, on se trouve en phase de coordination des travaux nécessaires pour leur réalisation; dans les Baléares, est-il noté, on étudie actuellement de nouveau la nécessité de déclarer ou non comme zone vulnérable la région de Sa Pobla-Muro, qui avait été initialement ainsi désignée; de la même façon, pour la communauté autonome d'Andalousie, il est relevé que les programmes d'action se trouvent au stade de l'élaboration par les services du conseiller à l'agriculture et à la pêche; enfin, le mémoire en duplique se contente de relever que, en ce qui concerne la communauté autonome de Catalogne, les travaux d'élaboration des programmes d'action ont commencé. D'une manière générale, le tour d'horizon de la situation dans les différentes communautés autonomes montre clairement que, au lieu de contester le manquement au fond que lui reproche la Commission, le royaume d'Espagne cherche en réalité à souligner les différentes initiatives et les différents efforts réalisés sur son territoire pour rendre effective l'élaboration des programmes d'action requis, en ayant pleine conscience de l'absence d'élaboration de ces programmes dans le délai imparti.

37. Pour le royaume d'Espagne, dès lors que la Commission n'a pas fondé son recours sur le défaut de mise en œuvre en temps utile de la directive dans l'ordre juridique espagnol, cela n'avait plus beaucoup de sens d'introduire des recours successifs contre l'inexécution du calendrier fixé par la directive, inéluctablement affecté par ce retard initial. Or, nous pensons que cette allégation doit être rejetée comme dénuée de fondement. Comme le note à juste titre la Commission, il serait inconcevable qu'un État membre puisse exciper de la mise en œuvre tardive de la directive, de sa part, pour justifier l'inobservation ou le respect tardif d'autres obligations imposées par cette directive. D'ailleurs, ainsi que la Cour l'a reconnu, «un État membre ne saurait invoquer le fait qu'il n'a pas pris les mesures nécessaires pour la transposition de la directive pour s'opposer à ce que la Cour examine une demande visant à constater le manquement à une obligation particulière découlant de cette directive» [6]. En effet, en l'espèce, il résulte indéniablement de l'arrêt précité Commission /Espagne [7] que la mise en œuvre tardive de la directive par le royaume d'Espagne n'empêche pas l'introduction d'un recours et la condamnation de l'État membre pour manquement aux obligations qui découlent de ladite directive [8].

38. Aucune justification légitime du défaut d'élaboration des programmes prévus par l'article 5 de la directive ne saurait donc être fournie par l'argument tiré conjointement de la mise en œuvre tardive de la directive dans l'ordre juridique espagnol et de l'impossibilité alléguée de modifier le calendrier prévu par le décret royal n° 261/1996, du 16 février 1996, portant

6 — Voir arrêt de la Cour du 11 août 1995, Commission/Allemagne (C-431/92, Rec. p. I-2189, point 23).

7 — Arrêt du 1er octobre 1998, précité à la note 3.

8 — Dans cet arrêt, la Cour reçoit le recours formé par la Commission le 19 février 1997 et reconnaît que, d'une part, en ne désignant pas les zones considérées comme vulnérables et en ne communiquant pas ces désignations à la Commission et, d'autre part, en n'établissant pas les codes de bonne pratique agricole en ce qui concerne les communautés autonomes autres que celles d'Andalousie, de Cantabrie, de Madrid, de Murcie, de Navarre et de Valence, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 3 et 4 de la directive.

transposition de la directive, pour le motif avancé par les autorités espagnoles. En effet, d'une part, ce calendrier correspond aux prescriptions de la directive et, d'autre part, l'exécution correcte des actions concrètes requiert, en tout cas, un certain laps de temps, dont le décret royal a prévu qu'il s'étendait jusque février 1999.

39. Le calendrier d'exécution d'obligations successives imposé par une directive aux États membres ne saurait être interprété ni allongé au gré des dispositions nationales adoptées par un État membre, en particulier aux fins de couvrir a posteriori les manquements et les retards intervenus dans l'exécution de certaines de ces obligations. Il en est d'autant plus ainsi lorsque la directive prévoit pour les États membres l'obligation d'établir des programmes d'action et de les communiquer à la Commission. C'est de cette façon que, parallèlement à l'effort continu et au suivi actif de ces questions de la part des autorités nationales, sera assuré le nécessaire contrôle de la poursuite coordonnée des objectifs de la directive à l'intérieur de l'Union [9]. Dans une telle hypothèse, qui est d'ailleurs la situation qui se présente en l'espèce, il n'est pas possible d'opérer une distinction entre défaut «temporel» et «substantiel» d'élaboration des programmes. Dans la mesure où le calendrier constitue un élément essentiel du concept même du programme [10], le défaut d'élaboration en temps utile des programmes, soit le non-respect des délais et, par conséquent, du calendrier précis imposé par la directive, constitue de toute façon un manquement «substantiel» aux obligations incombant à un État membre en vertu de cette directive.

40. En outre, lorsque un État membre, comme en l'espèce le royaume d'Espagne, estime que pour quelque motif, et même en raison de la mise en œuvre tardive de la directive dans son droit interne, les délais d'application des obligations découlant de la directive s'avèrent excessivement brefs ou qu'il n'est pas possible de les respecter, il n'appartient pas aux autorités nationales d'adapter de leur propre initiative les dispositions de la directive à la nouvelle situation qui se présente en l'occurrence. En revanche, après que l'État membre intéressé aura informé de ce problème les institutions communautaires compétentes, il appartiendra à ces dernières d'adopter, le cas échéant, les mesures nécessaires pour résoudre lesdits problèmes. À cet égard, la Cour a considéré que, «si le délai pour la mise en œuvre d'une directive s'avère trop court, la seule voie compatible avec le droit communautaire consiste, pour l'État intéressé, à

9 — Comme la Cour l'a énoncé dans l'arrêt du 21 janvier 1999, Commission/Belgique (C-347/97 Rec. p. I-309), à propos du manquement d'un État membre dû au défaut d'établissement des programmes prévus par la directive 91/157/CEE du Conseil, du 18 mars 1991, relative aux piles et accumulateurs contenant certaines matières dangereuses (JO L 78, p. 38), «il importe que les États membres supportant une telle obligation communiquent à la Commission les actions qu'ils entendent adopter ou mener dans les domaines concernés. Ce n'est, en effet, qu'au vu de ces précisions quantitatives et temporelles que la Commission pourra ensuite apprécier si les mesures envisagées en application de la directive contribuent réellement à la mise en œuvre des programmes destinés à réaliser les objectifs de la directive» (point 17).

10 — Voir arrêt de la Cour du 5 octobre 1994, Commission/France (C-255/93, Rec. p. I-4949, points 24 à 27).

prendre, dans le cadre communautaire, les initiatives appropriées en vue d'obtenir que soit arrêtée, par l'institution compétente, la prorogation éventuelle du délai» [11].

41. D'ailleurs, ni la répartition des compétences entre l'État et les communautés autonomes, ni l'obligation de suivre les indications du décret royal n° 261/1996, du 16 février 1996, relatif à la transposition de la directive, ne sauraient justifier le manquement du royaume d'Espagne dû au défaut d'élaboration, dans le délai fixé, des programmes d'action prévus par l'article 5 de la directive. En effet, d'une part, la Cour a énoncé: «Chaque État membre est libre de répartir, comme il le juge opportun, les compétences sur le plan interne et de mettre en œuvre une directive au moyen de mesures prises par les autorités régionales ou locales. Cette répartition de compétences ne saurait cependant le dispenser de l'obligation d'assurer que les dispositions de la directive soient traduites fidèlement en droit interne» [12]. D'autre part, selon une jurisprudence constante de la Cour, un État membre ne saurait exciper de dispositions, pratiques ou situations de son ordre juridique interne pour justifier l'inobservation des obligations et délais prescrits par une directive [13].

42. S'agissant du fait que, de toute façon, le royaume d'Espagne avait et a encore la volonté d'exécuter les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 5 de la directive, il convient de souligner ce qui suit:

«... la procédure visée à l'article 169 du traité repose sur la constatation objective du non-respect par un État membre des obligations que lui imposent le traité ou un acte de droit dérivé....

Dès lors qu'un tel constat a, comme en l'espèce, été établi, il est sans pertinence que le manquement résulte de la volonté de l'État membre auquel il est imputable, de sa négligence ou bien encore de difficultés techniques auxquelles celui-ci aurait été confronté» [14].

43. Attendu donc que l'élaboration des programmes d'action prévus par l'article 5 de la directive n'a été opérée ni dans le délai fixé par la directive ni non plus dans le délai qui avait été imparti par l'avis motivé de la Commission, nous pensons que, en la matière, le manquement du royaume d'Espagne, invoqué par la Commission, existe effectivement.

11 — Voir arrêt du 1er octobre 1998, Commission/Espagne, précité à la note 3, point 16.

12 — Voir arrêt de la Cour du 28 février 1991, Commission/Allemagne (C-131/88, Rec. p. I-825, point 71).

13 — Voir, notamment, les arrêts de la Cour du 2 octobre 1997, Commission/Belgique (C-208/96, Rec. p. I-5375, point 9), et du 19 février 1998, Commission/Grèce (C-8/97, Rec. p. I-823, point 8).

14 — Voir arrêt du 1er octobre 1998, Commission/Espagne, précité à la note 3, points 14 et 15.

VI — Conclusion

44. Nous proposons dès lors à la Cour:

— de constater que, en n'établissant pas, dans le délai prescrit, les programmes d'action visés à l'article 5 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, le royaume d'Espagne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cet article de la directive et en vertu du traité CE;

— de condamner le royaume d'Espagne aux dépens.