CONCLUSIONS DE L'AVOCAT GÉNÉRAL M. L. A. GEELHOED

présentées le 14 décembre 2000 [1]

1. La Commission des Communautés européennes a saisi la Cour conformément à l'article 226 CE et l'a invitée à constater qu'en ne prenant pas toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires à la mise en œuvre 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 [2], le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive. La Commission demande concrètement à la Cour de dire pour droit que le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations résultant de l'article 5, paragraphes 4 et 6, et de l'article 10, paragraphe 1, de la directive lus en combinaison avec son annexe II, point A, son annexe III, point 1.3, et son annexe V, point 4, sous e).

Le cadre juridique

2. La directive vise à réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles (article 1er). La directive impose aux États membres de déterminer, conformément aux critères qui sont énoncés à l'annexe I de la directive, les eaux qui sont atteintes par la pollution et celles qui sont susceptibles de l'être (article 3, paragraphe 1). Ils devaient désigner ces zones vulnérables dans un délai de deux ans à compter de la notification de la directive, qui a eu lieu le 19 décembre 1991 (article 3, paragraphe 2).

En vue d'assurer un niveau général de protection contre la pollution pour toutes les eaux, les États membres devaient, dans un délai de deux ans à compter de la notification de la directive, établir un ou plusieurs codes de bonne pratique agricole, qui seraient mis en œuvre volontairement par les agriculteurs et qui devaient contenir au moins les éléments énumérés à l'annexe II, point A [article 4, paragraphe 1, sous a)].

Dans un délai de deux ans à compter de la désignation initiale des zones vulnérables, les États membres devaient établir des programmes d'action portant sur les zones vulnérables désignées (article 5, paragraphe 1). Les États membres étaient exemptés de l'obligation de désigner des zones vulnérables spécifiques lorsqu'ils appliquaient les programmes d'action susvisés à l'ensemble de leur territoire national (article 3, para-

1 — Langue originale: le néerlandais.

2 — JO L 375, p. 1 (ci-après la «directive»).

graphe 5). Les programmes d'action devaient contenir les mesures obligatoires visées à l'annexe III [article 5, paragraphe 4, sous a)] ainsi que les mesures que les États avaient arrêtées dans leur(s) code(s) de bonne pratique agricole élaboré(s) conformément à l'article 4, à l'exception de celles qui auraient été remplacées par les mesures énoncées à l'annexe III [article 5, paragraphe 4, sous b)].

Les États membres devaient en outre élaborer et mettre en œuvre des programmes de surveillance adéquats (article 5, paragraphe 6, premier alinéa). Ceux qui appliquaient les dispositions de l'article 5 à l'ensemble de leur territoire national étaient tenus de surveiller la teneur en nitrates des eaux (de surface et souterraines) à des points de mesure sélectionnés permettant de déterminer l'étendue de la pollution des eaux par les nitrates à partir de sources agricoles (article 5, paragraphe 6, deuxième alinéa). Tous les quatre ans, les États membres devaient soumettre à la Commission un rapport contenant les informations visées à l'annexe V (article 10, paragraphe 1).

L'annexe II de la directive a trait au(x) code(s) de bonne pratique agricole. Le point A de cette annexe dispose ce qui suit:

«Un ou des codes de bonne pratique agricole visant à réduire la pollution par les nitrates et tenant compte des conditions prévalant dans les différentes régions de la Communauté devraient contenir des règles couvrant les éléments ci-après, pour autant qu'ils soient pertinents:

1) les périodes pendant lesquelles l'épandage de fertilisants est inapproprié;

2) les conditions d'épandage des fertilisants sur les sols en forte pente;

3) les conditions d'épandage des fertilisants sur les sols détrempés, inondés, gelés ou couverts de neige;

4) les conditions d'épandage des fertilisants près des cours d'eau;

5) la capacité et la construction des cuves destinées au stockage des effluents d'élevage, notamment les mesures visant à empêcher la pollution des eaux par ruissellement et infiltration dans le sol ou écoulement dans les eaux superficielles de liquides contenant des effluents d'élevage et des effluents de matières végétales telles que le fourrage ensilé;

6) les modes d'épandage des engrais chimiques et des effluents d'élevage;

notamment son niveau et son uniformité, pour pouvoir maintenir à un niveau acceptable la fuite dans les eaux d'éléments nutritifs.»

L'annexe III de la directive concerne les mesures à inclure dans les programmes d'action conformément à l'article 5, paragraphe 4, sous a). Le point 1.3 de cette annexe dispose ce qui suit:

«1. Les mesures comportent des règles concernant:

[...]

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. »

3. Le grand-duché de Luxembourg a choisi l'option prévue par l'article 3, paragraphe 5, à savoir qu'il a désigné l'ensemble de son territoire comme étant une zone vulnérable. La directive a été transposée en droit luxembourgeois par le règlement grand-ducal du 20 septembre 1994 concernant l'utilisation de fertilisants organiques dans l'agriculture et modifiant le règlement grand-ducal notifié du 14 avril 1990 relatif aux boues d'épuration [3].

L'annexe V, point 4, sous e), de la directive énonce les informations qui doivent figurer dans les rapports visés à l'article 10:

La procédure précontentieuse

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

[...]

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. »

4. La Commission a constaté que la mise en œuvre de la directive en droit luxembourgeois était incomplète. Par lettre du 10 avril 1997, elle a invité les autorités luxembourgeoises à lui fournir de plus amples informations. Insatisfaite de la réponse qui lui avait été donnée, elle a, le 21 novembre 1997, mis le grand-duché de Luxembourg en demeure de présenter ses observations sur un éventuel manquement à un certain nombre d'obligations résultant de la directive. Le grand-duché de Luxembourg a réagi par une lettre datée du 17 juin 1998 à laquelle la Commission a répondu par un avis motivé le 21 octobre 1998. Le gouvernement luxembourgeois a présenté ses observations sur celui-ci le 23 décembre 1998. Le 26 janvier 2000, la Commission lui a adressé un complément à l'avis motivé afin d'éclaircir les griefs qui y étaient exposés. Le gouvernement luxembourgeois

3 — *Mémorial* A — n° 87/1994, p. 1648 (ci-après le « règlement grand-ducal du 20 septembre 1994 »).

lui a répondu par lettre du 3 avril 2000, mais sans pouvoir la convaincre. Le 27 juin 2000, elle a introduit un recours en manquement contre le grand-duché de Luxembourg devant la Cour.

Les griefs de la Commission

5. La Commission a articulé cinq griefs à l'appui de sa requête.

6. Le premier grief est déduit du contenu des programmes d'action et de la non-prise en considération des engrais chimiques. Aux termes de l'article 2, sous e) et f), de la directive, la notion d'«engrais» englobe aussi bien les engrais d'origine animale que les engrais chimiques. Or, le règlement grand-ducal du 20 septembre 1994 ne porte que sur l'utilisation des engrais organiques dans l'agriculture, les autres réglementations luxembourgeoises n'étant pas davantage suffisantes, selon la Commission.

En ce qui concerne les obligations que la directive impose en matière d'engrais, la réglementation nationale concernant le commerce des engrais ne va pas assez loin. Le gouvernement luxembourgeois s'est prévalu de l'article 6, paragraphe 5, du règlement grand-ducal du 14 mai 1992 relatif au commerce des engrais et des amendements du sol[4]. Aux termes de cette disposition, les produits visés par le règlement ne peuvent pas être utilisés à des doses supérieures à celles qui sont requises pour une fertilité et un état physique optimal des sols et pour les besoins physiologiques des cultures.

La Commission estime également que les règles applicables au grand-duché de Luxembourg en matière d'épandage ou d'enfouissement d'engrais sur ou dans le sol à proximité des cours d'eau ne sont pas suffisantes non plus. Le gouvernement luxembourgeois a répondu en se référant à la loi du 29 juillet 1993 concernant la protection et la gestion de l'eau[5] dont l'article 4 interdit de mettre des matières polluantes directement ou indirectement en contact avec les eaux de surface ou souterraines.

La Commission considère que ces dispositions de droit national invoquées par les autorités luxembourgeoises sont trop générales et trop vagues. Elles n'indiquent pas de manière suffisamment précise aux agriculteurs la manière dont ils doivent s'acquitter de l'obligation de réaliser un équilibre entre les différentes formes d'apport en azote et d'empêcher une pollution des eaux de surface en évitant d'épandre ou d'enfouir de l'engrais sur ou dans le sol. Les autorités luxembourgeoises n'ont donc pas pris les mesures nécessaires à la mise en œuvre des obligations qui leur incombent

4 — *Mémorial* A — n° 33/1992, p. 1408.
5 — *Mémorial* A — n° 70/1993, p. 1302.

en vertu de l'annexe III, point 1.3, et de l'annexe II, point A, de la directive.

7. Le deuxième grief de la Commission a trait à l'obligation de tenir compte de la pente du terrain lors de l'épandage d'engrais organiques. L'article 5 du règlement grand-ducal du 20 septembre 1994 comporte un certain nombre d'interdictions et de restrictions en matière d'épandage d'engrais organiques. Cette disposition interdit notamment d'épandre des fertilisants organiques sur des sols détrempés ou inondés, sur des sols enneigés pendant plus de 24 heures ou sur des sols gelés si des ruissellements superficiels sont à craindre [article 5, partie A, point 1, sous a), quatrième tiret]. Cette disposition ne limite pas expressément l'épandage d'engrais organiques sur les terrains en pente raide, quelles que soient les circonstances climatiques. Ce silence est incompatible avec l'obligation qui est énoncée par l'article 5, paragraphe 4, de la directive lu en combinaison avec l'annexe II, point A, point 2, et avec l'annexe III, point 3, sous a).

8. Le troisième grief porte sur les conditions climatiques dont il faut tenir compte lors de l'épandage des engrais organiques. L'annexe II, point A, point 3, de la directive exige d'inscrire dans le ou les codes de bonne pratique agricole des règles couvrant, pour autant qu'elles soient pertinentes, les conditions d'épandage des fertilisants sur les sols détrempés, inondés, gelés ou couverts de neige. La Commission estime que cette disposition présente une importance particulière pour les pays de transition climatique, comme les pays du Benelux, où s'affrontent en hiver l'air froid continental et les influences océaniques plus douces et humides susceptibles de provoquer à la fois d'importantes chutes de neige et des redoux brutaux qui provoqueront une fonte rapide. L'article 5, partie A, point 1, sous a), quatrième tiret, du règlement grand-ducal du 20 septembre 1994 autorise l'épandage de fertilisants lorsque la neige perdure moins de 24 heures. La directive exige cependant des mesures limitant l'épandage d'engrais sur les terrains enneigés. La Commission estime qu'aucune raison objective ne permet de supposer que le risque de pollution lié à l'épandage sur des terrains enneigés serait moindre lorsque la neige persiste moins de 24 heures. L'article 5, partie A, point 1, sous a), quatrième tiret, du règlement grand-ducal doit dès lors être considéré comme incompatible avec l'article 5, paragraphe 4, de la directive lu en combinaison avec l'annexe II, point A, point 3.

9. Le quatrième grief est déduit de l'omission, par les autorités luxembourgeoises, de mettre en œuvre des programmes de surveillance adéquats au sens de l'article 5, paragraphe 6, de la directive. Malgré les renseignements qu'il a fournis, le gouvernement luxembourgeois n'est pas parvenu à démontrer que le grand-duché de Luxembourg dispose d'un réseau de surveillance représentatif de l'ensemble de ses eaux de surface et souterraines sujettes à pression agricole intensive, permettant d'évaluer objectivement l'étendue des pollutions et l'impact des programmes d'action, comme

l'exige l'article 5, paragraphe 6, de la directive. Au surplus, il ne semble pas que le grand-duché de Luxembourg surveille l'état d'eutrophisation de ses eaux, le fait étant, en tout cas, qu'aucune information n'a été communiquée à ce sujet. Pour ce qui est des eaux souterraines, les contrôles ne sont pas représentatifs de la situation réelle du pays en ce domaine. D'une manière plus générale, le gouvernement luxembourgeois n'a transmis aucun élément tendant à attester l'existence d'un programme de surveillance visant à évaluer l'efficacité des programmes d'action comme l'exige l'article 5 de la directive. Le grand-duché de Luxembourg a donc manqué à l'obligation que lui fait cette disposition. De surcroît, les autorités luxembourgeoises n'ont fourni aucune information quant à la surveillance des eaux souterraines. Dans ces circonstances, elles ne sont pas acquittées des obligations qui leur incombent en vertu de l'article 5, paragraphe 6, de la directive.

10. Enfin, le cinquième grief de la Commission concerne le caractère incomplet du rapport périodique de mise en œuvre contenant les informations visées à l'annexe V de la directive, qui doit être soumis à la Commission conformément à l'article 10, paragraphe 1, de la directive. L'annexe V, point 4, sous e), prévoit que ce rapport doit contenir notamment un résumé des programmes d'action élaborés en vertu de l'article 5 et, en particulier, 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, de la directive réagissent aux mesures prévues dans le programme d'action ainsi qu'une indication du niveau d'incertitude que présentent ces informations. Le grand-duché de Luxembourg a simplement confirmé à la Commission qu'il avait commandé une étude sur les effets des mesures mises en œuvre comme la directive lui impose de le faire. Les résultats de cette étude n'ont pas été portés à la connaissance de la Commission.

Appréciation du recours

11. Au cours de la phase précontentieuse, le grand-duché de Luxembourg a justifié son retard dans la mise en œuvre de la directive notamment par la complexité et la technicité de la directive ainsi que par la nécessité d'une étroite collaboration entre les ministères de l'Environnement et de l'Agriculture. Dans le mémoire en défense qui est parvenu à la Cour le 24 juin 2000, le gouvernement luxembourgeois ne conteste pas les manquements en tant que tels. Il indique cependant qu'un projet de règlement grand-ducal a été adopté en Conseil de gouvernement le 16 juin 2000 et affirme que ce projet assure une mise en œuvre fidèle et complète de la directive en droit national. Cet avis a été soumis pour avis à la Chambre d'agriculture le 30 juin 2000 selon la procédure d'urgence. Le gouvernement invite la Commission à en prendre connaissance et à lui préciser les griefs éventuels qu'elle aurait encore à formuler. Il espérait ainsi convaincre la Commission de renoncer à la procédure. La Commission n'en ayant rien fait, il convient de faire droit à son recours.

Conclusion

12. À la lumière des faits et circonstances que j'ai résumés, je propose à la Cour:

a) de déclarer qu'en ne prenant pas toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires à la mise en œuvre de l'article 5, paragraphes 4 et 6, et de l'article 10, paragraphe 1, lus en combinaison avec l'annexe II, point A, l'annexe III, point 3, et l'annexe V, point 4, sous e), 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 grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive;

b) de condamner le grand-duché de Luxembourg aux dépens conformément à l'article 69, paragraphe 2, du règlement de procédure.