ARRÊT DE LA COUR (sixième chambre)

8 novembre 2001 *

Dans l'affaire C-127/99,

Commission des Communautés européennes, représentée par M. P. Stancanelli, en qualité d'agent, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République italienne, représentée par M. U. Leanza, en qualité d'agent, assisté de M. P. G. Ferri, avvocato dello Stato, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en omettant:

— d'élaborer un ou plusieurs programmes d'action présentant les caractères et remplissant les conditions prévus à l'article 5 de la directive 91/676/CEE du

* Langue de procédure: l'italien.

Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles (JO L 375, p. 1),

— de réaliser de manière complète et correcte les opérations de surveillance prévues à l'article 6 de cette même directive, et

— d'élaborer et de communiquer un rapport complet tel que prévu à l'article 10 de la même directive,

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire,

LA COUR (sixième chambre),

composée de M^me^ N. Colneric, président de la deuxième chambre, faisant fonction président de la sixième chambre, MM. C. Gulmann, J.-P. Puissochet, V. Skouris et J. N. Cunha Rodrigues (rapporteur), juges,

avocat général: M. L. A. Geelhoed,
greffier: M^me^ L. Hewlett, administrateur,

vu le rapport d'audience,

ayant entendu les parties en leur plaidoirie à l'audience du 8 février 2001, au cours de laquelle la Commission a été représentée par M. P. Stancanelli et la République italienne par M. M. Fiorilli, avvocato dello Stato,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 31 mai 2001,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 14 avril 1999, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 169 du traité CE (devenu article 226 CE), un recours visant à faire constater que, en omettant:

— d'élaborer un ou plusieurs programmes d'action présentant les caractères et remplissant les conditions prévus 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 (JO L 375, p. 1, ci-après la «directive»),

— de réaliser de manière complète et correcte les opérations de surveillance prévues à l'article 6 de cette même directive, et

— d'élaborer et de communiquer un rapport complet tel que prévu à l'article 10 de la même directive,

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu du droit communautaire.

Le cadre juridique

2 La directive vise, selon son article 1er, à réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles et à prévenir toute nouvelle pollution de ce type.

3 Dans ce but, la directive prévoit l'adoption par les États membres de plusieurs initiatives suivant un calendrier dont les délais courent à partir de la date de la notification de celle-ci, à savoir le 19 décembre 1991.

4 Ainsi, l'article 3, paragraphe 2, de la directive prévoit que les États membres désignent des zones vulnérables à la pollution dans un délai de deux ans à compter de la notification de celle-ci et qu'ils notifient cette désignation initiale à la Commission dans un délai de six mois.

5 L'article 4 de la directive prévoit:

«1. En vue d'assurer, pour toutes les eaux, un niveau général de protection contre la pollution, les États membres, dans un délai de deux ans à compter de la notification de la présente directive:

a) établissent un ou des codes de bonne pratique agricole, qui seront mis en œuvre volontairement par les agriculteurs et qui devraient contenir au moins les éléments énumérés au point A de l'annexe II;

b) élaborent au besoin un programme prévoyant la formation et l'information des agriculteurs en vue de promouvoir l'application du ou des codes de bonne pratique agricole.

2. Les États membres présentent à la Commission les modalités de leurs codes de bonne pratique agricole et celle-ci inclut des informations sur ces codes dans le rapport visé à l'article 11. À la lumière des informations reçues, la Commission peut, si elle l'estime nécessaire, faire des propositions appropriées au Conseil.»

6 L'article 5 de la directive dispose:

«1. Pour les besoins des objectifs visés à l'article 1er 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.

2. Un programme d'action peut porter sur toutes les zones vulnérables situées sur le territoire d'un État membre ou, si cet État l'estime approprié, des programmes différents peuvent être établis pour diverses zones ou parties de zones vulnérables.

3. Les programmes d'action tiennent compte:

a) des données scientifiques et techniques disponibles concernant essentiellement les quantités respectives d'azote d'origine agricole ou provenant d'autres sources;

b) des conditions de l'environnement dans les régions concernées de l'État membre en question.

4. Les programmes d'action sont mis en œuvre dans un délai de quatre ans à compter de leur élaboration et ils contiennent les mesures obligatoires suivantes:

a) les mesures visées à l'annexe III;

b) les mesures que les États membres ont arrêtées dans le(s) code(s) de bonne pratique agricole élaboré(s) conformément à l'article 4, à l'exception de celles qui ont été remplacées par les mesures énoncées à l'annexe III.

5. En outre, les États membres prennent, dans le cadre des programmes d'action, toutes les mesures supplémentaires ou actions renforcées qu'ils estiment nécessaires, s'il s'avère, dès le début ou à la lumière de l'expérience acquise lors de la mise en œuvre des programmes d'action, que les mesures visées au paragraphe 4 ne suffiront pas pour atteindre les objectifs définis à l'article 1er. Dans le choix de ces mesures ou actions, les États membres tiennent compte de leur efficacité et de leur coût par rapport à d'autres mesures préventives envisageables.

6. Les États membres élaborent et mettent en œuvre des programmes de surveillance adéquats pour évaluer l'efficacité des programmes d'action établis en vertu du présent article.

Les États membres qui appliquent les dispositions de l'article 5 à l'ensemble de leur territoire national surveillent la teneur en nitrates des eaux (eaux de surface et eaux souterraines) à des points de mesure sélectionnés, qui permettent de déterminer l'étendue de la pollution des eaux par les nitrates à partir de sources agricoles.

7. Les États membres réexaminent et, le cas échéant, révisent leurs programmes d'action, y compris toute mesure supplémentaire prise en vertu du paragraphe 5, tous les quatre ans au moins. Ils informent la Commission de toute modification apportée aux programmes d'action.»

7 L'annexe III de la directive, intitulée «Mesures à inclure dans les programmes d'action conformément à l'article 5 paragraphe 4 point a)», à laquelle renvoie l'article 5, est ainsi libellée:

«1. Les mesures comportent des règles concernant:

1) les périodes durant lesquelles l'épandage de certains types de fertilisants est interdit;

2) la capacité des cuves destinées au stockage des effluents d'élevage; celle-ci doit dépasser la capacité nécessaire au stockage durant la plus longue des périodes d'interdiction d'épandage dans la zone vulnérable, sauf s'il peut être démontré à l'autorité compétente que le volume d'effluents d'élevage qui dépasse la capacité de stockage réelle sera évacué d'une manière inoffensive pour l'environnement;

3) la limitation de l'épandage des fertilisants, conformément aux bonnes pratiques agricoles et compte tenu des caractéristiques de la zone vulnérable concernée, notamment:

a) de l'état des sols, de leur composition et de leur pente;

b) des conditions climatiques, des précipitations et de l'irrigation;

c) de l'utilisation des sols et des pratiques agricoles, notamment des systèmes de rotation des cultures;

et fondée sur un équilibre entre:

i) les besoins prévisibles en azote des cultures

et

ii) l'azote apporté aux cultures par le sol et les fertilisants correspondant à:

— la quantité d'azote présente dans le sol au moment où les cultures commencent à l'utiliser dans des proportions importantes (quantités restant à la fin de l'hiver),

— l'apport d'azote par la minéralisation nette des réserves d'azote organique dans le sol,

— les apports de composés azotés provenant des effluents d'élevage,

— les apports de composés azotés provenant des engrais chimiques et autres composés.

2. Ces mesures assurent que, pour chaque exploitation ou élevage, la quantité d'effluents d'élevage épandue annuellement, y compris par les animaux eux-mêmes, ne dépasse pas une quantité donnée par hectare.

Cette quantité donnée par hectare correspond à la quantité d'effluents contenant 170 kilogrammes d'azote. Toutefois:

a) pour le premier programme d'action quadriennal, les États membres peuvent autoriser une quantité d'effluents contenant jusqu'à 210 kilogrammes d'azote;

b) pendant le premier programme d'action quadriennal et à l'issue de ce programme, les États membres peuvent fixer des quantités différentes de celles indiquées ci-avant. Ces quantités doivent être déterminées de sorte à ne pas compromettre la réalisation des objectifs visés à l'article 1er et doivent se justifier par des critères objectifs, tels que:

— des périodes de végétation longues,

— des cultures à forte absorption d'azote,

— des précipitations nettes élevées dans la zone vulnérable,

— des sols présentant une capacité de dénitrification exceptionnellement élevée.

Si un État membre autorise une quantité différente en vertu du point b), il en informe la Commission qui examinera sa justification conformément à la procédure prévue à l'article 9.

3. Les États membres peuvent calculer les quantités visées au point 2 en fonction du nombre d'animaux.

4. Les États membres informent la Commission de la manière dont ils appliquent le point 2. À la lumière des informations reçues, la Commission peut, si elle l'estime nécessaire, présenter au Conseil des propositions appropriées, conformément à l'article 11.»

8 Aux termes de l'article 6 de la directive:

«1. Aux fins de désigner les zones vulnérables et de réviser la liste établie, les États membres:

a) dans un délai de deux ans à compter de la notification de la présente directive, surveillent pendant une période d'un an la concentration de nitrates dans les eaux douces:

i) au niveau des stations de prélèvement des eaux superficielles prévues à l'article 5 paragraphe 4 de la directive 75/440/CEE et/ou d'autres stations de prélèvement représentatives des eaux superficielles des États membres, au moins une fois par mois et plus fréquemment durant les périodes de crues;

ii) au niveau des stations de prélèvement représentatives des nappes phréatiques des États membres, à intervalles réguliers, compte tenu des dispositions de la directive 80/778/CEE;

b) reprennent le programme de surveillance décrit au point a) tous les quatre ans au moins, sauf dans le cas des stations de prélèvement où la concentration de nitrates de tous les échantillons précédents s'est révélée inférieure à 25 milligrammes par litre et où aucun facteur nouveau susceptible d'accroître la teneur en nitrates n'a été constaté; en ce cas, le programme de surveillance ne doit être mis en œuvre que tous les huit ans;

c) réexaminent tous les quatre ans l'état d'eutrophisation des eaux douces superficielles, des eaux côtières et d'estuaires.

2. Les méthodes de mesure de référence définies à l'annexe IV sont utilisées.»

9 Les méthodes de mesure de référence mentionnées à l'article 6 de la directive sont définies comme suit par l'annexe IV de celle-ci, intitulée «Méthodes de mesure de référence»:

«Engrais chimiques

Les composés azotés sont mesurés selon la méthode décrite dans la directive 77/535/CEE de la Commission, du 22 juin 1977, concernant le rapprochement des législations des États membres relatives aux méthodes d'échantillonnage et d'analyse des engrais, telle que modifiée par la directive 89/519/CEE.

Eaux douces, eaux côtières et marines

La concentration de nitrates est mesurée conformément à l'article 4 *bis* paragraphe 3 de la décision 77/795/CEE du Conseil, du 12 décembre 1977, instituant une procédure commune d'échange d'informations relative à la qualité des eaux douces superficielles dans la Communauté, telle que modifiée par la décision 86/574/CEE.»

10 L'article 10 de la directive prévoit:

«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.

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.»

11 L'annexe V de la directive, intitulée «Informations devant figurer dans les rapports visés à l'article 10», énumère celles-ci dans les termes suivants:

«1. Un compte rendu des actions de prévention menées en vertu de l'article 4.

2. Une carte:

a) des eaux identifiées conformément à l'article 3 paragraphe 1 et à l'annexe I indiquant, dans chaque cas, lequel des critères mentionnés à l'annexe I a été utilisé en vue de cette identification;

b) des zones identifiées désignées faisant apparaître de manière distincte les zones anciennes et les zones désignées depuis le dernier rapport.

3. Un résumé des résultats de la surveillance exercée en vertu de l'article 6, comprenant un exposé des considérations qui ont conduit à la désignation de chaque zone vulnérable et à toute révision ou ajout apporté à la désignation.

4. Un résumé des programmes d'action élaborés en vertu de l'article 5 et, en particulier:

a) les mesures requises en vertu de l'article 5 paragraphe 4 points a) et b);

b) les informations requises en vertu du point 4 de l'annexe III;

c) toute mesure supplémentaire ou action renforcée prise en vertu de l'article 5 paragraphe 5;

d) un résumé des résultats des programmes de surveillance mis en œuvre au titre de l'article 5 paragraphe 6;

e) les estimations des États membres concernant les délais approximatifs dans lesquels on peut s'attendre à ce que les eaux définies conformément à l'article 3 paragraphe 1 réagissent aux mesures prévues dans le programme d'action, ainsi qu'une indication du niveau d'incertitude que présentent ces estimations.»

12 Selon l'article 12, paragraphe 1, de la directive, les États membres devaient mettre en vigueur les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer à celle-ci dans un délai de deux ans à compter de sa notification et en informer immédiatement la Commission.

La procédure précontentieuse

13 Le 25 avril 1997, la Commission a adressé à la République italienne une lettre de mise en demeure indiquant qu'elle n'avait pas reçu le rapport prévu à l'article 10 de la directive et concernant la première période de quatre ans après la notification de celle-ci, à savoir la période du 20 décembre 1991 au 20 décembre 1995. Cette lettre relevait également l'absence de toute information relative, d'une part, à l'établissement des programmes d'action mentionnés à l'article 5 de la directive et, d'autre part, à la réalisation des opérations de surveillance prévues à son article 6.

14 Les autorités italiennes ont répondu par lettre du 16 juillet 1997 en transmettant des documents relatifs aux mesures adoptées par certaines régions italiennes pour protéger les eaux superficielles et souterraines contre la pollution provenant d'activités agricoles et zootechniques.

15 La Commission a estimé que ces informations ne constituaient pas un rapport au sens de l'article 10 de la directive et qu'elles ne lui permettaient pas de vérifier de manière satisfaisante le respect des articles 5 et 6 de celle-ci concernant respectivement les programmes d'action et la surveillance des concentrations de nitrates dans les eaux douces. Par lettre du 19 février 1998, la Commission a donc notifié à la République italienne un avis motivé dans lequel elle constatait que cette dernière avait manqué à ses obligations en n'adoptant pas, dans le délai prévu, les dispositions nécessaires pour transposer la directive en droit interne et,

en particulier, en n'ayant pas satisfait aux obligations imposées par les articles 5, 6 et 10 de la directive, et elle a fixé un délai de deux mois audit État membre pour se conformer à cet avis.

16 Par lettre du 18 septembre 1998, les autorités italiennes ont transmis à la Commission un rapport sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de la directive (ci-après le «rapport» ou le «rapport du 18 septembre 1998»). Ce rapport faisait état de l'élaboration d'un code de bonne pratique agricole ainsi que de l'adoption par certaines régions italiennes de mesures tendant à protéger les eaux contre la pollution par les nitrates.

17 Ayant considéré que ce rapport ne correspondait pas aux exigences de l'article 10 de la directive et que les informations en sa possession ne lui permettaient pas de s'assurer que les obligations résultant des articles 5 et 6 de la directive avaient été complètement remplies par la République italienne, la Commission a introduit le présent recours.

18 Dans ce recours, la Commission ne fait plus état du grief, invoqué dans l'avis motivé, selon lequel la République italienne n'aurait pas adopté les dispositions nécessaires pour transposer la directive en droit interne, mais elle s'en tient aux obligations spécifiques imposées par les articles 5, 6 et 10 de la directive.

19 Par ailleurs, le 20 mai 1997, la Commission avait formé un premier recours contre la République italienne visant le défaut de transposition de la directive en droit italien ainsi que l'absence de désignation des zones vulnérables conformément à l'article 3, paragraphe 2, de celle-ci. Ce recours a donné lieu à l'arrêt du 25 février 1999, Commission/Italie (C-195/97, Rec. p. I-1169), par lequel la Cour a dit pour droit que, en n'adoptant pas et en ne communiquant pas à la Commission, dans le délai prévu, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires à la transposition de la directive et en ne respectant

pas, notamment, l'obligation prévue à son article 3, paragraphe 2, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12, paragraphe 1, de ladite directive.

20 Le 11 mai 1999, la République italienne a adopté le décret législatif n° 152 (supplément à la GURI n° 124, du 29 mai 1999), comportant des mesures nationales de transposition au sens de l'article 12 de la directive et, en particulier, une définition des zones vulnérables en application de son article 3, paragraphe 2. Par ce décret, qui est annexé à son mémoire en défense dans la présente affaire, le gouvernement italien considère qu'il a exécuté l'arrêt Commission/Italie, précité.

Sur la recevabilité du recours

Argumentation des parties

21 Le gouvernement italien soutient que le recours est irrecevable au motif que les griefs qui y sont énoncés comportent des différences importantes par rapport à ceux formulés dans l'avis motivé. En effet, selon ledit gouvernement:

— le grief fondamental tiré du défaut de transposition de la directive est implicitement abandonné;

— le grief tiré de l'article 5 de la directive a été modifié: ce n'est plus l'absence de programmes qui est incriminée, mais l'absence de programmes d'action présentant les caractéristiques et remplissant les conditions prévues à l'article 5, paragraphe 1;

— le grief tiré de l'article 6 de la directive a été modifié et porte à présent sur le déroulement incomplet et incorrect des contrôles;

— le grief tiré de l'article 10 de la directive a été modifié et porte à présent sur le défaut de présentation d'un rapport complet.

22 Selon le gouvernement italien, la Commission a apporté ces modifications après avoir examiné le rapport du 18 septembre 1998. Il fait valoir que la Commission se devait d'apporter lesdites modifications dans le cadre de la phase précontentieuse et, dès lors, elle aurait dû envoyer un nouvel avis motivé ou, à tout le moins, un avis complémentaire, plutôt que d'engager un recours qui s'écarte objectivement du grief figurant dans l'avis motivé du 19 février 1998. En réalité, la requête met en cause pour la première fois les actions déployées par la République italienne pour transposer la directive et confronte cet État membre à des exigences tout à fait neuves pour l'organisation de sa défense.

23 Dans sa duplique, le gouvernement italien réitère son argumentation selon laquelle, en invitant la Cour à constater que le gouvernement italien n'a pas présenté un rapport complet, la Commission demande une décision sur les observations concernant le rapport présenté après l'avis motivé. L'une des fonctions essentielles de l'avis motivé consisterait à mettre l'État membre en mesure d'éviter d'être attrait devant la Cour, en se conformant à la position exprimée par la Commission dans le délai fixé dans cet avis. Cette faculté, garantie par le traité, aurait été déniée au gouvernement italien.

24 Lors de l'audience, le gouvernement italien a en outre excipé de la violation de la règle non bis in idem. En effet, la Commission demanderait à la Cour de juger une nouvelle fois que la République italienne n'a pas respecté ses obligations résultant de la directive, comme elle l'a déjà fait dans l'arrêt Commission/Italie, précité.

25 La Commission conteste que les griefs formulés dans la requête comportent des modifications par rapport à ceux exposés dans l'avis motivé. Selon la Commission, les griefs articulés dans celui-ci ne portent pas tant sur l'absence de programmes d'action, d'opérations de surveillance et de rapport en général que, plus précisément, sur le fait que ceux-ci ne sont pas conformes aux exigences de la directive.

26 Bien que le délai de deux mois fixé dans l'avis motivé ait été largement dépassé, la Commission aurait examiné le rapport du 18 septembre 1998, en vue de vérifier s'il contenait éventuellement des éléments de nature à démontrer que la République italienne avait rempli les obligations en question, c'est-à-dire l'élaboration de programmes d'action conformément à l'article 5 et à l'annexe III de la directive, la surveillance des eaux douces requise au titre de l'article 6 et de l'annexe IV de celle-ci ainsi que la rédaction du rapport visé à l'article 10 et à l'annexe V de cette directive. Il ressortirait de cet examen que les autorités italiennes ont pris certaines mesures de mise en œuvre de ces dispositions, mais que les obligations susmentionnées ne sont pas encore remplies de manière conforme à la directive.

Appréciation de la Cour

27 En ce qui concerne la violation de la règle non bis in idem, il convient de rappeler que, dans le dispositif de l'arrêt Commission/Italie, précité, la Cour a dit pour

droit que, en n'adoptant pas et en ne communiquant pas à la Commission, dans le délai prévu, les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires à la transposition de la directive et en ne respectant pas, notamment, l'obligation prévue à son article 3, paragraphe 2, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12, paragraphe 1, de ladite directive.

28 L'emploi de l'adverbe «notamment» pourrait impliquer que l'arrêt Commission/Italie, précité, porte sur la directive dans son ensemble. Toutefois, un examen des conclusions et moyens des parties, ainsi que des motifs développés par la Cour au soutien du dispositif de cet arrêt, révèle clairement que celui-ci ne concerne que les obligations découlant des articles 3, paragraphe 2, et 12, paragraphe 1, de la directive.

29 Dès lors que la Commission a abandonné dans le présent recours le grief formulé dans l'avis motivé du 19 février 1998 et tiré du défaut de transposition de la directive, ce recours porte uniquement sur des dispositions non mises en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt Commission/Italie, précité, à savoir les articles 5, 6 et 10 de la directive, et ne viole donc pas la règle non bis in idem.

30 En ce qui concerne la modification alléguée des autres griefs de la Commission, il convient de constater que les griefs énoncés dans l'avis motivé portent notamment sur le non-respect par la République italienne des obligations prévues aux articles 5, 6 et 10 de la directive. À la date de l'établissement de l'avis motivé, la Commission se plaignait de ce que, faute de transmission par la République italienne des informations prévues par ces articles, elle ne disposait pas des informations nécessaires pour vérifier le respect effectif des obligations mentionnées.

31 Si des informations ultérieures, et notamment le rapport du 18 septembre 1998, ont permis à la Commission de préciser ces griefs, il n'en reste pas moins que

l'objet des griefs énoncés dans le recours reste en substance le même, à savoir le respect des obligations découlant des articles 5, 6 et 10 de la directive (voir, dans le même sens, arrêt du 12 mars 1987, Commission/Allemagne, dit «Loi de pureté pour la bière», 178/84, Rec. p. 1227, point 22). Comme le démontre le déroulement de la procédure écrite et orale devant la Cour, l'État membre concerné a été suffisamment informé des griefs et a eu la possibilité de défendre ses intérêts en temps utile conformément aux dispositions de l'article 169 du traité.

32 L'exception d'irrecevabilité soulevée par le gouvernement italien ne saurait donc pas être accueillie.

Sur le fond

33 La Commission soulève trois griefs à l'encontre de la République italienne. Le premier est tiré de l'omission d'élaborer des programmes d'action répondant aux exigences de l'article 5 de la directive. Le deuxième est fondé sur le défaut de réalisation de manière correcte et complète des opérations de surveillance prévues à l'article 6 de ladite directive. Le troisième est tiré de l'absence d'élaboration et de communication d'un rapport complet tel que prévu à l'article 10 de la même directive. Il convient d'examiner en premier lieu ce dernier grief.

Sur le grief tiré de l'article 10 de la directive

34 La Commission rappelle que l'article 10 de la directive impose aux États membres l'obligation de présenter à la Commission tous les quatre ans un rapport

contenant les informations énumérées à l'annexe V de la directive. Le premier rapport devait couvrir la période allant du 20 décembre 1991 au 20 décembre 1995 et il devait être transmis à la Commission dans les six mois suivant cette dernière date, c'est-à-dire avant le 20 juin 1996.

35 La Commission fait valoir que la République italienne n'a envoyé aucun rapport avant la date du 20 juin 1996. En outre, ni les documents annexés à la lettre du 16 juillet 1997 ni le rapport du 18 septembre 1998, communiqués par les autorités italiennes, ne satisfont aux exigences de la directive.

36 Le gouvernement italien rétorque que, dans le rapport du 18 septembre 1998, il a présenté un cadre synthétique des pollutions par les nitrates qui ont été constatées et des actions entreprises pour atteindre les objectifs fixés à l'article 1er de la directive. Le caractère relativement succinct du rapport n'est pas contraire aux prescriptions de l'annexe V, points 3 et 4, de la directive qui, s'agissant respectivement des résultats de la surveillance et des programmes d'action, exige seulement que le rapport contienne un résumé.

37 Dans ces circonstances, le gouvernement italien soutient que, en application des dispositions de l'article 10 et de l'annexe V de la directive, il ne semble pas y avoir d'éléments suffisamment précis pour constater un manquement consistant non pas dans l'absence de rapport, mais dans le caractère incomplet de celui-ci.

38 À cet égard, il convient de rappeler que, selon une jurisprudence constante, l'existence d'un manquement doit être appréciée en fonction de la situation de l'État membre telle qu'elle se présentait au terme du délai fixé dans l'avis motivé et les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (voir, notamment, arrêt du 14 juin 2001, Commission/Italie, C-207/00, Rec. p. I-4571, point 27).

39 Il s'ensuit que, pour apprécier l'existence ou non d'un manquement à l'article 10 de la directive, il n'y a pas lieu de prendre en compte le rapport du 18 septembre 1998, puisqu'il a été transmis plusieurs mois après l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé. À cette fin, il y a lieu de tenir compte exclusivement des documents transmis à la Commission par les autorités italiennes le 16 juillet 1997.

40 En revanche, ainsi que le relève M. l'avocat général au point 26 de ses conclusions, les mesures d'exécution décrites dans le rapport n'étant pas nécessairement tardives, elles pourraient être prises en considération pour l'appréciation de l'existence des manquements allégués aux articles 5 et 6 de la directive.

41 Force est de constater que les documents transmis par les autorités italiennes à la Commission le 16 juillet 1997 ne contiennent aucun compte rendu des actions de prévention menées en vertu de l'article 4 de la directive, comme l'impose l'annexe V, point 1, de celle-ci. Par ailleurs, ces documents ne comportent pas de carte des eaux ni des zones identifiées, telle que stipulée à l'annexe V, point 2, de la directive. En outre, lesdits documents ne portent que sur les deux provinces autonomes et sur sept des dix-neuf régions que comporte la République italienne. Les informations contenues dans ces documents sont trop incomplètes pour constituer un résumé des résultats de la surveillance ou un résumé des programmes d'action au sens de l'annexe V, points 3 et 4 respectivement, de la directive.

42 Par conséquent, il convient de constater que, en ayant omis de soumettre à la Commission un rapport tel que prévu à l'article 10 de la directive, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite disposition.

Sur le grief tiré de l'article 5 de la directive

43 La Commission rappelle que l'article 5 de la directive oblige les États membres à élaborer des programmes d'action pour les zones vulnérables dans un délai de deux ans à compter de la désignation initiale de ces zones. Ladite disposition et l'annexe III de la directive préciseraient les caractéristiques que doivent présenter ces programmes d'action. À la date d'introduction du présent recours, la République italienne n'aurait pas adopté de programmes d'action présentant ces caractéristiques. Les initiatives prises par les autorités italiennes seraient soit trop disparates, soit trop générales pour satisfaire à cette obligation.

44 En annexe à son mémoire en défense, le gouvernement italien produit le décret législatif n° 152, adopté postérieurement à l'introduction du recours, qui désigne notamment les zones vulnérables à l'échelle nationale en application de l'article 3 de la directive. Il fait valoir que, si le présent moyen est fondé sur le préalable que la République italienne devait identifier des zones vulnérables, il s'agirait d'une violation de l'article 3 de la directive, lequel reste en dehors du cadre de la présente procédure en manquement.

45 Cet argument doit être rejeté. En effet, il convient de relever qu'un État membre ne saurait exciper de la mise en œuvre tardive d'une directive, de sa part, pour justifier l'inobservation ou le respect tardif d'autres obligations imposées par cette même directive (voir arrêt du 13 avril 2000, Commission/Espagne, C-274/98, Rec. p. I-2823, point 22).

46 En outre, le gouvernement italien soutient que le moyen invoqué par la Commission est ambigu et général: ambigu parce qu'il n'est pas possible de voir clairement s'il comprend l'absence totale de programmes concernant des régions non désignées et général parce qu'il n'indique pas avec précision les prétendues lacunes en ce qui concerne spécifiquement les programmes adoptés.

47 À cet égard, il est de jurisprudence constante que, dans le cadre d'une procédure en manquement en vertu de l'article 169 du traité, il incombe à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué, sans qu'elle puisse se fonder sur une présomption quelconque (voir, notamment, arrêt du 16 novembre 2000, Commission/Grèce, C-214/98, Rec. p. I-9601, point 42).

48 Les documents adressés le 16 juillet 1997 à la Commission par les autorités italiennes et le rapport du 18 septembre 1998 ne contiennent aucune indication quant à l'adoption de mesures susceptibles de faire partie d'un programme d'action au sens de l'article 5 de la directive en ce qui concerne les Régions des Pouilles et de Calabre. De même, ceux-ci font apparaître une absence presque totale de telles mesures en ce qui concerne les Régions des Abruzzes et des Marches. Il en ressort en outre que, si des mesures telles que celles exigées par la directive étaient envisagées dans les Régions de Ligurie et de Campanie, ces mesures n'avaient pas encore été adoptées à la date du 18 septembre 1998. Enfin, ces documents ne font état que de mesures ponctuelles en ce qui concerne les Régions du Latium et de Sicile. En conséquence, pour toutes ces régions, il ressort à suffisance du dossier que les autorités italiennes n'ont pas établi, dans le délai fixé, des programmes d'action au sens de l'article 5 de la directive.

49 En revanche, pour les autres régions et provinces autonomes de la République italienne, les documents du 16 juillet 1997 et le rapport du 18 septembre 1998 font état d'une série de mesures susceptibles de faire partie de programmes d'action au sens de l'article 5 de la directive.

50 La circonstance que de telles mesures ont été adoptées avant la désignation des zones vulnérables par le décret législatif n° 152 ne les empêche pas de constituer des programmes d'action au sens de l'article 5 de la directive. En effet, ainsi que M. l'avocat général le relève au point 48 de ses conclusions, si la désignation formelle des zones vulnérables est effectuée avec retard, la directive n'empêche pas de prendre des mesures préparatoires visant à l'établissement des programmes d'action.

51 Or, la Commission ne démontre pas précisément en quoi les mesures prises dans lesdites régions et provinces seraient défaillantes, se bornant sur ce point à invoquer des arguments généraux. Au vu du dossier, force est de constater, à cet égard, que le recours manque de la précision nécessaire et n'est pas soutenu par des preuves adéquates.

52 Il résulte de toutes ces considérations que, en ayant omis d'établir des programmes d'action au sens de l'article 5 de la directive, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite disposition.

Sur le grief tiré de l'article 6 de la directive

53 Selon la Commission, la documentation fournie par les autorités italiennes démontrerait que, dans au moins cinq régions (Ligurie, Lombardie, Vénétie, Marches et Campanie), les opérations de surveillance n'ont pas été exécutées en conformité avec les exigences de l'article 6 de la directive, que, dans cinq autres régions (Piémont, Ombrie, Latium, Molise et Sicile) et dans les deux provinces autonomes (Trente et Bolzano), les contrôles ont été exécutés de façon partiellement insatisfaisante, et que, dans trois autres régions (Abruzzes, Pouilles et Calabre), l'absence totale d'informations indique que les obligations de surveillance n'ont pas été respectées. Dans ces conditions, la Commission conclut que la République italienne a manqué à l'obligation imposée par l'article 6 de la directive.

54 Le gouvernement italien soutient que les opérations en cause relèvent de la pure exécution et que leur fonction, qui est de permettre l'identification des zones vulnérables, est préalable à la mise en œuvre de la directive. Cette obligation visant exclusivement à assurer la transposition de l'article 3 de la directive, son respect ne saurait être apprécié séparément de l'obligation finale. En d'autres

termes, il ne saurait exister de manquement à l'article 6 de la directive que dans la mesure où les carences des opérations de surveillance entraînent un manquement à l'article 3 de celle-ci. Ce moyen serait donc dénué de fondement dans la mesure où la Commission ne démontre pas que le caractère prétendument incomplet desdites opérations a entraîné une violation de l'article 3 de la directive. À titre subsidiaire, le gouvernement italien fait valoir que le moyen n'est pas fondé en raison de son caractère général, imprécis et non prouvé. L'éventuel caractère incomplet du rapport ne saurait faire office de preuve du défaut d'adoption des mesures prévues à l'article 6 de la directive. Il ajoute que les contrôles ont été effectués en appliquant l'article 6, paragraphe 1, sous a), et l'annexe IV de la directive, et donc dans le cadre de l'application des autres directives qui y sont citées. Les informations en la matière auraient déjà été transmises par la méthode des «informations standardisées».

55 La Commission réplique que l'obligation prévue à l'article 6 de la directive est une obligation spécifique, qui peut être distinguée des autres obligations instituées par la directive et dont le non-respect a une portée qui lui est propre. Elle ajoute que la mise en œuvre correcte de l'article 6 exige que les autorités nationales se conforment aux délais et aux modalités qui y sont prévus, sans qu'il soit suffisant de renvoyer aux modalités de surveillance établies par d'autres directives communautaires. Dans cette perspective, il importerait peu que les autorités italiennes aient déjà communiqué à la Commission, selon la méthode des «informations standardisées», les résultats des opérations de surveillance effectuées. En effet, le réseau des stations de prélèvement, la fréquence des prélèvements et le traitement des données prévus par la directive en cause sont différents de ceux existant dans le cadre des directives visant les «informations standardisées». Enfin, en ce qui concerne le manque de preuves, la Commission soutient que, au cours de la procédure précontentieuse, elle a demandé aux autorités italiennes de lui fournir des éléments susceptibles de démontrer que l'obligation prévue à l'article 6 de la directive avait été respectée. Les informations fournies démontreraient clairement que les opérations de surveillance en question n'ont pas été effectuées conformément aux exigences de la directive.

56 Le gouvernement italien rétorque que la Commission n'a pas précisé quelles sont, parmi les informations fournies, celles qui démontrent que les contrôles en

question n'ont pas été exécutés conformément à la directive dans cinq régions au moins. Il estime que la Commission ne peut pas établir la preuve d'un manquement en se prévalant d'une carence d'informations. En effet, l'absence d'informations sur les opérations de mise en œuvre d'une directive ne saurait constituer la preuve de la non-réalisation desdites opérations que si c'est en violation d'une obligation de communication que les informations n'ont pas été fournies. Or, il n'est prévu aucune obligation à la charge de l'État membre d'informer la Commission au sujet de l'exécution des contrôles imposés par l'article 6 de la directive. Par ailleurs, le gouvernement italien dément avoir jamais reçu de la part de la Commission une demande en ce sens.

57 À cet égard, d'une part, il convient de constater que l'obligation de procéder à des opérations de surveillance de la concentration de nitrates, prévue à l'article 6 de la directive, existe indépendamment de celle prévue à l'article 3 de celle-ci de désigner les zones vulnérables. En particulier, bien que l'obligation de procéder à de telles opérations soit prévue initialement aux fins de désigner les zones vulnérables, elle subsiste après que la désignation initiale de ces dernières est intervenue, et ceci aux fins de réviser la liste établie.

58 D'autre part, il est vrai, ainsi que le gouvernement italien le rappelle à juste titre, que l'article 6 de la directive n'impose aux États membres aucune obligation d'informer la Commission des démarches entreprises pour mettre en œuvre cette disposition. En revanche, l'article 10 et l'annexe V, point 3, de la directive prévoient que les États membres soumettent à la Commission un rapport contenant notamment «un résumé des résultats de la surveillance exercée en vertu de l'article 6» de la directive.

59 C'est précisément en raison de l'absence d'un tel rapport que la Commission, dans la lettre de mise en demeure et dans l'avis motivé, a prétendu qu'elle ne disposait pas des informations nécessaires pour lui permettre de vérifier la mise en œuvre par la République italienne des mesures de surveillance prévues à l'article 6 de la directive. En mettant cet État membre en demeure de présenter ses observations et en l'invitant à se conformer à l'avis motivé, la Commission a effectivement demandé l'envoi des informations pertinentes.

60 C'est en réponse à ces invitations que les autorités italiennes ont soumis à la Commission les documents en date du 16 juillet 1997 et le rapport du 18 septembre 1998. Au vu de ceux-ci, il convient de constater que les autorités italiennes ont apporté à la Commission des informations telles que celles exigées par l'article 10 et l'annexe V, point 3, de la directive pour toutes les régions et provinces autonomes de la République italienne sauf pour trois d'entre elles, à savoir les Abruzzes, les Pouilles et la Calabre, régions pour lesquelles aucune information n'a été fournie.

61 Pour ces trois régions, l'absence totale d'informations dans le dossier peut être considérée comme une indication suffisante d'un manquement à l'article 6 de la directive. En ce qui concerne les autres régions et les provinces autonomes, il incombait à la Commission d'établir l'existence du manquement allégué et d'apporter à la Cour les éléments nécessaires à la vérification par celle-ci de l'existence de ce manquement (voir, notamment, arrêt du 29 mai 2001, Commission/Italie, C-263/99, Rec. p. I-4195, point 27).

62 Dans ces conditions, force est de constater que la Commission ne fournit aucun élément de preuve de son allégation selon laquelle les opérations de surveillance n'ont pas été exécutées en conformité avec l'article 6 de la directive dans les Régions de Ligurie, de Lombardie, de Vénétie, des Marches et de Campanie. La Commission ne précise pas davantage les raisons pour lesquelles les contrôles auraient été exécutés de façon partiellement insatisfaisante dans les deux Provinces de Trente et de Bolzano ainsi que dans les cinq Régions du Piémont, d'Ombrie, du Latium, de Molise et de Sicile, et ne fournit pas non plus de preuve de cette allégation.

63 Il résulte de toutes ces considérations que, en ayant omis de réaliser des opérations de surveillance prévues à l'article 6 de la directive, la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de ladite disposition.

Sur les dépens

64 En vertu de l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure, toute partie qui succombe est condamnée aux dépens, s'il est conclu en ce sens. La Commission ayant conclu à la condamnation de la République italienne et celle-ci ayant succombé en l'essentiel de ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (sixième chambre)

déclare et arrête:

1) **En ayant omis:**

— **d'établir des programmes d'action au sens de 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,**

— de réaliser des opérations de surveillance prévues à l'article 6 de ladite directive, et

— de soumettre à la Commission un rapport tel que prévu à l'article 10 de la même directive,

la République italienne a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu desdites dispositions de la directive 91/676.

2) La République italienne est condamnée aux dépens.

Colneric Gulmann Puissochet

Skouris Cunha Rodrigues

Ainsi prononcé en audience publique à Luxembourg, le 8 novembre 2001.

Le greffier

R. Grass

Le président de la sixième chambre

F. Macken