Recueil de la jurisprudence

ARRÊT DE LA COUR (première chambre)

3 octobre 2019*

« Renvoi préjudiciel – Environnement – Directive 91/676/CEE – Protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles – Objectif de réduire la pollution – Eaux atteintes par la pollution – Teneur en nitrates de 50 mg/l au maximum – Programmes d'action adoptés par les États membres – Droits des particuliers à la modification d'un tel programme – Qualité pour agir devant les autorités et les juridictions nationales »

Dans l'affaire C-197/18,

ayant pour objet une demande de décision préjudicielle au titre de l'article 267 TFUE, introduite par le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne, Autriche), par décision du 13 mars 2018, parvenue à la Cour le 19 mars 2018, dans la procédure engagée par

Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland,

Robert Prandl,

Gemeinde Zillingdorf,

en présence de :

Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus, anciennement Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft,

LA COUR (première chambre),

composée de M. J.-C. Bonichot (rapporteur), président de chambre, M^me^ C. Toader, MM. A. Rosas, L. Bay Larsen et M. Safjan, juges,

avocat général : M^me^ J. Kokott,

greffier : M. R. Schiano, administrateur,

vu la procédure écrite et à la suite de l'audience du 6 février 2019,

considérant les observations présentées :

– pour le Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland, M. Prandl et la Gemeinde Zillingdorf, par M^e^ C. Onz, Rechtsanwalt, et M. H. Herlicska,

– pour le gouvernement autrichien, par M. G. Hesse ainsi que par M^mes^ C. Drexel, J. Schmoll et C. Vogl, en qualité d'agents,

* Langue de procédure : l'allemand.

– pour le gouvernement néerlandais, par M. J. M. Hoogveld ainsi que par M[mes] M. K. Bulterman et M. A. M. de Ree, en qualité d'agents,

– pour le gouvernement polonais, par MM. B. Majczyna et D. Krawczyk ainsi que par M[me] M. Malczewska, en qualité d'agents,

– pour la Commission européenne, par M[me] A. C. Becker et M. E. Manhaeve, en qualité d'agents,

ayant entendu l'avocate générale en ses conclusions à l'audience du 28 mars 2019,

rend le présent

Arrêt

1 La demande de décision préjudicielle porte sur l'interprétation de l'article 288 TFUE ainsi que de l'article 5, paragraphes 4 et 5, et de l'annexe I, A, point 2, 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 1991, L 375, p. 1).

2 Cette demande a été présentée dans le cadre d'une procédure engagée par le Wasserleitungsverband Nördliches Burgenland (syndicat de distribution de l'eau du Burgenland Nord, Autriche) (ci-après le « syndicat de distribution de l'eau »), M. Robert Prandl et la Gemeinde Zillingdorf (commune de Zillingdorf, Autriche) contre la décision du Bundesministerium für Nachhaltigkeit und Tourismus (ministère fédéral de la Durabilité et du Tourisme, Autriche), anciennement Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (ministère fédéral de l'Agriculture, de la Sylviculture, de l'Environnement et de la Gestion des eaux, Autriche) (ci-après le « ministère ») du 30 mai 2016 par laquelle ce dernier a rejeté comme irrecevables les demandes de modification ou de révision de la Verordnung Aktionsprogramm Nitrat 2012 (règlement programme d'action nitrates 2012).

Le cadre juridique

Le droit international

3 L'article 2 de la convention sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement, signée à Aarhus le 25 juin 1998 et approuvée au nom de la Communauté européenne par la décision 2005/370/CE du Conseil, du 17 février 2005 (JO 2005, L 124, p. 1, ci-après la « convention d'Aarhus »), intitulé « Définitions », prévoit, à ses paragraphes 4 et 5 :

« 4. Le terme "public" désigne une ou plusieurs personnes physiques ou morales et, conformément à la législation ou à la coutume du pays, les associations, organisations ou groupes constitués par ces personnes.

5. L'expression "public concerné" désigne le public qui est touché ou qui risque d'être touché par les décisions prises en matière d'environnement ou qui a un intérêt à faire valoir à l'égard du processus décisionnel ; aux fins de la présente définition, les organisations non gouvernementales qui œuvrent en faveur de la protection de l'environnement et qui remplissent les conditions pouvant être requises en droit interne sont réputées avoir un intérêt. »

4 L'article 9 de la convention d'Aarhus dispose, à son paragraphe 3 :

« [...] chaque partie veille à ce que les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par son droit interne puissent engager des procédures administratives ou judiciaires pour contester les actes ou omissions de particuliers ou d'autorités publiques allant à l'encontre des dispositions du droit national de l'environnement. »

Le droit de l'Union

5 Les premier, troisième, cinquième, sixième et dixième à treizième considérants de la directive 91/676 énoncent :

« considérant que la teneur en nitrates de l'eau dans certaines régions des États membres est en augmentation et atteint déjà un niveau élevé par rapport aux normes fixées par la directive 75/440/CEE du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eaux alimentaires dans les États membres [(JO 1975, L 194, p. 26)], modifiée par la directive 79/869/CEE [du Conseil, du 9 octobre 1979 (JO 1979, L 271, p. 44)], et la directive 80/778/CEE du Conseil, du 15 juillet 1980, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine [(JO 1980, L 229, p. 11)], modifiée par l'acte d'adhésion de 1985 ;

[...]

considérant qu'il est indiqué dans le "Livre vert" de la Commission, intitulé "Perspectives de la politique agricole commune", définissant la réforme de la politique agricole commune que l'utilisation d'engrais et de fumiers contenant de l'azote est nécessaire à l'agriculture de la Communauté, mais que l'utilisation excessive d'engrais constitue un danger pour l'environnement ; [...]

[...]

considérant que les nitrates d'origine agricole sont la cause principale de la pollution provenant de sources diffuses, qui affecte les eaux de la Communauté ;

considérant qu'il est dès lors nécessaire, pour protéger la santé humaine, les ressources vivantes et les écosystèmes aquatiques et pour garantir d'autres usages légitimes des eaux, de réduire la pollution directe ou indirecte des eaux par les nitrates provenant de l'agriculture et d'en prévenir l'extension ; que, à cet effet, il importe de prendre des mesures concernant le stockage et l'épandage sur les sols de composés azotés et concernant certaines pratiques de gestion des terres ;

[...]

considérant qu'il convient que les États membres définissent les zones vulnérables, qu'ils élaborent et mettent en œuvre des programmes d'action visant à réduire la pollution des eaux par les composés azotés dans ces zones ;

considérant que de tels programmes doivent comporter des mesures visant à limiter l'épandage sur les sols de tout engrais contenant de l'azote et, en particulier, à fixer des limites spécifiques pour l'épandage d'effluents d'élevage ;

considérant qu'il convient, pour assurer l'efficacité des actions, de surveiller la qualité des eaux et d'appliquer des méthodes de référence pour les dosages des composés azotés ;

considérant qu'il est admis que les conditions hydrogéologiques dans certains États membres sont telles qu'il faudra peut-être de nombreuses années pour que les mesures de protection entraînent une amélioration de la qualité des eaux ».

6 L'article 1er de la directive 91/676 prévoit :

« La présente directive vise à :

– réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles,

– prévenir toute nouvelle pollution de ce type. »

7 L'article 2 de cette directive est ainsi libellé :

« Aux fins de la présente directive, on entend par :

a) "eaux souterraines" : toutes les eaux se trouvant sous la surface du sol dans la zone de saturation et qui sont en contact avec le sol ou le sous-sol ;

b) "eaux douces" : les eaux qui se présentent à l'état naturel avec une faible teneur en sels et généralement considérées comme pouvant être captées et traitées en vue de la production d'eau potable ;

[...]

i) "eutrophisation" : l'enrichissement de l'eau en composés azotés, provoquant un développement accéléré des algues et des végétaux d'espèces supérieures qui perturbe l'équilibre des organismes présents dans l'eau et entraîne une dégradation de la qualité de l'eau en question ;

j) "pollution" : le rejet de composés azotés de sources agricoles dans le milieu aquatique, directement ou indirectement, ayant des conséquences de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources vivantes et au système écologique aquatique, à porter atteinte aux agréments ou à gêner d'autres utilisations légitimes des eaux ;

k) "zone vulnérable" : les terres désignées conformément à l'article 3 paragraphe 2. »

8 L'article 3 de ladite directive dispose :

« 1. Les eaux atteintes par la pollution et celles qui sont susceptibles de l'être si les mesures prévues à l'article 5 ne sont pas prises sont définies par les États membres en fonction des critères fixés à l'annexe I.

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. [...]

[...]

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

5. Les États membres sont exemptés de l'obligation de désigner des zones vulnérables spécifiques lorsqu'ils établissent et appliquent à l'ensemble de leur territoire national les programmes d'action visés à l'article 5 conformément à la présente directive. »

9 Aux termes de l'article 4 de la même directive :

« 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 [...]

b) élaborent au besoin un programme prévoyant la formation et l'information des agriculteurs [...]

[...] »

10 L'article 5 de la directive 91/676 prévoit :

« 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 [...]

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. »

11 L'annexe I de cette directive est libellée comme suit :

« A. Les eaux visées à l'article 3 paragraphe 1 sont définies en fonction, entre autres, des critères suivants :
1) si les eaux douces superficielles, notamment celles servant ou destinées au captage d'eau potable, contiennent ou risquent de contenir, si les mesures prévues à l'article 5 ne sont pas prises, une concentration de nitrates supérieure à celle prévue par la directive 75/440/CEE [, telle que modifiée par la directive 79/869] ;
2) si les eaux souterraines ont, ou risquent d'avoir, une teneur en nitrate supérieure à 50 milligrammes par litre si les mesures prévues à l'article 5 ne sont pas prises ;
3) si les lacs naturels d'eau douce, les autres masses d'eau douce, les estuaires, les eaux côtières et marines ont subi ou risquent dans un avenir proche de subir une eutrophisation si les mesures prévues à l'article 5 ne sont pas prises.

B. Dans l'application de ces critères, les États membres tiennent également compte :
1) des caractéristiques physiques et environnementales des eaux et des terres ;
2) des connaissances actuelles concernant le comportement des composés azotés dans l'environnement (eaux et sols) ;
3) des connaissances actuelles concernant l'incidence des mesures prises conformément à l'article 5. »

12 L'annexe III de la directive 91/676 contient une liste détaillée des mesures à inclure dans les programmes d'action conformément à l'article 5, paragraphe 4, sous a), de cette directive. Aux termes du paragraphe 1 de cette annexe :

« 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 [...]

[...]

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. »

Le droit autrichien

13 Il ressort de la décision de renvoi que la transposition de l'article 5 de la directive 91/676 a été assurée par l'article 55p du Wasserrechtsgesetz 1959 (loi sur la protection de l'eau de 1959). Cette disposition habilite le ministre fédéral à adopter, par voie réglementaire, des programmes en vue de réduire progressivement et d'éviter toute nouvelle pollution des eaux, directement ou indirectement, par le rejet de composés azotés de sources agricoles. Le règlement programme d'action nitrates 2012 a ainsi été adopté sur le fondement de l'article 55p de la loi sur la protection de l'eau de 1959.

14 L'article 10, paragraphe 1, de cette loi régit l'utilisation des eaux souterraines par les propriétaires fonciers, qui peuvent utiliser l'eau souterraine pour les besoins domestiques et économiques sans demander d'autorisation, à condition que l'extraction se fasse uniquement moyennant des pompes ou des élévateurs actionnés manuellement ou bien lorsque le prélèvement est effectué dans une proportion raisonnable au regard du terrain.

Le litige au principal et la question préjudicielle

15 Par leur recours devant le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne, Autriche), le syndicat de distribution de l'eau, M. Prandl et la commune de Zillingdorf contestent la décision du ministère du 30 mai 2016, par laquelle celui-ci a rejeté leurs demandes de modification du règlement programme d'action nitrates 2012 comme irrecevables.

16 Le syndicat de distribution de l'eau est un organisme de droit public légalement tenu d'assurer, sur un territoire spécifiquement délimité, en l'occurrence le Burgenland (Autriche), la mission publique de fourniture d'eau. Il est le quatrième plus important distributeur en Autriche, qui assure l'approvisionnement d'environ 160 000 personnes. Sur ce territoire, les propriétaires de terrains bâtis sont, en principe, obligés de se raccorder au réseau d'eau. Pour que l'eau puisse être utilisée comme eau potable, la teneur en nitrates doit être inférieure à 50 mg/l. Or, à certains points de mesure, le taux des nitrates dans les eaux souterraines captées dépasse cette valeur de plus de 100 %. Ces eaux sont donc traitées avant leur distribution afin de réduire la teneur en nitrates en dessous de 50 mg/l.

17 M. Prandl est propriétaire d'une fontaine domestique. L'eau qui en provient présentait, au moment de l'introduction des demandes de modification du règlement programme d'action nitrates 2012, une teneur en nitrates de 59 mg/l. Certes, au mois de décembre 2017, la teneur en nitrates de 50 mg/l n'était pas dépassée. Il n'en demeure pas moins qu'il est constant que les valeurs varient, de sorte qu'un dépassement de la teneur en nitrates de 50 mg/l n'est pas exclu.

18 La commune de Zillingdorf exploite une fontaine municipale dont l'eau est qualifiée de non potable dès lors que le taux de nitrates est élevé. Au moment de l'introduction des demandes de modification du règlement programme d'action nitrates 2012, la teneur en nitrates était de 71 mg/l. Cette teneur est demeurée élevée au cours de la procédure au principal.

19 La décision de rejet du ministère est fondée sur un principe du droit autrichien selon lequel une personne morale ou physique n'est habilitée à agir ou à former un recours dans une procédure administrative ou juridictionnelle que si elle est titulaire des droits matériels subjectifs dont elle fait valoir la violation. Le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne) relève que, dans le litige dont il est saisi, les dispositions pertinentes du droit administratif autrichien, à savoir la loi sur la protection de l'eau de 1959 et l'Allgemeine Verwaltungsverfahrensgesetz (loi générale sur la procédure administrative), ne confèrent pas de droit matériel subjectif aux requérants au principal.

20 Au vu de cet obstacle juridique de droit interne, la juridiction de renvoi se demande si les requérants au principal pourraient s'appuyer sur le droit de l'Union et, notamment, sur la directive 91/676 afin d'obtenir une modification du règlement programme d'action nitrates 2012.

21 En effet, dans les arrêts du 25 juillet 2008, Janecek (C-237/07, EU:C:2008:447), et du 19 novembre 2014, ClientEarth (C-404/13, EU:C:2014:2382), la Cour aurait reconnu que, en matière de qualité de l'air, certaines personnes pouvaient faire valoir le respect des valeurs limites dès lors qu'elles étaient directement concernées, notamment en raison de la mise en danger directe de leur santé. Il ne serait pas exclu que cette jurisprudence puisse également être appliquée en matière de qualité de l'eau.

22 Conformément à l'article 5 de la directive 91/676, les États membres seraient tenus d'adopter des programmes d'action, tels que le règlement programme d'action nitrates 2012. Ces programmes devraient comporter des mesures contraignantes en vue de réduire la pollution des eaux et d'éviter toute nouvelle pollution par les nitrates à partir des sources agricoles.

23 Toutefois, plusieurs éléments s'opposeraient à ce que cette obligation puisse être invoquée par un particulier devant une autorité nationale.

24 En premier lieu, il serait difficile de déterminer la portée exacte de ladite obligation dès lors qu'il n'est pas certain que le seuil de 50 mg/l, prévu à l'annexe I de la directive 91/676 afin de déterminer les zones vulnérables au sens de l'article 3 de cette directive, ait un caractère contraignant à cet égard.

25 En deuxième lieu, la directive 91/676 accorderait une marge d'appréciation aux États membres quant au choix des moyens lors de l'élaboration des programmes d'action conformément à l'article 5, paragraphe 4, de cette directive ainsi que lors de l'adoption de mesures supplémentaires et d'actions renforcées visées au paragraphe 5 de cet article.

26 En troisième lieu, une menace pour la santé publique ne serait pas manifeste dès lors que d'autres règles, dont notamment la directive 98/83/CE du Conseil, du 3 novembre 1998, relative à la qualité des eaux destinées à la consommation humaine (JO 1998, L 330, p. 32), assurent la qualité de l'eau distribuée aux consommateurs.

27 Dans ces conditions, le Verwaltungsgericht Wien (tribunal administratif de Vienne) a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour la question préjudicielle suivante :

« L'article 288 TFUE, lu en combinaison avec l'article 5, paragraphe 4, [de la directive 91/676] ou avec les dispositions combinées de l'article 5, paragraphe 5, et de l'annexe I, A, point 2, de [cette directive], doit-il être interprété dans le sens que

a) un distributeur public d'eau, [...] dans la mesure où il est contraint, en raison de plans d'action prétendument insuffisants (car la valeur de 50 mg/l de concentration de nitrates dans l'eau est dépassée dans le territoire de ce distributeur d'eau), d'adopter des mesures de traitement de l'eau,

[...]

b) un consommateur [...] légalement habilité à utiliser l'eau de sa propre fontaine domestique [...], dans la mesure où, en raison de plans d'action prétendument insuffisants, la valeur de la concentration de nitrates dans l'eau dépassant les 50 mg/l dans l'eau de son point de prélèvement (fontaine domestique), il ne peut pas faire usage du droit qui lui est conféré par la loi, de manière limitée, d'utiliser l'eau souterraine dans sa propriété foncière,

[...]

c) une commune, [qui] [...] n'utilise ou ne permet d'utiliser une fontaine communale [...] qu'en tant que fontaine d'eau non potable [...], dans la mesure où, [en raison de plans d'action prétendument insuffisants,] la valeur de concentration de nitrates dans l'eau excédant les 50 mg/l dans la source où elle est prélevée, un usage en tant qu'eau potable n'est pas possible,

[sont directement concernés, au sens de la jurisprudence de la Cour, en l'espèce par une transposition éventuellement insuffisante de la directive 91/676, et que, dès lors, dans le cadre de cette directive, leur sont reconnus des droits subjectifs]

– à la modification d'un programme d'action national déjà adopté en vue de la transposition de la directive [91/676] (conformément à l'article 5, paragraphe 4, de [cette directive]) de telle manière que des mesures plus strictes soient adoptées, dans le but d'atteindre les objectifs fixés à l'article 1er de [ladite directive], et, concrètement, d'atteindre une valeur de concentration de nitrates dans l'eau souterraine de 50 mg/l au maximum à chaque point de prélèvement ;

– à l'adoption de mesures supplémentaires ou d'actions renforcées (au sens de l'article 5, paragraphe 5, de la directive [91/676]) dans le but d'atteindre les objectifs fixés à l'article 1er de [cette directive], et, concrètement, d'atteindre une valeur de concentration de nitrates dans l'eau souterraine de 50 mg/l au maximum à chaque point de prélèvement ?

Sachant que, dans chacun de ces trois cas, la protection de la santé des consommateurs est assurée, dans les cas cités aux points b) et c), moyennant le prélèvement de l'eau auprès de distributeurs commerciaux (avec obligation ou droit de raccordement) ou, dans le cas mentionné au point a), moyennant des mesures de traitement appropriées. »

Sur la question préjudicielle

28 Par sa question, la juridiction de renvoi demande, en substance, si l'article 288 TFUE ainsi que l'article 5, paragraphes 4 et 5, et l'annexe I, A, point 2, de la directive 91/676 doivent être interprétés en ce sens que des personnes physiques et morales, telles que les requérants au principal, qui sont chargées d'assurer la fourniture d'eau ou qui disposent de la faculté d'utiliser une fontaine d'eau, doivent pouvoir exiger des autorités nationales compétentes la modification d'un programme d'action existant ou l'adoption de mesures supplémentaires ou d'actions renforcées, prévues à l'article 5, paragraphe 5, de cette directive, afin d'atteindre une teneur maximale en nitrates de 50 mg/l à chaque point de prélèvement.

29 Par cette question, la juridiction de renvoi cherche à savoir, en premier lieu, si et dans quelles conditions le droit de l'Union confère aux particuliers la qualité pour agir à cette fin devant les autorités et les juridictions nationales, en deuxième lieu, quelles obligations découlent concrètement de la directive 91/676 et, en troisième lieu, si ces obligations peuvent être invoquées directement par un particulier à l'encontre des autorités nationales compétentes.

Sur la qualité pour agir des particuliers

30 En vertu d'une jurisprudence constante de la Cour, il serait incompatible avec le caractère contraignant que l'article 288 TFUE reconnaît à une directive d'exclure en principe que les obligations qu'elle impose puissent être invoquées par les personnes concernées (arrêts du 19 janvier 1982, Becker, 8/81, EU:C:1982:7, point 22 ; du 7 septembre 2004, Waddenvereniging et Vogelbeschermingsvereniging, C-127/02, EU:C:2004:482, point 66, ainsi que du 20 décembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, point 34).

31 Particulièrement, dans les cas dans lesquels le législateur de l'Union oblige les États membres, par voie de directive, à adopter un comportement déterminé, l'effet utile d'un tel acte se trouverait affaibli si les justiciables étaient empêchés de s'en prévaloir en justice et les juridictions nationales empêchées de le prendre en considération en tant qu'élément du droit de l'Union pour vérifier si, dans les limites de la faculté qui lui est réservée quant à la forme et aux moyens pour la mise en œuvre de cet acte, le

législateur national n'a pas dépassé les limites de la marge d'appréciation tracée par celui-ci (arrêts du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, EU:C:1996:404, point 56, ainsi que du 26 juin 2019, Craeynest e.a., C-723/17, EU:C:2019:533, point 34).

32 Il en résulte, ainsi que l'a relevé M^me^ l'avocate générale au point 41 de ses conclusions, que du moins les personnes physiques ou morales directement concernées par une violation des dispositions d'une directive doivent pouvoir exiger des autorités compétentes, le cas échéant par voie juridictionnelle, le respect des obligations en cause.

33 Par ailleurs, « les membres du public qui répondent aux critères éventuels prévus par [le] droit interne » sont titulaires des droits prévus à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus. Cette disposition, lue conjointement avec l'article 47 de la charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, impose aux États membres l'obligation d'assurer une protection juridictionnelle effective des droits conférés par le droit de l'Union, notamment des dispositions du droit de l'environnement (voir, en ce sens, arrêt du 20 décembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, point 45).

34 Or, le droit de recours prévu à l'article 9, paragraphe 3, de la convention d'Aarhus serait vidé de tout effet utile, voire de sa substance même, s'il devait être admis que, par l'imposition de tels critères, certaines catégories des « membres du public », a fortiori des « membres du public concerné » telles les organisations de défense de l'environnement répondant aux exigences posées à l'article 2, paragraphe 5, de la convention d'Aarhus, se voient dénier tout droit de recours (arrêt du 20 décembre 2017, Protect Natur-, Arten- und Landschaftsschutz Umweltorganisation, C-664/15, EU:C:2017:987, point 46).

35 Afin de déterminer si des personnes physiques et morales telles que les requérants au principal sont directement concernées par une violation des obligations prévues par la directive 91/676, il y a lieu d'examiner la finalité ainsi que les dispositions pertinentes de cette directive dont la bonne application est réclamée devant la juridiction de renvoi.

36 Il ressort de l'article 1^er^ de la directive 91/676 que celle-ci vise 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. À cette fin, l'article 5 de cette directive prévoit que, dans les conditions qu'il détermine, les États membres établissent des programmes d'action et, en cas de besoin, adoptent des mesures supplémentaires ou des actions renforcées.

37 Conformément à l'article 2, sous j), de ladite directive, la notion de « pollution » est définie comme le rejet de composés azotés de sources agricoles dans le milieu aquatique, directement ou indirectement, ayant des conséquences de nature à mettre en danger la santé humaine, à nuire aux ressources vivantes et au système écologique aquatique, à porter atteinte aux agréments ou à gêner d'autres utilisations légitimes des eaux.

38 Cette notion est concrétisée à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 91/676 ainsi que, notamment, à l'annexe I, A, point 2, de cette directive dont il ressort que les États membres doivent, à tout le moins, considérer que les eaux souterraines sont polluées si elles contiennent une teneur en nitrates supérieure à 50 mg/l ou sont susceptibles d'être polluées si, en l'absence de mesures appropriées prises au titre de l'article 5 de ladite directive, cette valeur risque d'être dépassée.

39 Partant, il résulte de l'article 2, sous j), et de l'article 3, paragraphe 1, de la directive 91/676 qu'une teneur en nitrate qui, dans les eaux souterraines, dépasse ou risque de dépasser 50 mg/l doit être considérée comme étant de nature à gêner l'utilisation légitime des eaux.

40 Il découle de ce qui précède qu'une personne physique ou morale disposant de la faculté de prélever et d'utiliser des eaux souterraines est directement concernée par le dépassement ou le risque de dépassement de ce seuil, qui est susceptible de restreindre la faculté dont elle dispose en gênant l'utilisation légitime de ces eaux.

41 Au regard de la diversité des usages visés à l'article 2, sous j), de la directive 91/676, la circonstance que ce dépassement n'implique pas, en tant que tel, la mise en danger de la santé des personnes souhaitant introduire un recours n'est pas susceptible de remettre en cause cette conclusion.

42 En ce qui concerne plus particulièrement la situation des requérants au principal, il ressort de la décision de renvoi que ceux-ci sont, en vertu de l'article 10 de la loi sur la protection de l'eau de 1959, en droit d'exploiter, pour leurs besoins domestiques ou économiques, les fontaines d'eau souterraine dont ils disposent.

43 Dans la mesure où la teneur en nitrates dans les eaux souterraines concernées dépasse ou risque de dépasser 50 mg/l, l'utilisation de ces eaux par les requérants au principal est gênée.

44 En effet, ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi, le dépassement de ce seuil est de nature à les empêcher de pouvoir utiliser normalement l'eau de leurs fontaines ou, à tout le moins, à les contraindre d'engager des dépenses pour leur dépollution.

45 Partant, des personnes physiques et morales telles que celles en cause au principal sont directement concernées par l'absence de réalisation de l'objectif principal de la directive 91/676, énoncé à l'article 1er de celle-ci, de réduction et de prévention de la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles qui résulterait de la violation de certaines obligations qui découlent de cette directive pour les États membres.

46 Il s'ensuit que des personnes physiques et morales, telles que les requérants au principal, doivent pouvoir exiger des autorités nationales, le cas échéant en saisissant les juridictions compétentes, le respect de ces obligations.

Sur la portée de l'obligation de réduire et de prévenir la pollution

47 S'agissant des obligations qui découlent de la directive 91/676, la juridiction de renvoi s'interroge, en particulier, sur la question de savoir si la teneur maximale en nitrates de 50 mg/l dans les eaux souterraines, prévue à l'annexe I, A, point 2, de cette directive, est une valeur déterminante pour l'obligation des autorités nationales compétentes de modifier les programmes d'action qu'elles ont adoptés en application de l'article 5, paragraphes 1 à 4, de ladite directive ou d'adopter des mesures supplémentaires, conformément au paragraphe 5 de cet article.

48 À cet égard, il convient de rappeler que, conformément à une jurisprudence constante de la Cour, il y a lieu, pour l'interprétation d'une disposition du droit de l'Union, de tenir compte non seulement des termes de celle-ci, mais également de son contexte et des objectifs poursuivis par la réglementation dont elle fait partie (arrêt du 7 février 2018, American Express, C-304/16, EU:C:2018:66, point 54 et jurisprudence citée).

49 Ainsi que l'a relevé Mme l'avocate générale au point 55 de ses conclusions, en vertu de l'article 37 de la charte des droits fondamentaux, de l'article 3, paragraphe 3, TUE et de l'article 191, paragraphe 2, TFUE, la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement vise un niveau de protection élevée.

50 Il ressort des points 36 à 39 du présent arrêt que, par la réalisation de son objectif de réduire la pollution des eaux provoquée ou induite par les nitrates à partir de sources agricoles et de prévenir toute nouvelle pollution de ce type, la directive 91/676 cherche à permettre aux particuliers l'utilisation légitime des eaux, ce qui implique que la teneur en nitrates ne doit pas dépasser 50 mg/l.

51 Ainsi que l'a rappelé M[me] l'avocate générale aux points 72 et 73 de ses conclusions, la directive 91/676 prévoit des instruments spécifiques pour lutter contre la pollution des eaux par les nitrates à partir de sources agricoles. Elle s'applique aux cas dans lesquels le rejet de composés azotés d'origine agricole contribue de manière significative à la pollution (arrêt du 29 avril 1999, Standley e.a., C-293/97, EU:C:1999:215, point 35). À cet égard, il y a lieu de rappeler que la Cour a déjà jugé qu'une telle contribution est significative lorsque l'agriculture est, par exemple, responsable à hauteur de 17 % de l'azote total dans un bassin déterminé (voir, en ce sens, arrêt du 22 septembre 2005, Commission/Belgique, C-221/03, EU:C:2005:573, point 86). Si cette condition d'application de la directive 91/676 est remplie, il incombe aux États membres de déterminer, conformément à l'article 3, paragraphe 1, de cette directive, l'état des eaux sur leur territoire.

52 Lorsque, en vertu de cette dernière disposition, lue en combinaison avec l'annexe I, A, de la directive 91/676, les eaux doivent être considérées comme étant atteintes par la pollution ou susceptibles de l'être, les États membres sont tenus d'adopter les mesures prévues à l'article 5 de celle-ci, à savoir les programmes d'action et, si nécessaire, les mesures supplémentaires et les actions renforcées (voir, en ce sens, arrêt du 21 juin 2018, Commission/Allemagne, C-543/16, non publié, EU:C:2018:481, point 60).

53 En ce qui concerne, d'une part, les programmes d'action, leur mise en œuvre est indissociablement liée à l'article 3, paragraphe 1, de la directive 91/676, dès lors que, tant que les eaux sont ou risquent d'être polluées en l'absence des programmes d'action appropriés adoptés en application de l'article 5, paragraphe 4, de cette directive, les États membres sont obligés d'adopter de tels programmes d'action. Les mesures qu'ils contiennent sont, en tout état de cause, largement déterminées par la directive 91/676 elle-même, ainsi qu'il découle de son article 5, paragraphe 4, lu en combinaison avec son annexe III.

54 Il est vrai que les États membres disposent d'une certaine marge de manœuvre dans le choix des modalités précises de mise en œuvre des prescriptions de la directive 91/676. Toutefois, ils sont, en toute hypothèse, tenus de veiller à ce que les objectifs de cette directive, et partant les objectifs de la politique de l'Union dans le domaine de l'environnement, soient atteints, conformément aux exigences de l'article 191, paragraphes 1 et 2, TFUE (arrêt du 4 septembre 2014, Commission/France, C-237/12, EU:C:2014:2152, point 30).

55 D'autre part, ainsi qu'il résulte de l'article 5, paragraphe 5, de cette directive, les États membres ont l'obligation de prendre, 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 de ces programmes, que les mesures visées au paragraphe 4 de cet article ne suffiront pas pour atteindre les objectifs définis à l'article 1[er] de ladite directive.

56 Selon la jurisprudence de la Cour, il en résulte que les États membres doivent prendre de telles mesures supplémentaires ou actions renforcées dès la première constatation de leur besoin (voir, en ce sens, arrêt du 21 juin 2018, Commission/Allemagne, C-543/16, non publié, EU:C:2018:481, point 53 et jurisprudence citée).

57 Afin de remplir, en particulier, cette dernière obligation, les États membres sont tenus de surveiller étroitement l'état des eaux. Ainsi, conformément à l'article 5, paragraphe 6, premier alinéa, de la directive 91/676, ils sont obligés d'élaborer et de mettre en œuvre des programmes de surveillance.

58 Aux termes de l'article 5, paragraphe 3, sous a) et b), de la directive 91/676, les programmes d'action tiennent compte des meilleures connaissances scientifiques et techniques disponibles ainsi que des conditions physiques, géologiques et climatologiques de chaque région (arrêt du 4 septembre 2014, Commission/France, C-237/12, EU:C:2014:2152, point 29). Cette même exigence s'applique également aux programmes de surveillance, dès lors qu'ils doivent être adéquats pour évaluer l'efficacité des programmes d'action. Le douzième considérant de cette directive confirme cette appréciation.

59 Par ailleurs, eu égard au treizième considérant de la directive 91/676, en fonction des conditions hydrogéologiques et de la durée qui en résulte pour que les mesures déjà adoptées au titre de l'article 5 de cette directive puissent entraîner une amélioration de la qualité des eaux, les valeurs effectivement mesurées dans l'eau et les tendances qui se dégagent au fil du temps constituent des éléments pertinents afin de déterminer la nécessité d'adopter des mesures supplémentaires ou des actions renforcées.

60 Constituent de tels éléments pertinents les faits mis en avant par la juridiction de renvoi, à savoir les dépassements de la teneur maximale en nitrates de 50 mg/l particulièrement élevés à certains points de mesure en ce qui concerne le premier requérant au principal, les fluctuations de la qualité de l'eau de la fontaine domestique du deuxième requérant au principal et le niveau de pollution constant des eaux de la fontaine de la troisième requérante au principal.

61 En outre, la Cour a déjà jugé que, afin de constater un besoin d'adopter des mesures supplémentaires ou de mettre en œuvre des actions renforcées en application de l'article 5, paragraphe 5, de la directive 91/676, il n'y a pas lieu de prouver l'inefficacité des mesures déjà adoptées (arrêt du 21 juin 2018, Commission/Allemagne, C-543/16, non publié, EU:C:2018:481, points 63 et 64).

62 Ainsi que l'a relevé M^me^ l'avocate générale au point 105 de ses conclusions, un excédent d'azote dans les sols est également un élément pertinent afin de constater l'insuffisance d'un programme d'action.

63 En effet, un tel excédent est contraire à l'article 5, paragraphe 4, sous a), de la directive 91/676, lu en combinaison avec l'annexe III, paragraphe 1, point 3, de cette directive. Ces dispositions établissent le principe de fertilisation équilibrée et exigent une adéquation entre les besoins prévisibles en azote des cultures et la quantité d'azote apportée à ces cultures par le sol et les fertilisants. Elles imposent, par conséquent, aux États membres de déterminer, avec précision, les quantités d'azote pouvant être épandues par les agriculteurs (voir, en ce sens, arrêt du 21 juin 2018, Commission/Allemagne, C-543/16, non publié, EU:C:2018:481, points 87, 88 et 92).

64 Au vu des considérations qui précèdent, il convient de relever que, à condition que les nitrates d'origine agricole contribuent de manière significative à la pollution, ainsi qu'il est dit au point 51 du présent arrêt, les États membres sont tenus, conformément aux articles 1^er^, 3 et 5 de la directive 91/676, d'avoir recours aux mesures visées à l'article 5, paragraphes 4 et 5, de cette directive tant que la teneur en nitrates dans les eaux souterraines dépasse ou risque de dépasser, en l'absence de ces mesures, 50 mg/l.

65 En particulier, s'il apparaît, dans le cadre des programmes de surveillance mentionnés au point 57 du présent arrêt et eu égard, notamment, aux indices évoqués aux points 59 à 63 dudit arrêt, qu'une réduction de la pollution des eaux n'est pas à prévoir, les États membres doivent adopter des mesures supplémentaires ou mettre en œuvre des actions renforcées en application de l'article 5, paragraphe 5, de la directive 91/676.

66 Par ailleurs, par sa question, la juridiction de renvoi cherche à savoir si, dans les eaux souterraines, la teneur maximale en nitrates de 50 mg/l doit être respectée à chaque point de prélèvement.

67 À cet égard, il y a lieu de relever que, conformément à l'article 5, paragraphe 6, second alinéa, de la directive 91/676, si un État membre n'a pas désigné des zones vulnérables spécifiques, mais applique les dispositions de cet article 5 à l'ensemble de son territoire national, la teneur en nitrates dans les eaux est surveillée à des points de mesure sélectionnés qui permettent de déterminer l'étendue de la pollution des eaux par les nitrates à partir des sources agricoles. Il ressort de la décision de renvoi que la République d'Autriche a choisi cette option.

68 Il en découle que le dépassement de la teneur en nitrates de 50 mg/l dans l'eau ou le risque d'un tel dépassement à l'un des points de mesure sélectionnés entraîne l'obligation de mettre en œuvre les mesures prévues à l'article 5, paragraphes 4 et 5, de la directive 91/676. En revanche, cette directive n'oblige pas les États membres à étendre les mesures de surveillance au-delà de ce qui est prévu à l'article 5, paragraphe 6, de ladite directive.

69 Dans la mesure où des valeurs mesurées dans une fontaine ou à un autre point de prélèvement, tels ceux des requérants au principal, diffèrent des valeurs obtenues à l'aide des points de mesure, il n'est pas exclu que l'emplacement de ces points de mesure ait été choisi en méconnaissance de l'article 5, paragraphe 6, de la directive 91/676, de sorte qu'ils ne permettent pas de déterminer l'étendue de la pollution dans le territoire qu'elles couvrent.

Sur l'invocabilité de l'obligation de réduire et de prévenir la pollution

70 Les obligations prévues à l'article 5, paragraphes 4 et 5, de la directive 91/676 sont claires, précises et inconditionnelles, de sorte qu'elles peuvent être invoquées par les particuliers à l'encontre de l'État (voir, par analogie, arrêt du 26 juin 2019, Craeynest e.a., C-723/17, EU:C:2019:533, point 42).

71 Certes, il incombe aux États membres de déterminer, sous réserve des limites qui découlent de l'annexe III de la directive 91/676, les mesures nécessaires afin de se conformer à ces obligations. Toutefois, celles-ci doivent être, conformément à l'article 1er de cette directive, propres 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.

72 Dès lors, si les États membres disposent à cet effet d'un pouvoir d'appréciation, il n'en demeure pas moins que les décisions prises par les autorités compétentes doivent pouvoir faire l'objet d'un contrôle juridictionnel, notamment afin de vérifier si elles n'ont pas outrepassé les limites fixées à l'exercice de ce pouvoir (voir, en ce sens, arrêts du 24 octobre 1996, Kraaijeveld e.a., C-72/95, EU:C:1996:404, point 59 ; du 25 juillet 2008, Janecek, C-237/07, EU:C:2008:447, point 46, ainsi que du 26 juin 2019, Craeynest e.a., C-723/17, EU:C:2019:533, point 45).

73 Eu égard à l'ensemble des considérations qui précèdent, il y a lieu de répondre à la question posée que l'article 288 TFUE ainsi que l'article 5, paragraphes 4 et 5, et l'annexe I, A, point 2, de la directive 91/676 doivent être interprétés en ce sens que, à condition que le rejet de composés azotés d'origine agricole contribue de manière significative à la pollution des eaux souterraines en question, des personnes physiques et morales, telles que les requérants au principal, doivent pouvoir exiger des autorités nationales compétentes la modification d'un programme d'action existant ou l'adoption de mesures supplémentaires ou d'actions renforcées, prévues à l'article 5, paragraphe 5, de cette directive, tant que la teneur en nitrates dans les eaux souterraines dépasse ou risque de dépasser, en l'absence de ces mesures, 50 mg/l à un ou à plusieurs points de mesure, au sens de l'article 5, paragraphe 6, de ladite directive.

Sur les dépens

74 La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction de renvoi, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens. Les frais exposés pour soumettre des observations à la Cour, autres que ceux desdites parties, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement.

Par ces motifs, la Cour (première chambre) dit pour droit :

L'article 288 TFUE ainsi que l'article 5, paragraphes 4 et 5, et l'annexe I, A, point 2, 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, doivent être interprétés en ce sens que, à condition que le rejet de composés azotés d'origine agricole contribue de manière significative à la pollution des eaux souterraines en question, des personnes physiques et morales, telles que les requérants au principal, doivent pouvoir exiger des autorités nationales compétentes la modification d'un programme d'action existant ou l'adoption de mesures supplémentaires ou d'actions renforcées, prévues à l'article 5, paragraphe 5, de cette directive, tant que la teneur en nitrates dans les eaux souterraines dépasse ou risque de dépasser, en l'absence de ces mesures, 50 mg/l à un ou à plusieurs points de mesure, au sens de l'article 5, paragraphe 6, de ladite directive.

Signatures