ARRÊT DE LA COUR (troisième chambre)

8 mars 2001 *

Dans l'affaire C-266/00,

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

partie requérante,

contre

Grand-duché de Luxembourg, représenté par P. Steinmetz, en qualité d'agent,

partie défenderesse,

ayant pour objet de faire constater que, en ne prenant pas toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux articles 5, paragraphes 4 et 6, et 10, paragraphe 1, en liaison avec les annexes II, A, III, 1, point 3, et V, 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 (JO L 375, p. 1), le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive,

* Langue de procédure: le français.

LA COUR (troisième chambre),

composée de MM. C. Gulmann, président de chambre, J.-P. Puissochet et M^me^ F. Macken (rapporteur), juges,

avocat général: M. L. A. Geelhoed,
greffier: M. R. Grass,

vu le rapport du juge rapporteur,

ayant entendu l'avocat général en ses conclusions à l'audience du 14 décembre 2000,

rend le présent

Arrêt

1 Par requête déposée au greffe de la Cour le 30 juin 2000, la Commission des Communautés européennes a introduit, en vertu de l'article 226 CE, un recours visant à faire constater que, en ne prenant pas toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux articles 5, paragraphes 4 et 6, et 10, paragraphe 1, en liaison avec les annexes II, A, III, 1, point 3, et V, 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 (JO L 375, p. 1, ci-après la «directive»), le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

Cadre juridique

La directive 91/676

2 Selon son article 1er, la directive a pour 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.

3 En vertu de l'article 2, sous e) et f), de la directive, la notion de « fertilisants » englobe tant les substances organiques que les engrais chimiques.

4 L'article 3, paragraphes 1 et 2, de la 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. Ils notifient cette désignation initiale à la Commission dans un délai de six mois. »

5 Il découle de l'article 3, paragraphe 5, de la directive que les États membres ont la possibilité de désigner l'ensemble de leur territoire national comme constituant une seule zone vulnérable et sont alors tenus d'appliquer à l'ensemble dudit territoire les programmes d'action visés à l'article 5 de la directive.

6 En vue d'assurer, pour toutes les eaux, un niveau général de protection contre la pollution, les États membres sont tenus, en vertu de l'article 4 de la directive, d'établir des codes de bonne pratique agricole devant être mis en œuvre volontairement par les agriculteurs et d'élaborer au besoin un programme destiné à en promouvoir l'application. Les codes de bonne pratique agricole établis en vertu de l'article 4 doivent au moins contenir les éléments énumérés à l'annexe II, A, de la directive.

7 L'article 5, paragraphes 1, 4 et 6, 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.

[...]

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.

[...]

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 surfaces 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.»

8 L'annexe II de la directive a trait aux codes de bonne pratique agricole. Selon ladite annexe II, A:

«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.»

9 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), de la même directive. Aux termes de ladite annexe III, 1, point 3:

«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. »

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 En vertu de l'annexe V, 4, sous e), de la directive, les informations devant figurer dans les rapports visés à l'article 10 comprennent:

«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.»

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.

13 Il ressort d'une note sous ledit article 12, paragraphe 1, que cette dernière a été notifiée aux États membres le 19 décembre 1991.

La réglementation nationale

14 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 modifié du 14 avril 1990 relatif aux boues d'épuration (*Mémorial* A 1994, p. 1648, ci-après le « règlement grand-ducal »).

15 Il ressort des pièces de procédure que le grand-duché de Luxembourg, choisissant l'option prévue par l'article 3, paragraphe 5, de la directive, a désigné l'ensemble de son territoire comme étant une zone vulnérable.

Procédure précontentieuse

16 Par lettre du 10 avril 1997, la Commission a adressé au grand-duché de Luxembourg une demande d'information sur certains points relatifs à la mise en œuvre de la directive. Ce dernier a répondu à ce courrier par lettre du 20 novembre 1997.

17 Considérant que la directive n'avait pas été transposée complètement en droit luxembourgeois, la Commission a, par lettre du 21 novembre 1997, mis le grand-duché de Luxembourg en demeure de lui présenter ses observations à ce sujet dans un délai de deux mois. Le grand-duché de Luxembourg a répondu le 17 juin 1998.

18 N'étant pas satisfaite de cette réponse, la Commission a, le 21 octobre 1998, émis un avis motivé auquel le gouvernement luxembourgeois a répondu par lettre du 23 décembre 1998. À la suite de cette réponse et afin de clarifier la portée des

griefs qu'elle invoquait, la Commission lui a, le 26 janvier 2000, envoyé un avis motivé complémentaire et lui a imparti un délai d'un mois pour prendre les mesures nécessaires pour s'y conformer.

19 Le gouvernement luxembourgeois a répondu par lettres des 3 avril et 8 juin 2000. Il a informé la Commission qu'un avant-projet de règlement grand-ducal, en vue de se conformer à la directive, était soumis au Conseil de gouvernement pour approbation.

20 C'est dans ces conditions que la Commission a introduit le présent recours.

Argumentation des parties

21 La Commission soulève cinq griefs à l'encontre du grand-duché de Luxembourg.

22 Par son premier grief, la Commission soutient que le règlement grand-ducal concerne uniquement l'utilisation des fertilisants organiques dans l'agriculture et que, dès lors, aucune disposition pour se conformer à l'ensemble des obligations prévues aux annexes III, 1, point 3, et II, A, de la directive n'a été prise en ce qui concerne les engrais chimiques. La Commission fait en particulier valoir que, dans ces conditions, la réglementation luxembourgeoise ne satisfait pas, d'une part, à l'obligation de prendre des mesures pour établir un équilibre entre les différentes formes d'apport en azote, prévue notamment à l'annexe III, 1, point 3, de la directive, et, d'autre part, à l'obligation de prendre des mesures pour réglementer les conditions, spécialement la distance, à respecter lors de l'épandage des engrais chimiques près des cours d'eau, prévue à l'article 5, paragraphe 4, en liaison avec l'annexe II, A, point 4, de la directive.

23 Par son deuxième grief, la Commission fait valoir que, alors que la directive prévoit, en vertu de son article 5, paragraphe 4, en liaison avec ses annexes II, A, point 2, et III, 1, point 3, sous a), que soient réglementées les conditions d'épandage sur les sols en forte pente, le règlement grand-ducal ne réglemente lesdites conditions que lorsque les sols sont détrempés, inondés, enneigés pendant plus de 24 heures ou gelés.

24 Par son troisième grief, la Commission fait valoir que, faute de réglementer les conditions d'épandage des engrais organiques sur les sols enneigés depuis moins de 24 heures, le règlement grand-ducal doit être considéré comme contraire à l'article 5, paragraphe 4, en liaison avec l'annexe II, A, point 3, de la directive.

25 Par son quatrième grief, la Commission allègue que, en omettant de mettre en œuvre des programmes de surveillance adéquats au sens de l'article 5, paragraphe 6, de la directive, les autorités luxembourgeoises ne se sont pas conformées à l'obligation prévue à cette disposition.

26 Enfin, par son cinquième grief, la Commission considère que le gouvernement luxembourgeois n'a pas respecté les dispositions de l'article 10, paragraphe 1, lu en combinaison avec l'annexe V, 4, sous e), de la directive, en ce que le rapport qu'il lui a communiqué, en application de l'article 10 de la directive, ne contient aucune estimation des délais dans lesquels il est attendu que les eaux définies conformément à l'article 3, paragraphe 1, de la directive réagissent aux mesures prévues dans le programme d'action.

27 Dans sa défense devant la Cour, le gouvernement luxembourgeois ne conteste pas les griefs qui lui sont reprochés. Toutefois, il souligne qu'un projet de règlement grand-ducal portant transposition complète en droit national de la directive a été adopté en Conseil de gouvernement le 16 juin 2000, puis soumis pour avis à la chambre d'agriculture le 30 juin 2000.

Appréciation de la Cour

28 Conformément à l'article 249, troisième alinéa, CE, la directive lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre. Cette obligation implique le respect des délais fixés par les directives (voir arrêt du 22 septembre 1976, Commission/Italie, 10/76, Rec. p. 1359, point 12).

29 En ce qui concerne le premier grief de la Commission, il y a lieu de constater, tout d'abord, que le règlement grand-ducal ne porte que sur l'utilisation des engrais organiques dans l'agriculture. Il n'a donc pas trait aux engrais chimiques, bien que ceux-ci soient visés, en vertu de l'article 2, sous f), de la directive, dans les obligations prévues par cette dernière.

30 Ensuite, il convient de relever qu'aucune des réglementations nationales invoquées par le gouvernement luxembourgeois au cours de la procédure précontentieuse pour justifier qu'il s'était conformé à ses obligations ne comporte de dispositions suffisamment précises pour répondre à l'obligation prévue à l'annexe III, 1, point 3, de la directive d'établir un équilibre entre, d'une part, les besoins prévisibles en azote des cultures et, d'autre part, l'azote apporté aux cultures, notamment par les apports de composés azotés provenant des engrais chimiques.

31 Enfin, il convient également de constater qu'aucune des réglementations nationales invoquées par le gouvernement luxembourgeois au cours de la procédure précontentieuse ne répond à l'obligation prévue à l'article 5, paragraphe 4, en liaison avec l'annexe II, A, point 4, de la directive, relative aux conditions, telle la distance, à respecter lors de l'épandage d'engrais chimiques près des cours d'eau, avec un degré de précision suffisant permettant de garantir que, dans le contexte spécifique de l'épandage de tels engrais, les cours d'eau ne seront pas pollués.

32 Il ressort de ce qui précède que le premier grief de la Commission est fondé.

33 S'agissant du deuxième grief de la Commission, il suffit de constater que, en n'ayant pas réglementé les conditions d'épandage sur les sols en forte pente indépendamment des conditions climatiques, le grand-duché de Luxembourg ne respecte pas les obligations découlant de l'article 5, paragraphe 4, en liaison avec les annexes II, A, point 2, et III, 1, point 3, sous a), de la directive.

34 Pour ce qui est du troisième grief de la Commission, il y a lieu de rappeler que, en vertu de l'article 5, paragraphe 4, en liaison avec l'annexe II, A, point 3, de la directive, des mesures visant à limiter l'épandage en cas d'enneigement des sols sont requises. Dès lors qu'il n'existe aucune raison de nature à laisser penser que les risques de pollution qui sont à craindre en cas d'épandage sur des sols enneigés sont moindres lorsque l'enneigement a moins de 24 heures, le règlement grand-ducal doit être considéré comme ne remplissant pas les obligations prévues auxdites dispositions de la directive.

35 Quant au quatrième grief de la Commission, il ressort des pièces de la procédure que les informations communiquées par les autorités luxembourgeoises n'établissent pas que le grand-duché de Luxembourg dispose d'un réseau de surveillance qui soit représentatif de l'ensemble de ses eaux de surface et souterraines sujettes à une pression agricole intensive et qui permette d'évaluer l'extension des pollutions et l'impact des programmes d'action. Par ailleurs, les informations transmises ne permettent pas de constater que l'état d'eutrophisation des eaux luxembourgeoises est surveillé. De plus, aucun élément tendant à attester de l'existence d'un programme de surveillance n'a été transmis à la Commission à la date fixée dans l'avis motivé complémentaire. Enfin, les autorités compétentes n'ont pas, à la même date, mis au point un modèle d'évaluation de l'efficacité des programmes d'action, de sorte qu'elles sont dans l'incapacité de se conformer à l'obligation d'évaluation prévue à l'article 5, paragraphe 6, de la directive.

36 Dans ces circonstances, le quatrième grief de la Commission est fondé.

37 Enfin, s'agissant du cinquième grief de la Commission, il ressort des pièces de la procédure que, au terme du délai fixé dans l'avis motivé complémentaire, le grand-duché de Luxembourg s'était borné à informer la Commission qu'une étude avait été commandée en vue d'évaluer l'efficacité des dispositions prévues au titre de la directive et que cette étude n'avait pas encore été soumise à la Commission. Il s'ensuit que ce grief, fondé sur le non-respect de l'article 10, paragraphe 1, en liaison avec l'annexe V, 4, sous e), de la directive, est fondé.

38 Par conséquent, il y a lieu de constater que, en n'adoptant pas toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux obligations prévues aux articles 5, paragraphes 4 et 6, et 10, paragraphe 1, en liaison avec les annexes II, A, III, 1, point 3, et V, 4, sous e), de la directive, le grand-duché de Luxembourg a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de cette directive.

. . . . . .

Sur les dépens

39 Aux termes 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 du grand-duché de Luxembourg et celui-ci ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de le condamner aux dépens.

Par ces motifs,

LA COUR (troisième chambre)

déclare et arrête:

1) **En n'adoptant pas toutes les dispositions législatives, réglementaires et administratives nécessaires pour se conformer aux obligations prévues aux articles 5, paragraphes 4 et 6, et 10, paragraphe 1, en liaison avec les annexes II, A, III, 1, point 3, et V, 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.**

2) **Le grand-duché de Luxembourg est condamné aux dépens.**

Gulmann Puissochet Macken

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

Le greffier

R. Grass

Le président de la troisième chambre

C. Gulmann