

ARRÊT DE LA COUR (septième chambre)

13 juin 2013 (*)

«Manquement d'État – Directive 91/676/CEE – Protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles – Désignation des zones vulnérables – Teneur en nitrates excessive – Eutrophisation – Obligation de révision quadriennale»

Dans l'affaire C-193/12,

ayant pour objet un recours en manquement au titre de l'article 258 TFUE, introduit le 25 avril 2012,

Commission européenne, représentée par M^{me} J. Hottiaux et M. B. Simon, en qualité d'agents, ayant élu domicile à Luxembourg,

partie requérante,

contre

République française, représentée par MM. G. de Bergues et S. Menez, en qualité d'agents,

partie défenderesse,

LA COUR (septième chambre),

composée de M. G. Arestis, président de chambre, MM. J.-C. Bonichot et J. L. da Cruz Vilaça (rapporteur), juges,

avocat général: M^{me} J. Kokott,

greffier: M. A. Calot Escobar,

vu la procédure écrite,

vu la décision prise, l'avocat général entendu, de juger l'affaire sans conclusions,

rend le présent

Arrêt

- 1 Par sa requête, la Commission européenne demande à la Cour de constater que, en ayant omis de désigner en tant que zones vulnérables plusieurs zones caractérisées par la présence de masses d'eau de surface et souterraines affectées, ou risquant de l'être, par des teneurs en nitrates excessives et/ou par un phénomène d'eutrophisation, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3, paragraphes 1 et 4, 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), ainsi que de l'annexe I de celle-ci.

Le cadre juridique

Le droit de l'Union

- 2 Aux termes de l'article 1^{er} de la directive 91/676:

«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.»

3 L'article 3, paragraphes 1, 2 et 4, de cette 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.

[...]

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. Ils notifient à la Commission, dans un délai de six mois, toute révision ou ajout apporté à la liste des désignations.»

4 L'annexe I de ladite directive, intitulée «Critères de définition des eaux visés à l'article 3 paragraphe 1», précise:

«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 du Conseil, du 16 juin 1975, concernant la qualité requise des eaux superficielles destinées à la production d'eau alimentaire dans les États membres (JO L 194, p. 26)];
- 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.»

5 L'article 5, paragraphe 1, de la directive 91/676 est libellé de la manière suivante:

«Pour les besoins des objectifs visés à l'article 1^{er} et dans un délai de deux ans à compter de la désignation initiale visée à l'article 3 paragraphe 2 ou d'un an après chaque nouvelle désignation

visée à l'article 3 paragraphe 4, les États membres établissent des programmes d'action portant sur les zones vulnérables désignées.»

- 6 Aux termes de l'article 10 de la directive 91/676, les États membres soumettent à la Commission, pour la période de quatre ans qui suit la notification de ladite directive et pour chaque période ultérieure de quatre ans, un rapport contenant les informations visées à l'annexe V de celle-ci. Ces informations comprennent un compte rendu des actions de prévention, une carte des eaux identifiées conformément à l'article 3, paragraphe 1, de cette même directive et à l'annexe I de celle-ci indiquant, dans chaque cas, lequel des critères mentionnés à ladite annexe a été utilisé en vue de cette identification ainsi que celles des zones désignées comme vulnérables, faisant apparaître de manière distincte les zones anciennes et les zones désignées depuis le dernier rapport, un résumé des résultats de la surveillance et un résumé des programmes d'action élaborés en vertu de l'article 5 de la directive 91/676.

Le droit français

- 7 La procédure applicable à la délimitation des zones vulnérables en France se trouve actuellement codifiée aux articles R. 211-75 à R. 211-79 du code de l'environnement.
- 8 L'article R. 211-77 du code de l'environnement décrit la procédure de délimitation des zones vulnérables par le préfet coordonnateur de bassin et l'établissement d'un inventaire des zones vulnérables qui doit faire l'objet d'un réexamen au moins tous les quatre ans.

Les faits et la procédure précontentieuse

- 9 La République française a procédé à une première désignation des zones vulnérables en 1994, suivie de trois révisions successives effectuées respectivement au cours des années 2001, 2003 et 2007.
- 10 Au mois d'octobre 2008, les autorités françaises ont transmis à la Commission le rapport prévu à l'article 10 de la directive 91/676, pour ce qui concerne la troisième révision des zones vulnérables de 2007 qui avait été effectuée sur la base de la campagne de surveillance réalisée entre l'année 2004 et l'année 2005. En particulier, ce rapport comportait une carte des zones vulnérables identifiées et désignées en 2007.
- 11 La Commission a procédé à l'analyse de ce rapport et des données relatives à la qualité de l'eau et aux pressions de sources agricoles. Cette analyse a conduit cette institution à considérer que la troisième révision de 2007 présentait un caractère incomplet et que cette révision aurait dû conduire les autorités françaises à désigner, en partie ou en totalité, dix zones supplémentaires en tant que zones vulnérables.
- 12 À la suite d'une réunion technique et de plusieurs échanges de correspondance entre les parties sur le sujet, la Commission a notifié une lettre de mise en demeure aux autorités françaises le 17 juin 2011.
- 13 Invitées à présenter leurs observations dans un délai de deux mois à compter de cette mise en demeure, les autorités françaises y ont répondu par un courrier du 5 août 2011. Cette réponse rappelait l'articulation des phases de la procédure de désignation des zones vulnérables et indiquait qu'un réexamen des zones vulnérables délimitées en 2007, y compris une analyse des dix zones concernées, aurait lieu au cours de l'année 2012 sur la base des résultats de la campagne de surveillance de la qualité des eaux prévue du mois d'octobre 2010 à la fin du mois de septembre 2011. Les autorités françaises en précisaient le calendrier de mise en œuvre, devant se conclure par l'adoption, au plus tard au mois de décembre 2012, des arrêtés préfectoraux fixant la liste des communes situées en zone vulnérable.
- 14 Estimant que, nonobstant les indications fournies par la République française, la violation de l'article 3, paragraphes 1 et 4, de la directive 91/676 ainsi que de l'annexe I de celle-ci perdurait car les dix zones concernées n'étaient toujours pas désignées en tant que zones vulnérables, et ce

sans justification convaincante, la Commission a notifié, en date du 28 octobre 2011, un avis motivé à la République française, invitant celle-ci à prendre les mesures nécessaires pour se conformer à cet avis dans un délai de deux mois à compter de la notification de celui-ci, conformément à l'article 258, premier alinéa, TFUE. Cet avis concluait que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3, paragraphes 1 et 4, de la directive 91/676 ainsi que de l'annexe I de celle-ci.

- 15 Par un courrier du 29 décembre 2011, les autorités françaises ont répondu à cet avis motivé en indiquant que le calendrier de révision des zones vulnérables avançait conformément aux échéances qui avaient été indiquées dans leur réponse à la mise en demeure.
- 16 Ne s'estimant pas satisfaite par cette réponse, la Commission a décidé d'introduire le présent recours.

Sur le recours

- 17 La Commission reproche à la République française de n'avoir pas procédé, à l'occasion de la révision des zones vulnérables effectuée en 2007, à une désignation complète de ces zones, en raison de la présence de masses d'eau de surface et souterraines affectées, ou risquant d'être affectées, par des concentrations en nitrates supérieures à 50 mg/l et/ou de masses d'eau de surface affectées, ou risquant d'être affectées, par des phénomènes actuels ou potentiels d'eutrophisation, contrairement aux exigences de l'article 3, paragraphes 1 et 4, de la directive 91/676 ainsi que de l'annexe I de celle-ci.
- 18 Cette révision aurait donc dû assurer que toutes les zones susceptibles d'être qualifiées comme vulnérables soient effectivement identifiées en tant que telles et sujettes, par la suite, à un programme d'action au titre de l'article 5, paragraphe 1, de la directive 91/676. Selon la Commission, une désignation correcte et complète des zones vulnérables est cruciale pour la réalisation des objectifs de cette directive. En effet, si une zone dans laquelle soit un phénomène d'eutrophisation est observé ou est à craindre, soit des concentrations excessives de nitrates dans les eaux de surface ou souterraines sont observées ou sont à craindre n'était pas désignée comme vulnérable, l'état des eaux de surface et souterraines qui s'y trouvent ne pourraient pas trouver à s'améliorer, aucune mesure n'étant prévue dans ce but, en raison de l'absence de programmes d'action.
- 19 Le gouvernement français ne conteste pas, en substance, le manquement qui lui est reproché. Il se borne à rappeler que les dix zones additionnelles identifiées par la Commission, qui n'ont pas été désignées en 2007 par les autorités françaises comme vulnérables, ne doivent pas nécessairement être désignées comme telles dans leur intégralité.
- 20 En particulier, bien que le gouvernement français fasse valoir qu'il déploie tous ses efforts en vue d'achever la révision des zones vulnérables désignées en 2007 pour la fin de l'année 2012 dans le but de répondre aux exigences posées par la Commission dans sa requête, il ne conteste cependant pas que, à l'expiration du délai fixé dans l'avis motivé, la procédure de révision des zones vulnérables était encore en cours.
- 21 À cet égard, il convient de rappeler qu'il ressort d'une jurisprudence constante que 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 que les changements intervenus par la suite ne sauraient être pris en compte par la Cour (arrêts du 27 septembre 2007, Commission/Espagne, C-465/06, point 8, et du 28 février 2012, Commission/France, C-119/11, point 35). Or, à la date d'expiration du délai imparti dans l'avis motivé, la République française n'avait pas pris les mesures nécessaires afin de respecter les obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3, paragraphes 1 et 4, de la directive 91/676 ainsi que de l'annexe I de celle-ci.
- 22 Dans ces conditions, le recours de la Commission doit être considéré comme étant fondé.
- 23 Par conséquent, il convient de constater que, en ayant omis de désigner en tant que zones

vulnérables plusieurs zones caractérisées par la présence de masses d'eau de surface et souterraines affectées, ou risquant de l'être, par des teneurs en nitrates excessives et/ou par un phénomène d'eutrophisation, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3, paragraphes 1 et 4, de la directive 91/676 ainsi que de l'annexe I de celle-ci.

Sur les dépens

- 24 En vertu de l'article 138, paragraphe 1, du règlement de procédure de la Cour, 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 française et cette dernière ayant succombé en ses moyens, il y a lieu de la condamner aux dépens.

Par ces motifs, la Cour (septième chambre) déclare et arrête:

- 1) **En ayant omis de désigner en tant que zones vulnérables plusieurs zones caractérisées par la présence de masses d'eau de surface et souterraines affectées, ou risquant de l'être, par des teneurs en nitrates excessives et/ou par un phénomène d'eutrophisation, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 3, paragraphes 1 et 4, 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, ainsi que de l'annexe I de celle-ci.**
- 2) **La République française est condamnée aux dépens.**

Signatures

* Langue de procédure: le français.